

THESE DE DOCTORAT DE

**L'UNIVERSITE RENNES 2
DELIVREE CONJOINTEMENT AVEC
L'UNIVERSITE DE RENNES 1**

ECOLE DOCTORALE N° 599

Droit et Science politique

Spécialité : Droit public

Par

Franceau VALMERA

Vers une refondation du droit des finances publiques locales en Haïti

Membres du Jury :

Mme Céline VIESSANT, Professeure, Université Aix-Marseille, Rapporteur

Mme Isabelle MULLER-QUOY, Maître de conférences HDR, Université d'Amiens,
Rapporteur

Mme Danielle CHARLES LE BIHAN, Professeure émérite, Université Rennes 2

M. Jacques TENIER, Conseiller maître à la Cour des comptes, Paris

M. Romain PASQUIER, Directeur de recherche au CNRS (UMR 6051 ARENES), IEP de
Rennes

M. Gil DESMOULIN, Maître de conférences HDR, IEP de Rennes, Directeur de thèse

L'UNIVERSITE RENNES 2
DELIVREE CONJOINTEMENT AVEC
L'UNIVERSITE DE RENNES 1

Unité de recherche : Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Innovations Sociétales
(LiRIS EA 7481)

Ecole Doctorale N° 599: Droit et Science politique

Vers une refondation du droit des finances publiques locales en Haïti

Thèse de doctorat

Spécialité : Droit public

Par Franceau VALMERA

Directeur de thèse : Gil DESMOULIN

Membres du Jury :

Mme Céline VIESSANT, Professeure, Université Aix-Marseille, Rapporteur

Mme Isabelle MULLER-QUOY, Maître de conférences HDR, Université d'Amiens,
Rapporteur

Mme Danielle CHARLES LE BIHAN, Professeure émérite, Université Rennes 2

M. Jacques TENIER, Conseiller maître à la Cour des comptes, Paris

M. Romain PASQUIER, Directeur de recherche au CNRS (UMR 6051 ARENES), IEP de
Rennes

M. Gil DESMOULIN, Maître de conférences HDR, IEP de Rennes, Directeur de thèse

Avertissement

L'Université Rennes 2 n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans la thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
AD	Assemblée départementale
AGIL	Appui à la gouvernance et à l'investissement local
AGLDT	Appui à la gouvernance locale et au développement territorial
AM	Assemblée municipale
AMC	Affaires mondiales du Canada
ANAFICT	Agence nationale de financement des collectivités territoriales
ASEC	Assemblée de la section communale
BID	Banque inter-américaine de développement
BM	Banque mondiale
BRH	Banque de la République d'Haïti
CA	Conseil d'administration
CAP	Commissions administratives paritaires
CASEC	Conseil d'administration de la section communale
CD	Conseil départemental
CDG	Centres de gestion départementaux
CE	Commission Européenne
CERFAS	Centre de recherche, de réflexion, de formation et d'action sociale
CFGDCT	Contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités
CFI	Centre de facilitation des investissements
CFPB	Contribution foncière des propriétés bâties
CGR	Centre de gestion régionaux
CID	Conseil interdépartemental
CM	Conseil municipal
CNC	Conseil national des coopératives
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale

CNIRFL	Commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales
CNMP	Commission nationale des marchés publics
CNRA	Commission Nationale de la Réforme Administrative
Const.	Constitution
CSCCA	Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
DCT	Direction des collectivités territoriales
DGI	Direction générale des impôts
DGS	Directeur général des services
FAES	Fonds d'assistance économique et sociale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FENACAH	Fédération Nationale des CASEC Haïtiens
FENAMH	Fédération Nationale des Maires Haïtiens
FENASEC	Fédération Nationale des ASEC
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FGDCT	fonds de gestion et de développement des collectivités
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
IHSI	Institut haïtien de statistique et d'informatique
INAT	Institut national de l'administration territoriale
IPC	Indice de perception de la corruption
LOKAL+	Limyè ak òganizasyon pou kolèktivite ka ale lwen
LOLF	Loi organique relative aux de finances
MAP	Modernisation de l'action publique

MARNDR	Ministère de l’agriculture, des ressources naturelles et du développement rural
MAST	Ministère des affaires sociales et du travail
MCI	Ministère du commerce et de l’industrie
MDUR	Développement municipal et de résilience urbaine
MEF	Ministère de l’Économie et des Finances
MENFP	Ministère de l’Education nationale et de la formation professionnelle
MICT	Ministère de l’Intérieur et des collectivités territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MJSAC	Ministère de la jeunesse, des sports et de l’action civique
MPCE	Ministère de la planification et de la coopération externe
MSPP	Ministère de la santé publique et de la population
MTPTC	Ministère des travaux publics, transports et communications
NTIC	Nouvelles technologies de l’information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
PME	Programme de modernisation de l’État
PCM	Programme de coopération municipale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PSDH	Plan stratégique de développement d’Haïti
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SEM	Sociétés d’économie mixte
TCA	Taxe sur le chiffre d’affaires
TI	Transparency International
TIC	Techniques de l’information et de communication
UE	Union Européenne
UEH	Université d’État d’Haïti

ULCC	Unité de lutte contre la corruption
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USA	Etats-Unis d'Amérique
USAID	Agence des États Unis pour le développement international

REMERCIEMENTS

Cette recherche doctorale n'aurait pas pu être menée à son terme sans la contribution d'un ensemble de personnalités.

Tout d'abord, j'adresse mes sincères remerciements à l'endroit de mon directeur de recherche, Monsieur Gil DESMOULIN, pour son suivi permanent de mon travail, sa rigueur et surtout ses précieux remarques et conseils qui ont contribué à alimenter scientifiquement cette recherche.

Je voudrais aussi remercier Madame Céline VIESSANT, Professeure à l'Université Aix-Marseille ainsi que Madame Isabelle MULLER QUOY, Maître de conférences HDR à l'Université d'Amiens, de l'honneur qu'elles m'ont fait en acceptant d'être rapporteurs de cette thèse.

Je remercie également Madame Danielle CHARLES LE BIHAN, Professeure émérite à l'Université Rennes 2, Monsieur Jacques TENIER, Conseiller maître à la Cour des comptes à Paris et Monsieur Romain PASQUIER, Directeur de recherche au CNRS (UMR 6051 ARENES), IEP de Rennes, d'avoir accepté d'être examinateurs de ce travail.

Je tiens aussi à remercier la Primature et le Ministère haïtien de l'Education nationale et la formation professionnelle (MENFP). Sans leur support financier, je n'aurais pas pu entreprendre mes études de deuxième et troisième cycle universitaire en France.

Un grand merci à Monsieur Carl-Murat CANTAVE, ancien sénateur et président de l'Assemblée nationale haïtienne, pour son support.

Je manifeste aussi ma reconnaissance à la direction du Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Innovations Sociétales (LiRIS EA 7481) de l'Université Rennes 2 pour sa contribution.

J'exprime ma gratitude à tous les agents, cadres territoriaux et toutes autres personnalités publiques interviewés en Haïti pour leur temps, leur importante collaboration et leur inestimable contribution et surtout, pour l'intérêt qu'ils ont manifesté pendant toute la durée des entretiens réalisés.

Enfin, je tiens à remercier toute ma famille et tous mes amis de France comme d'Haïti qui m'ont supporté dans le cadre de la réalisation de cette thèse de doctorat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

PREMIÈRE PARTIE : UN SYSTÈME FINANCIER LOCAL DÉPASSÉ NÉCESSITANT UNE PROFONDE REFONDATION

TITRE I : UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Chapitre 1 : Une structure institutionnelle et financière dégradée

Chapitre 2 : Une situation juridique singulière au regard des expériences étrangères

TITRE II : UN SYSTÈME EN QÊUTE D'UNE AMÉLIORATION INTROUVABLE

Chapitre 1 : Un droit des finances publiques locales sous tension

Chapitre 2 : La faiblesse quantitative des finances locales

DEUXIÈME PARTIE : LA REFONDATION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES : VERS UN MODÈLE ADAPTÉ

TITRE 1: UNE REFONDATION INSÉRÉE DANS UN PROJET DE TRANSFORMATION INSTITUTIONNELLE

Chapitre 1 : La modernisation des institutions et de l'administration publique, une priorité absolue

Chapitre 2 : La redéfinition du management public local

TITRE II: UNE REFONDATION INSERÉE DANS UNE POLITIQUE DE RESTRUCTURATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE GLOBALE

Chapitre 1 : La maîtrise des interventions de la communauté internationale

Chapitre 2 : La recherche d'une structure fiscale et financière au service des collectivités locales

CONCLUSION GÉNÉRALE

TABLE DES ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Tout est chiffre »¹, aurait dit Pythagore. « Si le monde local ne résume pas à la statistique, il faut reconnaître que la complexité et la diversité des finances locales appellent la recherche des repères, de données de comparaison sans lesquelles l'action publique risque d'être vaine ou contre-productive »². Cette réflexion qui s'applique directement à la problématique des finances locales semble aujourd'hui quasi généralisée dans la majorité des pays quel que soit leur mode d'organisation : « unitaires et décentralisés », « régionalisés » ou « fédéraux ». Dans les États décentralisés connaissant des problèmes de développement comme Haïti, ces propos correspondent à la réalité financière des collectivités territoriales et du processus de décentralisation.

En réalité, parler de décentralisation, c'est mettre en évidence une notion exprimant une vision nouvelle de l'État. Selon le Doyen Maurice Hauriou, du point de vue du droit, la décentralisation définit la manière d'être de l'État. Elle se caractérise par l'existence d'un certain nombre de personnes administratives, qui sont dotées de prérogatives de puissance publique, et qui assurent le fonctionnement des services publics en faisant des actes administratifs³. Pour le professeur Gérard Marcou, elle est d'abord un rapport entre l'État et les collectivités locales⁴. A ce titre, elle doit servir la démocratie locale et la réforme de l'État, assurer la cohérence et la proximité par une nouvelle relation État-collectivités territoriales⁵.

Du point de vue technique et territorial, la décentralisation est un moyen d'améliorer l'efficacité du secteur public et de renforcer les pouvoirs des responsables locaux⁶. A cet

¹ Pythagore, cité par Victor Chomentowski, *Finances locales : état des lieux, repères et tendances*, In : Institut des Villes, *Villes et réformes des finances locales*, Collection ville et société, La documentation française, Paris, France, 2003, p.35

² Victor Chomentowski, Ibid

³ Maurice Hauriou, cité par François Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, L.G.D.J-E.J.A, Paris, France, 2005, p. 242

⁴ Gérard Marcou, *Décentralisation : quelle théorie de l'État ?* In: Annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe. pp. 235-252

⁵ Ibid

⁶ Jean-Pierre Rodrigue Mathieu, *Gérer l'État : Gouvernance et politiques publiques, le pouvoir et les hommes*, imprimerie Media-texte, Port-au-Prince, Haïti, 2006, p.147

égard, elle rend les institutions publiques plus attentives aux besoins à condition qu'elle offre la possibilité de questionner les fonctionnaires et de participer au processus de développement⁷.

Au plan strictement territorial, caractérisée par le principe du pluralisme qui réside dans « l'autonomie organique des personnes secondaires », la décentralisation implique que toutes les compétences administratives ne soient pas exercées par l'État, mais qu'un certain nombre d'entre elles soient confiées à des personnes juridiques secondaires⁸. A cet égard, elle apparaît, en termes de contenu, comme une organisation particulière de l'État dans laquelle il y a transfert de compétences vers une pluralité de personnes publiques⁹, associé d'une autonomie de décision et de gestion¹⁰. Largement associée à la réalité des finances locales et du principe de libre administration des collectivités infra étatiques, cette autonomie appelle à une reconfiguration des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux et contribue à définir un style particulier de relations entre les autorités centrales et locales dans le fonctionnement du système politico-administratif¹¹.

En Haïti, en consacrant la décentralisation comme mode d'organisation territoriale et administrative de l'État et en instituant trois catégories de collectivités territoriales, la Constitution du 29 mars 1987 traduit indiscutablement le désir de consolider l'État par la base en donnant sa pleine mesure à l'autonomie locale¹². Organisée dans une dimension juridico-politique, administrative et financière, cette décentralisation est « l'expression d'une volonté affichée de garantir la démocratie et de dresser les digues institutionnelles qui pourraient contenir toute velléité de retour aux heures les plus sombres de l'histoire haïtienne »¹³.

Du point de vue de la libre administration, le législateur s'inscrit dans l'accroissement de l'autonomie des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État. Ce faisant, il leur a attribué la

⁷ Ibid

⁸ François Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou.*, Op.cit., p.244

⁹ Ibid

¹⁰ La décentralisation [en ligne], disponible sur: <https://le-politiste.com/lorganisation-decentralisee-de-la/>

¹¹ Jacques Baguenard, *La décentralisation*, collection : Que sais-je, PUF, 2004, p.45

¹² Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Pouvoirs dans la Caraïbe [En ligne], 10 | 1998, mis en ligne le 08 mars 2011, consulté le 19 avril 2019, p.118

¹³ Ibid

personnalité morale, encadrée par un système de gestion politique réservé à des organes élus au suffrage universel. Il convient également de leur appliquer un droit financier propre et distinct de celui de l'État. Partant du dernier élément, le droit des finances locales, sur lequel est orientée la présente recherche (II), il constitue un dispositif indispensable dans l'organisation des compétences des collectivités territoriales, dont la consécration trouve ses origines à partir de la construction historique de la décentralisation (I).

I.- La construction historique de la décentralisation et du droit des finances locales en Haïti

Un rappel des principes historiques et chronologiques de la décentralisation (A) permet de bien analyser la portée théorique du droit des finances publiques locales comme élément fondamental de la décentralisation (B).

A.- Les principes historiques et chronologiques de la décentralisation haïtienne

L'histoire constitutionnelle de la décentralisation haïtienne apparaît aux yeux des observateurs comme une course éperdue vers la recherche d'une source originelle. En effet, de la même manière que certains États unitaires et décentralisés comme la France, le mode d'exercice du pouvoir en Haïti relevait de l'autorité traditionnelle¹⁴, qui dans le cas d'espèce s'était établie rapidement à partir du gouvernement de « Dessalines »¹⁵.

En France, le processus de consolidation de l'État s'est constitué par la centralisation monarchique que la Révolution de 1789 n'a pu remettre en cause¹⁶. Largement partagée par le Jacobinisme, cette tradition marque aujourd'hui encore le mouvement de décentralisation et les relations entre l'État et les collectivités locales. Il a donc fallu attendre le début du 19^e siècle et en particulier les années 1931 et 1933 pour instituer respectivement les premiers conseils municipaux et conseillers généraux. Quant aux représentants de la collectivité régionale, la plus grande collectivité de droit commun, ils ont vu le jour très tardivement. En

¹⁴ Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'État à partir de la décentralisation ?*, Op.cit., pp.103-104

¹⁵ Au fait, dès le lendemain de l'indépendance du pays le 1^{er} janvier 1804 avec notamment le premier gouvernement de Jean Jacques Dessalines (1^{er} janvier 1804-17 octobre 1806), la gouvernance du pays a été déjà marqué par la concentration, la centralisation et l'autoritarisme.

¹⁶ Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'État à partir de la décentralisation ?*, Op.cit., p.110

effet, la construction des régions remonte pour la première fois en 1956 par l'arrêté du 28 octobre 1956¹⁷ lorsque les autorités étatiques ont voulu mettre en place la politique de développement et d'aménagement du territoire¹⁸. Puis, la loi du 5 juillet 1972¹⁹ a transformé les régions en des établissements publics régionaux caractérisés par des compétences réduites.

Avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982²⁰, le législateur a fait accéder la région au rang de collectivité territoriale. Même s'il fallait attendre l'année 1986 pour que se déroule les premières élections des conseils régionaux au suffrage universel. En outre, le législateur, à travers la loi de 1982, a aussi supprimé la tutelle de l'État sur l'ensemble des collectivités locales. De surcroît, il a offert un espace de pouvoir déjà effectif à la libre administration et l'autonomie des organisations infra étatiques.

Ainsi, en jetant les bases de la décentralisation en 1982 où les pouvoirs locaux se trouvent placés au cœur de la vie et des décisions locales, le législateur a entendu manifestement rétablir les libertés locales²¹ et transformer l'État et reconfigurer les systèmes d'administration publique. Pour assurer la poursuite et la cohérence de cette politique, plusieurs instruments juridiques sont venus compléter et renforcer la loi de 1982. C'est le cas de la loi du 7 janvier 1983²² relative à la répartition des compétences des collectivités territoriales ou celle du 26 janvier 1984²³ créant la fonction publique territoriale.

¹⁷ Arrêté du 28 novembre 1956 Définition du cadre du programme d'action régionale. Désignation des programmes et des départements compris dans chaque programme, JORF du 6 décembre 1956

¹⁸ Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, L'Harmattan, France, 2017, pp.50-51

¹⁹ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JORF du 9 juillet 1972

²⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, publiée au JO n° 52 du 3 mars 1982

²¹ Gérard Marcou, *L'État et les collectivités territoriales : de la centralisation à l'impuissance*, In : Nicolas Kada (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, Paris, France, 2015, p.34

²² Voir la Loi n° 83 – 8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O., 8 janvier 1983.

²³ Voir la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Par ailleurs, au cours des années 2000, et notamment avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003²⁴, le processus de décentralisation s'est singulièrement accéléré²⁵ et est devenu plus marqué²⁶. Elle consacre l'existence juridique et constitutionnelle des collectivités régionales et garantit des nouveaux principes de répartition des compétences entre les institutions territoriales décentralisées, par l'application du principe de subsidiarité. A ce stade, la décentralisation est devenue irréversible et les trois niveaux de collectivités locales (la région, le département et la commune) sont définitivement institutionnalisés.

De surcroît, les lois du 16 décembre 2010²⁷ de réforme des collectivités territoriales, du 27 janvier 2014²⁸ de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM » ou celle du 7 août 2015²⁹ portant nouvelle organisation de la République, dite « loi NOTRe » sont venues apporter de nouvelles avancées dans le processus de décentralisation.

En ce qui concerne la loi du 16 décembre 2010, elle constitue une étape majeure dans le renforcement la décentralisation affirmée depuis 1982. Elle renforce la démocratie locale en instituant, par les élections au suffrage universel, les conseillers territoriaux et communautaires, et accroît l'efficacité de l'action publique locale au plus près des citoyens, par la clarification des compétences et des financements, l'achèvement de la construction intercommunale et le développement de la mutualisation des moyens des collectivités territoriales³⁰. La loi MAPTAM, quant à elle, en créant des « conférences territoriales de

²⁴ Voir la Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

²⁵ Patrick Le Lidec, *Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, École nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2007/1 n° 121-122 | pages 111 à 130

²⁶ Hervé Rihal, *Le statut Constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi Constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité*, École nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2003/1 no105-106 | pages 219 à 234

²⁷ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n° 0292 du 17 décembre 2010

²⁸ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », JORF du 28 janvier 2014

²⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », JORF n° 0182 du 8 août 2015

³⁰ Pour plus de détails, lire les travaux de l'ancien Ministre chargé des collectivités territoriales, Philippe Richert, *Loi de réforme des collectivités territoriales : Guide pratique*, [s.d]

l'action publique (CTAP) » et en réaménageant le système juridique des intercommunalités _ notamment par la consécration des métropoles_, vise à clarifier les champs de compétences des structures territoriales décentralisées. Enfin, s'agissant de la loi NOTRe, elle a élargi les compétences des collectivités régionales, d'une part et redéfinit les compétences octroyées à chaque catégorie de collectivité territoriale, d'autre part.

En définitive, nous verrons qu'à la lumière de tous ces éléments, la décentralisation en France a une longue histoire. Elle est le produit des transformations des interdépendances et des rapports de force entre plusieurs catégories d'acteurs : les élus locaux, qui jouent un rôle moteur et offensif; les administrations, dont l'approche est plus défensive ; et enfin, l'exécutif national, arbitre des prétentions rivales de ces deux groupes³¹. Bien qu'elle constitue un processus continu³² et en dépit de quelque grandes disparités existantes comparativement à d'autres États décentralisés d'Europe comme « l'Espagne ou l'Italie »³³, la politique de décentralisation française s'impose parce qu'elle contribue au meilleur fonctionnement du système public dans son ensemble, et parce qu'elle contribue à la réforme de l'État³⁴. D'autant qu'elle reste un modèle largement inspiré par les systèmes juridiques de certains d'autres États.

En effet, en Haïti, cette inspiration n'a pas manqué d'attirer l'attention du législateur. Héritier d'une bataille implacable pour son indépendance contre la politique esclavagiste français, Haïti empruntera et conservera des pans entiers de l'architecture politique française³⁵. Au plan territorial en particulier, le pays a hérité les formes extérieures de son organisation territoriale (département, arrondissement, paroisses, etc.) de l'armature institutionnelle en vigueur en France au début de 19^e siècle³⁶.

³¹ Patrick Le Lidec, *Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, Op.cit

³² Gérard Marcou, *Décentralisation : quelle théorie de l'État ?* Op.cit

³³ Ils constituent les deux États régionaux et les formes les plus décentralisées de l'Europe. Ils ont procédé à une décentralisation très approfondie et mis en place un régionalisme fiscal permettant aux collectivités locales de disposer d'une autonomie financière étendue. Réf : Romaric Nazon, *Le régionalisme fiscal initiateur d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie*, GFP N° 2-2020 / Mars-Avril 2020, pp.48-49

³⁴ Gérard Marcou, *Décentralisation : quelle théorie de l'État ?* Op.cit

³⁵ Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Op.cit., p.94

³⁶ Charles L. Cadet / CNRA, *Haïti face aux défis de la décentralisation : Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Port-au-Prince, décembre 2001, p.7

A l'origine, les structures dénommées « collectivités territoriales » n'existaient pas, mais des circonscriptions administratives avec des représentants nommés par l'État avaient été instituées pour réaliser certains travaux d'intérêt local. En ce sens, le principe n'était autre qu'une gouvernance territoriale informelle et imposée. La Constitution de 1801 consacrait les principes suivants : « dans chaque paroisse de la colonie, il y a une administration municipale [...] composée d'un maire et quatre administrateurs » ; « dans les autres paroisses, les administrations municipales sont composées d'un maire et deux administrateurs et les membres des administrations municipales sont nommées pour deux ans et peuvent toujours continuer »³⁷.

Dans le domaine des finances, les administrations municipales n'ont qu'un rôle limité. C'est ce que souligne l'article 50 de ladite Constitution, précisant que « les fonctions des administrations municipales consistent dans l'exercice de la simple police des villes et des bourgs, dans l'administration des deniers provenant des revenus des biens de fabrique et des impositions additionnelles des paroisses ».

Au lendemain de l'indépendance d'Haïti, ce sont les départements, les arrondissements et les paroisses qui structureront le territoire administratif haïtien. En ses articles 30 et 32, la Constitution de 1806 précise que « le territoire de la République est divisé en quatre départements »³⁸ et « les départements seront divisés en arrondissements et en paroisses »³⁹.

Avec la Constitution de 1816, les paroisses coloniales sont remplacées par les communes qui sont institutionnalisées comme circonscriptions administratives de l'État. Cette nouvelle organisation est insérée dans les articles 41 et 42 du titre II de la loi constitutionnelle, traitant du territoire de la République. Ces articles précisent que « la République d'Haïti est une et indivisible, son territoire est divisé en départements [...] »⁴⁰ et « les départements seront divisés en arrondissements et communes, dont le nombre et les limites seront également désignées par la loi »⁴¹. Nonobstant, les communes comme entités locales n'ont pas pu

³⁷ Articles 48 et 49, Constitution de Saint-Domingue de 1801

³⁸ Art.30, Constitution de 1806

³⁹ Art. 32, Ibid

⁴⁰ Art.41, Constitution Républicaine de 1816 révisée

⁴¹ Art.42, Ibid

émerger, car elles se trouvent insérées dans un cadre institutionnel basé sur l'ultra-centralisation et symbolisé par un pouvoir exécutif très fort contrôlé par des militaires⁴².

Par ailleurs, au cours des années 1842-1843, et notamment avec la Constitution de 1843, une mutation va être opérée à la suite de la genèse de l'idée démocratique. Cette nouvelle orientation s'est traduite par un gouvernement civil et le principe de l'élection appliqué aux principaux dirigeants de l'État⁴³. Cette évolution a eu des conséquences sur l'organisation institutionnelle locale. En effet, les articles 2 et 3 de la Constitution disposent que « le territoire de la République est divisé en six départements »⁴⁴ et « chaque département est subdivisé en arrondissements, chaque arrondissement en communes »⁴⁵. De surcroît, il est précisé que « chaque arrondissement a pour chef d'administration un projet, chaque commune, un maire, avec des attributions à la fois civiles et financières »⁴⁶.

Au regard de cette loi constitutionnelle, la tendance à la décentralisation est nettement marquée⁴⁷. Dans la section III, traitant des institutions communales et d'arrondissements, le législateur a consolidé la place des entités locales et en particulier celle des communes comme des structures représentatives bénéficiant d'une autonomie, tant du point de vue politique, administratif que financier.

Au plan politique, cela est traduit par l'élection des maires, des comités municipaux et des conseils d'arrondissements⁴⁸. Ensuite, au plan administratif, les constituants ont attribué aux autorités locales des compétences clairement définies, en octroyant aux comités et conseils de tout ce qui est d'intérêt communal et d'arrondissement, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine⁴⁹.

⁴² Charles L. Cadet / CNRA, *Haïti face aux défis de la décentralisation : Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Op.cit., p.7

⁴³ Ibid

⁴⁴ Art.2, Const. de 1843

⁴⁵ Art. 3, Ibid

⁴⁶ Art.135, Const. de 1843

⁴⁷ Julien Mérian, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Op.cit, p.113

⁴⁸ Art. 136 et 138, Const. de 1843

⁴⁹ Art.138, Ibid

Et enfin, au plan financier, les entités locales notamment les communes disposent leurs propres ressources, car selon l'article 140, les préfets sont salariés par l'État et les maires sont rétribués par leurs communes. De plus, il est indiqué à l'article 173 qu' « aucune charge, aucune imposition, soit d'arrondissement, soit communale ne peut être établie que du consentement respectif du conseil d'arrondissement ou du comité municipale de la commune, sauf si la loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement aux impositions d'arrondissement et communales ».

Toutefois, cette démarche relative à l'organisation administrative et territoriale de l'État, telle qu'elle est initiée en 1843, a été remise en question par les Constitutions de 1846 et de 1849⁵⁰ qui ont réintroduit les paroisses en lieu et place des communes. Pour certains auteurs comme Charles L. Cadet, pendant ces périodes, c'est la culture de commandement qui dominait la conception politique traditionnelle haïtienne, ce qui allait limiter la portée des avancées sur le plan légal⁵¹. Un peu plus tard, en 1867, le législateur a ressuscité les communes en remplaçant les paroisses et en leur attribuant une certaine autonomie à l'image du processus issu de la Constitution de 1843.

En somme, tout au long des années 1843 jusqu'en 1950, avec les gouvernements qui se sont succédés, des périodes de recul et d'avancement ont été observées dans l'organisation territoriale du pays. Néanmoins, la structure des entités locales a progressé en termes d'autonomie et de gestion administrative, avant d'être remise en cause et contrôlée complètement par l'État au cours de la période 1957- 1985.

En effet, dans les années 1957-1985, sous le régime « des Duvalier », le fonctionnement de l'État a été marqué par un très fort autoritarisme. Au cours de cette période, les tentatives de recentralisation sur la ville de Port-au-Prince furent permanentes, d'autant plus que l'État se montrait de plus en plus incapable de répondre aux besoins de la population⁵². Les dirigeants privilégieront la gestion des problèmes nationaux au détriment de celle des problèmes

⁵⁰ Const. de 1849, art. 154

⁵¹ Charles L. Cadet / CNRA, *Haïti face aux défis de la décentralisation : Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Op.cit., p.8

⁵² Véronique Dorner, *La Décentralisation en Haïti*, Bulletin de l'APAD [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 20 décembre 2006, pp.3-4

locaux⁵³. En outre, les politiques mises en place par les autorités de l'État ont favorisé l'émergence et la consolidation d'un système patrimonial privilégiant le népotisme et le clientélisme tout en délaissant les particularismes locaux⁵⁴. Il n'y avait aucun pouvoir intermédiaire et/ou autonome entre le peuple et ses représentants. Les entités locales et en particulier les communes sont privées de l'autonomie et des ressources tant humaines, matérielles que financières indispensables à leur développement.

Par ailleurs, au début des années 1986, après le renversement du régime dictatorial des Duvalier, la transition démocratique a mis un terme au centralisme autoritaire instauré par ledit régime. De fait, la chute de la dictature duvaliériste, le 7 février 1986, marque un véritable tournant dans l'évolution politique et globale du pays⁵⁵ et a permis d'assister à une remise en cause générale du système politique accompagnée de l'exigence de profondes transformations de l'État⁵⁶. Peu de temps après, en mars 1987, cette évolution a engendré une réforme constitutionnelle et décentralisatrice. Elle s'est concrétisée par l'adoption d'une nouvelle Constitution, celle du 29 mars 1987, amendée le 9 mai 2011.

Pour Julien Méron, cette réforme constitutionnelle vise à parachever la construction de l'État enlisée dans les méandres du néo-patrimonialisme et à moderniser des structures étatiques en appuyant sur la démocratie et la décentralisation⁵⁷. C'est dans la même ligne que se situe Charles L. Cadet lorsqu'il écrit que : « la période qui s'ouvre avec la loi constitutionnelle de 1987 constitue théoriquement une rupture dans l'évolution institutionnelle et politique du pays en tant qu'elle inaugure des types de démarche pouvant rapprocher l'État le plus que possible d'un idéal de modernité »⁵⁸.

⁵³ CNRA, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales (document de travail n° 1)*, mars 2002, p.6

⁵⁴ Ibid., pp.6-7

⁵⁵ Chenet Jean-Baptiste, *Haïti : mouvements populaires et partis politiques (1986-1996)*, « La restructuration manquée de l'ordre politique agonisant », Thèse de doctorat en Science politique, Université Paris 3, 2011, p.2, Charles L. Cadet / CNRA, *Haïti face aux défis de la décentralisation : Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Op.cit., p.12

⁵⁶ Véronique Dorner, *La Décentralisation en Haïti*, Op.cit., p.4

⁵⁷ Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Op.cit., p.117

⁵⁸ Charles L. Cadet / CNRA, *Haïti face aux défis de la décentralisation : Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Op.cit., p.16

Grâce à cette transformation, Haïti est devenu une République unitaire et la gestion des intérêts des différents démembrements du territoire est organisée principalement suivant le principe de la décentralisation⁵⁹. Il s'agit en effet d'une nouvelle vision portée par le législateur consistant à redéfinir la démocratie et les institutions qui la font vivre. Cela dit, aux côtés des « trois grands pouvoirs de l'État »⁶⁰ et les « institutions indépendantes »⁶¹, le corps législatif a institué trois catégories de collectivités territoriales : la section communale, la commune et le département⁶² constituant « trois paliers distincts de représentation politique, de décision et de gestion des affaires publiques locales »⁶³.

En ce qui concerne l'organisation administrative des collectivités territoriales, le pouvoir constituant de 1987 a adopté une forme hiérarchisée et emboîtée de bas en haut en commençant par la section communale, puis la commune et enfin le département.

En effet, si la Constitution de 1987 est le texte fondateur de la décentralisation, un certain nombre de structures la préfigurant avaient été créées bien avant, notamment quant à la section communale⁶⁴. Anciennement appelées « sections rurales »⁶⁵, les sections communales sont les plus petites entités administratives de la République⁶⁶. D'étendue très variable (10 à 40 km²) et d'une population qui varie de moins de 1000 à plus de 40 000 habitants, ces entités locales ne sont pas absolument homogènes⁶⁷. Elles se divisent en « quartiers ou

⁵⁹ Enex Jean-Charles, *Manuel de droit Administratif Haïtien*, L'imprimeur II, Paris, France, 2002, p.81

⁶⁰ Comme fondement essentiel de l'organisation de l'État, le législateur a constitutionnalisé trois grands pouvoirs : l'Exécutif, le Législatif et le pouvoir Judiciaire

⁶¹ Dans cette catégorie, se trouvent la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), l'Université d'État d'Haïti (UEH), la Protection du citoyen (OPC), la Commission de conciliation, etc.

⁶² Const. du 29 mars 1987 amendée, art.61, journal officiel Le Moniteur n° 96, mardi 19 juin 2012

⁶³ CNRA, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales (document de travail n° 1)*, mars 2002, p.18

⁶⁴ Véronique Dorner, *La Décentralisation en Haïti*, Op.cit., p.4

⁶⁵ Conçues à l'origine comme des subdivisions militaires, les sections rurales ont été considérées comme les plus petites entités administratives du territoire de la République d'Haïti avec une vocation purement et tout simplement agricole. Bien que le Code Rural en parle sans toutefois les décrire, les sections rurales ont été constitutionnalisées pour la première fois 1946 en tant que subdivisions des communes

⁶⁶ CNRA, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales (document de travail n° 1)*, Op.cit., p.27

⁶⁷ Véronique Dorner, *La Décentralisation en Haïti*, Op.cit., p.4

villages, habitations...»⁶⁸. Selon l'ancien directeur général du ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales, Paul Harry Voltaire, les sections communales constituent l'épine dorsale, la base du développement économique et social du pays⁶⁹. Autrement dit, en fonction de leurs potentialités économiques et touristiques, elles sont les plus extraordinaires représentantes de l'ingénierie sociale et sont synonymes de responsabilisation et de développement économique pour le pays⁷⁰. Sur le plan politique, les sections communales paraissent être un mécanisme de représentation et de défense des intérêts de la population locale, de défense de leurs intérêts dans les décisions communales, tout en assurant la participation et le pluralisme politique⁷¹. Toutefois, malgré l'existence de plusieurs dispositifs juridiques⁷² postérieurs de la Constitution de 1987 leur attribuant une variété de compétences politiques, administratives, fiscales et techniques, elles sont souvent absentes des grands débats autour du développement local et de la mise en place des politiques publiques⁷³.

Quant aux communes, elles représentent des sous-ensembles des « arrondissements »⁷⁴ et sont subdivisées en sections communales et quartiers. Divisées en deux catégories : rurales et urbaines, les communes sont caractérisées par l'image historique de leur chef-lieu. En effet, au regard de la répartition actuelle des grandes divisions territoriales du pays, les chefs-lieux des communes constituent des espaces urbains au sein des grandes agglomérations et des bourgs⁷⁵. De plus, ils constituent les lieux d'installation des services publics (notamment les

⁶⁸ S'agissant des villages, ils sont souvent considérés comme les chefs-lieux des sections communales. Quant aux habitations, elles catégorisent les lieux de regroupement de la forte densité de la population sur le territoire des sections communales.

⁶⁹ Paul Harry Voltaire, In : Haïti : Impossible de parvenir à la décentralisation sans la participation des sections communales [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org>, consulté le 9 novembre 2020

⁷⁰ Bobb Rousseau, La Section Communale dans le Développement Local [en ligne], disponible sur : <https://rezonodwes.com>, consulté le 9 novembre 2020

⁷¹ CNRA, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales (document de travail n° 1)*, Op.cit., p.28

⁷² La loi du 4 avril 1996 portant organisation de la Collectivité territoriale de la Section communale ou le décret fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales du 1^{er} février 2006, Moniteur n° 49, 30 mai 2006

⁷³ Comprendre la place de la section communale dans le développement [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com>, consulté le 9 novembre 2020

⁷⁴ Selon l'article 75 de la Const. de 1987 amendée, l'arrondissement est une division administrative pouvant regrouper plusieurs communes

⁷⁵ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Thèse de doctorat de droit public, Université Bretagne Loire, 2019, p.19

services publics déconcentrés qui permettent la distribution des services sociaux de base), du commerce d'exportation et de la distribution des produits d'importations⁷⁶.

Considérées comme les collectivités locales de référence en Haïti de par leur ancienneté, les communes semblent actuellement les seules entités locales assumant des responsabilités de gestion et de mise en œuvre d'éléments du cadre de vie des populations urbaines et rurales. Leur caractère opérationnel en fait à la fois des cadres et des agents directs de développement, ce qui est d'ailleurs confirmé par leurs attributions à la fois politiques, administratives, techniques⁷⁷ et électorales⁷⁸.

Enfin, s'agissant des départements, ils sont les plus grandes divisions territoriales du pays et regroupent les arrondissements⁷⁹. Ils tirent leur origine de la transformation des provinces de la colonie de Saint-Domingue de 1801 en départements par la Constitution de 1806. Unifiés autour de leurs communes chefs-lieux où les activités socio-économiques se sont de plus en plus intensifiées, les départements sont dispersés sur des plaines, des vallées et des montagnes servant souvent de zones de délimitation. Aujourd'hui, les départements sont au nombre de 10. Ce nombre peut être augmenté en fonction de la densité de la population et du niveau de richesse. Ils constituent à la fois des circonscriptions administratives pour l'État⁸⁰ et des circonscriptions électorales pour l'élection des Sénateurs de la République⁸¹.

En somme, le mouvement de décentralisation de 1987 a garanti une forme opérationnelle du système d'organisation de l'État et des collectivités territoriales. Pour certains auteurs comme Joram Vixamar, cette organisation institutionnelle du territoire haïtien par l'implantation des structures décentralisées est le résultat d'un travail global et progressif de l'État qui consiste à se rapprocher de la population des zones les plus reculées du territoire national dans le but

⁷⁶ Ibid

⁷⁷ CNRA, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales (document de travail n° 1)*, Op.cit., p.27

⁷⁸ En vertu de 90 de la Const de 1987, chaque collectivité municipale constitue une circonscription électorale et élit un (1) député. Selon ce même article, la loi fixe le nombre de députés au niveau des grandes agglomérations sans que ce nombre n'excède trois (3).

⁷⁹ Const. de 1987, art.76

⁸⁰ A ce niveau, ils servent pour la nomination des agents publics assurant la direction des services déconcentrés de l'État placés généralement dans leur commune chef-lieu.

⁸¹ En effet, selon l'article 94-1 de la Const de 1987, « le nombre des sénateurs est fixé à trois (3) sénateurs par département »

d'apporter des services administratifs et sociaux de base à la population⁸². Pour se faire, le législateur a confié des pouvoirs et des attributions aux institutions locales pour prendre en charge et défendre les intérêts locaux.

En effet, dans un chapitre⁸³ exclusif traitant « des collectivités territoriales et de la décentralisation », la Constitution affirme des principes juridiques communs et indispensables à toute décentralisation comme la personnalité morale, la libre administration découlée en autonomie politique, administrative et financière des collectivités locales. Pour certains auteurs comme Jean-Marie Pontier, la personnalité morale est apparue comme une condition de la décentralisation et elle s'est appliquée d'abord à la décentralisation territoriale⁸⁴. Pour d'autres, sur le plan technique, elle participe même à définir des collectivités locales comme des personnes morales de droit public, disposant de compétences propres confiées par la loi et s'administrent librement par des conseils élus⁸⁵.

Du point de vue des activités financières, la personnalité morale et la libre administration des organismes territoriaux se caractérisent par l'existence d'un système financier local propre, efficace et adapté. Cela dit, dans le cadre d'une décentralisation territoriale qui se veut être opérationnelle, l'attribution des compétences aux pouvoirs locaux nécessite le transfert des ressources correspondantes. En effet, il est de plus en plus admis qu'il existe un lien de causalité entre décentralisation et finances locales. Dans ce contexte, il est donc nécessaire de démontrer théoriquement que la notion de finances locales est un fondement essentiel de la décentralisation.

⁸² Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.21

⁸³ Const. du 29 mars 1987, Titre V : De la souveraineté nationale, Chapitre 1 : Des collectivités territoriales et de la décentralisation

⁸⁴ Jean-Marie Pontier, *La réforme territoriale et le couple déconcentration-décentralisation*, In : Nicolas Kada (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, PUG, France, 2011, p.280

⁸⁵ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques (5^e édition)*, LGDJ-E.J.A., Paris, France, 2000, p.21

B.- Les finances locales comme fondement essentiel de la décentralisation

La décentralisation est un dispositif multidimensionnel impliquant des piliers politiques, administratifs, financiers et budgétaires⁸⁶. Du point de vue doctrinal, elle est définie à partir du degré d'autonomie accordé par l'État aux collectivités décentralisées⁸⁷ ou comme une liberté permettant aux pouvoirs locaux de « maîtriser leur propre vie et gérer tout qui les concerne »⁸⁸. Elle est souvent même assimilée à l'autonomie locale ou à la libre administration⁸⁹. Pour Kelsen l'autonomie locale est « la dimension parfaite de la décentralisation »⁹⁰. Spécifiquement au plan des finances locales, cette autonomie ou en tout cas la décentralisation est fondée sur l'existence et la disponibilité des ressources locales propres et diversifiées.

En réalité, au-delà des débats⁹¹ que peuvent susciter les notions de décentralisation et de finances locales et des difficultés existant pour évaluer le degré de décentralisation en matière de finances publiques⁹², elles constituent une seule et même pièce. Les finances locales sont en effet l'un des piliers et l'axe le plus important de la décentralisation. C'est ce que soulignent à juste titre Tom Hart et Bryn Welham : « les finances locales sont un élément clé du processus de décentralisation »⁹³. Pour Gérard Marcou, elles conditionnent l'exercice des

⁸⁶ Tom Hart et Bryn Welham, *Décentralisation budgétaire: un guide d'introduction à la gestion des finances publiques*, ODI Report, novembre 2016, p.18

⁸⁷ Landry Ngoni Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse, Doctorat de droit public, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, p.9

⁸⁸ Constantin Bacoyannis, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales*, Economica, 1993, p.89

⁸⁹ Cossoba Nanako, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse, Doctorat 3ème cycle, Droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2016, p.6

⁹⁰ Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Bruyant, Bruxelles, Belgique, 2001, p.354

⁹¹ Sur ce sujet, voir Jean-Bernard Auby et Roland Hureaux, *Le débat - La décentralisation : trop ou trop peu ?*, Caisse nationale d'allocations familiales | « Informations sociales », 2005/1 n° 121 | pages 17 à 23

⁹² Voir Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales*, Éditions de l'OCDE | « Revue économique de l'OCDE » 2003/1 n° 36 | pages 169 à 254

⁹³ Tom Hart et Bryn Welham, *Décentralisation budgétaire: un guide d'introduction à la gestion des finances publiques*, Op.cit., p.15

compétences des collectivités locales⁹⁴ et appellent avec les structures territoriales des choix politiques indispensables à la stabilité du système d'administration locale⁹⁵.

D'autres auteurs tendent à faire un rapprochement substantiel entre décentralisation, finances locales et services publics locaux afin de montrer l'importance des finances locales dans la mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales. Ainsi, pour Damas Hounsounon, il existe théoriquement une relation entre la décentralisation, les finances locales et la qualité des services publics offerts par les autorités locales⁹⁶. Kaïd Tlilane Nouara a largement partagé cette conception dans son appréciation sur « le service public local et le développement durable ». Pour lui, les services publics locaux sont un élément important de toute stratégie de développement local et de développement durable et permettent la concrétisation de l'autonomie des collectivités locales⁹⁷. La même tendance a été notée par Sayah J. qui considère les services publics locaux comme « l'une des expressions les plus concrètes de l'autonomie des collectivités locales et un puissant moyen dont celles-ci disposent pour servir l'intérêt général »⁹⁸.

Toutes ces considérations montrent que les finances locales sont indispensables à l'organisation de la décentralisation dans toute sa spécificité. Tant au niveau des États unitaires, régionalisés ou encore des États fédéraux, le système financier des entités décentralisées est vu comme un outil de transformation du secteur public local. Parallèlement, il constitue un préalable fondamental pour la mise en place de toute politique de décentralisation qui se veut être institutionnelle et efficace.

Dans certains États unitaires, le lien entre décentralisation et finances locales est important. En France, l'évolution des finances locales s'explique largement par la poursuite de la

⁹⁴ Gérard Marcou, *Structures territoriales et finances locales dans les pays du Centre-Est européen*, In: Politiques et management public, vol. 14, n° 1, 1996. Numéro spécial - "La mutation des administrations publiques de l'Europe centrale et orientale" pp. 109-141

⁹⁵ Ibid

⁹⁶ Damas Hounsounon, *Décentralisation et qualité de l'offre de services socio-publics en Afrique subsaharienne*, Afrobarometer Working Papers, 2016, p.7

⁹⁷ Kaïd Tlilane Nouara, *Le service public local au service du développement durable, Marché et organisations*, 2009/1 N° 8, p. 79-102. DOI : 10.3917/maorg.008.0079

⁹⁸ Sayah J. cité par Kaïd Tlilane Nouara, Ibid

décentralisation et le développement de l'intercommunalité⁹⁹. Comparativement à d'autres pays unitaires y compris au sein de l'Union Européenne, la France dispose d'un système financier local beaucoup plus décentralisé et se classe au second rang, derrière la Suède et devant notamment les autres pays de l'Europe du nord¹⁰⁰. Tout d'abord, cela s'explique par une autonomie financière locale forte aussi bien du point de vue de la mobilisation des ressources (impôts, transferts et emprunts) que de celui de l'usage des ressources¹⁰¹. Par ailleurs, les exécutifs locaux jouent un rôle offensif dans les politiques de décentralisation et ce quel que soit le domaine concerné : politique, financier et budgétaire, technique et administratif¹⁰².

Parallèlement, au niveau des États régionaux comme l'Espagne ou l'Italie, cette relation (entre la décentralisation et le droit des finances locales) est beaucoup plus marquée. Dans ces deux États, les entités régionales ou locales disposent d'une très forte autonomie. Du point de vue des activités financières (et fiscales en particulier), l'autonomie des entités locales est fortement encadrée et se développe par l'accroissement des ressources fiscales et du pouvoir fiscal local¹⁰³.

En Italie par exemple, la conception du droit des finances locales est liée au fédéralisme fiscal, au point que les ressources fiscales propres et les ressources partagées avec l'État permettent aux collectivités locales de financer l'ensemble de leurs compétences¹⁰⁴.

De la même manière, en Espagne, l'existence et l'exercice d'un pouvoir financier et fiscal local est affirmé. En effet, la forte autonomie fiscale développée au profit des collectivités

⁹⁹ Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique / Direction générale des finances publiques, *Mémento financier et fiscal du Maire*, Nouvelles Imprimeries Champenoises, 2006, p.10

¹⁰⁰ Guy Gilbert, *Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : Tendances et perspectives*, Symposium organisé par la Commission sur le Déséquilibre Fiscal Québec, 13 – 14 Septembre 2001, p.3

¹⁰¹ Ibid

¹⁰² Patrick Le Lidec, *Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, Op.cit., p.112

¹⁰³ Romaric Nazon, *Le régionalisme fiscal initiateur d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie*, GFP N° 2-2020 / Mars-Avril 2020, pp.50-51

¹⁰⁴ Ibid., p.50

infra étatiques, notamment des communautés autonomes, constitue un moyen de responsabiliser, sous l'angle financier et fiscal, les entités locales¹⁰⁵.

En ce qui concerne les États fédéraux, en dépit de leur différence par rapport aux modèles unitaires et régionalisés, leur système financier permet de comprendre leur évolution au sein du système fédéral. Ce modèle est très répandu aux États Unis, au Canada, en Suisse, en Argentine ou encore en Allemagne. A l'image des collectivités locales ou régionales, les États fédérés disposent d'une large autonomie tant du point de vue politique administratif que financier. A juste titre, aux USA par exemple, en dépit des différences existant entre les États¹⁰⁶, il y a une décentralisation substantielle des revenus en pourcentage du PIB et des dépenses tant pour les États que pour les administrations locales¹⁰⁷.

En somme, quelle que soit la forme de décentralisation adoptée, les finances locales restent et demeurent un instrument indispensable. En Haïti, cette démarche n'est pas esquivée par le législateur. En son article 217, la Constitution de 1987 prône la « décentralisation des finances publiques ». Cet article précise que « les finances de la République comportent deux composantes : les finances nationales et les finances locales. Leur gestion respective est assurée par des organismes et mécanismes prévus à cet effet. L'exécutif est tenu de prévoir un mode de consultation des collectivités territoriales pour toute démarche intéressant les finances locales »¹⁰⁸. En vertu de cette clause constitutionnelle, le couple « décentralisation et finances locales » devient l'un des axes fondamentaux de la nouvelle organisation de l'État. Ainsi, les collectivités décentralisées se sont vues attribuer nombre de compétences fiscales et financières en référence de la loi constitutionnelle de 1987. Ces dispositions ont été prolongées et précisées par d'autres outils juridiques tels que : le décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des collectivités territoriales, la loi du 20 août 1996 établissant la contribution au fonds de gestion et développement des collectivités territoriales

¹⁰⁵ Ibid., p.51

¹⁰⁶ La Constitution de chaque État peut imposer des limites additionnelles aux pouvoirs de l'État en matière de revenus. En général, la Constitution et la législation de chaque État délimitent aussi les pouvoirs des administrations locales en matière de revenus. Par conséquent, le rôle de l'État comparativement à celui des administrations locales diffère considérablement d'un État à l'autre en matière fiscale. La Constitution nationale impose également des limites aux administrations locales, mais dans la même mesure qu'elle en impose aux États. Ref : William F. Fox, *La décentralisation aux États-Unis : quelle direction le pays a-t-il prise?*, Septembre 2001, pp.3-4

¹⁰⁷ Ibid

¹⁰⁸ Const. du 29 mars 1987 amendée, art.217, journal officiel Le Moniteur n° 96, mardi 19 juin 2012

(CFGDCT) ou encore le décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes.

Toutefois, dans le contexte d'Haïti, les finances locales constituent l'un des enjeux majeurs pour les collectivités locales. En effet, les ressources locales sont faiblement organisées et ne permettent pas aux autorités locales d'assurer pleinement les services publics locaux. Dans un tel contexte, une réflexion scientifique orientée sur l'effectivité des finances locales en Haïti est d'une importance capitale.

II.- Les orientations de la recherche

Ces orientations conduisent tout d'abord à justifier l'intérêt de la recherche (A), puis à présenter les méthodes utilisées et les obstacles rencontrés (B) avant d'exposer la problématique et le processus de recherche (C).

A.- L'intérêt de la recherche

En théorie comme dans la pratique, la décentralisation et le droit des finances publiques locales sont indissociables¹⁰⁹. En effet, le constituant de 1987 a créé et hissé les collectivités territoriales au rang des institutions publiques autonomes distinctes de l'État. A travers ce mouvement réformateur et d'institutionnalisation, il a donc posé les fondements juridique et technique de la décentralisation, les conditions d'existence des entités décentralisées et les moyens à la fois politiques, administratifs, financiers et techniques qu'elles doivent disposer pour exercer leurs compétences. Notons que la garantie de cette institutionnalisation des pouvoirs locaux dépend de leur pouvoir politique, administratif et surtout financier et fiscal. Comme cela a pu être souligné par le docteur Cossoba Nanako : « une liberté n'a de sens que si elle peut être exercée en droit et en fait »¹¹⁰.

Cependant, il importe de souligner que, même si le législateur a favorisé la mise en œuvre de la décentralisation, 34 ans après, des interrogations ne cessent de soulever sur son avenir et celui des collectivités territoriales. Pour Joram Vixamar, si la création des collectivités

¹⁰⁹ Voir Papa Alassane Ndir et al., *Décentralisation fiscale et finances locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services au Sénégal/ Rapport Final*, Août 1999, p.7

¹¹⁰ Cossoba Nanako, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Op.cit., p.17

territoriales est une réalité constitutionnelle, il n'en demeure pas moins que le fonctionnement de ces dernières soulève bien des questions¹¹¹. Quant Julien Méron, il estime que, dans le cadre de l'organisation du paysage territorial haïtien, les efforts d'unification et de réglementation sont restés lettre morte au point que l'État haïtien s'est souvent réduit sur le plan territorial à la capitale Port au Prince, et à ses environs¹¹². Pour cet auteur, la consolidation de l'État doit impérativement passer par la redéfinition des espaces de pouvoir et par la régulation juridique des relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales¹¹³.

Au plan des finances locales en particulier, la situation des organismes territoriaux reste un sujet de débat et de préoccupation. Selon Michèle Oriol, les collectivités territoriales ont été incapables de résoudre les problèmes auxquels fait face la population à cause de leurs ressources financières limitées, de leur inaptitude à fournir des services publics et de leur incapacité à exister¹¹⁴. Dans un tel désert de ressources, la sociologue et l'actuelle Secrétaire exécutif du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT)¹¹⁵ estime que la participation des administrations locales aux côtés de l'État dans les grandes décisions publiques devient alors futile¹¹⁶.

Aujourd'hui, le débat sur la situation dramatique des finances locales en Haïti se pose avec acuité. En effet, les dispositifs juridiques antérieurs et les prolongements législatifs et exécutifs de la révision constitutionnelle de 1987, notamment les cinq décrets présidentiels de

¹¹¹ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.45

¹¹² Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Op.cit.

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Michèle Oriol, *L'utopie territoriale (rapport sur les collectivités territoriales et la décentralisation)*, PIRED, 1995, p.13

¹¹⁵ Le CIAT est une institution créée par un arrêté du Premier ministre Michèle Duvivier Pierre-Louis, journal officiel Le Moniteur n° 25, 19 mars 2009. En termes d'attributions, il est chargé de définir, de coordonner et d'harmoniser les actions du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, de protection et de gestion des bassins versants, de gestion de l'eau, de l'assainissement, de l'urbanisme et de l'équipement ; d'assurer la révision du cadre légal, réglementaire et institutionnel de l'aménagement du territoire ou de garantir une répartition harmonieuse des ressources humaines, techniques et financières qui permet la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire et prend en compte le développement des collectivités territoriales.

¹¹⁶ Michèle Oriol, *L'utopie territoriale (rapport sur les collectivités territoriales et la décentralisation)*, Op.cit., p.13

2006¹¹⁷ portés sur la décentralisation et le développement des collectivités territoriales, n'arrivent pas à atténuer les interrogations quant à l'existence réelle d'un système financier local. Ces interrogations ont d'ailleurs fait échos dans plusieurs travaux réalisés par de nombreux chercheurs¹¹⁸ ou hommes politiques haïtiens comme l'ancien Président de la République Jocerleme Privert¹¹⁹ ou l'ancien Premier ministre Enex Jean-Charles¹²⁰.

En somme, au-delà des simples constats d'inefficacité, il apparaît indispensable, à partir des expériences, bilans et enseignements tirés de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, de s'interroger sur les conditions d'existence et de mise en œuvre des finances locales en Haïti. De ce point de vue, l'intérêt d'une telle recherche est incontestable lorsqu'on sait que le développement du droit des finances locales est la garantie d'une bonne conduite de la décentralisation et d'une bonne exécution des compétences des institutions locales décentralisées.

Pour le Professeur Jean-François Picard, les finances locales englobent à la fois, « la notion de collectivité territoriale, les différents organes de celle-ci, les dépenses locales parmi lesquelles les interventions économiques, les recettes locales avec au premier plan la fiscalité locale »¹²¹. Ainsi, par ce caractère transversal et sa place dans l'évolution du droit public, les finances locales semblent constituer l'un des instruments privilégiés de transformation de

¹¹⁷ Décret définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, Le Moniteur n° 55, 1^{er} février 2006 ; Décret fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales, Le Moniteur n° 49, 30 mai 2006 ; Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale, Le Moniteur n° 2, 2 juin 2006 ; Décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale, Le Moniteur n° 56, 13 juin 2006 ; Décret portant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale, Le Moniteur, 7 juin 2006

¹¹⁸ Citons, en autres, Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit. ; Christophe Providence, *Le système aide-projet mondial et la problématique du développement en Haïti : quelles externalités locales*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université des Antilles, 2015 ; Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Haïti Perspectives, vol. 4, n° 3, Automne 2015 ; André Lafontant Joseph, *La mobilisation fiscale communale : la voie du développement des communes*, Bibliothèque nationale d'Haïti, Port au Prince, Haïti, 2013 ; Frédéric-Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, Haïti, 2009 ; Gélén I. Collot, *Traité de droit fiscal : Contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince, Haïti, 2006 ou Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Cahiers Universitaires, Port-au-Prince, Haïti, 2004

¹¹⁹ Voir Jocerleme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Le Béréen, Bibliothèques et Archives du Québec, Canada, 2013 ou *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Le Béréen, Québec, Canada, 2006

¹²⁰ Voir Enex Jean-Charles, *Manuel de droit Administratif Haïtien*, Op.cit

¹²¹ Jean-François Picard, *Manuel des finances locales*, LexisNexis, Paris, France, 2013

l'administration publique territoriale. La clarification de cette présupposition se place au cœur de la présente recherche, pour laquelle, il convient de préciser les méthodes utilisées et les obstacles rencontrés.

B.- Les méthodes utilisées et les obstacles rencontrés

S'agissant de la méthodologie, deux grandes démarches sont mises en œuvre. La première est orientée autour d'une recherche documentaire dans le but d'atteindre la connaissance la plus approfondie sur les finances publiques locales. Pour cela, de nombreux travaux scientifiques et techniques (ouvrages, revues...), ont collectés et analysés afin de comparer des théories développées par certains chercheurs et universitaires, politiques, spécialistes et d'autres acteurs sur la question du droit des finances locales en particulier ou dans d'autres domaines, car « le droit ne cesse d'être rapproché ou confondu avec d'autres domaines voisins »¹²². En particulier, cette méthode permet de garantir, au regard des modèles internationaux, la pertinence de la recherche en ayant une vision sur l'instauration et l'ouverture de la question des finances publiques locales dans des États confrontés à des problématiques similaires à celles d'Haïti. Il s'agit ici par exemple de certains pays en développement du continent africain (Ethiopie, Rwanda, Cameroun,...).

En effet, pour Boris Barraud, le droit, sans le verbe qui l'exprime, est nu¹²³. Pour cet auteur, les législateurs chargés de produire les règles et institutions positives, autant que la doctrine, dont la tâche est de décrire et d'expliquer l'œuvre des législateurs, seraient démunis s'ils n'avaient plus à disposition leur principal outil de travail : le langage juridique¹²⁴. Appliquée à la conceptualisation de la recherche, cette démarche est utilisée afin de chercher à connaître la réalité profonde des choses, « leur vérité » cachée sous les apparences, superficielles, auxquelles nous nous attachons le plus souvent¹²⁵. De surcroît, elle permet de prendre de la hauteur par rapport à la connaissance du sujet¹²⁶.

¹²² Frédéric Rouvière, *Qu'est-ce qu'une recherche juridique ?* In *L'évaluation de la recherche en droit : enjeux et méthodes*, Bruylant, 2014, p.117-137

¹²³ Boris Barraud, *la Science et la doctrine juridiques à l'épreuve de la polysémie des concepts*, Université Saint-Louis - Bruxelles | « Revue interdisciplinaire d'études juridiques » | Volume 76 | 2016 | pages 5 à 47

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Francis-Paul Bénéit, *notions et concepts, instruments de la connaissance juridique*, In *mélange en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p.23

¹²⁶ Florent Gaullier-Camus, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, LGDJ et Lextenso édition, 2019, pp.76-77

La seconde méthode vient au renforcement de la première et met en évidence des travaux de terrain (entretiens semi-directifs, enquêtes...). A travers cette approche, des techniques d'observation participative et d'expérimentation de certains dispositifs développés sont également mises en œuvre, car « pour qu'il y ait de la connaissance juridique, un élargissement de ce que l'on entend par "fait" ou "pragmatisme" semble indispensable : sans cela les textes juridiques pourront être tout au plus décrits ou paraphrasés, mais non connus et théorisés »¹²⁷. Il s'agit en effet d'une démarche qui permet de comprendre la réalité du droit des finances publiques locales en Haïti et celle des organismes publics locaux évoluant sur le territoire haïtien. Cette approche *in concreto* permet de coller au réel, avec le regard de la pratique¹²⁸. L'idée ici c'est aller vers la recherche d'une conciliation entre théories et pratiques de terrain.

Quant aux difficultés de la recherche en Haïti, elles se posent tant sur le plan documentaire que sur le terrain. Tout d'abord, il importe de souligner les carences de la production scientifique et des données qu'elles soient techniques ou statistiques. Il faut souligner également le déficit d'informations pertinentes et actualisées sur l'évolution des finances locales. Dans le cadre des études générales sur la décentralisation, la question des finances locales n'est traitée que partiellement. Il n'existe pas d'études spécifiques majeures (thèses, ouvrages spécialisés, manuels généraux, articles...) relatives aux finances locales en Haïti, ce qui empêche d'avoir une véritable vision d'ensemble sur la question au plan national. Néanmoins, pour assurer la cohérence et l'objectivité de la recherche, les quelques travaux antérieurs abordant partiellement le sujet seront bien entendu pris en compte, car ils contribuent à alimenter la recherche et à légitimer le fondement d'une nouvelle approche sur la question des finances locales.

Lors des approches de terrain, le chercheur est confronté à des difficultés qui se traduisent par la réticence de certains dirigeants et cadres locaux à partager des informations et les données pertinentes (notamment fiscales et financières) quant au fonctionnement et à l'évolution de leur administration. Ces obstacles ne sont pas liés à la volonté de respecter un quelconque secret professionnel, mais tout simplement à un manque de compétences et de compréhension vis-à-vis d'un tel travail de recherche. En réalité, cette pratique datant depuis de très

¹²⁷ François Colonna D'Istra, *Le concept de concept juridique*, Revue de la recherche juridique, n° 26, 2012, p.2247

¹²⁸ Florent Gaullier-Camus, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, Op.cit., p.77

nombreuses années, n'est pas sans conséquence sur la conduite d'une recherche pour laquelle il faut confronter théories et pratiques. Cette situation est le résultat du déficit de professionnalisme de certains responsables et personnels des collectivités décentralisées, qui se traduit souvent par une inadéquation entre leur profil et les exigences des fonctions qu'ils exercent. A cette catégorie s'ajoutent des parlementaires (députés et sénateurs), membres des commissions parlementaires chargées de la décentralisation et des collectivités territoriales ou des finances publiques. Malgré nos multiples demandes formelles (par écrit notamment), ces derniers n'ont jamais accepté de nous recevoir pour échanger (sous forme d'entretiens semi directifs) sur la question. Leur bilan accablant quant à l'action des pouvoirs locaux se combine avec leur désintérêt au regard des recherches scientifiques abordant cette question.

Par ailleurs, il convient de préciser que depuis le début de l'année 2018, le pays traverse une grave crise politique et socio-économique sans précédent. Aujourd'hui, il devient la proie de la violence et de « l'insécurité »¹²⁹. Ces deux faits marquants, qui se distinguent par leur caractère endémique, sont conduits par des gangs armés. Ce phénomène affecte l'ensemble des départements du pays particulièrement le département de l'Ouest et la région métropolitaine de Port-au-Prince (département de transit pour plusieurs autres départements du pays). C'est en effet une situation qui provoque autant de difficultés, car elle a rendu impossible certains déplacements envisagés (d'un département à l'autre) dans le cadre des études de terrain en lien avec la présente recherche.

En somme, et au-delà de ces précisions méthodologiques et des obstacles susmentionnés, il apparaît fondamental de s'interroger véritablement sur la place des finances locales dans l'organisation du système territorial haïtien.

C.- La problématique et le processus de recherche

Depuis de très nombreuses années et dans la plupart des États décentralisés, les finances publiques locales occupent une place de plus en plus importante dans l'organisation de la

¹²⁹ Caractérisée particulièrement par le kidnapping, on assiste aujourd'hui à une véritable extension du phénomène à un niveau inquiétant. Le nombre de kidnappings atteint des records, soit officiellement 124 entre janvier et août 2020, pendant qu'on peut sur une base informelle répertorier 1 270, soit presque 160 cas par mois. Réf. Laënnec Hurbon, *Les Kidnappings ou le retour du refoulé de la traite* [en ligne], disponible sur : www.lenouvelliste.com. Notons par ailleurs que malgré l'accroissement spectaculaire de l'insécurité, l'État se montre de plus en plus absent, d'autant que des gangs armés dont les liens avec le pouvoir central ont été démontrés, agissent en toute impunité.

décentralisation et dans la mise en œuvre des compétences des pouvoirs publics locaux. Dans ce contexte, l'étude de cet instrument juridique (les finances locales), dans le contexte de la décentralisation en Haïti, est nécessaire afin de comprendre son évolution dans le cadre de la mise en œuvre de l'action publique locale.

En réalité, l'histoire a montré que le développement du droit des finances locales ou du principe de libre administration et de l'autonomie des collectivités territoriales haïtiennes a été assez chaotique. La grande instabilité qui a accompagné la transformation de l'État haïtien en un « État unitaire et décentralisé » n'a pas été maîtrisée, même après 1987. La situation financière des entités décentralisées a entraîné un cycle de débats interminables.

S'il est admis que la Constitution du 29 mars 1987 a défini les collectivités locales comme étant des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie politique, administrative et financière, il s'agit de s'interroger sur la réalité de leurs moyens financiers. En outre, il convient d'apprécier les effets des financements publics au profit de la population locale. Ces interrogations justifient pleinement l'objectif visé par cette recherche doctorale consacrée au système des finances locales en Haïti. La présente recherche s'inscrit dans la dynamique d'un double mouvement.

Le premier est de type démonstratif. En effet, le système financier local, étant un élément qui est au centre de tout processus de décentralisation, demeure une source de confusion, eu égard les lois régissant son fonctionnement et celui des collectivités territoriales. Il ne donne aucune garantie aux organismes territoriaux de pouvoir exercer leurs compétences, en prenant en charge leur propre développement. Du point de vue fiscal, le pouvoir de décision des administrations locales se trouve au second plan. En matière de financement local, les concours financiers externes incluant, entre autres, les dotations financières de l'État, le recours à l'emprunt, les revenus du domaine et des services publics locaux ou le financement en matière de coopération décentralisée, sont en grande partie dégradés. D'où l'intérêt de démontrer que le système financier des entités décentralisées est notoirement dépassé et nécessite une profonde refondation (Première partie).

Le second mouvement poursuit un objectif réorganisationnel. Lorsqu'on observe la réalité haïtienne et même ailleurs, on constate que les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées, non seulement, par les usagers des services publics locaux, mais aussi et surtout, par le pouvoir central pour l'implémentation de son programme de développement. Pour

autant, elles ne disposent pas de moyens pour financer leurs dépenses. Dans un tel contexte, les finances publiques locales, comme l'un des outils fondamentaux pouvant permettre aux pouvoirs locaux de dynamiser leur fonctionnement, doivent être refondées par la recherche d'un modèle adapté (Deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE

UN SYSTÈME FINANCIER LOCAL DÉPASSÉ NÉCESSITANT UNE PROFONDE REFONDATION

D'une manière générale, les finances publiques suscitent aujourd'hui beaucoup d'intérêts et la question engendre de nombreux débats au niveau international. Comme cela a pu être souligné: « pour tous les pays du monde, les finances publiques sont un sujet de préoccupation constante »¹³⁰ et « elles sont au premier plan de l'actualité »¹³¹. Au niveau local, bien que les finances publiques constituent un enjeu de la démocratie locale¹³², il est évident qu'elles doivent faire l'objet d'une consolidation structurelle et permanente afin que les collectivités territoriales puissent assumer pleinement leurs responsabilités et se positionner comme de véritables acteurs de décision.

Certains auteurs comme Philippe Bezes¹³³ ou Michel Bouvier¹³⁴ tendent à démontrer que sans une consolidation financière importante, l'État (dans le cadre des États unitaires et décentralisés) et les collectivités locales restent et demeurent des acteurs inactifs du développement. Cette conception est largement partagée. A cet égard, Alexandre Desrameaux, pour qui les finances publiques tiennent une place de plus en plus importante dans les débats publics, a précisé que « sans moyens financiers, il est difficile d'appliquer et de faire respecter les décisions publiques »¹³⁵. En ce sens, « les décisions financières et budgétaires doivent être prises en tenant compte de données politiques, économiques et sociales, nationales et internationales, qu'elles contribuent en même temps à faire évoluer »¹³⁶.

¹³⁰ Luc Weber, Préface, *Les finances publiques : un sujet de préoccupation*, In Luc Weber (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif_La suisse*, Economica, Paris, France, 1992, p.1

¹³¹ François Adam, Olivier Ferrand et Remy Rioux, *Finances publiques (2^e édition)*, Presse des Sciences Po et Dalloz, Paris, France, 2007, p.23

¹³² Voir David-André Camous, *L'essentiel des finances publiques locales*, Ellipses, Paris, France, 2010, p.7

¹³³ Philippe Bezes et Alexandre Sine, « Introduction : Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », in Philippe Bezes et Alexandre Sine (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2011, p. 17 : « les finances publiques [...] apparaissent au cœur des processus de construction et de transformation des États. Révélateur privilégié de conflits et de compromis sociaux et objet de nombreuses régulations politiques, elles constituent un terrain essentiel où se produisent, à travers les prélèvements et les dépenses, l'affirmation de choix politiques, la constitution et la reconnaissance de groupes sociaux et des processus de redistribution dans la société ».

¹³⁴ Michel Bouvier, cité par David Rochon, *Libre administration des collectivités locales et finances locales*, In Michel Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, LGDJ, Paris, France, 2004, p. 225 : « Si l'on entend accorder un véritable pouvoir de décision aux collectivités locales, la libre administration ne peut se limiter à un principe de libre disposition de ressources concédées par l'échelon supérieur, ni à un principe de garantie d'un niveau de ressource suffisant ; elle implique d'assurer un certain pouvoir, même limité, de détermination du niveau et/ou de la nature des ressources locales »

¹³⁵ Alexandre Desrameaux, *Finances publiques*, PUF, 2013, p.9

¹³⁶ Ibid

Mais le corpus juridique formé par la Constitution et les textes de loi portant sur la décentralisation et le développement des collectivités locales sur lesquels sont assis le système financier local haïtien et les institutions territoriales décentralisées, est très peu développé. Les collectivités territoriales ne jouissent, même dans une moindre mesure, d'aucune garantie constitutionnelle, en qui concerne leur statut de personnes morales autonomes sur le plan financier et administratif. Elles se trouvent enfermées dans un système à bout de souffle (Titre I). En effet, de nombreuses tentatives ont été réalisées après 1987. Les prolongements législatifs et exécutifs¹³⁷ de la révision constitutionnelle 1987, les avancées en matière de décentralisation territoriale, sont des exemples très clairs. Néanmoins, les collectivités locales ne disposent toujours pas de dispositifs juridiques efficaces et de moyens financiers suffisants pour exercer leurs compétences. Elles sont toujours à la recherche d'une amélioration de leur système financier, mais qui semble, *in fine*, introuvable (Titre II).

¹³⁷ Sur ce sujet, plusieurs instruments juridiques ont vu le jour : le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des Collectivités territoriales, Le Moniteur n° 22, 15 janvier 1988 ; la Loi du 20 août 1996 établissant la C.F.G.D.C.T, Port au Prince, Le Moniteur # 64-A, 20 août 1996, le Décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, 1^{er} février 2006, Le Moniteur # 57, 14 juin 2006

TITRE 1

UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

La Constitution de 1987¹³⁸, dans son préambule même, a imposé la décentralisation comme mode d'organisation du pouvoir administratif haïtien, avec la mise en place des collectivités locales jouissant de « l'autonomie administrative et financière »¹³⁹. Certes, la décentralisation a un coût et elle est exigeante. Mais, elle est en revanche indissociable des principes ou des lois régissant son évolution, et elle est également intimement liée au programme de développement économique et social mis en place au sein des États unitaires et décentralisés. Appréhendée par beaucoup de pays, « la décentralisation est un moyen d'engager autrement le processus de développement et elle privilégie les initiatives des acteurs de terrains, ceux-là mêmes qui sont confrontés dans leur vie quotidienne aux problèmes et à la réalité des populations locales »¹⁴⁰.

Pour de nombreux observateurs, que ce soit au niveau national ou international, ce qui fait l'essence même de la décentralisation, c'est le fait d'octroyer aux entités territoriales décentralisées de réels instruments juridiques et techniques, pour bien accompagner et développer leur territoire. Sur le plan strictement juridique, c'est l'existence et l'affirmation du principe de libre administration des collectivités locales, concrétisé par la personnalité morale et l'autonomie « administrative et financière ».

Institutionnellement, certains pays sous-développés héritiers des systèmes coloniaux ont souvent bâtis leur système politique et institutionnel sur les modèles des pays colonisateurs. A cet égard, Haïti a reproduit le système institutionnel français. Sur la question de la territorialisation de l'action publique locale, le législateur a constitutionnalisé des principes tirés du droit français, « l'administration des collectivités locales se fait librement par des conseils élus, l'existence de l'autonomie administrative et financière ... ». Cependant, en termes d'organisation et d'application, l'incompatibilité demeure.

¹³⁸ Constitution de la République d'Haïti, 29 mars 1987 amendée, Préambule, alinéa 7: « Le peuple haïtien proclame la présente constitution pour instaurer un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective »

¹³⁹ Constitution de la République d'Haïti, 29 mars 1987: article 66 « la commune a l'autonomie administrative et financière. Article 77 « Le département est une personne morale. Il est autonome ».

¹⁴⁰ Partenariat pour le développement municipal et l'Observatoire de la décentralisation, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Editions KARTHALA, Nouvelle Imprimerie Laballery, Clamecy, France, 2003, p17

Si en effet, « les pouvoirs publics ne peuvent mener à bien aucune politique s'ils ne disposent pas des moyens financiers correspondants »¹⁴¹, en Haïti et dans le domaine des finances locales en particulier, l'expérience a montré que le pouvoir public local n'est pas opérationnel et n'est pas à même de servir la population locale. Il s'agit en effet d'un système imparfait qui subit la maladresse des dirigeants tant locaux que nationaux, l'anachronisme de l'appareil étatique, le manque de conscience des citoyens. En conséquence, on ne peut que constater la réalité d'une structure institutionnelle et financière totalement dégradée (Chapitre 1) et d'une situation juridique singulière au regard des expériences étrangères (Chapitre 2).

¹⁴¹ Alexandre Desrameaux, *Finances publiques*, Op.cit., p. 4

CHAPITRE 1

UNE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ET FINANCIÈRE DÉGRADÉE

Traditionnellement, la logique décentralisatrice veut que tous les États décentralisés s'organisent de manière à ce que les entités infra étatiques disposent des moyens pour répondre à leur besoin, ce qui entre dans le cadre « de la territorialisation de l'action publique »¹⁴². Le législateur haïtien entre dans cette même logique décentralisatrice, puisqu'il prévoit pour que les collectivités locales assument leurs responsabilités sociales, politiques et économiques ; et pour qu'elles prennent en charge les besoins de la population locale et participent à l'action publique, il faut qu'elles soient institutionnalisées et disposées d'un système financier adéquat.

Aujourd'hui, la prééminence de l'institutionnalisation des administrations locales décentralisées et de leur système de financement suscite de grands intérêts et de nombreux débats au niveau international. Les entités territoriales décentralisées dont les compétences sont déterminées selon le « critère de l'intérêt public »¹⁴³, depuis leur création et de part même leur origine, semblent loin d'être des entités institutionnalisées et dotées d'une organisation financière adaptée. Pour clarifier cette présupposition, on verra, d'une part, que le contexte institutionnel dans lequel évoluent les collectivités locales, apparaît largement défaillant (Section 1) et d'autre part, que leur contexte politique est souvent défavorable (Section 2).

Section 1.- Un contexte institutionnel défaillant

Lorsqu'on étudie le contexte institutionnel des finances locales, on constate qu'au regard des exigences constitutionnelles et légales, elles apparaissent placées au second plan (I). Aussi, en observant la réalité des pouvoirs exercés au niveau local, on verra que ce ne sont que des pouvoirs locaux impotents (II).

I.- Des finances locales au second plan

La complexification et la dégradation des finances locales s'expliquent par leur caractère marginal (A) et aussi par un environnement socio-économique local dégradé (B).

¹⁴² Il s'agit d'un « principe revendiqué par les promoteurs de certaines politiques publiques, autour de l'idée selon laquelle c'est localement que doivent être définis les problèmes à prendre en charge collectivement et que c'est tout aussi localement que doivent être pensées les solutions pour y répondre », Alain Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 76

¹⁴³ Sur ce sujet, voir Enex Jean Charles, *Manuel de Droit Administratif Haïtien*, Op.cit., p.81

A.- Le caractère marginal des finances locales

En effet, « l'histoire des finances publiques renseigne sur l'évolution des rapports de force, des luttes de pouvoir auxquelles se livrent les institutions politiques entre elles depuis des siècles »¹⁴⁴. Cette conception générale paraît être en corrélation avec un principe juridique déjà affirmé selon lequel « les finances publiques sont un fait de l'homme, on veut dire par là, qu'elles sont un fait culturel et plus encore un fait politique »¹⁴⁵.

Le fondement des finances locales semblent résider dans cette logique, laquelle se manifeste par la décentralisation, qui peut être définie comme : « un transfert d'une partie du pouvoir, des compétences et des ressources financières de l'État à des autorités locales élues instituées en collectivités locales »¹⁴⁶. A partir de là, analyser les finances locales implique de prendre de la distance lorsqu'il s'agit d'étudier les finances des collectivités territoriales des pays sous-développés ou encore des pays pauvres comme celui d'Haïti. Il s'agit donc d'apprécier et d'analyser, dans un premier temps, le poids des administrations publiques locales dans les recettes publiques (1) puis dans un second temps, le poids des collectivités locales dans les dépenses publiques (2).

1.- Le poids des administrations publiques locales dans les recettes publiques

Les finances locales apparaissent de plus en plus importantes pour mettre en œuvre la décentralisation¹⁴⁷ et les politiques publiques locales¹⁴⁸, du fait de la montée en puissance des compétences et des responsabilités des institutions locales. Par contre, en Haïti, la consolidation des institutions locales ne font pas consensus entre les acteurs. Elles sont marginalisées, alors même « qu'elles sont le levier de l'exercice des compétences des

¹⁴⁴ Alexandre Desrameaux, Op.cit., p.4

¹⁴⁵ Michel Bouvier, « Avant-propos », In Michel Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.6

¹⁴⁶ Philippe Coquart et al., *Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique Subsaharienne : Le cas de l'Afrique de l'Ouest*, septembre 2010, p.2

¹⁴⁷ Par son objet, « les finances locales consistent à étudier les pouvoirs financiers attribués aux collectivités territoriales pour remplir les missions qui leur sont confiées dans le cadre constitutionnel ». Réf. Loïc Levoyer, *Finances locales*, 2^e édition, imprimerie CHIRAT, France, 2012, p. 9

¹⁴⁸ Denys Lamarzelle, *Les cadres territoriaux*, Editions du Papyrus, France, 2014, p.138

collectivités territoriales décentralisées et donc de l'offre des services aux populations »¹⁴⁹. Dans beaucoup d'États unitaires et décentralisés, quel que soit leur niveau de développement, le débat existe depuis des décennies quant à la possibilité de donner un nouveau souffle aux collectivités locales par une réorganisation du système financier local. En Haïti, ce débat reste stérile. Etant « l'un des pays les plus pauvres de la planète »¹⁵⁰, la complexité est d'autant plus réelle que certains observateurs comme Frédéric G. Chéry¹⁵¹, André L. Joseph¹⁵² voient les finances locales comme un dispositif incontournable pour refonder les structures territoriales haïtiennes.

L'analyse du poids des collectivités locales, en lien avec le principe de la décentralisation financière, dans les recettes générales de la République permet de souligner les enjeux et les difficultés du développement local. Cependant, le fait d'affirmer la décentralisation financière comme principe suppose que les décisions notamment en matière financière reposent sur des choix précis et affirmés.

En 1980, Jean Cluzel¹⁵³ l'a démontré en ce qui concerne des choix budgétaires à faire pour assurer des lendemains meilleurs aux citoyens. Après plusieurs décennies, cette idée défendue par Cluzel fait son chemin. A juste titre, Alexandre Desrameaux, à propos des relations entre les finances publiques et la société, a pu souligner que « les décisions en matière de finances publiques traduisent des choix de la société, selon qu'on impose telle ou telle catégorie d'individus, tel ou tel type d'activités, selon qu'on prévoit de dépenser les deniers publics pour soutenir telle ou telle catégorie d'individus, tel ou tel type d'activités »¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Partenariat pour le développement municipal et l'Observatoire de la décentralisation, *Etat de la décentralisation en Afrique*, op cit, p.9

¹⁵⁰ D'après une étude du Wall Street journal (en ligne) réalisée à partir des données de la Banque Mondiale, Haïti est classée comme le pays le plus pauvre du monde où plus de 68% de la population vit dans la pauvreté extrême.

¹⁵¹ Voir Frédéric-Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.61

¹⁵² Voir André Lafontant Joseph, *La mobilisation fiscale communale : la voie du développement des communes*, Op.cit., p.37

¹⁵³ Jean Cluzel, *Finances publiques et pouvoir local*, Librairie de Droit et de Jurisprudence, Paris, France, 1980

¹⁵⁴ Alexandre Desrameaux, *Finances publiques*, Op.cit., p.5

Sur le plan comparatif et si l'on prend l'exemple de certains États européens le poids des administrations locales décentralisées dans les recettes publiques est relativement important. Par exemple, en France¹⁵⁵, les recettes des administrations publiques locales s'élèvent à 270 Md€ en 2019 (après 262 Md€ en 2018), soit 11,1 % du PIB et 21,4 % des recettes publiques. Parallèlement les collectivités infra étatiques¹⁵⁶ au niveau de l'Italie, des Pays Bas, de l'Allemagne, de l'Espagne, avec respectivement 31 %, 35 %, 47 % et 55 % du PIB en 2019, connaissent une part beaucoup plus importante dans les recettes publiques.

En Haïti, l'expérience montre que le poids de l'administration publique locale reste très faible au regard des recettes publiques générales. L'autonomie financière attribuée aux collectivités locales par les constituants de 1987 reste largement virtuelle. Les tableaux ci-dessous entre 1990 et 2000 (les années marquant le début de la décentralisation territoriale haïtienne), montrent que la part des collectivités locales dans les recettes publiques reste insignifiante, que ce soit au niveau du PIB du pays ou encore au niveau des recettes fiscales totales.

Tableau 1¹⁵⁷ : Recettes communales¹⁵⁸ par rapport au PIB

Années	Recettes communales	PIB à prix courants	Recettes communales/ PIB
1990-1991	25,1	15,917	0.0016
1991-1992	25,4	15020	0.0017
1992-1993	25,2	19894	0.0013
1993-1994	24,7	30928	
1994-1995	32,4	35265	0.0009
1995-1996	62.1	42744	0.0015

¹⁵⁵ L'observatoire des finances locales, *Les recettes des administrations publiques locales*, octobre 2020

¹⁵⁶ Ibid

¹⁵⁷ MICT, BRH, cité par Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Op.cit., p.96

¹⁵⁸ Le terme « recettes communales » est utilisé en lieu et place « recettes des collectivités locales » en raison du fait que parmi trois les catégories de collectivités créées par la Constitution de 1987, seule la commune dispose d'une structure institutionnelle réelle.

1996-1997	70.0	51578	0.0014
1997-1998	61.8	59055	0.0010
1998-1999		66442	

Tableau 2¹⁵⁹ : Poids des recettes communales dans les recettes fiscales totales

Années	Recettes communales	Recettes fiscales totales	Recettes communales/ recettes fiscales totales
1990-1991	25,1		
1991-1992	25,4	1136.3	0.022
1992-1993	25,2	1152.3	0.022
1993-1994	24,7	812.7	0.030
1994-1995	32,4	2450.7	0.013
1995-1996	62.1	3436.1	0.018
1996-1997	70.0	4782.28	0.015
1997-1998	61.8	5382.7	0.011
1998-1999		6274.8	

A l'évidence, la situation des années 1990-2000 n'a pas forcément évolué 20 ans plus tard. Alors même que les besoins socio-économiques des administrations locales ne cessent de multiplier, il apparaît que la réalité financière de l'ensemble des collectivités territoriales d'Haïti est de plus en plus dégradée.

¹⁵⁹ MICT, BRH cité par Fritz Deshommes, Op.cit., p. 96

Si l'on se réfère aux statistiques, on peut observer que « le montant des recettes communales, pour tout le pays, avoisinait 600 millions de gourdes, soit 12 millions d'euros (pour 1€=50 gourdes en 2012) et représente 0,05 % des rentrées du budget national, qui étaient de l'ordre de 116 milliards de gourdes en 2011-2012 »¹⁶⁰, soit l'équivalent de deux milliards trois cent vingt millions d'euros. En avril 2015, le ministère de l'Intérieur, lors de la 5^{ème} édition du sommet sur la finance et la technologie, a fait un état des lieux des finances locales. Au cours de cet état des lieux, le ministre de l'intérieur d'alors, Monsieur Ariel Henry, précisait « qu'en termes de recettes propres et d'investissement public local, la réalité des collectivités locales est très dégradée, car 85% des communes dépendent exclusivement des allocations ou dotations versées par le pouvoir central »¹⁶¹. En prenant en compte les chiffres de l'exercice budgétaire 2013-2014¹⁶², le poids des recettes des collectivités locales ne représente qu'un pour cent (1%)¹⁶³ des ressources totales collectées.

Ce triste constat permet de comprendre que les questions de l'élaboration de la stratégie financière ainsi que la mise en place de prospective¹⁶⁴ et de perspective financière des collectivités locales ne sont pas de mise. Or, il s'agit de deux facteurs clés pour le pilotage des actions financières destinées à favoriser et orienter le développement. Le premier consiste à analyser les postes de dépenses et de recettes des administrations locales afin de déterminer à la fois les contraintes pesant sur les budgets locaux et les marges de manœuvres existantes.

¹⁶⁰ Ministère de l'Intérieur, cité par André L. Joseph, *La mobilisation fiscale communale : la voie du développement des communes*, Op.cit

¹⁶¹ 5^{ème} édition du sommet sur la finance et la technologie, avril 2015 [en ligne], disponible sur : <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/143832/Disparite-criante-entre-les-communs>

¹⁶² Aujourd'hui, il est de plus en plus difficile de mesurer le poids des recettes et des dépenses des collectivités locales dans les recettes et les dépenses publiques de l'État sur la base des chiffres récentes. Contrairement à d'autres États comme la France, outre l'Institut haïtien de statistique et d'informatique (IHSI) qui est déjà inefficace, il n'existe pas en Haïti d'institutions spécialisées capables de mener des études sur l'évolution des finances publiques. D'autant plus, l'actualisation des données en ce que concerne les finances locales ou en tout cas les finances publiques est loin d'être une réalité.

¹⁶³ Selon les chiffres avancés, les seules « communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince » collectent plus de 439 millions de gourdes (soit plus de 7 666 783,09 € pour 1€ =57,26 gourdes à l'époque) sur un total de 517 millions de gourdes (9 028 990,57 €) pour l'exercice budgétaire 2013-2014. La commune de Delmas, la plus riche des communes de la zone métropolitaine a perçu plus de 10 millions dollars américains d'impôts et Anse-à-Foleur, la plus pauvre commune dans le département du Nord-Ouest, ne récolte que 631 dollars américains.

¹⁶⁴ Il s'agit d'une démarche d'anticipation. Une démarche à la fois d'analyse et de mise en évidence des enjeux de développement d'un territoire ou encore un apport de connaissance permettant de réduire les incertitudes face à un environnement jugé de plus en plus complexe et incertain. Réf : Serge Huteau, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Editions du Papyrus, France, 2002, p.115

Le second prend en compte la performance financière des structures locales en fonction d'une planification pour anticiper les actions et interventions à travers des projets réels répondant aux attentes des concitoyens.

Pour Alain Guengant et Yann Le Meur, « la prospective financière constitue le principal outil de pilotage financier ex-ante »¹⁶⁵ et « elle exige de valoriser les projets et les choix politiques des dirigeants et de prévoir les évolutions des finances locales »¹⁶⁶. Ces auteurs en analysant la prospective financière qui est, selon eux, l'un des moyens les plus efficaces pour optimiser les finances publiques locales, met l'accent sur « l'importance politique et financière de la prospective ».

Sur le plan politique, « la prospective permet de révéler les marges financières à moyen terme de la collectivité. La programmation pluriannuelle permet également d'afficher les réponses apportées aux attentes de la population, même si toutes ne seront pas satisfaites dans l'immédiat ».

Au plan financier, « la prospective contribue à sécuriser la gestion locale par la recherche anticipée des sources de déséquilibre budgétaire et à renforcer la cohérence des actions sectorielles par un cadrage des moyens respectifs attribués aux services ».

Néanmoins, dans la problématique territoriale haïtienne, le constat est sans appel: l'élaboration de la stratégie financière, la prospective et la perspective financière ne sont que des dispositifs inexistantes qui se combinent avec le faible poids des collectivités dans les dépenses publiques.

2.- Le faible poids des collectivités locales dans les dépenses publiques

La décentralisation issue de la réforme constitutionnelle de 1987, fait des collectivités locales les acteurs majeurs du développement politique, économique, social, technique... au niveau local. Ce qui implique en conséquence un transfert de compétences de l'Etat vers les entités infra étatiques et qui s'accompagne par un transfert de ressources permettant de financer ces compétences.

¹⁶⁵ Alain Guengant et Yann Le Meur, *Optimiser les finances publiques locales : Analyse et prospective*, Editions Le Moniteur, Paris, France, 2009, p.13

¹⁶⁶ Ibid., p.14

En Europe, la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques ou encore au niveau du PIB européen, est relativement élevée en dépit de grandes disparités. Elle se situe entre 2,2% du PIB en Grèce et 30% du PIB au Danemark¹⁶⁷. Le tableau ci-dessous résume la part des dépenses locales dans le PIB de plusieurs pays en Europe.

Tableau 3¹⁶⁸ : présentant la part des dépenses locales dans le PIB de certains États européens en 2016

Moins de 10% du PIB	Entre 10% et 20% du PIB	Plus de 20% du PIB
Grèce (2,2%) Luxembourg (5,7%) Portugal (5,7%) Belgique (6,6%) Allemagne (7,4%) Autriche (9,4%) Royaume Uni (9,5%) France (9,8%)	Irlande (11,7%) Italie (13,5%) Espagne (14,3%) Pays-Bas (15,2%) Finlande (17,3%)	Suède (23,9%) Danemark (30,6%)

Par ailleurs, cette part des dépenses locales dans les dépenses publiques, subit de nombreuses variations qui se justifient par l’attribution de nouvelles compétences et de responsabilités aux collectivités locales. En France, les dépenses des administrations publiques locales sont évaluées à 249,1 Md€ soit 11,2 % du PIB en 2016 et 255,3 Md€, soit 11,4 % du PIB ou encore 19,7 % des dépenses publiques en 2017¹⁶⁹ et 271,1 Md€ en 2019, soit 11,2 % du PIB ou encore 20,0 % des dépenses publiques¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Les finances locales en Europe [en ligne], disponible sur : <https://www.europaong.org/wp-content/uploads/2016/06/Finances-locales.pdf>

¹⁶⁸ Ibid

¹⁶⁹ Les dépenses des administrations publiques locales, octobre 2018 [en ligne], disponible sur: <https://www.fipeco.fr> (consulté le 31 octobre 2018)

¹⁷⁰ Les dépenses des administrations publiques locales [en ligne], disponible sur : <https://www.fipeco.fr>

En effet, si le volume de dépenses des institutions locales décentralisées est importante pour des États dits développés comme la France, l'Espagne ou l'Italie..., en ce qui concerne des États sous-développés ou pauvres, la réalité est tout à fait différente. Les dépenses locales ne représentent qu'une infime partie des dépenses totales de l'État. Dans certains États de l'Afrique Subsaharienne, c'est la prédominance de l'État central qui prévaut en termes de représentativité dans les dépenses publiques. A titre d'exemple, au Bénin¹⁷¹, entre 2004 et 2009, les dépenses des collectivités locales présentent moins de 2,2% des dépenses publiques totales et au Sénégal, elles situent entre 4 et 4,7%.

En Haïti, les dépenses publiques restent centralisées et sont engagées uniquement par le pouvoir central. S'agissant du niveau local, les dépenses exécutées par les collectivités territoriales se situent entre 0% et moins de 2 % des budgets de la République. Sans retourner aux années 1990 – 2000 où la décentralisation était encore en période de gestation, en 2010-2011¹⁷², les dépenses des administrations publiques locales représentaient 0,8% du budget national. Dans le budget de l'exercice fiscal 2015-2016¹⁷³, la part des collectivités locales était insignifiante. Pour cet exercice, dans la somme de 2,24 milliards¹⁷⁴ de gourdes de crédits budgétaires allouée au ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales (MICT) comme instance de tutelle des collectivités à travers lesquels les dotations de l'État aux organismes territoriaux sont enregistrées et comptabilisées, les collectivités locales ne figurent pas au chapitre des dépenses du MICT.

Pourtant, selon le décret du 1^{er} février 2006, en son article 118, « les finances de la République sont décentralisées. Le budget national fait apparaître la ventilation territoriale des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Il établit clairement la différence entre les ressources allouées aux services déconcentrés et celles à transférer aux collectivités territoriales, de telle sorte que ces transferts et subventions soient prévisibles et intégrés dans

¹⁷¹ Makhtar Diop et al., *Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture des services publics*, Benin, Revue des dépenses publiques, juin 2012

¹⁷² Haïti : Quelle part du budget national sera consacrée aux collectivités territoriales, février 2011 [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org>

¹⁷³ L'État haïtien ne finance plus les collectivités territoriales, 2017 [en ligne], disponible sur : <http://www.lenational.org>

¹⁷⁴ Ibid

les budgets de ces collectivités¹⁷⁵. Le législateur, lors des amendements constitutionnels de 2011, a repris cette même démarche en apportant plus de précisions et de clarifications, et précise que « les finances de la République comportent deux composante : les finances nationales et les finances locales. Leur gestion respective est assurée par des organismes et mécanismes prévus à cet effet. L'exécutif est tenu de prévoir un mode de consultation des collectivités territoriales pour toute démarche intéressant les finances locales »¹⁷⁶.

Cependant, force est de constater que les collectivités locales sont quasiment absentes des budgets nationaux et sont en train d'émerger dans un environnement socio-économique qui apparaît de plus en plus dégradé. Dès lors que le fonctionnement socio-économique est déstabilisé, c'est la notion même de société locale, et partant de démocratie locale qui est interrogée¹⁷⁷.

D'évidence, si les dépenses locales sont avant tout des dépenses liées à la production des services publics¹⁷⁸, les administrations locales sont incapables d'assurer le minimum quant à la fourniture des services publics de base aux populations locales. Cependant, sur le principe, la décentralisation doit permettre aux populations rurales d'assurer leur développement, plus et de meilleure façon¹⁷⁹. A cet égard, plus les ressources sont dépensées au niveau local, plus la gestion et les compétences des cadres locaux s'améliorent, et plus les haïtiens sont encouragés quant à leur propre potentiel et leur avenir¹⁸⁰.

B.- Un environnement socio-économique local dégradé

Avec la révision constitutionnelle et décentralisatrice de 1987, Haïti est classé au rang des États unitaires et décentralisés. Cependant, l'environnement socio-économique dans lequel

¹⁷⁵ Article 118, décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, Le Moniteur # 57, 14 juin 2006

¹⁷⁶ Const. du 29 mars 1987 amendée, art.217

¹⁷⁷ Daniel Behar, *La décentralisation a-t-elle encore un avenir*, Pouvoirs locaux / les cahiers de la décentralisation, Gouvernance publique: *Action et gouvernance publique*, pouvoirs locaux n° 109, 2017, p.55

¹⁷⁸ Philippe Laurent *Décentralisation : en finir avec les idées reçues*, L.G.D.J et Lextenso éd., Paris, France, 2009, p.85

¹⁷⁹ Tarah Télusma Thelusmé, *Appliquer les lois sur la décentralisation en Haïti*, In Bjorn Lomborg et Nancy Dubosse (dir.), *Haïti priorise : Un plan de développement alternatif*, Copenhagen Consensus Center, 2018, p.597

¹⁸⁰ Ibid

les collectivités locales haïtiennes évoluent, se différencie largement de celui dans lequel sont en train d'évoluer les entités territoriales en France, au Brésil ou en Colombie. Certes, la Constitution de 1987, marque de façon radicale une rupture avec la dictature et le centralisme, en annonçant une ère démocratique nouvelle basée sur le développement socio-économique, mais on verra que la situation sociale des collectivités locales est de plus en plus inquiétante (1) accentuée par une situation économique désastreuse (2).

1.- Une situation sociale de plus en plus inquiétante

Haïti étant un État unitaire, sa décentralisation demeure la problématique la plus complexe au cours de son histoire. Son mode d'organisation présente toujours une administration centralisée éloignée du citoyen local. Héritage de la période coloniale, cette situation est bien la preuve qu'il n'y a jamais eu vraiment de rupture entre le monde colonial et la période nationale. Globalement et par-delà de la multiplicité des problèmes que connaît le milieu local, la question sociale devient insaisissable. Avec un système financier très dégradé, les collectivités territoriales n'ont pas la capacité de faire fonctionner leurs administrations, voire de mettre en œuvre des « compétences sociales »¹⁸¹ dont elles disposent.

Dans certains États, le législateur a attribué la quasi-totalité des compétences sociales locales à une catégorie de collectivités comme en France avec les collectivités départementales. En Haïti, la configuration est différente. Chacune des catégories de collectivités territoriales, dans les limites fixées par la loi, dispose un certain nombre de « compétences dans ce domaine »¹⁸², pour lesquelles elles n'ont pas de moyens financiers adéquats.

¹⁸¹ La Constitution haïtienne de 1987 amendée et les lois de la République octroient des compétences aux collectivités locales en matière sociale. Dans son préambule (alinéas 2 et 5), le législateur a préconisé la justice sociale, la lutte contre les discriminations. Les institutions territoriales, pour participer à l'implémentation de cette politique, se sont vues attribuer des compétences qu'elles partagent avec l'État central dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, de la santé et de l'hygiène, l'assistance et secours. Dans ses articles 32-1 et 32-2, la Constitution du 29 mars 1987 définit clairement les compétences et /ou les responsabilités, l'État et celles des collectivités locales. L'article 32-1 stipule que « l'éducation est une charge de l'État et des collectivités territoriales. Ils doivent mettre l'école gratuitement à la portée de tous, (et veiller) au niveau de la formation des enseignants des secteurs publics et privés ». L'article 32-2 pour sa part, précise que « la première charge de l'État et des collectivités territoriales est la scolarisation massive, seule capable de permettre le développement du pays ». En ce qui concerne la formation professionnelle et l'alphabétisation, la Charte fondamentale de la République (art. 32-4 et 32-9) a attribué nombre de compétences aux administrations locales décentralisées.

¹⁸² Voir le décret du 1^{er} février 2006 (art. 99 et suivants)

Frédéric G. Chéry, docteur en Economie, résume bien la situation sociale au niveau local. Dans ses travaux consacrés sur le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti, il a fait le constat d'une situation précaire de l'administration locale haïtienne. Pour lui, « aujourd'hui, encore, personne ne sait avec qui et pour qui il faut investir de l'argent dans les communes¹⁸³ du pays. Il s'agit d'une forme de la vie sociale et culturelle que même le cadre haïtien tend à oublier, tout en évoquant l'habitation autrefois coloniale comme base de l'organisation de la vie économique et sociale »¹⁸⁴. En outre, l'auteur souligne que les politiques économiques, sociales [...] attachées à une décentralisation effective n'existent plus en Haïti. Pour justifier cette hypothèse, il affirme que « la société haïtienne n'a pas encore la forme économique, politique et sociale d'un pouvoir politique décentralisé selon le sens qui est donné à ce terme. Pourtant, la décentralisation signifie avant tout un remplissage humain et social de l'espace, avec des services publics, une organisation de la vie économique, sociale et politique »¹⁸⁵. D'autant plus que, « les dirigeants du pays ainsi que les citoyens n'ont jamais statué sur la vie sociale de la ville¹⁸⁶ et sur l'interaction des différentes composantes sociales qui y vivent »¹⁸⁷.

Or, les besoins de la population locale en termes d'infrastructures sociales, de services publics locaux capables de satisfaire les attentes sociales et économiques de base au niveau local sont immenses. Au cours de ces dix dernières années, Haïti est, parmi les États de la Caraïbes, celui où la misère sociale et économique s'accroît le plus. Frappé par de nombreuses catastrophes naturelles (séismes, cyclones, inondations, ...), il constitue un pays où la précarité sociale et économique devient pratiquement incontrôlable. Au niveau territorial, la situation est d'autant plus inquiétante que plus de la moitié de la population haïtienne vit dans le milieu local. Or, les collectivités territoriales n'ont ni de moyens financiers adéquats pour attaquer l'ensemble des problèmes sociaux du secteur local, ni de

¹⁸³ L'auteur a pris la commune comme référence en lieu et place les collectivités locales par le simple fait que parmi les trois catégories de collectivités territoriales haïtiennes reconnues par la Constitution et la loi, seule la commune dispose d'un système fonctionnel.

¹⁸⁴ Frédéric-Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op. cit., p.21

¹⁸⁵ Ibid

¹⁸⁶ Ici, le concept ville est utilisé dans son ancienne appellation, mais elle se confond aujourd'hui avec le terme de commune.

¹⁸⁷ Frédéric-Gérald Chéry, Op.cit., p.22

politique susceptible de relancer le secteur économique local qui se trouve aujourd'hui dans une situation de plus en plus désastreuse.

2.- Une situation économique locale désastreuse

Les nombreuses catastrophes naturelles notamment le séisme du 12 janvier 2010 ayant secoué et ravagé le pays, ont dévoilé aux yeux des dirigeants d'Haïti et à ceux du monde entier les conséquences du centralisme administratif et institutionnel. Ces circonstances terribles ont ouvert paradoxalement des opportunités inédites pour amplifier le mouvement de la décentralisation et nourrir des réflexions sur les multiples disparités socio-économiques que connaît le pays en général et en particulier le milieu local.

L'action économique locale est et reste un dispositif contesté malgré un cadre légal établi. Avec la refondation de l'État haïtien en 1987 qui consacre la décentralisation comme principe de base de modernisation des structures étatiques territoriales, l'interventionnisme économique local assuré par les collectivités territoriales devient incontournable. Pour Tony Cantave, « la décentralisation prônée par la Constitution de 1987 place le développement économique du pays au cœur même de la problématique de la réforme de l'État »¹⁸⁸. Dans cette optique, « l'implantation des collectivités territoriales comme piliers de la décentralisation induit les questions de potentialités économiques requises, de ressources à générer pour amorcer le processus de développement local »¹⁸⁹.

En conséquence, le développement économique local est largement lié à la gestion des finances locales. C'est d'ailleurs ce que soulignait Michel Bouvier pour qui « la gestion des finances locales est appréhendée en effet comme un moyen de première importance pour générer le développement économique local ou en tout cas pour contribuer à son essor »¹⁹⁰. En d'autres termes, pour le professeur de droit public, « la notion de développement économique local [...] fait aujourd'hui partie intégrante des objectifs assignés aux finances

¹⁸⁸ Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Haïti Perspectives, vol. 1 • no 2 • Été 2012, p.69

¹⁸⁹ Ibid

¹⁹⁰ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e édition, LGDJ, France, 2013, pp.18-19

locales »¹⁹¹. C'est aussi l'idée qu'exprime Gil Desmoulin en affirmant que « les finances locales sont devenues le principal moteur du développement économique local [...] »¹⁹².

En réalité, parmi les trois catégories de collectivités territoriales haïtiennes, seule la collectivité communale dispose des prérogatives et des compétences en matière économique. A cet effet, « le conseil municipal est chargé de faire correspondre et d'harmoniser le cadre général des politiques publiques de l'Etat aux réalités de la commune »¹⁹³. Toutefois, il faut noter que le système juridico-politique ne donne pas de moyens adéquats et de marge de manœuvre aux autorités locales.

En théorie, plusieurs textes de loi confèrent aux autorités locales municipales le pouvoir de prendre des initiatives dans le domaine économique. Avant 1987, il est possible d'évoquer notamment la loi du 16 septembre 1963 sur les sociétés d'économie mixte (SEM)¹⁹⁴ ou le décret du 31 mars 1981 créant le Conseil national des coopératives (CNC)¹⁹⁵. Selon ce décret, cette institution a pour mission de formuler la politique nationale dans le domaine de l'organisation et du développement des coopératives (art.2) et est constituée par des délégués des départements ministériels, collectivités autonomes engagés dans le mouvement coopératif et de représentants d'unions de coopératives formées selon les principes et règles coopératifs, en ligne avec la législation nationale et agréés par le Conseil national des coopératives (art.3).

Avec la révision constitutionnelle et décentralisatrice de 1987, la nouvelle Constitution en son article 32-7 attribue de nouvelles compétences économiques aux collectivités locales. Puis on retrouve la loi du 29 août 1989¹⁹⁶ sur les banques d'épargne et de logement et la loi

¹⁹¹ Ibid., p.19

¹⁹² Gil Desmoulin, *Leçons des finances publiques*, Ellipses Edition Marketing S.A., Paris, France, 2014, p.237

¹⁹³ MICT & USAID/LOKAL, *Recueil de Textes normatifs annotés entourant l'action locale*, 1ère édition, 2011, p.14

¹⁹⁴ Article 1^{er}, Loi du 16 septembre 1963 sur les sociétés anonymes mixtes, Le Moniteur N° 91 en date du lundi 30 septembre 1963 : L'Etat ou la commune peut désormais, en espèces ou en nature, participer en qualité d'actionnaire dans les sociétés anonymes par actions. Dans ce cas, les statuts de la société ainsi devenue société à capitaux mixtes doivent conférer à l'Etat ou à la commune le droit de déléguer des représentants à l'administration de ladite société mixte. Les représentants de l'Etat ou de la commune ne peuvent être révoqués que par leur mandant.

¹⁹⁵ Décret du 31 mars 1981 créant le Conseil national des coopératives (CNC) Le Moniteur N° 44 en date du vendredi 4 juin 1981

¹⁹⁶ Loi du 29 août 1989 sur les banques d'épargne et de logement, Le Moniteur, N° 67-A en date du mercredi 31 août 1989

du 26 septembre 1996¹⁹⁷ consacrée à la modernisation des entreprises publiques. Cependant, les actions de l'administration locale, en matière économique restent très limitées faute de moyens et de politiques d'adaptation pour expérimenter et mettre en œuvre des dispositifs normatifs dédiés à l'action économique locale.

En effet, l'action économique locale se trouve intégrée dans toutes les activités que l'administration locale, dans les limites de la loi, peut entreprendre directement pour intervenir de manière directe dans les secteurs de la production, de la transformation ou encore de la distribution des biens et services. On retrouve également des interventions indirectes au moyen d'un cadre normatif créé en vue d'encourager l'intervention d'opérateurs privés dans le secteur.

Au plan institutionnel et en dehors de l'administration locale, il existe un ensemble d'organismes publics qui interviennent dans le domaine économique local avec pour but de créer une vraie harmonisation afin d'améliorer le cadre économique des collectivités territoriales. Il s'agit, entre autres, de la Primature¹⁹⁸, du ministère de l'Economie et des Finances, du ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI), du Fonds d'assistance économique et sociale (FAES)¹⁹⁹. Le tableau suivant présente les différentes institutions, autre que la commune, impliquées dans le domaine économique local ainsi que la nature de leur intervention.

¹⁹⁷ Loi du 26 septembre 1996 sur la modernisation des entreprises publiques, Le Moniteur N° 75-A en date du jeudi 10 octobre 1996

¹⁹⁸ Par son appellation principale, il s'agit de l'instance gouvernementale dirigée par le Premier Ministre et qui assure des fonctions politiques, administratives et techniques.

¹⁹⁹ Organisme autonome créé par le ministère de l'Economie et des Finances, le FAES a pour mission principale d'accompagner les communautés locales les plus vulnérables dans le développement de leurs compétences et la valorisation de leurs potentialités en vue de dégager une commune de leur avenir en apportant l'appui nécessaire à leur renforcement et en finançant des projets prioritaires identifiés par ces communautés.

Tableau 4²⁰⁰ : présentation des différentes institutions intervenant dans le champ économique local

Institutions	Directions ou services	Nature des interventions
Primature	Conseil de modernisation des entreprises publiques	Privatisation des sociétés anonymes mixtes
Ministère de l'Economie et des Finances		• Financement de l'achat des actions • Mise à disposition des terrains de l'Etat • Attribution de franchise douanière
Ministère du Commerce et de l'Industrie	• Centre de facilitation des investissements • Fonds de développement industriel	• Accélérer les procédures pour la mise en place de l'entreprise • Financement complémentaire à des taux préférentiels • Délivrance des autorisations de fonctionnement
Ministère des Affaires Sociales	• Entreprises publiques de promotion des logements sociaux (EPPLS) • Fonds d'assistance économique et sociale (FAES) • Service de la formation professionnelle	• Construction de logements Sociaux • Allocation mensuelle aux démunis • Délivrance des certificats d'État en formation professionnelle

²⁰⁰ MICT & USAID/LOKAL, *Recueil de Textes normatifs annotés entourant l'action locale*, Op. cit., p.16

Malgré l'existence des dispositifs juridiques, d'un encadrement technique, l'intervention des institutions locales dans le champ économique reste toujours inopérante. Leurs actions se situent de préférence dans le prolongement des actions entreprises par le pouvoir central. Comme l'a souligné Tony Cantave, « c'est le renversement d'une vision traditionnelle qui plaçait le pouvoir central comme seul maître d'œuvre du développement économique et social du pays »²⁰¹. Cependant, la loi du 16 septembre 1963 sur les sociétés d'économie mixte a donnée des compétences aux collectivités locales, les communes en particulier, pour créer et participer au capital des SEM, que ce soit dans le secteur de la production des biens et services ou le secteur de l'industrie. En application de cette même loi, la collectivité communale en passant par le Centre de facilitation des investissements (CFI) du Ministère du commerce de l'industrie (MCI), peut prendre des initiatives pour constituer une nouvelle SEM. Elle peut aussi acquérir des actions d'une société anonyme existante.

Le décret du 31 mars 1981²⁰² créant le Conseil national des coopératives (CNC) quant à lui, autorise la commune à créer, participer et encourager la création des coopératives sur son territoire. Sur ce sujet, « l'obligation est faite aux autorités communales de recourir au CNC pour toute demande d'information ou d'encadrement technique »²⁰³. L'article 32-4 de la Constitution de 1987 fait de l'enseignement agricole, professionnel, coopératif et technique une responsabilité primordiale de l'Etat et des communes. Pourtant, en termes d'application, rien n'est fait.

En fait, tout un courant d'auteurs haïtiens, pour la plus part des économistes, considère l'agriculture comme le moteur de l'économie locale. Pour Frédéric Gérald Chéry, « la commune et le mode rural haïtien étaient les producteurs des matières premières agricoles (café, campêches, bananes,...) qui ont permis au pays d'exporter, à l'Etat de se financer [...] et de tenir un siècle et demi, jusqu'au marasme économique actuel qui dure depuis 1980 »²⁰⁴. Fénol Métellus ne le contredit pas. Selon lui, « le secteur agricole a été et est encore le plus

²⁰¹ Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Op.cit., p.69

²⁰² Décret du 31 mars 1981 créant le Conseil national des coopératives (CNC), Le Moniteur No 44 en date du vendredi 4 juin 1981

²⁰³ MICT & USAID/LOKAL, Op.cit., p.17

²⁰⁴ Frédéric-Gérald Chéry, Op.cit., p.14

important de l'économie du pays »²⁰⁵ et sur lequel vit la population locale. Mais, il est aujourd'hui le secteur le moins encadré du pays, car depuis la crise économique de 1981, «le pays est converti en importateur net d'aliments avec des soldes agricoles croissants négatifs »²⁰⁶.

En vertu de la loi du 29 août 1989²⁰⁷, la commune peut créer des banques d'épargne et de logement, ainsi que des sociétés financières de développement. Pour sa part, la loi du 5 septembre 1996²⁰⁸ sur la modernisation des entreprises publiques, permet aux collectivités locales de générer des fonds destinés à leur développement économique. Cette précision est évoquée à l'article 34 stipulant que, « l'État distribue les dividendes résultant de sa participation aux SEM ainsi que les redevances locatives provenant des concessions comme suit : 85 % versés au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, 15 % à un Fonds de protection de la sécurité sociale dont l'organisation et le fonctionnement sera déterminés par la loi »²⁰⁹.

Globalement, avec l'ensemble de ces dispositions, les institutions locales décentralisées disposent en théorie d'une capacité d'intervention en matière économique. Mais, elle n'est pas effective. Sur ce sujet, Fritz Deshommes soulignait que « sur le plan économique, ni la mairie ni personne d'autre n'assure le contrôle des actions économiques locales, comme le prévoit la loi »²¹⁰. Aussi, l'auteur révèle que « le leadership octroyé aux autorités communales pour encourager les réflexions, analyses et suggestions des citoyens aux problèmes économiques, socioculturels, d'environnement de la commune tarde à être exercé dans la pratique »²¹¹.

²⁰⁵ Fénel Métellus, *Le déficit productif et social des politiques de libération commerciale en Haïti*, C3 Editions, Bibliothèque Nationale d'Haïti, Port au Prince, Haïti, 2013, p.271

²⁰⁶ Ibid., p.270

²⁰⁷ Loi du 29 août 1989 sur les banques d'épargne et de logement, Le Moniteur, N° 67-A en date du mercredi 31 août 1989

²⁰⁸ Loi du 26 septembre 1996 sur la modernisation des entreprises publiques Le Moniteur No 75-A en date du jeudi 10 octobre 1996

²⁰⁹ Article 3, Loi du 26 septembre 1996 sur la modernisation des entreprises publiques Le Moniteur No 75-A en date du jeudi 10 octobre 1996

²¹⁰ Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Op.cit., p.79

²¹¹ Ibid

Christophe Providence, dans sa thèse de doctorat en Sciences économiques, qu'il a réalisé sur « le système aide-projet mondial et la problématique du développement en Haïti » à l'Université des Antilles en 2015, a consacré une bonne partie de ses travaux sur l'action économique locale. En démontrant les difficultés qui existent autour des compétences dont disposent les collectivités territoriales pour prendre des initiatives dans le domaine économique, il rappelle que « toutes les dispositions légales alimentent des confusions par le fait que des lois-cadres sur le partage réel des responsabilités tardent à venir »²¹². Pour lui, « les compétences réelles en matière d'ingénierie économique n'ont jamais été transférées aux collectivités territoriales »²¹³.

En réalité, les collectivités territoriales souffrent d'un cruel manque de moyens financiers, ce qui engendre selon Christophe P. « une administration locale fébrile »²¹⁴. En matière d'action économique, le pouvoir local est totalement contrecarré par l'Etat alors que « l'Etat est absent quant à une quelconque mission de génération et d'organisation d'une économie nationale ou locale »²¹⁵ et « l'économie locale est caractérisée par une carence des structures »²¹⁶. Cependant, « les leaders n'ont pas encore une maîtrise de l'économie locale ni réponse viable à sa profonde détresse »²¹⁷.

Le débat sur la politique économique en Haïti renvoie à l'idée selon laquelle l'État est volontairement responsable de la défaillance du système puisqu'il n'existe pas de volonté de rendre effective la décentralisation par un vrai partage de responsabilités entre l'État et les collectivités locales. Dans le même sens, Christophe Providence déclare que « l'une des grandes faiblesses de l'action économique traditionnelle en Haïti est son absence de déclinaison à l'échelle locale »²¹⁸. C'est à ce stade que se trouve la représentation économique de l'administration locale. Il s'agit d'un élément de plus qui vient amplifier la

²¹² Christophe Providence, *Le système aide-projet mondial et la problématique du développement en Haïti : quelles externalités locales*, Op.cit., p.178

²¹³ Ibid

²¹⁴ Ibid

²¹⁵ Frédéric Gérald Chéry, Op.cit., p.70

²¹⁶ Ibid., p.67

²¹⁷ Ibid., p.69

²¹⁸ Christophe Providence, Op.cit., p.179

défaillance des institutions locales. A cela s'ajoute des pouvoirs locaux totalement paralysés, négligés et finalement impotents.

II.- Des pouvoirs locaux impotents

« Le contexte local joue aujourd'hui un rôle plus actif dans le scénario international. Ce rôle est le résultat des changements à l'intérieur de l'État, spécialement dans un contexte d'intégration régionale, [...] et de la nouvelle importance du territoire »²¹⁹. Cette conception développée par l'auteur semble extirper une forme de paternité étatique, « la centralisation des pouvoirs », pour habiliter le pouvoir local à prendre des décisions. Cependant, ce principe diffère selon que le pouvoir local est associé à un État fort ou un État faible comme celui d'Haïti.

En vertu de la Constitution, l'État haïtien est défini comme : « une République indivisible, souveraine, indépendante, libre, démocratique et sociale ». Il est donc organisé sous la forme d'une République unitaire et décentralisé, avec l'existence des collectivités locales dotées de l'autonomie politique, administrative et financière. L'analyse de ces différents postulats : souveraineté, unité, décentralisation, sur lesquels se fonde l'État haïtien, permet de comprendre la difficulté et la complexité de concevoir le pouvoir local haïtien.

Comme d'autres États unitaires et décentralisés et dans un contexte de la refondation territoriale, la décentralisation de 1987 accorde des prérogatives aux collectivités territoriales à travers leurs représentants qui s'organisent autour des pouvoirs locaux pour conduire leurs politiques et assurer les services publics de proximité. Néanmoins, l'organisation de ce pouvoir local est largement inadaptée. La décentralisation haïtienne donne l'impression d'un processus en gestation. Elle ne ramène pas un vrai partage de responsabilités entre le pouvoir central et le pouvoir local. Au niveau de l'administration des ressources locales, le pouvoir local est de plus en plus faible (A). Ajoutons à cela un pouvoir local désorganisé et méprisé (B).

²¹⁹ Angel Tuirán Sarmiento, *L'organisation territoriale en Colombie et les compétences des collectivités territoriales. Une action internationale est-elle possible depuis le contexte local*, 2010, p.3

A.- Une faiblesse généralisée au niveau de l'administration des ressources locales

De prime abord, les prescrits constitutionnels et juridiques ne suffisent pas pour que les collectivités territoriales puissent assurer pleinement la gestion des ressources locales. Dans leur quasi-totalité, elles sont dépourvues d'outils techniques et les moyens financiers dont elles disposent, sont perdus dans une indigence administrative. Globalement, les collectivités territoriales n'ont pas assez d'instruments légaux en matière financière pour décider et assurer la gestion de leurs ressources.

Par principe, « les modalités d'organisation des collectivités territoriales doivent être définies de manière appropriée ainsi que les systèmes et procédures de gestion des ressources publiques, les cadres et les mécanismes de travail avec les autres niveaux de gouvernement, [...] »²²⁰. Ainsi, pour normaliser la situation et garantir une meilleure administration des finances locales qui embrasse tout un ensemble d'activités techniques, le législateur, à travers d'autres lois, tient à ce que les autorités politico-administratives des collectivités territoriales, bénéficient de l'assistance d'un collège d'institutions étatiques. Il s'agit du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA).

Le MICT, dans le cadre de l'exercice de sa mission de tutelle sur les collectivités territoriales, a créé en son sein la direction des finances locales dont le rôle principal est de fournir un appui technique à ces dernières sur le plan financier et budgétaire. Avec la DGI, les pouvoirs locaux entretiennent des rapports en matière de collecte de taxes et impôts et de prélèvement. Dans l'ensemble, ces instances fournissent un encadrement technique au niveau de la préparation et l'exécution des budgets locaux. Il s'agit aussi d'assurer la gestion des fonds mis, par l'État central, à leur disposition.

Nonobstant, l'encadrement technique dont bénéficient les administrations locales de la part de l'État, à travers certaines de ces administrations, n'est ni efficace ni adapté, ce qui provoque une faiblesse totale au niveau de l'administration des ressources des collectivités locales. Dans la pratique, certains se montrent sceptiques quant à la présence de tous ces

²²⁰ Jorge Martínez-Vázquez et Paul Smoke, « Introduction », In : *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, Belgique, 2010, p. 27

organes étatiques (MICT, DGI, MEF,...) dans le système de gestion des ressources locales. Leurs interventions de part et d'autre, engendrent souvent des empiètements du pouvoir central sur les compétences des collectivités et entravent le pouvoir local dans l'exercice de ses compétences.

Aussi, l'observation a montré un manque d'engagement et d'implication des administrations de l'État dans la conception et la planification des opérations consistant à administrer les ressources des institutions locales décentralisées. Or, les collectivités territoriales n'ont pas de compétences essentielles pour administrer les ressources locales. Partant de ces considérations, la désorganisation du système institutionnel local deviendra la norme, au point que le pouvoir central cherche à réintroduire, au quotidien, le centralisme administratif.

B.- Un système institutionnel local désorganisé et méprisé

Après la conquête démocratique de 1986, donnant lieu à la Constitution républicaine du 29 mars 1987, la décentralisation devient un cadre pour la construction d'un État fort, l'émergence et la consolidation des institutions locales décentralisées. Cependant, le système institutionnel local présente de nombreuses difficultés. Il n'y a pas de politique réelle permettant d'établir les modes d'organisation des gouvernements locaux par rapport aux institutions de l'administration centrale. Très souvent, « les institutions de l'administration centrale ne prennent pas en compte les possibles apports des institutions locales dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'État. De son côté, le pouvoir local ne cherche pas toujours à créer de synergie avec des institutions autres que le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales »²²¹.

Le législateur a laissé en effet une grande liberté aux collectivités afin qu'elles déterminent et organisent leur système institutionnel. Or, au plan institutionnel, « la mise en œuvre des politiques publiques, que ce soit au niveau national ou local, requiert une articulation et une harmonisation entre les institutions du pouvoir central et celles du pouvoir local »²²². De la même manière, pour exercer ses attributions, l'administration centrale à travers ses organes déconcentrés, doit bénéficier de l'appui et du relais des administrations locales.

²²¹ MICT & USAID/LOKAL, Op.cit., p.271

²²² Ibid

En effet, les collectivités territoriales décentralisées sont encadrées, en matière institutionnelle, par des instruments juridiques normatifs, ce qui leur permet d'exercer un ensemble d'attributions institutionnelles et administratives tout en conservant un lien avec les organes du gouvernement central et les autres institutions se trouvant sur leur territoire. Notons à titre d'exemples, le décret du 14 septembre 1989 sur les organisations non gouvernementales (ONG), le décret du 1^{er} février 2006 sur la fonction publique territoriale²²³, l'arrêté du 5 septembre 2009²²⁴ sur les seuils de passation des marchés publics.

Dans ce contexte, le système institutionnel local est organisé et ne devient fonctionnel que par l'intervention, en amont, d'autres institutions de l'État haïtien. Il s'agit de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, du Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales, de la Commission nationale des marchés publics, ainsi que les autres ministères.

En réalité, chacune de ces institutions (au sens de la loi) a son propre niveau d'intervention. La Cour supérieure des comptes et du Contentieux administratif est habilitée à contrôler les actes des collectivités territoriales. Le MICT à travers la direction des collectivités territoriales exerce de la tutelle sur les institutions locales. Quant à la Commission nationale des marchés publics, elle est compétente pour approuver les marchés publics passés par les collectivités locales. En fin, pour les autres ministères, à travers leur direction départementale, ils renforcent les institutions territoriales décentralisées dans leur domaine de compétence.

S'agissant des collectivités locales et des municipalités notamment, « elles exercent des compétences relatives à la gestion du personnel communal, la reconnaissance des ONG et des fondations, la passation des marchés publics »²²⁵. Cependant, entre la théorie et la pratique, l'écart est très important. Autrement dit, au sein des administrations locales haïtiennes, la présence d'un système institutionnel dynamique, performant et efficace tarde encore à émerger. Faute de moyens financiers, matériels et humains, le système institutionnel local

²²³ Décret fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, Le Moniteur, N° 53, 7 juin 2006

²²⁴ Arrêté déterminant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission nationale des marchés publics (CNMP), Le Moniteur N° 10, mercredi 4 novembre 2009

²²⁵ MICT & USAID/LOKAL, Op.cit., p.272

haïtien est synonyme de mépris, de désorganisation, d'inexistence de la performance publique et d'une gestion de l'action publique locale dégradée.

En général, la performance de toute administration qu'elle soit publique ou privée, nationale ou locale, dépend de la manière dont le système institutionnel est organisé et du résultat de ses actions entreprises à court, moyen et long terme. En Haïti, tant au niveau du secteur public national que local, les administrations publiques sont extrêmement faibles.

Causée en particulier par une situation financière désastreuse, cette situation se manifeste par un déséquilibre entre ce qui se fait dans la pratique et ce qui doit être fait par les collectivités locales, au regard de la Constitution et des lois haïtiennes. Les collectivités locales sont loin de leurs missions, lesquelles sont celles de fournir des services à la population locale.

Or, selon Jocelerme Privert, ancien Président de la République, « les collectivités territoriales sont des entités destinées à servir les intérêts locaux »²²⁶. Il rappelle que : « dans la gestion de leurs affaires propres, distincts des affaires de l'État, les collectivités territoriales concourent à l'administration, à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement »²²⁷. En outre, le professeur Fritz Deshommes a fait remarquer que : « la Constitution de 1987 octroie aux collectivités territoriales non seulement un statut supérieur mais également un rôle capital dans la configuration du nouvel État »²²⁸. Autrement dit, pour l'économiste et Recteur de l'Université d'État d'Haïti (UEH), « au-delà de la fourniture des services publics locaux, les collectivités locales sont appelées à participer à la mise en place et/ou au fonctionnement d'importantes institutions de l'État »²²⁹.

Par ailleurs, aucune politique n'est mise en place par les autorités locales et/ou nationales afin de doter les collectivités locales d'institutions solidement organisées et réellement en mesure d'exercer leurs missions. Le manque d'application des principes récurrents de la décentralisation de 1987 ainsi que ceux découlant des lois organisant la décentralisation et le

²²⁶ Jocelerme Privert, *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Op.cit., p.91

²²⁷ Ibid

²²⁸ Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux* Op.cit., p.27

²²⁹ Ibid

développement des collectivités locales, constitue un élément de blocage pour les entités territoriales.

Concernant la gestion de l'action publique locale, cela renvoie à une réflexion beaucoup profonde sur la participation des collectivités locales haïtiennes à la mise en œuvre des politiques publiques. D'autant que la gestion de l'action publique locale telle qu'elle se déploie aujourd'hui dans certains pays d'Europe, n'est plus une politique menée et pilotée par les États.

En France²³⁰, la gestion de l'action publique locale a bénéficié progressivement un mode de gouvernance et de pilotage [...] ouvert et différencié dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes par les acteurs locaux. De ce fait, « les collectivités locales sont devenues, au même titre que l'État, des productrices de services publics locaux »²³¹, ce que Bajer J. Amada appelle « le passage d'une logique de territorialisation à une logique de co-production de l'action publique ».²³² En conséquence, les collectivités locales françaises maîtrisent l'offre de services publics locaux et disposent aussi de véritables pouvoirs d'innovation, lesquels pouvoirs sont accompagnés par une organisation efficace des institutions locales décentralisées.

En Haïti, la gestion de l'action publique locale est une question majeure permettant de réfléchir sur la portée effective de l'institutionnalisation des collectivités territoriales. Si dans le contexte d'affirmation de la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987, les collectivités locales sont devenues au même titre que l'État, et dans les limites de la loi, des acteurs publics à part entière, pourtant, les politiques mises en œuvre par ces dernières occupent de moins en moins de place dans les dispositifs de l'action publique.

Dans le même sens, c'est en analysant les contours des administrations locales et notamment des municipalités que des auteurs²³³ constatent qu'elles restent peu impliquées dans la gestion

²³⁰ Jean-Claude Thoening, Patrice Duran, *L'État et la gestion publique territoriale*, In : Revue française de science politique, 46^e année, n° 4, 1996, pp 580-623

²³¹ Ibid

²³² Bajer J. Amada, *La spécialisation fiscale, éléments de refondation de l'action publique locale : réflexion sur les concepts d'efficacité et de gouvernance territoriale*, Université Aix-Marseille 3, France, 2005

²³³ En ce sens, voir Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Op. cit., pp.79-80 et André L. Joseph, *Comprendre la Charte des Collectivités Territoriales Tome I : le décret cadre de la décentralisation*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2007, p.31

des affaires publiques locales. Au niveau communal, on parle souvent d'un problème d'institutionnalisation et d'absence de leadership de la part des autorités pour définir des institutions adaptées aux réalités de leur territoire.

C'est un constat ou encore un état de fait, le cadre institutionnel des finances locales haïtiennes est désorganisé. Face à cela, la refondation du droit des finances locales est d'une impérieuse nécessité. Cela passera prioritairement et principalement par une réorganisation du système institutionnel local, qui est aujourd'hui à son niveau le plus critique. Il revient notamment au législateur de clarifier les compétences institutionnelles des entités territoriales en matière financière afin de les rendre efficace dans l'exercice de leurs missions, en respectant le principe de séparation de pouvoir.

Soulignons que cette démarche n'est pas automatique. Au niveau politique, les collectivités locales évoluent dans un contexte largement défavorable. L'analyse des exigences constitutionnelles et des lois relatives à l'architecture des finances locales, dans leur aspect politique, révèle que la volonté politique de donner un nouveau souffle aux collectivités locales, se fait attendre. Pourtant, comme cela a pu être souligné, « c'est le caractère politique des finances publiques qui doit en premier lieu être compris. Celles-ci en effet constituent le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques ».²³⁴

Section 2.- Un contexte politique largement défavorable

La dimension politique est un aspect important des finances publiques, car le fait politique domine l'ensemble de la réalité financière ²³⁵. C'est son existence qui caractérise l'organisation financière de l'État et des collectivités infra-étatiques, dans le cadre des États unitaires et décentralisés. D'une manière générale, le côté politique des finances publiques est vu comme étant un attribut de pouvoir comme ont pu le souligner Gilbert Orsoni et Céline Viessant. Pour ces auteurs, « le pouvoir financier est, et a toujours été, étroitement imbriqué avec le pouvoir politique »²³⁶. Dans le même sens, Alexandre Desrameaux affirmait qu'il n'y a « pas de finances publiques sans une organisation politique suffisamment stable et efficace

²³⁴ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, 5^e édition, Op.cit., p.3

²³⁵ Gilbert Orsoni, Céline Viessant, *Eléments de Finances publiques*, Economica, Paris, France, 2005, p.2

²³⁶ Ibid., p.2

pour pouvoir concrètement et légitimement dégager des recettes et les transformer en dépenses »²³⁷.

Partant de l'ensemble de ces considérations, l'État en tant que « forme politique »²³⁸ devrait s'organiser de manière à ce que le pouvoir local ou, en tout cas, les collectivités infra étatiques bénéficient d'un pouvoir réel dans le domaine financier et budgétaire. En Haïti, le système se distingue au point que l'État a accentué la centralisation des affaires financières et budgétaires. Pour bien comprendre cette réalité, il importe de montrer, dans un premier temps, que les collectivités locales, malgré leur statut de personnes morales de droit public, sont abandonnées aux plans financier et budgétaire (I), et dans un deuxième temps, que les minces efforts conjugués par les acteurs ne permettent pas d'identifier de réelles perspectives du point de vue financier pour les collectivités locales (II).

I.- Des collectivités locales abandonnées aux plans financier et budgétaire

En matière financière et budgétaire, la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987 confère aux collectivités locales certains droits qui ne peuvent leur être contestés. Cependant, il demeure que les collectivités locales n'ont ni de pouvoir de décision lorsqu'il s'agit des affaires budgétaires (A), ni de relations institutionnelles établies avec l'État central (B), car l'ambition de l'État est véritablement de contrôler et de monopoliser l'ensemble des décisions financières et budgétaires.

A.- L'État, seul décideur en matière budgétaire

Selon Michel Bouvier, « le pilotage des finances publiques ne peut plus se limiter aujourd'hui au budget de l'État. S'en tenir à cette seule dimension relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la diversification d'un domaine dont la complexité s'est considérablement accrue »²³⁹. Pour contrecarrer cette démarche, l'auteur pense qu' « il faut parvenir à restituer une image globale, non pas centralisée mais intégrée,

²³⁷ Alexandre Desrameaux, *Finances publiques*, Op.cit., p.4

²³⁸ Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e Siècle : Emprunts économiques, empreinte juridique*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, France, 2012, p.344 : « l'Etat est une forme politique tendue vers la prise en charge de la chose publique »

²³⁹ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.56

c'est-à-dire respectueuse de la singularité et de l'autonomie relative de chaque entité »²⁴⁰. Cette conception développée par le chercheur, peut être appréhendée comme une idée dominante pour dire qu'aujourd'hui, on ne peut pas parler d'institutions locales autonomes sans véritable budget.

Etant un instrument indispensable tant au niveau du pouvoir central que local, le budget détermine et conduit la politique des sociétés démocratiques ; il s'agit de l'essence même des finances publiques. Telles que théorisées par Philippe Bezes et Alexandre Siné, « les finances publiques sont au cœur des débats et du fonctionnement des sociétés démocratiques »²⁴¹. Néanmoins, elles sont peu analysées en termes de pouvoir, de conflits d'acteurs, de choix politiques, de contraintes ou de ressources pour l'action publique, de relations entre les gouvernants et les citoyens²⁴². Cette deuxième hypothèse évoquée par les auteurs, permet d'appréhender la réalité des finances publiques haïtiennes.

En effet, le budget est un document qui présente les prévisions de recettes et de dépenses de l'État et des collectivités territoriales pour un exercice déterminé allant du 1er octobre au 30 septembre²⁴³. Dans les lois de finance de la République, il est fait obligation de consulter les collectivités territoriales pour prendre connaissance et débattre sur les crédits budgétaires qui leur sont allouées dans le budget national. Autrement dit, les collectivités locales doivent être impliquées l'élaboration du budget national.

Si en théorie, la loi prévoit cette participation des gouvernements locaux dans certaines grandes décisions financières et budgétaires engageant la vie de la Nation, dans la pratique, l'État reste et demeure le seul décideur. Les collectivités territoriales ne sont pas parties prenantes. Cependant, en tant qu'institutions autonomes et détentrices des pouvoirs de décision, elles sont toutes compétentes pour participer dans la planification budgétaire de la République.

²⁴⁰ Ibid., pp. 56-57

²⁴¹ Philippe Bezes et Alexandre Siné (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Colet Imprimeur S.A, France, 2011

²⁴² Ibid

²⁴³ MICT & USAID/LOKAL, Op.cit., p.183

Sur la part du budget dévolue aux administrations locales décentralisées, la Constitution du 29 mars 1987 (art. 217) et le décret-cadre de 2006 (art.118) sont très explicites. D'après ces textes, le budget de la République doit déterminer la part octroyée aux entités territoriales, afin de garantir le pouvoir (des administrations locales) de mobiliser leurs propres recettes et aussi d'envisager leurs propres dépenses et à leur assurer la possibilité de recevoir des allocations et subventions de l'État. Il s'agit d'une manière d'attester l'autorité du pouvoir local par l'intermédiaire de ses différents organes.

Ce cadre d'analyse du pouvoir budgétaire des autorités publiques, est largement porté par plusieurs grands spécialistes, qui n'ont pas hésité à apporter leur contribution au développement du droit financier et budgétaire. Jean Cathelineau a pu s'inscrire dans cette démarche et affirme que « le pouvoir budgétaire et financier apparaît le plus souvent comme un élément essentiel de l'affirmation d'une autorité politique »²⁴⁴. Les réflexions d'autres auteurs semblent aller dans le même sens : « les finances publiques sont au cœur de la décision politique et elles constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société »²⁴⁵. C'est le même point de vue qui est adopté chez Michel Bouvier pour qui « les finances publiques sont aussi un fait de l'homme en étant un fait politique majeur »²⁴⁶. Pour cet auteur, « il est fondamental de faire en sorte que les finances publiques n'échappent pas à la décision et à l'appréciation des politiques »²⁴⁷.

A partir de là, il est possible d'affirmer que l'interprétation de toutes ces considérations portent à croire que les finances publiques ou encore les décisions budgétaires des personnes publiques, sont déterminantes pour favoriser le développement. Cela se vérifie autant au plan national que local. Cependant, en Haïti, la politique budgétaire des collectivités locales est totalement dégradée. Pourtant, dans ses aspects juridique et politique, le budget détermine les grandes lignes d'action ou les grands domaines d'intervention des personnes publiques qui s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales.

²⁴⁴ Jean Cathelineau, *Finances publiques : Politique budgétaire et droit financier*, LGDJ, Paris, France, 1975, p.7

²⁴⁵ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, La Documentation française, Paris, France, 2007, p.7

²⁴⁶ Michel Bouvier, « Avant-propos », In Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.6

²⁴⁷ Ibid

Mais, si associer ces acteurs locaux doit devenir une réalité, il faut s'interroger sur la mise en œuvre d'une telle démarche, eu égard des relations existant entre l'État et les collectivités territoriales. Dans le cas d'Haïti, les relations entre le pouvoir central et le pouvoir local sont un enjeu majeur et sont quasiment inexistantes.

B.- L'absence de relations institutionnelles entre l'État et les collectivités locales

Selon Michel Verpeaux « même si les collectivités territoriales sont des personnes morales distinctes de l'État, elles ne peuvent être conçues en dehors de lui : c'est l'État qui prévoit et organise leur existence »²⁴⁸. De même, pour Tony Jouzel, « le destin des collectivités territoriales et de l'État sont inextricablement liés »²⁴⁹. C'est sur la même ligne que se situe François Fournié lorsqu'il écrit que : « les relations entre personnes publiques, entre le niveau central et le niveau local notamment, sont indispensables parce que les collectivités locales font partie de l'État tout en étant des personnes distinctes »²⁵⁰. De son côté, le Sénateur Patrice Gérald, lui, il voyait les finances locales comme étant le miroir des finances de l'  tat²⁵¹. Tout cela montre, en termes simples et non équivoques, que les rapports et les liens de fonctionnement entre l'état et les collectivités locales apparaissent systémiques et naturels.

Pour d'autres auteurs, même s'ils reconnaissent également que l'état et les collectivités territoriales sont appelés être des collaborateurs immédiats, les relations entre ces deux entités soulèvent néanmoins des interrogations. Marie-Jacqueline Marchand parle « des relations difficiles » entre l'état et les collectivités territoriales. L'auteur a précisé à juste titre que « par nature, décentraliser, c'est retirer le pouvoir et des compétences à l'état pour les transférer aux collectivités locales »²⁵². Pour Fabrice Robert, « les relations entre l'état et les

²⁴⁸ Michel Verpeaux, cité par Tony Jouzel, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, L'Harmattan, Paris, France, 2014, p.81

²⁴⁹ Tony Jouzel, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, Op.cit., p.81

²⁵⁰ François Fourn  , *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, Op.cit., p.389

²⁵¹ Patrice Gérald, in Michel Bouvier (dir.), *Reforme des finances publiques : Démocratie et Bonne Gouvernance*, Ibid., p.135

²⁵² Marie-Jacqueline Marchand, *L'  conomie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, France, 1999, p.136

collectivités territoriales ont été marquées par une complexité croissante, qui s'exprime particulièrement dans le domaine financier »²⁵³.

C'est un propos identique que l'on retrouve dans les analyses faites par d'autres auteurs sur les rapports financiers entre l'État et les institutions locales décentralisées, en reprenant à leur compte le concept de « libre administration à travers le budget et la fiscalité » pour soutenir leur point de vue. Selon eux, « la complexité des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales est le reflet des tensions qui existent à propos de la nature et de l'ampleur de la libre administration des collectivités territoriales dans le domaine budgétaire et fiscale »²⁵⁴. De son côté et de manière plus générale, André Roux conclut que : « les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont un thème central faisant débat [...]. Elles s'imposent aujourd'hui comme une problématique-clef, qui influence l'ensemble des questions des finances locales »²⁵⁵.

En Haïti, la loi fondamentale de la République, tout en définissant le cadre juridique de la vie politique, précise et établit différentes formes de relations entre l'État et les collectivités. Selon l'avis d'un groupe d'experts qui a pu examiner la question des relations entre les collectivités territoriales et l'État, « pour construire l'État unitaire décentralisé, des structures émanant tant du pouvoir central que des collectivités territoriales doivent exister et coexister pour établir les mécanismes de liaison, d'orientation et de coordination »²⁵⁶. Pourtant, cette exigence constitutionnelle où l'État et les gouvernements locaux doivent tisser des relations aussi bien politiques, techniques, financières et institutionnelles, tarde encore à être respectée.

L'article 61 du décret du 1^{er} février 2006²⁵⁷ précise que « l'État entretient des relations d'encadrement et de collaboration avec les collectivités territoriales. A ce titre, le Conseil interdépartemental, en tant que mécanisme de négociation pour le compte de l'ensemble des Collectivités territoriales, entretient les relations de collaboration avec l'État en matière de

²⁵³ Fabrice Robert, *Les relations financières et l'Etat et les collectivités territoriales*, In André Roux (dir.), *Finances publiques*, 2^e édition, La documentation Française, Paris, France, 2006, p.129

²⁵⁴ François Adam, Olivier Ferrand et Remy Rioux, *Finances publiques*, 2^e édition, Op.cit., p.244

²⁵⁵ André Roux (dir.), *Les finances publiques*, La Documentation Française, Paris, France, 2011, p.203

²⁵⁶ Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA), *Relations des collectivités territoriales avec l'Etat*, mars 2002, p.9

²⁵⁷ Article 61, décret définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes du 1^{er} février 2006, Op.cit.

décentralisation, de développement, de finances et de budget ». Mais force est de constater que les relations financières entre l'État central et les collectivités, ont un caractère aléatoire et non institutionnel. Elles ne font l'objet d'aucune définition et d'aucune évaluation. Le pouvoir exécutif, soutenu parfois par certains parlementaires, agit sans en tenir compte et l'administration locale se trouve paralysée par le mode de fonctionnement d'un État fragilisé et faible.

Il s'agit d'un mode de fonctionnement qui renforce la corruption, la gabegie et la malversation. Il n'existe pas de procédure formelle relative aux interventions de l'État envers les collectivités territoriales et les transferts de compétences opérées depuis la réforme de 1987, le cadre budgétaire fixé par l'État ainsi que les contraintes normatives visibles imposées par la législation haïtienne aux collectivités locales, sont autant d'éléments qui remettent en question les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir local.

A contrario, dans des sociétés politiquement modernisées et organisées où la décentralisation est imposée comme principe organisant l'État et ses structures décentralisées, il existe un vrai maillage entre les actions de l'État et celles des collectivités locales. C'est dans ce contexte que Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale ont pu écrire que « les finances publiques se présentent comme instrument privilégié d'analyse et de création des sociétés politiquement organisées : non seulement elles permettent d'en lire les mécanismes mais elles donnent naissance aussi à des conceptions et pratiques nouvelles »²⁵⁸.

Cela étant dit, au niveau financier et budgétaire, dans leur relation institutionnelle, le pouvoir central et le pouvoir local sont indissociables. Comme le rappelle Gilbert Meyer « les finances locales ne peuvent être déconnectées de la situation des finances de l'Etat »²⁵⁹. Entre ces deux dispositifs, « il en résulte une assez grande imbrication entre les finances étatiques et les finances locales »²⁶⁰. A l'inverse de toutes ces théories, il est évident de s'interroger sur les efforts déployés par le législateur haïtien en vue de créer un cadre institutionnel structuré des finances locales.

²⁵⁸ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, 5^e édition, Op.cit., pp.1-2

²⁵⁹ Gilbert Meyer, *Développement durable et finances locales*, L'Harmattan, Paris, France, 2013, p.201

²⁶⁰ Gilbert Orsoni, Céline Viessant, *Eléments de Finances publiques*, Op.cit., p.81

Le constat est que les administrations publiques locales ne bénéficient aucun encadrement réel de la part du pouvoir central aussi bien sur le plan institutionnel, financier que budgétaire. Un tel constat demanderait donc de prendre en urgence des dispositions pour garantir le droit des collectivités territoriales, en les inscrivant dans la Constitution et la loi. En effet, il semblerait que la performance des structures locales n'est plus une priorité pour les dirigeants. Cette question est d'autant plus sensible que les collectivités territoriales n'ont pas la moindre perspective au plan financier.

II.- Des administrations locales sans perspective au plan financier

De façon générale, la force de toute institution, qu'elle soit publique ou privée, nationale ou locale, s'apprécie à travers ses actions. Pour ce qui concerne les institutions publiques locales haïtiennes, elles vivent dans un véritable dénuement. En matière budgétaire et financière, comme nous l'avons déjà démontré, l'administration locale est totalement abandonnée. De l'autre côté, elles se trouvent sans repères du point de vue financier. Cela peut s'expliquer, d'une part, par la dépendance des collectivités locales vis-à-vis d'un système d'assistanat financier (A), et d'autre part, par des collectivités locales incapables d'assurer ou d'assumer les services publics (B).

A.- L'établissement d'un système d'assistanat financier

Selon Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, « la décentralisation est réelle si la collectivité est véritablement maîtresse de ses finances »²⁶¹. Enex Jean Charles, Professeur haïtien de droit administratif à l'UEH²⁶², s'exprimant sur les exigences financières de la décentralisation, soulignait qu'« un handicap majeur à la mise en œuvre du processus de la décentralisation est la faiblesse des moyens dont disposent les collectivités territoriales »²⁶³. Le Professeur poursuit pour dire qu'« il est un fait que la décentralisation consistant dans la seule dévolution de compétences aux collectivités locales, sans la fourniture en contrepartie des moyens leur permettant de répondre effectivement à leurs obligations, est une entreprise

²⁶¹ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, 7^{ème} édition, Editions Montchrestien, Paris, France, 1996, p.176

²⁶² Université d'État d'Haïti

²⁶³ Enex Jean Charles, *Manuel de Droit Administratif Haïtien*, Op.cit., p.54

vouée à l'échec »²⁶⁴. Ces points de vue sont conformes à la réalité actuelle de l'administration locale haïtienne. Le processus de décentralisation de 1987, tout en octroyant de nombreuses compétences aux collectivités territoriales, ne donnent pas de moyens nécessaires au pouvoir local pour mettre en œuvre ces dites compétences. Or, Marie-Jacqueline Marchand rappelait que « décentraliser, c'est de permettre aux collectivités locales de gérer leurs propres compétences et d'exercer leur pouvoir en toute autonomie décisionnelle et financière »²⁶⁵.

Dans la réalité, l'organisation financière des collectivités locales telle qu'elle est décrite dans la Constitution et la loi est défaillante. La fiscalité locale, comme l'un des principaux instruments permettant aux collectivités locales de mettre en œuvre leurs actions et leurs politiques, ne leur permet pas de générer des ressources financières adéquates. Pourtant, Gérard Chambas souligne que : « sans un financement au moins partiel des collectivités locales à travers des ressources locales propres, il est difficile de considérer les institutions locales autrement que comme des prolongements déconcentrés de l'État central »²⁶⁶.

En effet, « la perception du poids de l'État dépend donc des paramètres techniques que la discipline « finances publiques » doit permettre de gérer_ d'optimiser_pour obtenir le meilleur rendement financier possible pour le poids – politique- le plus faible possible »²⁶⁷. Mais l'État, comme l'exige la Constitution de 1987 et d'autres lois portant sur la décentralisation et l'organisation des collectivités locales, n'assure pas un réel accompagnement financier des institutions locales décentralisées.

Dieudonné Joachin²⁶⁸, éditorialiste au quotidien « Le Nouvelliste », parle d'une « déchéance généralisée » pour caractériser le niveau de dégradation des collectivités locales dû notamment à un problème de financement. Selon lui, le mauvais traitement dont fait l'objet les collectivités locales se situe sur deux angles. D'une part, cela est caractérisé par un problème de financement des collectivités territoriales résultant en partie par la faiblesse des

²⁶⁴ Ibid

²⁶⁵ Marie-Jacqueline Marchand, Op.cit., p.136

²⁶⁶ Gérard Chambas, *Introduction : la mobilisation des ressources locales propres dans les pays africains : constats et voies de reformes*, in Danièle Bordeleau (dir.), *Les finances locales, moteur du développement*, Riveneuve éditions, Paris, France, 2013, p.15

²⁶⁷ Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e Siècle : Emprunts économiques, empreinte juridique*, Op.cit., p.365

²⁶⁸ Dieudonné Joachin, Les collectivités en mal de financement [en ligne], disponible sur : <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/161790/Les-collectivites-locales-en-mal-de-financement>

recettes et des impôts enregistrés au niveau des communes. D'autre part, cette situation s'accompagne d'une mauvaise répartition des ressources financières publiques, car il a pu relever que : « dans la répartition des ressources financières publiques, certaines entités bénéficient de la part du lion pendant que d'autres, comme les collectivités territoriales, sont traitées en parents pauvres ».

Pour l'essentiel, les entités territoriales, bien qu'elles soient en principe autonomes administrativement et financièrement, dans un sens tout à fait caché, ne sont en réalité que des institutions inférieures. Elles n'ont pas de marges de manœuvre pour décider et exécuter financièrement, et selon leur propre gré, un projet d'investissement et durable pour leur communauté. Il s'agit d'une absence de volonté réelle de rendre effective la décentralisation.

Cette situation accroît le niveau de vulnérabilité des collectivités territoriales et fait plonger ces dernières, de manière complète, dans un système d'assistanat financier. Dans la quasi-totalité l'administration locale ne vit qu'à partir de l'assistance financière. Ce sont des dons de certains organismes publics et privés, aussi et surtout des ONG nationales et/ou internationales, et, dans une moindre mesure, avec l'appui financier de certaines entités territoriales internationales dans le cadre des coopérations décentralisées.

Cependant, « une bonne gouvernance territoriale exige la participation, en vertu du principe de subsidiarité, d'un Etat fort et régulateur pour assurer le respect des équilibres des territoires et des collectivités locales avec des compétences claires et autonomes »²⁶⁹. En Haïti, il est question de savoir s'il existe une politique de gouvernance territoriale. Les collectivités locales, pour leur part, ne disposent pas de moyens financiers pour mobiliser durablement les acteurs de leur territoire autour d'un projet à la fois économique, institutionnel, social et culturel en vue de mener une gouvernance territoriale adaptée à la réalité de leur territoire.

Dans une approche intégrée de la gestion des territoires, « lorsqu'on évoque la décentralisation, on évoque, d'une part, la répartition des activités et des ressources publiques, la «souveraineté partagée » entre l'Etat et les collectivités locales de tous niveaux

²⁶⁹ République Française/Ministère des affaires étrangères, *L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique*, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, France, novembre 2012

[...], et d'autre part, le degré de liberté et d'autonomie de gestion des acteurs locaux »²⁷⁰. Dans le cas d'Haïti, devant une situation financière désastreuse, les collectivités locales sont dans l'impossibilité de fournir des services aux populations locales. Certes, la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987 a fait des collectivités locales des plus importantes entités se mettant au service de la population locale. Mais dans la pratique, ces dernières ne font que s'enfoncer dans la misère.

B.- Des administrations locales incapables d'assurer les services publics

L'avènement démocratique de l'année 1986, donnant naissance à la Constitution du 29 mars 1987, à travers laquelle la décentralisation territoriale est établie, implique directement les collectivités locales dans la fourniture et la gestion des services publics. Cela dit, comme l'administration centrale, les collectivités territoriales disposent des équipements²⁷¹ et fournissent des services publics à la population. Historiquement, le service public naît dans le pacte social et politique : il renvoie donc en premier lieu à l'organisation sociale et politique du temps et en second lieu au domaine public qui en est l'expression la plus proche²⁷². Au plan local, c'est la décentralisation qui a mis la question du service public local devant la scène²⁷³.

En termes définition, il s'agit de « l'ensemble des activités exercées par ou pour le compte de la puissance publique, dans le but de satisfaire une demande sociale considérée comme devant être disponible pour tous »²⁷⁴. D'une manière encore plus simple, « il est le mode privilégié par lequel l'activité de l'administration est exprimée »²⁷⁵. Au plan local, les services publics sont un « moyen pour les collectivités locales de répondre aux besoins de

²⁷⁰ Marie-Jacqueline Marchand, Op.cit., p.7

²⁷¹ Les équipements consistent en toute infrastructure (bâtiments, routes, réseaux d'irrigation, marchés, cimetières...) qui desservent une collectivité ou son administration.

²⁷² Xavier Bezançon, *Une approche historique des services publics locaux*, In : Jean-Charles Froment et Jamil Sayah (dir.), *Le service public local : des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Presses universitaires de Grenoble, France, 1998, p.24

²⁷³ Jean-Charles Froment et Jamil Sayah (dir.), Ibid., p.77

²⁷⁴ MICT & USAID/LOKAL, Op.cit., p.113

²⁷⁵ Enex Jean Charles, *Manuel de Droit Administratif Haïtien*, Op.cit., p.107

leurs habitants »²⁷⁶. Parallèlement, si la notion même de service public semble toujours d'actualité, c'est la question de sa place et des modalités d'exercice des missions de service public qui semble aujourd'hui posée²⁷⁷.

En Haïti et dans le cadre de l'action locale, la loi confère un ensemble de compétences aux entités territoriales dans le domaine de la fourniture de services publics. Dans un premier temps, il convient d'évoquer les dispositifs juridiques mis en place avant la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987. C'est notamment le cas de la loi du 13 février 1968 réglementant les services hydrauliques de la République, de la loi du 12 juin 1974²⁷⁸ relative à l'usage des eaux souterraines, des décrets du 3 mars 1981²⁷⁹ et du 21 avril 1983²⁸⁰ sur le Service métropolitain de collecte des résidus solides (SMCRS) désormais transformé en Service national de gestion des résidus solides (SNGRS)²⁸¹.

Dans un deuxième temps, la Constitution de 1987 en ses articles 32-1, 32-2, 32-3 et 32-4, constitutionnalise les compétences des collectivités locales en matière de services publics. En fin, le décret du premier février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation élargit les compétences de l'administration locale dans le domaine de la gestion et de la fourniture des services publics.

Toutefois, il convient de préciser que les collectivités locales, en raison d'une absence de ressources financières adéquates, sont peu impliquées dans la fourniture des services publics à la population. Soulignons aussi que la délimitation des responsabilités des collectivités territoriales par rapport à celles du pouvoir central, n'est pas réelle. En conséquence, et dans les circonstances actuelles, il est difficile d'envisager de réels services publics assurés par le pouvoir local.

²⁷⁶ David-André Camous, *L'essentiel des finances publiques locales*, Op.cit., p.23

²⁷⁷ Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Editions Le Moniteur, Paris, France, 2008, p.82

²⁷⁸ Loi du 12 juin 1974 réglementant l'usage des eaux souterraines profondes et chargeant le département de l'Agriculture, des Ressources naturelles et du Développement rural du contrôle de leur exploitation, Le Moniteur N° 59 en date du jeudi 17 juillet 1974

²⁷⁹ Décret du 3 mars 1981 créant un organisme public dénommé Service métropolitain de collecte des résidus solides (SMCRS), Le Moniteur N° 20 du jeudi 12 mars 1981

²⁸⁰ Arrêté présidentiel du 21 avril 1983 délimitant la zone d'intervention du Service métropolitain de collecte des résidus solides (SMCRS), Le Moniteur N° 33 en date du jeudi 19 mai 1983

²⁸¹ Loi portant création, organisation et fonctionnement du Service national de gestion des résidus solides (SNGRS), Le Moniteur N° 2 du jeudi 21 septembre 2017

Sur le plan institutionnel²⁸², les collectivités locales sont encadrées par un certain nombre de ministères et d'institutions étatiques prévues pour les appuyer dans leurs différentes missions de service public. Parmi les principaux ministères, on retrouve le ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP), le ministère de la Santé Publique et de la Population (MSPP), celui des Travaux Publics, Transports et Communication (MTPTC). On peut aussi évoquer les ministères de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE), de la Jeunesse, des Sports et de l'Action Civique (MJSAC).

Le ministère de l'Education Nationale, à travers les directions départementales, définit les orientations du système scolaire et prend en charge la construction des écoles. Le Ministère de la Santé, pour sa part, assure la conception et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de santé et contrecarre les épidémies. De son côté, le MTPTC par ses organes déconcentrés, est appelé à construire des réseaux de distribution d'eau, les assainir et délègue leur gestion aux collectivités communales.

En ce qui concerne le ministère de la Planification, ses interventions s'effectuent par l'intermédiaire de la direction de l'aménagement du territoire, notamment quant à l'établissement du schéma d'aménagement du territoire et des grandes orientations pour le développement local. En fin, le MJSAC à travers ses coordinations départementales, accompagne les collectivités locales dans la construction d'infrastructures sportives, la conception et la mise en œuvre des programmes de l'éducation civique.

S'agissant des collectivités territoriales, les dispositions légales (articles 90 à 115 du décret du 1^{er} février 2006) consolident et renforcent leurs compétences comme étant des intervenants prioritaires en matière de gestion et de fourniture de services publics. En effet, les articles 92 et 93 du décret de février 2006 habilitent toutes les collectivités territoriales (sections communales, communes et départements) à élaborer et exécuter leurs politiques d'aménagement et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État.

Ainsi, le département élabore le plan de développement et le schéma d'aménagement et participe à l'élaboration du schéma d'aménagement du territoire national. La section communale pour sa part, élabore le plan de développement de la Section communale, participe à l'élaboration du plan de développement et du schéma d'aménagement de la

²⁸² MICT & USAID/LOKAL, Op.cit., p.114

commune. Aussi, elle participe à la construction et à l'entretien des routes vicinales, de la voirie, des places publiques et des espaces de loisirs.

De la même manière, la collectivité municipale peut réaliser le zonage du territoire communal, élaborer le plan de développement communal et des schémas d'aménagement communaux et urbains, la construction de la voirie, l'établissement et exécution de plans de lotissement, après approbation de l'autorité de contrôle. Elle est aussi chargée de la réglementation de la circulation urbaine, de la désignation, construction et entretien des sites des gares et des aires de stationnement, du numérotage des maisons, de la signalisation et de la dénomination des rues, de la construction des places publiques, de la construction des espaces de loisirs. Mais, toutes ces dispositions suscitent beaucoup de débats et de questionnements car les collectivités locales sont aujourd'hui désorientées tant du point de vue financier, administratif et politique.

Ceci renvoie à une réflexion beaucoup plus profonde sur la participation des pouvoirs publics locaux dans la fourniture des services publics. Faute de pouvoirs et de moyens financiers, l'administration locale est incapable de mettre en œuvre ses multiples compétences. Cela concerne par exemple des compétences liées à l'environnement. Sur cette question et en vertu de certaines dispositions du décret de 2006, les collectivités locales, particulièrement les communes sont chargées de l'élaboration et la mise en œuvre des plans communaux d'action pour l'environnement, dans le respect des normes nationales, de l'établissement de concert avec les services de l'État des schémas directeurs et des plans d'enlèvement et d'élimination des déchets. En outre, ce niveau de responsabilité prend en compte la lutte contre l'insalubrité, de l'enlèvement des déchets solides, de la définition des politiques de conservation et de gestion des ressources naturelles relevant de la commune.

Toutes ces possibilités données aux institutions territoriales décentralisées, contrastent avec la pénurie financière qui caractérise l'ensemble des actions locales. En plus, les dispositions du décret cadre de la décentralisation (articles 99 et 100), confèrent à l'administration locale, en matière de santé et de l'hygiène, la compétence pour construire, entretenir et gérer des structures de santé, mettre en place des infrastructures pour l'exécution de la politique de santé nationale au niveau local et réglementer et prendre les mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies. Il est également de même dans le domaine de la culture, des sports et de loisirs où la collectivité communale se charge de financer, construire et gérer des infrastructures culturelles, sportives et de jeunesse. De plus, elle doit également

construire et gérer des musées et bibliothèques de la commune, réaménager les potentiels historiques, naturels, archéologiques, culturels et artistiques de la commune, construire des espaces verts.

Concernant les services publics de l'eau et de l'électricité, la construction et la gestion de fontaines publiques ainsi que la construction, l'entretien et la gestion des systèmes d'adduction d'eau potable au niveau de la section communale sont sous la responsabilité de la collectivité de la section communale. La commune dans ce champ d'intervention a des responsabilités beaucoup plus denses. D'une part, elle a pour responsabilité de produire et de distribuer de l'eau potable; de réaliser et gérer de puits, de forages et de bornes-fontaines publics communaux; d'élaborer et mettre en œuvre le schéma communal d'adduction d'eau ainsi que de protéger les eaux souterraines. D'autre part, la commune doit financer l'électrification du territoire communal, la mise en œuvre des plans communaux de production, de distribution et de maîtrise d'énergie.

Dans la réalité, il s'agit des services publics locaux pour lesquels les collectivités territoriales n'assument quasiment aucune responsabilité. Cependant, dans d'autres pays, le constat est différent. En France, pour reprendre Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, « pour organiser les services publics au niveau local, l'État a adopté la solution libérale de la décentralisation »²⁸³. Cette solution, selon les auteurs, consiste à laisser la gestion des services publics locaux à des autorités locales, c'est-à-dire élues par la population de la collectivité locale, [...] représentant les intérêts locaux et autonomes par rapport au pouvoir central²⁸⁴.

De fait, sur le principe même, « la décentralisation permet de responsabiliser les administrations et d'assurer une meilleure adéquation des services publics aux préférences et aux besoins locaux »²⁸⁵. Aussi, « elle permet d'instaurer une concurrence entre collectivités territoriales et de stimuler ainsi l'efficacité du secteur public »²⁸⁶. Certains auteurs, pour qui des points de vue semblent partagés presque de manière identique, opèrent une jonction claire

²⁸³ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, Op.cit., p.176

²⁸⁴ Ibid

²⁸⁵ V. *Relations financières entre l'État et les collectivités territoriales*, Perspectives économiques de l'OCDE 2003/2 (no 74), p. 174

²⁸⁶ Ibid

et nette entre services publics locaux et collectivités territoriales. Pour Bernard Dafflon, « sur l'offre des services publics décentralisés, le secteur public local ayant pour finalité d'offrir des prestations et services publics aux personnes et aux entreprises qui vivent dans ses limites territoriales »²⁸⁷. Alain Guengant, quant à lui, souligne qu'« une fourniture décentralisée de services publics de proximité est plus efficace qu'une fourniture centralisée quand l'offre des autorités locales s'ajuste à la demande »²⁸⁸.

Michel Bouvier est aussi très précis sur ce sujet en estimant qu'en matière de services publics locaux, « l'espace local apparaît aujourd'hui comme un espace de décision et de gestion aux formes très diverses selon les choix faits pour en assurer le développement »²⁸⁹. En ce sens, « la gestion des services publics locaux paraît ainsi participer tout particulièrement de l'ouverture du système local »²⁹⁰. Cela dit, c'est un principe fondamental que l'espace local apparaît comme un préalable nécessaire pour la mise en place de tout projet de développement qui se veut être réel et réaliste.

En Haïti, en raison de l'absence de moyens financiers et de partage réel de responsabilité, le pouvoir local s'implique peu dans le développement des services publics locaux. En conséquence, « la recherche de l'efficacité de la gestion associée à la production de services publics de qualité [...] qui caractérise les évolutions contemporaines de la nouvelle gouvernance financière publique qu'elle soit locale ou nationale »²⁹¹, n'est plus une priorité pour l'État haïtien. L'administration publique locale apparaît vassalisée. En conclusion, c'est l'État qui a pratiquement tout exercé et son monopole sur les actions locales fragilise encore plus l'espace local.

²⁸⁷ Bernard Dafflon, *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Genève, Suisse, 1994, p.18

²⁸⁸ Alain Guengant, *La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?*, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2004/5 (décembre), p.657

²⁸⁹ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 5^e édition, Op.cit., p.229

²⁹⁰ Ibid

²⁹¹ Martine Long (dir.), *Le financement des services publics : Décentralisation et développement local*, L.G.D.J, Paris, France, 2010, p.7

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Ainsi, la structure institutionnelle et financière des collectivités décentralisées est superfétatoire. Évoluant dans un contexte à la fois défaillant du point de vue institutionnel et défavorable sur le plan politique, les pouvoirs locaux jouissent d'une image dégradée aux yeux des observateurs.

Au plan institutionnel précisément, c'est bien la preuve d'une structure financière locale marginalisée et fragilisée et qui, en conséquence, produit une situation sociale de plus en plus inquiétante et économique locale dégradée, cadrée autour des administrations locales totalement faibles tant au niveau de l'administration des ressources que dans l'organisation de leurs actions.

En matière politique, cette construction permet de comprendre, d'une part, que l'État dispose un pouvoir unilatéral de décision en matière budgétaire et ses relations avec les collectivités locales ne sont plus institutionnalisées et d'autre part, que les entités territoriales ne disposent pas de moyens financiers nécessaires pour exercer leurs compétences et sont incapables d'assurer les services publics.

Du point de vue technique, et dans les circonstances actuelles, le cadrage institutionnel et financier local, de par sa portée limitée, est l'un des faits remarquables d'un système qui ne marche pas. Sur le plan juridique, il semble que les conditions ne sont pas aussi réunies car le système façonne une situation singulière au regard des expériences étrangères.

CHAPITRE 2

UNE SITUATION JURIDIQUE SINGULIÈRE AU REGARD DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

De manière générale, le fondement de la décentralisation s'analyse dans son aspect juridique. Comme l'a bien précisé Marc Thoumelou, « la décentralisation est une forme d'organisation administrative de l'État, décidée par la politique et fondée sur le droit »²⁹². De cet aspect juridique, découlent tout un ensemble de dispositifs qui favorisent l'autonomie politique et l'autonomie administrative et financière, et qui permettent aussi « d'analyser la décentralisation par rapport à l'État »²⁹³.

C'est aussi en ces termes clairs que Michel Verpeaux définit la décentralisation dans son aspect juridique. Pour lui, la décentralisation c'est « la reconnaissance, à côté de l'Etat, de personnes publiques chargées de compétences administratives. Ces personnes publiques disposent d'une relative liberté, ou autonomie, de décision et de gestion »²⁹⁴. Pour sa part, Tony Jouzel conclut que dans l'ensemble, ces données se traduisent juridiquement par le principe de libre administration²⁹⁵.

Dans le cas d'Haïti, il convient de signaler que, les aspects juridiques de la libre administration et de l'autonomie locale, constituent la véritable préoccupation des acteurs et des observateurs. Au niveau du droit des finances locales, cette situation paraît totalement singulière lorsqu'on entend effectuer une comparaison avec des expériences menées à l'étranger. A ce stade-là, il est nécessaire qu'avant même d'examiner les fondements du droit des finances locales en Haïti (section 2), de s'intéresser à d'autres types de modèles, s'agissant du principe de libre administration de l'autonomie locale (section 1).

En effet, le modèle haïtien de libre administration et de l'autonomie locale, trente-un ans après sa mise en œuvre, est contradictoire au sens de la loi et du droit international. Au niveau international, la lecture des principes de libre administration et de l'autonomie locale, nous permet de constater que le modèle haïtien comporte des carences similaires à un certain nombre États unitaires et décentralisés sous-développés.

²⁹² Marc Thoumelou, *Les collectivités locales, quel avenir ?*, La Documentation française, Paris, France, 2011, p.9

²⁹³ Landry Ngono Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Op.cit., p.99

²⁹⁴ Michel Verpeaux, cité par Tony Jouzel, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, Op.cit., p.82

²⁹⁵ Tony Jouzel, Ibid., p.82

Section 1.- Le principe de libre administration et de l'autonomie locale, quels modèles pour Haïti ?

Deux démarches sont envisagées et à prendre en considération. La première nous conduira à analyser les fondements constitutionnels et juridiques du principe de libre administration et de l'autonomie locale dans le droit international (I). En effet, les collectivités locales haïtiennes se caractérisent essentiellement par le sous-développement, la pauvreté et la marginalisation tant du point de vue politique, administratif que financier. A ce titre, une étude sur certains pays de même nature qu'Haïti semble pertinente.

Il est possible de faire référence ici à certains pays en développement du continent africain qui ont connu une situation aussi défavorisée qu'Haïti en matière de droit des finances publiques locales, mais qui connaissent aujourd'hui des avancées indéniables dans ce domaine. Cela nous amènera à analyser les fondements constitutionnels et juridiques du principe de libre administration et de l'autonomie locale dans certains États décentralisés de l'Afrique Subsaharienne (II).

I.- Les fondements constitutionnels et juridiques du principe de libre administration et de l'autonomie locale dans le droit international

La libre administration et l'autonomie locale sont de plus en plus au cœur des réflexions menées dans le cadre du droit international même si chaque État inscrit de manière distincte ce principe dans son ordonnancement juridique. Notre objectif ici, n'est pas de prendre en compte toute la dimension internationale du principe de libre administration de l'autonomie locale, mais de l'analyser à partir de deux modèles : le modèle européen (A) et celui du continent américain (B) afin de comprendre comment cette notion a pu émerger sans toutefois écarter totalement d'autres modèles qui peuvent aussi apporter des données complémentaires dans la démarche.

A.- La libre administration et l'autonomie locale en Europe : un système pluriel

Etant un « phénomène constitutionnel et démocratique »²⁹⁶, la décentralisation en Europe dépasse aussi bien la simple modification de l'administration d'un côté que l'évolution purement politique d'un autre²⁹⁷. Malgré cela, les collectivités locales issues de la décentralisation européenne, ne répondent pas toutes à la même structure. Cela se vérifie au plan politique, mais aussi au plan institutionnel. D'ailleurs, cette différenciation a été bien signalée par Alain Delcamp qui, dans sa comparaison du modèle français de libre administration face aux autres modèles européens, pense que « la comparaison en matière institutionnelle est une des entreprises les plus difficiles que soient »²⁹⁸.

Cependant, malgré ces obstacles, le principe de libre administration et de l'autonomie locale reste en effet un dispositif très puissant au service des collectivités territoriales au sein de certains Etats Européens. Afin de comprendre en profondeur la portée de ce principe, nous aborderons le modèle français de libre administration et de l'autonomie locale (1) dans un premier temps et dans un deuxième temps, nous compléterons notre analyse en prenant les exemples de l'Italie et de l'Espagne (2).

1.- L'exemple de la France : une décentralisation contrôlée

Selon l'article 72 al. 3 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »²⁹⁹. En effet, en France, la décentralisation territoriale a commencé au 19^e siècle lorsqu'on a accordé la personnalité morale aux collectivités locales³⁰⁰, distincte de celle de l'État. Il s'agit en effet d'une évolution progressive et ancienne, qui « s'inscrit dans un contexte historique de longue

²⁹⁶ Voir Bettina Schöndorf-Haubold, *L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe*, Revue française d'administration publique 2007/1 (n°121-122), p. 204

²⁹⁷ Bettina Schöndorf-Haubold, *L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe*, Op.cit., p.204

²⁹⁸ Alain Delcamp, *Le modèle français de libre administration face aux autres modèles européens*, In: Annuaire des collectivités locales. Tome 17, 1997, p. 73

²⁹⁹ Art. 5, loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n° 75, p.5568

³⁰⁰ C'est le cas par exemple pour les conseils municipaux depuis 1931 ou les conseillers généraux depuis 1933

haleine »³⁰¹ et ayant abouti à la mise en place du concept de libre administration et de l'autonomie locale. Avec la loi du 7 janvier 1983³⁰² relative à la répartition des compétences, les collectivités territoriales se sont vues attribuer un pouvoir réel de décision avec notamment la suppression de la tutelle de l'Etat depuis 1982, substituée par un contrôle à posteriori, lequel est entériné par la révision constitutionnelle de 2003³⁰³.

La libre administration est un principe constitutionnel. Ce principe était inscrit dans la Constitution de 1946³⁰⁴. Il est de même repris par la Constitution de 1958 en son article 72, précisant que « les collectivités locales s'administrent par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ». Confirmée en 1979 par le Conseil Constitutionnel³⁰⁵, la libre administration des collectivités locales a progressivement acquis une réelle portée normative³⁰⁶. Ce principe est repris et reconfirmé dans la révision constitutionnelle de 2003.

Pour Pierre-Etienne Lehmann, « le principe de libre administration demeurerait insuffisamment défini par le droit positif »³⁰⁷. Toutefois, l'auteur note que « cette notion est au cœur de la décentralisation garantissant aux collectivités territoriales une sphère d'autonomie afin d'exercer leurs attributions »³⁰⁸. Louis Favoreu et André Roux, l'ont considéré sur le plan juridique comme étant « une liberté fondamentale »³⁰⁹. L'appréciation de Gérard Marcou va aussi dans le même sens. Pour l'auteur, « le droit de libre administration est une liberté »³¹⁰.

³⁰¹ Emmanuelle Borner-Kaydel, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Les Annales de droit [En ligne], 10 | 2016

³⁰² Voir la Loi n° 83 – 8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, J.O., 8 janvier 1983

³⁰³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

³⁰⁴ Constitution du 27 octobre 1946, article 42 « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel »

³⁰⁵ Voir en ce sens, la décision du CC, n° 79-104 DC, 23-05-1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle Calédonie

³⁰⁶ Manon Ghevoit, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, [s.d], p.1

³⁰⁷ Pierre-Etienne Lehmann, *Libre administration et QPC : Les enseignements de quatre années de jurisprudence*, 2015/1 N° 34 |, p. 240

³⁰⁸ Ibid

³⁰⁹ Sur ce sujet, voir Louis Favoreu, André Roux, *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 - mai 2002, pp.93-94

³¹⁰ Cette liberté peut être définie par le sujet qui l'exerce, les moyens dont celui-ci dispose, les garanties et les contrôles qui en font respecter les limites : Gérard Marcou, *l'autonomie communale : étude comparative*, In : *La*

Malgré les ambiguïtés qu'a pu soulever Alain Delcamp en soulignant que « la connaissance de la libre administration à la française [...] se heurte à une certaine incrédulité, tellement l'image d'un État centralisé demeure forte »³¹¹, elle reste un principe protégé. C'est ce que confirme Manon Ghevontian lorsqu'il écrit que « l'évolution normative des dispositions consacrant la libre administration du rang législatif au rang constitutionnel laisse à penser que ce faisant, le constituant a entendu renforcer le principe, le rendre plus consistant, en vue de le protéger [...] »³¹².

L'intérêt ici est double comme le précisait Jaques Baguenard³¹³ dans ses analyses portées sur la reconnaissance constitutionnalisée du principe de libre administration. D'abord, « elle place symboliquement la décentralisation comme un principe républicain fondamental, inclus dans le bloc de constitutionnalité ». Ensuite, « elle le protège simultanément ». Cette protection est assurée d'une part, par le Juge constitutionnel dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité de la loi et des engagements internationaux et d'autre part, par le juge administratif qui contrôle les actes réglementaires de l'administration centrale et ceux adoptés par les collectivités locales ou visant les collectivités locales.

En effet, « le principe de libre administration des collectivités territoriales, s'il ne bénéficie pas encore d'une définition précise, présente un contenu assez étoffé et clairement expliqué [...] »³¹⁴. En outre, « son accession croissante au rang constitutionnel semblait devoir conférer aux collectivités territoriales, dans une juste mesure, une certaine autonomie »³¹⁵. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'analyse de Jean-Bernard Auby et al., selon lequel « ce qui caractérise profondément la décentralisation, le statut des collectivités territoriales et leur

commune en France et en Europe, pouvoirs/revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, novembre 2000, p.69

³¹¹ Alain Delcamp, *Le modèle français de libre administration face aux autres modèles européens*, In: Annuaire des collectivités locales. Tome 17, 1997, p. 74

³¹² Manon Ghevontian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, Op.cit., p.2

³¹³ Jacques Baguenard, cité par Manon Ghevontian, Ibid., p.2

³¹⁴ Emmanuelle Borner-Kaydel, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Op.cit., p.14

³¹⁵ Manon Ghevontian, Op.cit., p.2

libre administration, c'est l'autonomie »³¹⁶. Pour ces derniers, « les collectivités territoriales ne sont pas les segments de la hiérarchie étatique : elles sont le siège d'une liberté d'action, elles sont dépositaires d'une certaine autonomie »³¹⁷.

En France, la notion d'autonomie locale trouve son fondement même avant la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 communément appelé « Acte II de la décentralisation ». Signalons qu'à l'origine, le concept « d'autonomie locale » n'avait pas été si important comme aujourd'hui. Tel que précisait Manon Ghevontian, « il apparaît plutôt en filigrane dans le principe constitutionnel de libre administration »³¹⁸. Dans le temps, déjà « banalisée dans la plupart des États européens au regard du droit constitutionnel étranger »³¹⁹, l'autonomie locale, dans sa définition, se trouve [...] face à une difficulté d'ordre sémantique³²⁰. Par ailleurs, la grande précision sur la question revient lorsque le Conseil de l'Europe a adopté le 15 octobre 1985 à Strasbourg la Charte de l'autonomie locale³²¹.

Selon Nicolas Keuffer, la Charte « est un instrument juridique international assurant la protection, l'évaluation et la promotion des principes de décentralisation et d'autonomie locale »³²². En adoptant la Charte de l'autonomie locale, « les États ont accordé des garanties essentielles aux collectivités territoriales »³²³. Ces principes constituant « la base d'un droit commun matériel »³²⁴, ont été mis en œuvre par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

³¹⁶ Jean-Bernard Auby et al., *Droit des Collectivités locales*, 6^{ème} Edition (mise à jour), PUF, Paris, France, 2015, p.69

³¹⁷ Ibid

³¹⁸ Le terme « autonomie » n'est textuellement repris que dans la loi organique no 2004-758 du 29 juillet 2004 pris en application de l'art. 72 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, ainsi qu'art. 74 de la Constitution de 1958 consacré au statut particulier des collectivités d'outre-mer. Voir, en ce sens, Manon Ghevontian, Op.cit., p.2

³¹⁹ Alain Delcamp et Loughlin J., cité par Manon Ghevontian, Ibid., p.2

³²⁰ Manon Ghevontian, Ibid

³²¹ Charte européenne de l'autonomie locale, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France, 15 octobre 1985

³²² Nicolas Keuffer, *L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ?*, Revue internationale de politique comparée 2016/4 (Vol. 23), p.444

³²³ Bettina Schöndorf-Haubold, *L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe*, Op.cit, p.203

³²⁴ Ibid

de l'Europe (CPLRE)³²⁵. En retraçant la genèse de la Charte, Patrice Williams-Riquier rappelait que « la Conférence_ le Congrès jugeait indissociables la question de l'autonomie locale et celle des relations existantes entre le pouvoir central et les collectivités »³²⁶.

En France, selon certains observateurs, la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, permet d'amplifier les réflexions autour des principes prônés par la Charte européenne de l'autonomie locale. Pour Landry Ngono Tsimi, « cette loi constitue un pas important vis-à-vis du droit européen, car la décentralisation à la française est globalement en harmonie avec les principes contenus dans la Charte [...], notamment dans ses aspects relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais aussi ceux relatifs aux compétences »³²⁷.

Ainsi, comme le souligne Patrice Williams-Riquier, « la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale marquait [...] l'achèvement d'un processus plus que cinquantenaire »³²⁸, lorsque le gouvernement français a déposé à Strasbourg le 17 janvier 2007, l'instrument de ratification de la Charte. Alain Delcamp et Jhon Loughlin, étudiant « la décentralisation dans les États de l'Union Européenne », soulignaient que « la Charte européenne de l'autonomie locale est un élan [...]. Elle incite à une réflexion sur la structure de l'Etat »³²⁹. Autrement dit, « en obligeant les législateurs à intégrer dans les institutions la notion d'autonomie locale, c'est à une réflexion sur l'Etat lui-même à laquelle elle conduit et ce, quelle que soit la forme de l'Etat, fédéral, unitaire ou régional »³³⁰.

³²⁵ Sur ce sujet, notons que le CPLRE, avant d'être institutionnalisé, est le fruit de tout un processus de transformation. Avant, il était question de la Conférence européenne des pouvoirs locaux (CEPL), organe consultatif de représentation des collectivités territoriales au sein du Conseil de l'Europe. Celui-ci deviendra, en 1974, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux, puis, en 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE). Pour une analyse plus complète, voir Patrice Williams-Riquier, *La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation*, Revue française d'administration publique 2007/1 (n° 121-122), pp. 191-192

³²⁶ Ibid., p.192

³²⁷ Landry Ngono Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Op.cit., p.55

³²⁸ Patrice Williams-Riquier, Op.cit., p.191

³²⁹ Alain Delcamp et Jhon Loughlin, *la décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, Les études de la documentation française, Paris, France, 2002, p.12

³³⁰ Ibid., p.13

Sans reprendre toutes ses caractéristiques, la libre administration constitue donc l'un des éléments constitutifs de la décentralisation. A ce propos, on peut considérer que « pour qu'il ait décentralisation_libre administration, il faut que les collectivités locales puissent bénéficier d'une certaine autonomie au regard de l'Etat, autonomie qui suppose le pouvoir de s'administrer librement, l'attribution d'un certain nombre de compétences et la possibilité de disposer des ressources financières »³³¹. Il s'agit ici de la traduction juridique de la libre administration locale qui s'étend en trois axes de l'autonomie : l'autonomie institutionnelle, l'autonomie fonctionnelle et l'autonomie financière »³³².

En ce qui concerne l'autonomie institutionnelle, elle se fonde sur l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution qui prévoit « la libre administration des collectivités locales par des conseils élus ». A ce titre, « les élections locales sont considérées comme des élections politiques au même titre que les élections nationales [...] »³³³. Cette conception de l'autonomie locale est très proche de celle utilisée par la Charte européenne de l'autonomie locale³³⁴. Les collectivités locales disposent d'une indépendance organique³³⁵ et disposent leur propre personnel en assurant leur gestion tout en bénéficiant d'un transfert de biens. Il s'agit aussi d'un pouvoir par lequel l'administration locale décentralisée assure une certaine liberté d'organisation³³⁶, organise de manière indépendante et unilatérale ses services et exerce ses compétences.

S'agissant de l'autonomie fonctionnelle, elle prend en compte la dimension des compétences des collectivités locales, car « l'autonomie des autorités décentralisées dépend de l'entendue

³³¹ Jacques Ferstenbert, François, Priet et Paule Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, France, 2009, p. 69

³³² André Roux, *La libre administration des collectivités territoriales : une expression française ?*, Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu, 2/2013, p.184

³³³ Jacques Ferstenbert, François, Priet et Paule Quilichini, *Op.cit.*, p.78

³³⁴ Manon Ghevontian, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, *Op.cit.*, p.7

³³⁵ Il s'agit en effet d'une liberté garantissant le pouvoir politique des collectivités locales où leurs organes dirigeants relèvent essentiellement des élections.

³³⁶ Bien que les collectivités locales ne disposent pas, dans le cadre constitutionnel [...], d'un pouvoir d'auto-organisation, il n'en demeure pas moins que le Conseil constitutionnel veille à protéger un minimum de liberté d'organisation sans lequel la libre administration ne serait plus qu'une coquille vide. Plus d'explications sur ce point, voir Jacques Ferstenbert, François, Priet et Paule Quilichini, *Op.cit.*

de leurs compétences »³³⁷. Au plan constitutionnel, l'autonomie fonctionnelle découle quant à elle de l'article 72 al. 2 de la Constitution portant sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, stipulant que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »³³⁸. Pour cela, elles disposent d'un pouvoir réglementaire³³⁹. En outre, dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, la libre administration implique de reconnaître aux collectivités territoriales « leur capacité et leur autonomie de gestion »³⁴⁰.

Si l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi la détermination « des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »³⁴¹, constitue un dispositif juridique contraignant quant à l'autonomie fonctionnelle et de la libre administration, la révision constitutionnelle de 2003 ouvre [...] droit à la reconnaissance, pérennisée, « d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences des collectivités locales »³⁴².

De la même manière, l'article 72 al.4 de la Constitution prévoit que « les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Ce dispositif, tout en encourageant les administrations publiques locales décentralisées à exercer leurs compétences, bénéficie d'un encadrement très important³⁴³. D'un point de vue fonctionnel, il s'agit indéniablement d'un outil de renforcement du principe de libre administration des collectivités locales.

³³⁷ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Op.cit.*, p.176

³³⁸ Art. 72 al. 2, Constitution de 1958

³³⁹ Art. 72 al. 3, C. 1985

³⁴⁰ Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, Sénat, n° 24 rectifié, 200-2003

³⁴¹ Art., C. 1985

³⁴² Manon Ghevontian, *Op.cit.*, p.8

³⁴³ Voir, sur ce sujet, la Loi organique n° 2003-704 du 1-08-2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JORF n° 177, 2-08-2003

Enfin, en ce qui concerne l'autonomie financière, avec sa double face qui distingue « l'autonomie formelle de l'autonomie réelle »³⁴⁴, elle reflète la capacité d'un service public à isoler ses recettes et ses dépenses du reste de l'administration³⁴⁵ et elle est une « garantie de la libre administration » des collectivités territoriales. Pour Gérard Marcou, le droit de libre administration suppose que la collectivité territoriale ait les moyens de l'exercer, et il implique donc l'autonomie financière³⁴⁶. Jean Bernard Auby, pour sa part, voit l'autonomie financière comme « un aspect de l'autonomie de gestion »³⁴⁷ des collectivités locales. Pour Alain Guengant, « l'autonomie financière suppose une capacité, non seulement juridique mais aussi économique, de mobilisation des ressources à hauteur des besoins de dépenses induits par les compétences assumées »³⁴⁸. Selon ce même auteur, « elle est [...] nécessaire pour assurer la meilleure adéquation possible de la demande à l'offre de consommations collectives »³⁴⁹.

Au plan constitutionnel, l'autonomie financière relève de l'article 72-2 de la Constitution. Cet article précise que « les collectivités territoriales bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Ce dispositif juridique et constitutionnel, constituant « la traduction financière du principe de libre administration »³⁵⁰ a plusieurs conséquences. D'abord l'existence d'une « part déterminante des ressources propres », ensuite l'existence d'une compensation financière pour tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales » et enfin la mise en place d'un politique et/ou d'un mécanisme de péréquation.

³⁴⁴ Voir Eric Oliva, *Finances publiques (2^e édition)*, Dalloz, Paris, France, 2008, p.83

³⁴⁵ Loïc Levoyer, *Finances locales*, Op.cit., p.15

³⁴⁶ Gérard Marcou, *l'autonomie communale : étude comparative*, In : *La commune en France et en Europe*, pouvoirs/revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, novembre 2000, p.73

³⁴⁷ Jean Bernard Auby, *La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser*, In : *Quel avenir pour les collectivités locales ?* Les 21^{èmes} entretiens de la Caisse des dépôts, Paris, Editions de l'Aube, pp.87-102

³⁴⁸ Alain Guengant, *La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?*, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2004/5 (décembre), p.655

³⁴⁹ Ibid., p.658

³⁵⁰ Manon Ghevontian, Op.cit., p.9

Dans la pratique, « l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises se heurte à plusieurs limites, tant sous l'angle des dépenses que sous l'angle des ressources »³⁵¹. Mais, « elle tient depuis toujours une place centrale dans les débats relatif à la libre administration des collectivités territoriales »³⁵² et « elle épouse les évolutions de la décentralisation ou, ce qui revient au même celles de l'Etat »³⁵³. Par la révision constitutionnelle de 2003, les collectivités locales françaises se sont vues attribuer toute une série de dispositifs leur permettant de se positionner comme des véritables acteurs locaux.

En analysant les contours de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le Professeur Michel Bouvier a pu relever que « le législateur a clairement posé un principe d'autonomie financière des collectivités territoriales qui a pu sembler ancré dans leur autonomie fiscale »³⁵⁴. L'article 72-2 qui a été inséré dans la Constitution, confirme cette démarche et dispose d'une part, que « les collectivités locales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et que la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine » ; et d'autre part, que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Alain Guengant dans son constat et ses analyses faits sur l'autonomie financière locale, précise que « les nombreuses restrictions apportées par la loi, la démocratie ou l'économie et les multiples dimensions des choix de dépenses, de ressources ou encore d'équilibre des budgets locaux, [...] conduisent souvent à contester la réalité de l'autonomie financière des collectivités territoriales »³⁵⁵. Néanmoins, le Juge constitutionnel fixe un cadre légal et limite les actions et interventions du législateur. C'est d'ailleurs ce que le Conseil constitutionnel a précisé dans la décision n° 90-274 DC en précisant que le législateur ne peut « méconnaître la compétence propre des collectivités locales ni entraver leur libre administration »³⁵⁶ liée à

³⁵¹ Voir Alain Guengant, Op.cit., pp.655-656

³⁵² Michel Bouvier, *Les finances locales*, Op.cit., p.44

³⁵³ Michel Bouvier, *Les transformation de l'autonomie financière locale*, 2014, p1

³⁵⁴ Ibid., p.2

³⁵⁵ Alain Guengant, *La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?*, Op.cit., p.659

³⁵⁶ Voir sur ce sujet, décis. n° 90-274-05-1990, Loi visant la mise en œuvre du droit au logement

leur autonomie financière. En outre, le Juge constitutionnel par la décision n° 2004-500 DC³⁵⁷ a fait une conception large et définit les grands principes de l'autonomie financière, tout en contribuant à son encadrement et à sa portée et élimine toute forme de marginalisation de la part du législateur.

En définitive, on voit qu'en France le principe de libre administration et de l'autonomie locale bénéficie d'une garantie constitutionnelle et juridique importante. Toutefois, à travers d'autres exemples, on voit que le principe d'autonomie locale peut prendre différentes formes comme par exemple en Italie et en Espagne.

2.- L'exemple de l'Italie et de l'Espagne : une décentralisation affirmée

En Europe, le statut des collectivités infra étatiques n'est pas identique d'un État à l'autre. Cela traduit tout simplement la forme et l'organisation territoriale adoptée par les États en question. Si en France « aucun pouvoir constitutionnel, législatif et juridictionnel n'est accordé aux collectivités locales »³⁵⁸ notamment en matière de libre administration et d'autonomie locale, dans d'autres États comme l'Espagne, l'Italie le schéma organisationnel est différent.

Contrairement à la France, dès les premiers articles de sa Constitution, l'Italie reconnaît et favorise les autonomies locales. En son article 5, elle précise que « la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle met en œuvre la plus large décentralisation administrative dans les services qui dépendent de l'Etat ; elle harmonise les méthodes de sa législation avec les exigences de l'autonomie et de la décentralisation »³⁵⁹. Sur la question de la division territoriale, l'article 114 de la Loi fondamentale note que « la République est composée des Communes, des Provinces, des Métropoles, des Régions et de l'Etat ». Suivant ce même article, toutes ces collectivités sont autonomes et ayant des statuts, des pouvoirs et des fonctions qui leur sont propres, selon les principes établis par la Constitution.

³⁵⁷ Décis. n° 2004-500 DC, 29-07-2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

³⁵⁸ Bettina Schöndorf-Haubold, *L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe*, Op.cit., p. 206

³⁵⁹ Article 5, Constitution de la République Italienne, n° 298 du 27 décembre 1947/ Traduction Maryse Baudrez, Directeur du Centre de Droit et de politique Comparés, Université de Toulon

En matière de libre administration et de l'autonomie locale, l'Italie représente un cas particulier comparativement à d'autres pays européens comme la France. Cette particularité est marquée par la Constitution qui distingue deux types d'autonomie³⁶⁰. D'un côté, l'autonomie des régions qui se distingue très clairement des autres collectivités locales, car les régions disposent d'un « pouvoir législatif au même titre que l'État »³⁶¹. De l'autre côté, l'autonomie des autres collectivités locales qui dépendent largement de la législation de l'État.

En matière institutionnelle, toutes les collectivités locales disposent des organes distincts de ceux de l'État pour assurer l'organisation et la gestion de leur administration puisque sur la question de l'autonomie, l'article 114 ne fait pas de différences entre les collectivités, qu'il s'agisse de Communes, Provinces, Métropoles ou Régions.

Sur le plan administratif ou fonctionnel, l'article 118 de la Constitution apporte une organisation très classique où « la répartition des fonctions ou des compétences se fait suivant le principe de subsidiarité³⁶², de différenciation et d'adaptation ». À titre d'exemple, c'est aux Communes qu'il appartient, en règle générale, d'exercer les fonctions et/ou compétences administratives, sauf si celles-ci sont conférées, pour en assurer un exercice unitaire, aux Provinces, aux Métropoles, aux Régions et à l'État. Plus loin, cet article détaille que « les communes, les Provinces et les Métropoles sont titulaires des fonctions administratives propres et celles qui leur sont conférées par la loi nationale ou régionale selon leurs compétences respectives ».

Sur le plan financier et en application de l'article 119 de la Constitution, « toutes les collectivités locales italiennes jouissent d'une totale autonomie financière, tant sur le plan de dépenses que de recettes ». Les ressources provenant de cette autonomie sont toutes autonomes. A ce titre, « les collectivités territoriales établissent elles-mêmes leurs impôts et affectent leurs ressources propres, dans le respect de la Constitution et des principes de

³⁶⁰ Bettina Schöndorf-Haubold, Op.cit., p. 210

³⁶¹ Au niveau de l'article 117 de la Constitution, il est écrit : « Le pouvoir législatifs exercé par l'État et par les Régions dans le respect de la Constitution et des engagements nés de l'ordonnance communautaire et des obligations internationales »

³⁶² « Le principe de libre administration se traduit désormais par le respect du principe de subsidiarité. En ce sens, toute décision doit être prise en charge par l'échelon le plus proche des citoyens sauf à démontrer le caractère plus efficace d'une intervention à un niveau supérieur », Anne Ducastel (dir.), *Droit public : Toutes fonctions publiques (ville de Paris)*, Editions Foucher, Malakoff, France, 2012

coordination des finances publiques et de l'impôt ». Ce qui permet aux entités infra étatiques (à travers les recettes collectées notamment) de financer de manière intégrale les fonctions publiques qui leur sont attribuées.

S'agissant de l'Espagne, la Constitution espagnole de 1978 en son article 137 précise que « l'État se compose, dans son organisation territoriale, de communes, de provinces et des communautés autonomes et toutes ces entités jouissent d'une autonomie pour la gestion de leurs intérêts respectifs ». Il s'agit d'une « organisation territoriale avec niveaux de gouvernance et de finances »³⁶³. Ces niveaux ou pouvoirs de gouvernance « ne dépendent pas les uns des autres du point de vue hiérarchique mais sont reliés par le principe de compétence »³⁶⁴. En matière d'autonomie et de libre administration locale, cette politique se manifeste tant sur le plan institutionnel, fonctionnel que financier.

Sur le plan institutionnel, la Constitution par l'article 140 « garantit l'autonomie des communes. Celles-ci jouiront d'une personnalité juridique complète. En outre, leur gouvernement et leur administration incombent à leurs conseils municipaux respectifs, formés par les maires et les conseillers... ». De la même manière, pour organiser le fonctionnement de l'administration locale, la loi attribue [...] aux organes gouvernementaux, conseils municipaux et généraux respectivement, la gestion des intérêts qui correspondent à chacun de ses espaces territoriaux »³⁶⁵.

Quant aux dispositions financières, l'article 142 de la Constitution est très précis et note que « les finances locales devront disposer des moyens suffisants pour exercer les fonctions que la loi attribue aux collectivités respectives ; ces moyens parviendront essentiellement de leur propre imposition et de leur participation à celle de l'Etat et des communautés autonomes ». Sur ces activités de renforcement de l'autonomie locale, d'autres lois et/ou textes juridiques ont vu le jour.

Notons d'abord la Loi Régulatrice des Bases du Régime Local de 1985 (LRBRL). Cette loi a pour principale mission de renforcer et encadrer les principes de l'institutionnalisation des collectivités locales. Pour Mercedes Sanz Gómez, elle est « la norme institutionnelle des

³⁶³ Mercedes Sanz Gómez, *Les collectivités locales en Espagne : entre continuité et rénovation*, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2005/1 (février), p.35

³⁶⁴ Ministerio de Administraciones Publicas, *Le Régime locale en Espagne*, Edition MAP-S.G.T. [s.d], p.2

³⁶⁵ Mercedes Sanz Gómez, Op.cit., p. 35

collectivités locales et qu'elle permet l'application de la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale. D'autre part, elle fixe les bases et les directives fondamentales relatives aux différents domaines qu'elle concerne [...] »³⁶⁶. En outre, cette loi établit la liste des compétences qui sont à la charge des communes dans divers domaines³⁶⁷. Ensuite, il y a la Loi Régulatrice des Finances Locales de 1988. C'est ce dispositif juridique qui a « osé affronter le problème des moyens fiscaux et financiers à disposition des collectivités locales »³⁶⁸ malgré les dispositions des articles 140 et 142 de la Constitution qui garantissent l'autonomie et la suffisance financière des collectivités locales. En termes de missions et d'appuis, elle a favorisé la réorganisation du système financier des collectivités territoriales. Cette réorganisation se fait à plusieurs niveaux. D'abord sur la fiscalité locale à travers les impôts locaux, ensuite sur les ressources financières tirées des allocations de l'Etat et des communautés autonomes et enfin sur des recettes découlant des opérations de crédit, des amendes, du patrimoine et du droit privé entre autres³⁶⁹.

Bref, avec ces dispositifs et d'autres moyens utilisés (tels que les revendications des collectivités locales dans les années 1990 sur le besoin de renforcer l'autonomie locale, le Pacte Local de 1999...) les collectivités locales espagnoles ont été plutôt favorisées sur le plan de l'autonomie, ce qui peut amener parfois à des problèmes relatifs à la cohésion nationale. Cela a pu se traduire par exemple avec la volonté exprimée par certains responsables politiques catalans de s'éloigner du pouvoir central.

En réalité et quelle que soit la région du monde concernée, le principe de libre administration et de l'autonomie locale n'a pas manqué de soulever des débats autour des « différenciations quant à la manière dont chaque Etat l'a constitutionnalisé »³⁷⁰. Néanmoins, il constitue l'une des principales caractéristiques de la territorialisation de l'action publique locale. Autant qu'il vrai pour certains États unitaires et décentralisés de l'Europe, il est aussi vrai pour certains États au niveau de l'Amérique.

³⁶⁶ Préambule, Loi Régulatrice des Bases du Régime Local de 1985, cité par Mercedes Sanz Gómez, *Les collectivités locales en Espagne : entre continuité et rénovation* », Op.cit., p. 36

³⁶⁷ Pour plus détails, voir les articles 25, 27 et 28 de ladite Loi

³⁶⁸ Mercedes Sanz Gómez, Op.cit., p.37

³⁶⁹ Pour une analyse détaillée sur l'ensemble de ces questions, voir Mercedes Sanz Gómez, Ibid., pp.37-39

³⁷⁰ Voir Gérard Marcou, *l'autonomie communale : étude comparative*, In : *La commune en France et en Europe*, Op.cit., pp.70-71

B.- La libre administration et l'autonomie locale sur le continent américain

La mise en œuvre des principes de libre administration et d'autonomie locale au niveau de l'Amérique et notamment l'Amérique du Nord avec les USA et le Canada (1), fait l'objet de débats en raison de leur diversité et de leur complexité d'un pays par rapport au l'autre. En revanche, en Amérique Latine où se trouvent le Brésil et la Colombie (2), la libre administration et l'autonomie locale semblent avoir un contenu moins complexe et relativement plus souple.

1.- Le cas des USA et du Canada : un modèle de plus en plus complexe

Le Canada et les Etats-Unis sont tous deux des démocraties constitutionnelles avec une structure fédérale³⁷¹. Au fond, il existe de nombreuses caractéristiques similaires entre ces deux systèmes. Par contre, dans le domaine d'organisation territoriale et de politique de gestion locale, ils présentent quelques grandes différences.

Aux USA, « les collectivités locales ont été créées pour assister les Etats fédérés dans l'offre des services »³⁷², ce qui a favorisé des liens directs entre le gouvernement fédéral et les collectivités territoriales. En matière de compétences et de ressources financières des institutions décentralisées, la diversité et la complexité du système s'expliquent par « le nombre des entités gouvernementales locales, en fonction de leur histoire et de la géographie »³⁷³. Distinguées par leur rôle (multi ou uni fonctionnel)³⁷⁴, les pouvoirs locaux territoriaux aux USA ont des compétences très variées et disposent d'une « certaine indépendance tant sur le plan politique, administratif que financier »³⁷⁵.

Au Canada³⁷⁶, et comparativement au système américain, il y a un lien moins important entre le gouvernement fédéral canadien et les collectivités infra-étatiques. En conséquence, « le

³⁷¹ William F. Fox et Enid Slack, *L'Amérique du Nord*, In : *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, Bruylant, Op.cit., p.71

³⁷² Ibid

³⁷³ *Les collectivités territoriales des Etats-Unis d'Amérique* [s.d.], p.5

³⁷⁴ Ibid

³⁷⁵ En matière budgétaire et financière, cela confère aux collectivités locales des ressources propres importantes

³⁷⁶ Fédération composée de trois niveaux de gouvernement : La Fédération, 10 gouvernements de province et 3 territoires, et 4000 collectivités locales

gouvernement fédéral ne peut modifier ni les ressources ni les compétences des collectivités territoriales »³⁷⁷. Il incombe aux provinces, en fonction de leur propre législation, d'organiser et d'administrer les collectivités locales de leur territoire respectif. Sur ce sujet, William F. Fox et Enid Slack ont pu souligner fort justement que : « les collectivités locales sont souvent présentées comme des créatures des provinces parce que la Constitution ne leur reconnaît aucun pouvoir et parce qu'elles ne jouissent que des pouvoirs que leur délèguent les provinces »³⁷⁸. En termes de contrôle, « le système provincial-local est caractérisé par un contrôle hiérarchique sévère, rigide en ce qui concerne l'augmentation des recettes, dépenses et emprunts, à cause des grandes disparités verticales, et par la grande dépendance des gouvernements locaux en relation avec les transferts issus des provinces pour financer les biens et les services publics »³⁷⁹.

En conséquence, en Amérique, (comme pour l'Europe avec notamment la France, L'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, ...), les USA et le Canada sont présentés par certains comme des références en matière de gestion et d'organisation territoriale. Néanmoins, au plan des finances locales, il convient de souligner que ces deux systèmes présentent des difficultés quant à la façon dont les relations interbudgétaires se développent. En effet, « aux Etats-Unis et au Canada : résumer le rôle joué par les gouvernements fédéraux, étatiques/provinciaux et les collectivités locales n'est pas facile, car les compétences sont partagées et chaque niveau en est responsable d'une partie »³⁸⁰.

Par ailleurs, plus rapproché d'Haïti en termes d'organisation territoriale, le Brésil et la Colombie semblent présenter une structure territoriale que l'on peut mieux interpréter au regard de la situation d'Haïti. C'est ainsi qu'il paraît judicieux d'évoquer le modèle de libre administration et de l'autonomie locale de ces deux pays afin de mieux comprendre la particularité qui existe autour de l'interprétation qui est faite de ces concepts : « libre administration et autonomie locale ».

³⁷⁷ William F. Fox et Enid Slack, Op.cit., p.72

³⁷⁸ Ibid

³⁷⁹ Prado Sérgio, cité par Bruno Romeu Inocente, *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil - France)*, Thèse, doctorat de 3^{ème} cycle, droit public, Université de Bordeaux, 2015, p.21

³⁸⁰ William F. Fox et Enid Slack, Op.cit., p.72

2.- Le cas du Brésil et de la Colombie : un modèle largement rénové

En général, en Amérique Latine, « c'est depuis les années 1980 que des régimes démocratiques se sont installés avec la décentralisation des pouvoirs »³⁸¹. Une manière d'éradiquer un système où « après l'exploitation coloniale centralisatrice et les difficiles proclamations des indépendances qui conduisaient les Etats récents à établir des régimes autoritaires et centralisatrices, afin de garantir la gouvernance »³⁸².

Si en France, on considère la décentralisation comme étant un « phénomène complexe »³⁸³, au Brésil³⁸⁴, elle est plutôt mise en place par des textes constitutionnels, grâce au caractère fédéral de l'Etat³⁸⁵. Selon Céline Broggio et Martine Droulers, ancrées dans une tradition qui remonte à l'époque coloniale, « les pratiques territoriales actuelles de la société brésilienne sont donc marquées tant par les héritages que par des éléments nouveaux »³⁸⁶.

De même, Jorge Martínez-Vázquez souligne que les années 1980 marquent un tournant majeur du fait que « les efforts en vue d'une véritable décentralisation sont venus renforcer le rôle des collectivités locales »³⁸⁷. En outre, « la démocratisation politique de 1985, dont l'expression majeure est la nouvelle Constitution de 1988, a conduit à promouvoir l'élargissement des bases de la représentation politique en donnant plus de pouvoirs aux Etats fédérés et aux « municipes »³⁸⁸. Autrement dit, pour Bruno José Daniel Filho et Luis Emilio Cuenca Botey, « la réforme introduite par la Constitution Fédérale de 1988 est marquée par la

³⁸¹ Bruno Romeu Inocente, Op.cit., p.21

³⁸² Ibid., pp.21-22

³⁸³ Cela s'explique avec des périodes de centralisation et de décentralisation, selon les changements politiques et économiques. Voir Bruno Romeu Inocente, Ibid., p.61

³⁸⁴ L'organisation politique et territoriale du Brésil s'étend sur trois niveaux : l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les communes_municipalités (municipes)

³⁸⁵ Bruno Romeu Inocente, Op.cit., p.61

³⁸⁶ Céline Broggio, Martine Droulers, *Démocratisation et territoire au Brésil*. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, Association des amis de la revue de géographie de Lyon, 2006, 81 (3), p.2

³⁸⁷ Jorge Martínez-Vázquez, *L'Amérique Latine*, In : *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, Op.cit., p.101

³⁸⁸ Céline Broggio, Martine Droulers, *Démocratisation et territoire au Brésil*, Op.cit., p.10

lutte en faveur de la décentralisation et de l'autonomie des gouvernements non nationaux (États fédérés et Municipalités) »³⁸⁹.

A propos de la politique de libre administration et de l'autonomie des entités formant les bases du pouvoir local brésilien, c'est la Constitution fédérale du Brésil qui définit et limite l'autonomie des états fédérés et des municipalités brésiliennes. Du point de vue financier en particulier, le Brésil, où ses ressources locales totales représentent 39%³⁹⁰ au total des ressources publiques, apparaît parmi les pays de l'Amérique Latine qui ont la plus forte part des ressources locales.

En effet, « l'État fédéral est caractérisé par la dispersion des pouvoirs politiques dans les divisions territoriales constituées par les États fédérés, [...] avec des représentants et des budgets propres, dans le cadre d'une autonomie politique, législative, administrative et financière qui constitue une décentralisation politique »³⁹¹. C'est à ce titre, en application des articles 27, 28... de la Constitution fédérale³⁹², que les États fédérés sont compétents pour s'organiser en adoptant une Constitution propre, par l'élaboration, publication et promulgation de leurs propres lois, dans les domaines de compétences et les limites fixées par la Constitution fédérale. À ce propos, ils disposent des pleins pouvoirs de se gouverner par leurs propres règles, émanant « des parcelles des trois pouvoirs propres (exécutif, législatif et judiciaire) de la République qui leur sont attribuées constitutionnellement par l'État fédéral, ainsi que des compétences et des impôts propres [...] »³⁹³.

Sur le plan financier, en plus des ressources propres dont dispose chaque État fédéré, la Constitution prévoit que des transferts de ressources entre les entités fédérés soient organisés, en vue d'assurer pleinement l'autonomie financière de ces dernières.

³⁸⁹ Bruno José Daniel Filho et Luis Emilio Cuenca Botey, *Brésil réel : les limites du budget participatif local entre légalité, informel et illégalité*, Cahiers du Brésil Contemporain, 2009, n° 73/74, p.23

³⁹⁰ Grégoire Rota Graziosi, Emilie Caldeira et Gérard Chambas, *Mali : fiscalité locale et décentralisation*, juillet 2015, p.15

³⁹¹ Bruno Romeu Inocente, Op.cit., p.43

³⁹² Constitution Fédérale Brésilienne de 1988

³⁹³ Bruno Romeu Inocente, Op.cit., p.280

En ce qui concerne les municipalités, elles forment « l'unité de gestion la plus ancienne du pays et le niveau politique administratif le plus proche du quotidien social »³⁹⁴. Sur le plan organisationnel, Iná Elias De Castro indiquait que « ses pouvoirs fondamentaux, plus ou moins importants selon le moment historique, sont tirés de la Constitution en vigueur, ce qui lui confère des droits originaires et non délégués »³⁹⁵. Appelées à occuper des questions d'intérêt local, les municipalités disposent d'une autonomie politique, administrative et financière. Sur le plan politique notamment, l'autonomie des communes trouve son fondement aux articles 1, 18 et 29 de la Constitution fédérale. De plus, avec la Constitution de 1988, les charges des collectivités communales ont été amplifiées dans plusieurs domaines, ainsi que leur autonomie dans la structure fédérative³⁹⁶, ce qui leur permet de « légiférer et d'avoir une recette propre, moyennant l'attribution spécifique de quelques impôts »³⁹⁷.

Toutefois, il faut signaler que les libertés dont disposent les municipalités sont limitées. Selon Bruno Romeu Inocente, ces limites sont de deux catégories. Premièrement, des « limitations imposées par la Constitution fédérale », et deuxièmement, « des contraintes imposées par les principes et normes des constitutions et des lois des Etats », car « les lois municipales doivent respecter les normes élaborées par le pouvoir législatif des Etats dont elles font partie ».³⁹⁸

S'agissant de la Colombie, la Constitution colombienne fait référence à un « État social, organisé sous la forme d'une République unitaire, décentralisée, avec l'autonomie des collectivités locales »³⁹⁹. A l'origine, l'État Colombien a été construit sur les bases institutionnelles du centralisme politique et administratif⁴⁰⁰ même si les bases légales de la décentralisation ont été posées au début des années 1980. Mais, il a fallu attendre l'année 1991 pour modifier le schéma de l'organisation territoriale colombienne, en

³⁹⁴ Bandechi B., cité par Iná Elias De Castro, *Décentralisation, démocratie et représentation législative locale au Brésil, L'Espace Politique* [En ligne], 2007, mis en ligne le 22 décembre 2007, consulté le 20 octobre 2018

³⁹⁵ Iná Elias De Castro, Ibid

³⁹⁶ Iná Elias De Castro, Op.cit.

³⁹⁷ Ibid

³⁹⁸ Bruno Romeu Inocente, Op.cit., p.81

³⁹⁹ Art.1 de la Constitution politique colombienne

⁴⁰⁰ Angel Tuirán Sarmiento, *L'organisation territoriale en Colombie et les compétences des collectivités territoriales : Une action internationale est-elle possible depuis le contexte local*, Op.cit., p.3

constitutionnalisant les concepts « décentralisation et autonomie des collectivités territoriales »⁴⁰¹.

Ainsi qu'il est souligné dans le texte d'Angel Tuirán Sarmiento, « cette forme d'organisation permet à l'État d'administrer avec une plus grande facilité le territoire national et de répondre aux exigences du niveau local »⁴⁰². Aussi, en affirmant des principes⁴⁰³ qui constituent des avancées indéniables face aux réformes menées au milieu des années 1980, la Constitution de 1991 devient un dispositif de renforcement de la décentralisation de l'État Colombien.

En ce qui concerne la portée de l'autonomie locale, il s'avère que les collectivités locales disposent d'une liberté qui s'exerce dans les limites établies par la Constitution et la loi. Ainsi, elles peuvent s'organiser librement aux plans politique, administratif et financier (article 1 de la Constitution). En matière de ressources financières, les ressources totales des collectivités locales représentent 37%⁴⁰⁴ des publiques générales.

Ce pouvoir accordé aux gouvernements locaux, leur permet en effet de développer une gestion politique avec leurs propres lois, de s'administrer librement par des organes élus distincts de ceux de l'État et de disposer des moyens financiers propres pour exercer leurs compétences. Considérée aujourd'hui comme « une pièce clef dans l'organisation de l'Etat Colombien »⁴⁰⁵, l'autonomie octroyée au pouvoir local décentralisé bénéficie d'une protection au-delà même des périmètres constitutionnels.

La Cour constitutionnelle colombienne, chargée de l'interprétation de la Constitution, a établi des critères relatifs à l'harmonisation de la notion d'autonomie locale dans la construction de l'organisation territoriale de l'État unitaire. Dans un arrêt C-535 de 1996, la Cour constitutionnelle colombienne a considéré l'autonomie locale comme étant une expression du

⁴⁰¹ L'article 286 de la Constitution distingue quatre catégories de collectivités territoriales: Départements, communes, districts et territoires indigènes

⁴⁰² Angel Tuirán Sarmiento, Op.cit., p.4

⁴⁰³ Voir Jean-François Jolly, *Caractéristiques et modalités de la territorialisation de l'action publique en Colombie*, OPERA, N° 8, 2007, pp.59-60

⁴⁰⁴ Grégoire Rota Graziosi, Emilie Caldeira et Gérard Chambas, *Mali : fiscalité locale et décentralisation*, Op.cit., p.15

⁴⁰⁵ Angel Tuirán Sarmiento, Op.cit., p.8

principe démocratique. A ce titre, « le pouvoir de gestion dont jouissent les collectivités locales devient ainsi une pièce maîtresse du développement de l'autonomie »⁴⁰⁶.

Dans cet arrêt, la Cour, tout en admettant que l'autonomie des collectivités locales ne peut pas être considérée comme un « pouvoir souverain »⁴⁰⁷, a affirmé que les principes d'unité et d'autonomie devaient être harmonisés, car ils ne se contredisent pas. En outre, à travers cet arrêt, les Juges constitutionnels ont fait évoluer le droit des collectivités locales colombiennes notamment leur autonomie. Tout en apportant des précisions sur des « éléments constitutifs même de l'autonomie »⁴⁰⁸, ils évoquent l'inviolabilité de l'autonomie des collectivités territoriales de la part du législateur.

Globalement, avec ce système d'autonomie développé et à travers son système organisationnel et territorial, la Colombie est, aujourd'hui, classée parmi des pays⁴⁰⁹ en pointe en Amérique latine en termes de « performance locale »⁴¹⁰ et de construction de politique destinée à répondre aux besoins locaux.

Au final, tant au niveau de l'Europe que de l'Amérique, le principe d'autonomie locale fait donc l'objet d'une consolidation importante comme le prouve les modèles évoqués supra. Mais une telle vision ne reflète pas exactement la réalité dudit principe sur la scène internationale.

En effet, analyser les fondements de la libre administration et l'autonomie locale dans le contexte d'Haïti, au regard des modèles internationaux, nécessite aussi de s'interroger sur les modèles de ce dispositif développés et mis en place dans certains États de l'Afrique Subsaharienne ayant les mêmes caractéristiques qu'Haïti.

⁴⁰⁶ Arrêt C-535 de la Cour constitutionnelle colombienne, repris et cité par Angel Tuirán Sarmiento, Op.cit., p. 7

⁴⁰⁷ Cela sous-entend que le principe d'autonomie doit se développer dans les limites fixées par la Constitution et la loi, à partir de quoi l'on reconnaît la supériorité de l'État unitaire

⁴⁰⁸ Lorsqu'ils considèrent que : « le noyau essentiel de l'autonomie est constitué spécialement par les pouvoirs d'action dont jouissent les collectivités locales pour pouvoir satisfaire leurs propres intérêts »

⁴⁰⁹ Voir Jorge Martínez-Vázquez, *L'Amérique Latine*, In : *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, Op.cit., pp.101-102

⁴¹⁰ Ibid

II.- Le principe de libre administration et de l'autonomie locale en Afrique Subsaharienne

Depuis le début des années 1980 et dans les pays sous-développés notamment, la décentralisation apparaît comme une priorité politique envisagée par de nombreux pays. Initiée dans les années 1990 dans plusieurs États africains⁴¹¹, la décentralisation est considérée comme « un virage politique qui donne un nouveau souffle au développement en libérant les énergies à la base ». En ce sens, François Yatta et François Vaillancourt soulignaient que « dans la plupart des pays du continent africain, les avancées de la décentralisation sont réelles, notamment sur le plan politique »⁴¹². Pour le professeur Albert Lourde, Recteur de l'Université Senghor, inspirées de l'expérience française, « les politiques de décentralisation en Afrique francophone privilégient l'institutionnalisation des pouvoirs locaux sur la base d'un double légitimité, administrative et élective »⁴¹³ en consolidant dans les faits la libre administration et l'autonomie des collectivités décentralisées.

En Afrique subsaharienne, le diagnostic de la décentralisation territoriale montre que les collectivités locales sont aujourd'hui une « composante du paysage institutionnel »⁴¹⁴ et sont à la fois « l'expression de grandes évolutions politiques observables également dans d'autres parties du monde »⁴¹⁵. Ils sont nombreux, chercheurs et professionnels qui voient la décentralisation mise en place par certains États, comme un moyen important de faire participer l'ensemble des acteurs locaux dans la gestion des actions publiques et politiques. Ainsi, pour Bernard Husson, elle est « un facteur favorable à l'approfondissement et à l'enracinement de la démocratie au niveau local et comme une approche politique contribuant à la (re)légitimation des institutions »⁴¹⁶.

⁴¹¹ Voir, *État de la décentralisation en Afrique*, Partenariat pour le développement municipal et l'Observatoire de la décentralisation, Editions KARTHALA, Nouvelle Imprimerie Laballery, Clamecy, France, 2003, p.12

⁴¹² François Yatta et François Vaillancourt, *L'Afrique*, In : *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, Bruylant, Op.cit., p.33

⁴¹³ Albert Lourde, « allocutions d'ouverture », In Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Riveneuve éditions, Paris, France, 2013, p.27

⁴¹⁴ François yatta et François Vaillancourt, *L'Afrique*, In : *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, Bruylant, Op.cit., p.33

⁴¹⁵ Michèle Leclerc-Olive, *Collectivités territoriales, fiscalité et richesses minières*, Techniques Financières et Développement 2013/3 (n° 112), p. 97

⁴¹⁶ Bernard Husson, *Un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : les Fonds d'appui aux collectivités territoriales*, Techniques Financières et Développement 2013/3 (n° 112), p. 62

En matière de libre administration et d'autonomie locale et en Afrique Subsaharienne en particulier, le système de décentralisation territoriale est en constante progression dans certains pays (A) où des avancées dans le domaine sont notables. Par contre, dans d'autres pays, le système reste peu développé (B) car l'État s'avère peu efficace dans la mise en place de dispositifs juridiques et techniques efficaces pour renforcer et accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.

A.- Un système en progression dans certains États

Sur cette progression de la libre administration et de l'autonomie des collectivités territoriales, nous examinerons, dans un premier temps, le modèle de décentralisation mis en place en Éthiopie et de Rwanda (1) et dans un second temps, le modèle camerounais de libre administration et d'autonomie locale (2).

1.- L'exemple de l'Éthiopie et de Rwanda : une décentralisation en constante progression

Thierry Paulais, dans son ouvrage « Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local » note que : « l'Afrique Subsaharienne masque des grandes diversités dans les dispositifs institutionnels et légaux, les systèmes de gouvernement local [...] »⁴¹⁷. Sur les fondements de la décentralisation, l'auteur précise que « dans l'ensemble, la question de la décentralisation semble avoir été davantage posée en termes de liberté locale [...] »⁴¹⁸. Cette liberté locale semble, en conclusion, constituer l'objet même de la décentralisation⁴¹⁹.

En Éthiopie, « la décentralisation favorise l'avènement d'un nouvel esprit de gestion publique, qui se traduit par la promotion de politiques participatives ainsi que par une forte

⁴¹⁷ Thierry Paulais, *Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local*, Banque mondiale et AFC, 2004, p.133

⁴¹⁸ Ibid

⁴¹⁹ Sur ce point, Bertrand-Raymond Guimdo D. est très précis, lorsqu'il disait que : « l'objet même de la décentralisation est d'assurer les libertés locales ou territoriales, ainsi que de la libre administration des collectivités », Voir Bertrand-Raymond Guimdo D., *Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun : Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées*, Volume 29, numéro 1, décembre 1998, p.86

structuration de la société civile »⁴²⁰. En effet, à la lumière de son histoire et de ses caractéristiques propres, l'Éthiopie est un État où le processus de décentralisation territoriale et administrative a connu un grand succès. Comme illustre cette pensée : « si l'on pense à l'Éthiopie comme à un État centralisé, au fil de son histoire, elle a davantage été un empire peinant à contrôler son territoire et marqué de façon significative par des formes de pouvoir régional et décentralisé »⁴²¹.

Dans ce même ordre d'idées, la démonstration des experts du Groupe de travail d'Épargne Sans Frontière⁴²², dans un rapport d'analyse sur « la décentralisation et le financement des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne », est très pertinente lorsque « le cas de l'Éthiopie a été donné comme un exemple de la capacité de l'État de mobiliser la population et d'un fort engagement politique des autorités locales en faveur des services publics ».

Dans un contexte plus ou moins généralisé, longtemps fondé sur l'existence d'un « État fort et centralisateur capable de contenir les forces locales animant un espace composite et multipolaire »⁴²³, l'Éthiopie engage un processus de décentralisation radicalement nouveau dans son institutionnalisation »⁴²⁴. En outre, il « se convertit aujourd'hui à l'extraversion et engage une profonde refonte politique, économique et sociale »⁴²⁵.

Sur la division territoriale, le territoire fédéral est divisé entre différents niveaux de pouvoir⁴²⁶. D'abord deux niveaux de gouvernement : l'État fédéral et les États régionaux. Ensuite les trois niveaux d'administration infra régionale : les zones (groupes de districts), les

⁴²⁰ Sabine Planel et Marie Bridonneau, *Glocal Ethiopia Échelles et repositionnements des pouvoirs*, EchoGéo [En ligne], 31 | 2015, mis en ligne le 10 avril 2015, p.6

⁴²¹ Roland Marchal et al., *Politique africaine, Ethiopie : le Fédéralisme en question*, Karthala, 2005, p.8

⁴²² Voir Groupe de travail d'Épargne Sans Frontière, *Décentralisation et financement des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne*, Techniques Financières et Développement 2013/3 (n° 112), p. 23

⁴²³ Roland Marchal et al., *Politique africaine, Ethiopie : le Fédéralisme en question*, Op.cit., p.123

⁴²⁴ Sabine Planel, *Du centralisme à l'Ethno-Fédéralisme : la décentralisation conservatrice de l'Ethiopie*, De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine », 2007/1 n° 221, p. 89

⁴²⁵ Sabine Planel et Marie Bridonneau, Op.cit., p.1

⁴²⁶ Sabine Planel, *Du centralisme à l'Ethno-Fédéralisme : la décentralisation conservatrice de l'Ethiopie*, Op.cit., p.93

wereda (districts) qui occupent un rôle important dans les processus de planification et de prise de décision⁴²⁷ et des kebeles (quartiers).

Du point de vue de la libre administration et de l'autonomie locale, si les deux cités-régions ne jouissent pas d'une large autonomie et doivent être gérées selon un statut hybride entre région autonome et municipalité⁴²⁸, les États régionaux bénéficient d'une large autonomie. Sur la représentativité des ressources locales propres dans le total des recettes publiques en Afrique subsaharienne, l'Éthiopie arrive en tête du continent avec un taux de 75%⁴²⁹. Pour Bezunesh Tamru, ce processus d'autonomisation des régions, s'inscrit depuis 1991 dans une « vision nordiste du territoire qui se met en place à la faveur du changement du pouvoir d'État »⁴³⁰, afin d'assurer le désenclavement des États autonomes et mettre fin à l'Etat-nation.

Sur la portée de cette autonomie, les États régions ont le pouvoir d'identifier leur capitale et disposent le droit de rédiger leur propre constitution pour gérer en toute indépendance leurs affaires. Enfin, pour implémenter leur politique, ils bénéficient de larges transferts de compétences dans l'ensemble des domaines, à l'exception du domaine de la défense et celui des affaires étrangères qui révèlent exclusivement de la compétence de l'État fédéral.

En ce qui concerne le Rwanda, l'article 167 de la Constitution de la République du Rwanda de 2003 précise que « les pouvoirs de l'État sont décentralisés au profit des entités administratives locales conformément à une loi [...]. Les Districts, les Villes et la Ville de Kigali sont des entités décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière et constituent la base du développement communautaire »⁴³¹. Révisée en 2015, la nouvelle Constitution de la République a repris et précise que « les pouvoirs publics sont décentralisés au profit des entités administratives locales conformément

⁴²⁷ Nations Unies/ Conseil Economique pour l'Afrique/ Commission Economique pour l'Afrique, *les TIC pour une décentralisation effective : une étude pilote dans des Woreda (districts) cibles en Ethiopie*, Troisième réunion du Comité de l'information pour le développement, Résumé d'Assefa Admassié, mai 2003, p.2

⁴²⁸ Voir Bezunesh Tamru, *Enclaves urbaines et stratégies territoriales en Éthiopie contemporaine*, Espace, Populations, Sociétés, 2005-1, p.71

⁴²⁹ Grégoire Rota Graziosi, Emilie Caldeira et Gérard Chambas, *Mali : fiscalité locale et décentralisation*, Op.cit., p.15

⁴³⁰ Bezunesh Tamru, Op.cit., p.75

⁴³¹ Art.167, Constitution de la République du Rwanda de 2003

aux dispositions légales et une loi détermine l'organisation et le fonctionnement des entités décentralisées »⁴³².

En réalité, le système de décentralisation que connaît le Rwanda a été mis en place au cours des années 2000 lorsque le gouvernement d'alors a adopté « la politique nationale de décentralisation et sa stratégie de mise en œuvre ». L'objectif principal de cette politique étant de « réduire la pauvreté et améliorer la gouvernance, en promouvant la mobilisation et la participation citoyenne »⁴³³. Dans le cadre de cette décentralisation, il s'agit de « transférer des pouvoirs, de l'autorité, des fonctions, des responsabilités et des ressources nécessaires du gouvernement central aux administrations décentralisées ou aux divisions administratives »⁴³⁴.

Réalisée en trois phases : 2001-2005, 2005-2010 et 2010-2015⁴³⁵, la réforme décentralisatrice instaurée au Rwanda confirme plusieurs grandes innovations. D'abord, l'établissement d'un cadre institutionnel et légal par l'adoption de la politique et de la loi sur la décentralisation fiscale et la politique de développement communautaire. Ensuite, la mise en place d'une politique de développement économique local et de livraison aux populations par les collectivités décentralisées. Et enfin, la structuration et la consolidation des actions menées par les pouvoirs locaux.

Au plan administratif, financier et de management politique comme socle de la libre administration et l'autonomie locale, les entités décentralisées, notamment les districts, jouissent d'une forte autonomie et sont administrées par les représentants (maires) élus par le conseil des districts. Par cet encadrement, les pouvoirs locaux rwandais développent une certaine efficacité dans la fourniture des services publics locaux, tout en promouvant le développement socio-économique local. Sur le plan financier et fiscal en particulier, le pouvoir attribué aux administrations locales leur permet de collecter elles-mêmes les produits

⁴³² Art.6, Constitution de la République du Rwanda de 2003 révisée en 2015

⁴³³ République du Rwanda / Ministère de l'administration locale, *la politique nationale de décentralisation (révisé)*, 2012

⁴³⁴ Alexis Gakuba, *la décentralisation et le développement. Le cas du Rwanda*, la nouvelle relève n°460 du 28/02-15/2003, p.1

⁴³⁵ Voir, Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et al., *Le renforcement des capacités, moteur de la gouvernance locale : l'expérience du programme d'appui à la gouvernance en milieu rural au Rwanda (PAGOR)*, février 2012, p. 10

des taxes et impôts locaux, ce qui renforce leur autonomie financière et leur permet de disposer des ressources financières adéquates pour exercer leurs compétences.

En somme, grâce au renforcement du processus de décentralisation, les organismes publics locaux en Éthiopie et au Rwanda bénéficient d'une plus grande liberté en matière de libre administration et d'autonomie et deviennent des acteurs indispensables du développement de leurs communautés. De la même manière, dans d'autres États comme le Cameroun, ce processus permet aussi les collectivités locales d'être plus efficaces dans leurs actions.

2.- Le cas de Cameroun

Pour Franck Castello Ngonpe, « parler de processus de décentralisation au Cameroun, revient à évoquer le caractère évolutif d'un ensemble de phénomènes progressifs et successifs favorisant l'amélioration de ce mode de gouvernance Étatique »⁴³⁶. En effet, depuis la promulgation de la loi du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008, le Cameroun est devenu un « État unitaire et décentralisé ». A cet égard, la question de la décentralisation et de la mise en place des collectivités locales⁴³⁷, a connu une avancée significative et « les bases d'une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes ont été jetées »⁴³⁸.

Pour Sabine Patricia Mougou Mbenda et Emmanuel Bekono, « la décentralisation au Cameroun, qui a vu son assise juridique s'enrichir avec la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 [...], constitue un vaste domaine d'interfaces politico-administratives. »⁴³⁹. Autrement dit, « elle s'inscrit dans un ensemble de mutations juridico-institutionnelles tendant à améliorer l'efficacité de l'action publique et la démocratisation de la vie publique »⁴⁴⁰. Bertrand-

⁴³⁶ Franck Castello Ngonpe, *la Dynamique de l'identité locale dans le processus de décentralisation au Cameroun de 1972 à 2012*, [s.d], p.16

⁴³⁷ En son article 55, la Constitution du 18 janvier 1996 distingue deux grandes catégories de collectivités territoriales : les régions et les communes

⁴³⁸ Corinne Labbouz, *Le cas de la décentralisation et de la déconcentration au Cameroun : Projet La gouvernance dans la lutte contre la pauvreté* (fiche pédagogique) version finale, 2007 p.1

⁴³⁹ Sabine Patricia Mougou Mbenda et Emmanuel Bekono, *Gouvernance des collectivités territoriales décentralisées (CTD) et gestion des compétences transférées par l'Etat*, janvier 2017, p.2

⁴⁴⁰ L'observatoire de l'administration publique, *La décentralisation administrative en Afrique Subsaharienne*, Volume 11 numéro 3 Juin 2004, p.18

Raymond Guimdo D., en analysant les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun, a montré l'importance de la réforme constitutionnelle de 1996, lorsqu'il disait qu'à travers ce processus « s'il n'y a pas eu révolution, il faut cependant reconnaître qu'une évolution significative a été opérée »⁴⁴¹. Utilisant des vocabulaires différents que l'auteur précité, le constat de Marafa Hamidou, ancien ministre de l'Administration territoriale et de la décentralisation n'est pas trop différent. Pour lui, « le modèle de décentralisation camerounaise, ainsi mis en œuvre, est une réforme en profondeur de l'État »⁴⁴².

D'une manière générale, comme d'autres États de l'Afrique subsaharienne, le processus de décentralisation et de la mise en place des entités infra étatiques au Cameroun, s'inscrit dans un mouvement de reconfiguration territorial basé sur les principes législatifs de subsidiarité, d'égalité et de progressivité »⁴⁴³. Le Président de la République du Cameroun, Monsieur Paul Biya⁴⁴⁴, a précisé que la décentralisation camerounaise s'articule autour des principes liés à « la promotion de la démocratie locale, l'avènement d'une administration locale performante, le renforcement de l'autonomie communale et la garantie de la pleine participation des citoyens à la gestion des communes »⁴⁴⁵. Pour assurer la pérennité et l'émergence des pouvoirs locaux, le législateur a adopté plusieurs lois⁴⁴⁶ sur l'orientation de la décentralisation et le renforcement des collectivités locales.

Dans le titre consacré aux collectivités territoriales, la loi du 18 janvier 1996, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 (art.55) a énuméré les différentes caractéristiques constitutives de la libre administration et de l'autonomie des gouvernements locaux.

⁴⁴¹ Bertrand-Raymond Guimdo D., *Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun*, Op.cit., p.81

⁴⁴² Marafa Hamidou Yaya « Préface », Joseph Owona, *La Décentralisation Camerounaise*, L'Harmattan, Paris, France, 2011, p.7

⁴⁴³ Voir Corinne Labbouz, *Le cas de la décentralisation et de la déconcentration au Cameroun : Projet La gouvernance dans la lutte contre la pauvreté*, Op.cit., p.3

⁴⁴⁴ Dans son discours lors de la promulgation de la nouvelle Constitution, celle du 18 janvier 1996, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008

⁴⁴⁵ Discours du Président Paul Biya, repris en partie et cité par, Corinne Labbouz, Op.cit., p.3

⁴⁴⁶ C'est le cas, entre autres, de la Loi n° 2004-017 du 22 juillet 2004 sur l'orientation de la décentralisation, de la loi n° 2004-018 du 22 juillet 2004 établissant les règles applicables aux communes, le texte de loi n° 2004-019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions

Premièrement, elle reconnaît l'existence des institutions locales en tant que personnes morales de droit public. A ce titre, les collectivités infra étatiques sont habilitées, dans les limites fixées par la loi, à prendre des décisions qui les engagent et peuvent agir en justice notamment contre l'État central pour défendre leurs intérêts.

Deuxièmement, dans ce même article, le législateur précise que « les pouvoirs décentralisés jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ». Sur le plan matériel, cette autonomie a une double signification. La première est d'ordre administratif. En ce sens, les collectivités locales disposent d'une administration et d'un personnel propres⁴⁴⁷. La deuxième fait référence à l'autonomie financière. Étant une composante de la libre administration⁴⁴⁸, elle implique donc, pour les pouvoirs locaux, de pouvoir « disposer des ressources suffisantes pour exercer leurs compétences, une grande liberté quant à la détermination de leur budget et l'absence du contrôle financier a priori exercé par l'autorité étatique »⁴⁴⁹.

En dernier lieu, la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 énonce désormais ce principe : « les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». Pour Corinne Labbouz, « cette libre administration impose le respect des compétences de chaque collectivité territoriale et s'oppose à tout contrôle émanant d'une personne publique autre que l'État »⁴⁵⁰. En outre, ce critère portant l'existence des conseils élus pour diriger les collectivités locales, est « construit autour de l'aspect politique qui consacre l'élection des agents décentralisés »⁴⁵¹. En ce sens, « la décentralisation consiste en la création des centres d'administration publique autonomes au sein desquels la nomination des agents provient du corps électoral de la circonscription et où ces agents forment des agences collectives ou des assemblées »⁴⁵². À ce niveau, pour Franck

⁴⁴⁷ Bertrand-Raymond Guimdo D., *Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun*, Op.cit., p.86

⁴⁴⁸ Gil Desmoulin, *Leçons des finances publiques*, Op.cit., p.237

⁴⁴⁹ Ibid

⁴⁵⁰ Corinne Labbouz, *Le cas de la décentralisation et de la déconcentration au Cameroun : Projet La gouvernance dans la lutte contre la pauvreté*, Op.cit., p. 4

⁴⁵¹ Franck Castello Ngonpe, *la Dynamique de l'identité locale dans le processus de décentralisation au Cameroun de 1972 à 2012*, Op.cit., p. 18

⁴⁵² Gérard Marcou., cité par Franck Castello Ngonpe, Op.cit.

Castello Ngonpe, il est question de faire l'apologie de la valeur démocratique de la décentralisation, qui se résume à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants⁴⁵³.

Bref, s'inscrit comme un principe fondamental visant à améliorer l'efficacité et l'efficience dans la fourniture des services publics locaux⁴⁵⁴, la décentralisation permet à certains États de l'Afrique subsaharienne de se repositionner sur la carte mondiale en termes de mis en place d'institutions locales efficaces et porteuses des dynamiques de développement local. Toutefois, en matière de libre administration et d'autonomie locale, ce système qui est en constante progression dans certains États du continent comme l'Éthiopie, le Rwanda ou le Cameroun, est peu développé dans d'autres États.

B.- Un système peu développé dans d'autres États

Deux exemples feront l'objet de cette analyse. Le premier exposera le cas de Madagascar avec une décentralisation toujours à la traîne⁴⁵⁵ (1) et le second exemple mettra en évidence les changements apportés au Mali par une politique de décentralisation inachevée (2).

1.- Le cas de Madagascar : une décentralisation toujours à la traîne

L'histoire de la politique de décentralisation de Madagascar remonte avec la Constitution (de la 1^{ère} République) du 29 avril 1959 qui a pu identifier, en son article 59, les provinces et les communes comme les seules collectivités territoriales existantes. Un peu plus tard, soit après la transition centralisatrice (1972-1975), la Constitution du 18 septembre 1992 a reconfirmé le choix d'un système décentralisé. En son article 2, elle précise que « la République de Madagascar est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la Constitution »⁴⁵⁶. Avec la révision constitutionnelle de 1998, le principe de libre administration et d'autonomie des collectivités décentralisées a fait son apparition. En

⁴⁵³ Franck Castello Ngonpe, Op.cit

⁴⁵⁴ Alexis Gakuba, *la décentralisation et le développement. Le cas du Rwanda*, Op.cit., p.2

⁴⁵⁵ Ce vocabulaire est emprunté à un article récemment publié en ligne où l'auteur, en faisant l'état des lieux de décentralisation, a pu montrer qu'en dépit des lois sur la décentralisation, le fonctionnement normal des collectivités locales tarde encore à venir. Réf : Une décentralisation toujours à la traîne [en ligne], 6 juin 2019, disponible sur : <https://www.madagascar-tribune.com> (consulté le 17 novembre 2019)

⁴⁵⁶ Art.2, Const. de la République du Madagascar, 19 août 1992

ses articles 126 et 127, cette Constitution précise que « les provinces autonomes, organisées en collectivités territoriales décentralisées qui sont les régions et les communes, sont dotées : de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière et chacune d'un organe délibérant d'un organe exécutif pour gérer démocratiquement et librement ses propres affaires [...] »⁴⁵⁷.

Repris et reconfirmé dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2010 (Constitution de la IV^e République), le principe de libre administration et d'autonomie locale est largement renforcé. D'abord, elle reprend et précise que « les collectivités territoriales décentralisées⁴⁵⁸, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière⁴⁵⁹, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités »⁴⁶⁰.

Ensuite, en vertu de l'article 140 de cette loi fondamentale, « elles disposent d'un pouvoir réglementaire ». Et enfin, l'article 144 de la Constitution, pour sa part, précise que « les pouvoirs publics locaux s'administrent librement par des assemblées qui règlent, par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi »⁴⁶¹.

Néanmoins, malgré l'existence de ces dispositions constitutionnelles et d'autres importants « outils juridiques »⁴⁶², la situation des collectivités décentralisées malgaches est très décevante. Sur le plan fonctionnel, seules les collectivités communales disposent d'une

⁴⁵⁷ Art. 126 et 127, la loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998

⁴⁵⁸ Art. 143, Const. de la IV^e République de Madagascar, 11 décembre 2010 : « les collectivités décentralisées de la République sont les communes, les régions et les provinces »

⁴⁵⁹ En vertu de cette autonomie, les collectivités locales élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques et ce budget bénéficie de ressources de diverses natures. Réf. Art. 142, Ibid

⁴⁶⁰ Art. 139, Ibid

⁴⁶¹ Art. 144, Ibid

⁴⁶² Voir : Loi organique n°2014-018 du 14 août régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires ; Loi n°2014 – 020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

structure fonctionnelle avec des élus locaux (maires et conseillers municipaux) et elles fonctionnent avec beaucoup de handicaps⁴⁶³.

Du point de vue financier, la question de l'autonomie financière des organismes territoriaux (des communes) est complètement remise en cause. En matière fiscale, la part des recettes propres des communes est de 25% du total des recettes et les dotations de l'État représentent 75% des recettes⁴⁶⁴. Il y a en effet « *une faiblesse des potentialités financières des Communes et une faible aptitude à gérer à bon escient les finances locales. Les maires ne sont pas préparés à affronter la technicité de la gestion des affaires locales. Ceux qui vont voter ne sont pas à même de lire les dispositions du budget qui leur est proposé* »⁴⁶⁵. En conclusion, cette fiscalité (locale) demeure en effet incompréhensible et reste une source de discordes entre les populations, les communes et l'État⁴⁶⁶.

Au plan strictement budgétaire, la situation des collectivités communales est de plus en plus dégradée. En 2015⁴⁶⁷, la part des entités décentralisées dans le budget national est descendue sous la barre de 1%. En outre, en termes de représentativité fiscale, les communes n'atteignent même pas 1% du budget général de l'État⁴⁶⁸.

Pour Maholy Andrianaivo, « la non-effectivité de la décentralisation est due par manque de moyens, à la faible mobilisation des ressources fiscales et à l'insuffisance de soutien de la part de l'État »⁴⁶⁹. Autrement dit, l'effectivité de la décentralisation bute sur l'absence ou sur la faiblesse de la décentralisation financière dès lors que certaines compétences ont été transférées aux communes, sans que les ressources ne suivent⁴⁷⁰. En somme, l'observation a

⁴⁶³ Maholy Andrianaivo, La décentralisation au Madagascar freinée par les procédures et le manque de moyens [en ligne], publié le 27 septembre 2017, disponible sur : <https://latribune.cyber-diego.com> (consulté le 17 novembre 2019)

⁴⁶⁴ Document établi à la demande des Comités de pilotage français et malgache des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, disponible sur : <https://www.pseau.org>

⁴⁶⁵ Maholy Andrianaivo, Op.cit

⁴⁶⁶ Document établi à la demande des Comités de pilotage français et malgache des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar, Ibid

⁴⁶⁷ SeFaFi / Observatoire de la vie publique, Décentralisation : quel transfert de ressources ? [en ligne], publié le mardi 20 décembre 2016, disponible sur : <https://www.madagascar-tribune.com> (consulté le 20 novembre 2019)

⁴⁶⁸ Maholy Andrianaivo, Op.cit

⁴⁶⁹ Ibid

⁴⁷⁰ Une décentralisation toujours à la traîne [en ligne], Op.cit

montré qu'à Madagascar, en dépit de l'existence de certains dispositifs juridiques importants, la mise en œuvre de la décentralisation n'est que toujours partielle. Au Mali en revanche, il est possible de faire le constat d'une réelle décentralisation mais qui demeure inachevée.

2.- La décentralisation au Mali : une politique inachevée

Au Mali, le processus de décentralisation s'inscrit dans une politique de démocratisation qui a été enclenchée au début des années 1991⁴⁷¹. Il est ensuite formalisé par la Constitution du 25 février 1992 qui précise que les collectivités territoriales⁴⁷² sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi⁴⁷³ et elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi⁴⁷⁴. Présentée par ses promoteurs comme la réponse à une demande formulée par la population malienne, soucieuse de prendre en main son destin⁴⁷⁵, cette décentralisation poursuit deux objectifs⁴⁷⁶. D'une part, l'approfondissement du processus de démocratisation et la participation des populations à la gestion des affaires publiques qui la concerne. Et d'autre part, la promotion du développement local en favorisant les initiatives des différents acteurs de la société civile et la création d'un cadre maîtrisé par les populations organisées là où elles vivent.

Au plan structurel et fonctionnel, de nombreux dispositifs juridiques⁴⁷⁷ ont vu le jour en vue de renforcer la décentralisation et le fonctionnement des collectivités territoriales. Dans les

⁴⁷¹ Guide de la coopération décentralisée au Mali, 2001, p.9

⁴⁷² L'article 1^{er} Loi n°2017-052/ du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales précise que les collectivités territoriales de la République du Mali sont: la Commune, le Cercle la Région et le District

⁴⁷³ Art.97, Constitution du Mali, 25 février 1992

⁴⁷⁴ Art.98, Ibid

⁴⁷⁵ Bréhima Kassibo, *Mali : une décentralisation à double vitesse ?* In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*. Paris (FRA); Bamako : IRD ; ISH, 67-95, 2006, p.69

⁴⁷⁶ Benoit Taiclet et autres / FMI, *Mali : Réussir la décentralisation financière au Mali*, Rapport d'assistance technique n° 15/287, octobre 2015

⁴⁷⁷ Citons, entre autres, la loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales ; la loi n° 95-034 du 12 avril 1996 portant le code des collectivités territoriales, abrogée et remplacée par la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 ; la loi n° 2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et de régions ; les décrets n° 02-313 P/RM, 02-314 P/RM et 02-315 P/RM du 4 avril 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'États aux collectivités territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique rurale ; le décret 2012-062 P/RM du 8 février 2012 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales en matière de développement social, de

domaines de la libre administration et de l'autonomie locale en particulier, certains de ces dispositifs constituent des acquis importants pour les collectivités locales. C'est le cas notamment de la loi du 11 février 1993 modifiée par les lois du 16 octobre 1996 et du 2 octobre 2017⁴⁷⁸, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités locales. Outre les dispositions constitutionnelles en la matière, cette loi apporte des précisions significatives. Elle reconnaît les collectivités territoriales comme des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie financière⁴⁷⁹. En outre, cette loi a rappelé le pouvoir des autorités locales pour régler par délibération leurs propres affaires⁴⁸⁰ et s'administrer librement par des assemblées ou des conseils élus⁴⁸¹.

Aux plans financier et budgétaire, l'autonomie financière suppose l'existence d'un budget pour chaque collectivité territoriale⁴⁸². En termes de ressources, ce budget comprend : les impôts et taxes que la collectivité est autorisée à percevoir, les dotations budgétaires et subventions de l'État, les redevances pour services rendus, les revenus de son domaine, les emprunts, les dons et legs et les ressources diverses⁴⁸³.

Nonobstant, les collectivités infra-étatiques évoluent dans un environnement toujours précaire. Certes, de nombreux textes législatifs sont élaborés dans différents domaines entourant l'action locale. Par contre, leur application pose un certain nombre de problèmes, qui, à certains égards, deviennent des facteurs de dysfonctionnement ou même de blocage du processus de décentralisation⁴⁸⁴.

Par ailleurs, sur le terrain, la décentralisation malienne est loin d'être achevée. En ce concerne les finances locales, l'État et les collectivités locales n'ont pas la capacité de

protection sociale et d'économie solidaire ; le décret 2014-0791 P-RM du 14 octobre 2014 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales dans le domaine du commerce.

⁴⁷⁸ Loi n°2017-052/ du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, Journal officiel de la République du Mali, 6 octobre 2017

⁴⁷⁹ Art.1, Ibid

⁴⁸⁰ Art.4, Ibid

⁴⁸¹ Art.5, Ibid

⁴⁸² Art. 6, Ibid

⁴⁸³ Art.6, Ibid

⁴⁸⁴ Bréhima Kassibo, *Mali : une décentralisation à double vitesse ?*, Op.cit., p.82

financer concrètement le processus. En conséquence, il est soutenu financièrement par la communauté internationale⁴⁸⁵. En 2010, on comptait une quinzaine d'agences d'aide qui appuient directement le processus de décentralisation, financé à 75% par l'extérieur⁴⁸⁶.

En effet, l'autonomie dont disposent les pouvoirs publics locaux en matière financière et budgétaire demeure ambiguë. Les difficultés pour recouvrer les taxes et impôts locaux pour alimenter leur budget constituent un problème crucial pour les collectivités territoriales⁴⁸⁷, ce qui a occasionné une faiblesse généralisée sur le niveau de leurs ressources. Cette confusion qui s'installe sur la question de la fiscalité locale et le faible taux de recouvrement des taxes et impôt locaux viennent exacerber le déficit budgétaire chronique dont souffrent les collectivités territoriales⁴⁸⁸. Évaluées à 13% des ressources fiscales nationales et 2,05% du PIB en 2013⁴⁸⁹, les recettes locales ne permettent pas d'appréhender correctement le degré de liberté des institutions décentralisées. Ajoutons à cela, une contribution de l'État qui reste notablement insuffisante⁴⁹⁰. Au final, les organismes territoriaux n'arrivent pas à répondre aux besoins des populations locales ou fournir des services adéquats aux usagers.

En effet, si les fondements juridiques du principe de libre administration et de l'autonomie locale que nous venons d'analyser, sont le résultat des réformes menées par les États en question pour favoriser l'émergence des collectivités territoriales, néanmoins l'analyse de ces résultats se diffère d'un État à l'autre. Tant au niveau de l'Europe (avec la France, l'Espagne...), de l'Amérique (en prenant l'exemple des USA, du Canada ou du Brésil), qu'au niveau de certains États de l'Afrique subsaharienne, même s'il reste toujours des éléments à éclaircir dans les cas de Madagascar et du Mali, la libre administration et l'autonomie locale confirment bien l'existence des entités infra-étatiques et de leurs pouvoirs de décision.

⁴⁸⁵ Sonia Languille, *Mali : La politique de décentralisation à l'heure de l'« agenda de Paris » pour l'efficacité de l'aide*, Editions Karthala | « Politique africaine », n° 120, 2010, p.129

⁴⁸⁶ Ibid

⁴⁸⁷ Bréhima Kassibo, Op.cit., pp.85-86

⁴⁸⁸ Abdrahamane F. BAGAYOKO, Réflexions sur le processus de décentralisation au Mali (2e Partie), [en ligne], disponible sur : <http://univ-jurisocial.over-blog.com> (consulté le 24 novembre 2019)

⁴⁸⁹ Grégoire Rota Graziosi, Emilie Caldeira et Gérard Chambas, *Mali : fiscalité locale et décentralisation*, Op.cit., p.13

⁴⁹⁰ Abdrahamane F. Bagayoko, Op.cit

De la même manière, en Haïti, ce principe est confirmé par le législateur. Cependant, il reste à savoir si les collectivités locales disposent véritablement d'un pouvoir de décision, ce qui nous conduit inévitablement à nous s'intéresser aux fondements du droit des finances publiques locales en Haïti.

Section 2.- Les fondements du droit des finances publiques locales en Haïti

Dans les États unitaires et décentralisés comme la France ou régionalisés comme l'Espagne, la libre administration et l'autonomie locale est consacrée véritablement comme un « outil d'action » pour la mise en œuvre des politiques publiques et le développement des collectivités locales. De la même manière, en Haïti, le législateur pour faciliter une meilleure articulation des actions de développement au niveau local, a souhaité consacrer la libre administration et l'autonomie des collectivités territoriales, indissociable du développement du droit des finances publiques locales.

En Haïti, l'affirmation du principe de libre administration et de l'autonomie locale (I), est issue du mouvement de décentralisation initié dès la fin des années 1986 où les institutions locales sont devenues des personnes morales de droit public. Aux côtés de l'État, elles organisent et administrent l'administration territoriale de la République. Pour se faire, elles disposent d'un ensemble de pouvoirs et de prérogatives. Sur le plan strictement financier et budgétaire, constituée par un cadre et un pouvoir juridique prenant en compte le niveau de responsabilité et la dimension des compétences des collectivités territoriales, la libre administration et l'autonomie locale trouve aussi sa prééminence dans la politique budgétaire publique (II).

I.- L'affirmation du principe de libre administration et de l'autonomie locale

Etudier le principe de libre administration et de l'autonomie locale dans le cas d'Haïti passe d'abord par la recherche d'une meilleure compréhension du principe de libre administration dans sa spécificité (A), avant d'analyser l'autonomie locale dans toute sa diversité (B).

A.- Le principe de libre administration des collectivités territoriales

De manière générale, le principe de libre administration est motivé par la nécessité d'une individualisation et de la protection des intérêts locaux⁴⁹¹. Du point de vue du droit et de la loi, « il a pleine valeur constitutionnelle et est investi de la force juridique qui en découle »⁴⁹². A travers ce principe, la Constitution haïtienne du 29 mars 1987 et les lois portant l'organisation de la décentralisation territoriale et du développement des collectivités territoriales en Haïti, n'ont pas tardées à reconnaître l'existence des intérêts locaux. Cependant, en dépit de cette reconnaissance solennelle, la protection de la libre administration reste jusqu'à aujourd'hui ignorée par le droit public haïtien. Ainsi, après avoir présenté le principe de libre administration comme étant un principe consacré par la Constitution et la loi (1), nous démontrerons que ce dernier, bien qu'il constitue l'un des piliers de la décentralisation, ne fait l'objet d'aucune protection (2).

1.- Un principe consacré par la Constitution et la loi

Pour certains auteurs comme Stéphanie Damarey ou Loïc Levoyer, « les finances locales évoluent dans un contexte de libre administration des collectivités locales »⁴⁹³. Sur le principe, la libre administration consiste à faire ressortir la dimension juridique des compétences et des pouvoirs attribués aux collectivités locales décentralisées. Ce sont donc des considérations qui montrent en effet qu'une décentralisation concrète doit inévitablement passer par une consécration réelle de la libre administration des gouvernements publics locaux.

En effet, à proprement parler, la libre administration des collectivités locales en Haïti est affirmée pour la première fois par la Constitution de 1983 qui précisait que « la commune est une collectivité territoriale appelée à s'administrer de façon autonome par des conseils élus au suffrage universel »⁴⁹⁴. Pour assurer sa pérennité, lors de la réforme constitutionnelle et

⁴⁹¹ Cossoba Nanako, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Op.cit., p.62

⁴⁹² Jacques-Henri Stahl, *Le principe de libre administration a-t-il une portée Normative ?*, Lextenso | « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel », 2014/1 N° 42, p.32

⁴⁹³ Stéphanie Damarey, *Finances publiques : Finances de l'Etat, Finances locales, Finances sociales et Finances européennes*, 2e édition, Gualino_Lextenso édition, France, août 2008, p.299 ; Loïc Levoyer, *Finances locales*, 2^e édition, Op.cit., p.9

⁴⁹⁴ Article 5 de la Constitution de 1983

décentralisatrice de 1987, le législateur a intégré « la libre administration des collectivités territoriales » dans la nouvelle Constitution du pays.

Certes, l'expression « s'administrer librement » telle qu'elle figure à l'article 72 al.3⁴⁹⁵ de la Constitution française ou à l'article 55 (2)⁴⁹⁶ de la Constitution du Cameroun, ne figurera pas expressément au sein de la Constitution haïtienne. Mais le législateur a reconnu et fait ressortir un ensemble d'éléments qui conduisent bien l'existence du principe de la libre administration des collectivités territoriales dans le droit public haïtien. Son fondement se trouve notamment dans les articles 63⁴⁹⁷, 66⁴⁹⁸ et 78⁴⁹⁹ de la Constitution et repris à l'identique dans le décret du 1^{er} février 2006 (art. 21)⁵⁰⁰, fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes.

Enfin, en lien avec la consécration de la libre administration des pouvoirs publics locaux, les constituants ont garanti le droit des collectivités territoriales. A ce titre, elles sont appelées à organiser et administrer, sous le contrôle de l'État, leur territoire et leur administration au profit de la population locale. Aussi, elles ont priorisé une politique de gestion de proximité qui doit aboutir à une synergie entre le centre et la périphérie. En effet, si ce principe demeure un élément important dans la constitutionnalisation de l'administration territoriale haïtienne, il faut cependant s'interroger sur son effectivité, d'autant qu'il ne bénéficie d'aucune protection.

⁴⁹⁵ Article 72 al. 3 de la Constitution française (infra)

⁴⁹⁶ Article 55 de la Constitution camerounaise (infra)

⁴⁹⁷ Article 63: L'administration de chaque section communale est assurée par un conseil de trois (3) membres élus au suffrage universel pour une durée de quatre (4) ans. Ils sont indéfiniment rééligibles

⁴⁹⁸ Article 66: La commune a l'autonomie administrative et financière. Chaque commune de la République est administrée par un conseil de trois (3) membres élus au suffrage universel dénommé conseil municipal

⁴⁹⁹ Article 78: Chaque département est administré par un conseil de trois (3) membres élus pour quatre (4) ans par l'assemblée départementale

⁵⁰⁰ Article 21 : Chaque collectivité est administrée par un organe exécutif : le conseil; et par un organe délibérant : l'assemblée. Les membres des conseils et des assemblées sont élus

2.- Un principe non protégé

L'étude du principe de libre administration des collectivités locales décentralisées dans le cas d'Haïti, soulève de nombreuses interrogations. En effet, la Constitution de 1987 qui consacre l'existence des institutions territoriales décentralisées, ainsi que leur libre administration, ne donne aucune précision sur la portée de ce principe.

Tout d'abord, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait l'objet d'aucune définition juridique, que ce soit dans la Constitution ou dans les autres textes de loi portant l'organisation de la décentralisation et des collectivités territoriales.

Ensuite, sur le plan matériel, le principe de libre administration, étant « une garantie, au même titre que le principe de la séparation des pouvoirs »⁵⁰¹, n'entre pas dans le champ des politiques menées par le pouvoir central pour protéger les pouvoirs publics locaux. C'est ce qui fait dire Julien Méron que « dans ce pays, la notion d'administration semble étrangère à la culture locale »⁵⁰².

En revanche, en France, le principe de libre administration locale fait l'objet d'une double protection. D'une part, par le juge constitutionnel en faisant un contrôle de constitutionnalité de la loi et des engagements internationaux. D'autre part, par le juge administratif qui contrôle les actes réglementaires de l'administration centrale et ceux adoptés par les entités territoriales décentralisées ou visant les collectivités locales. D'ailleurs, le juge peut même appliquer le référé liberté en cas d'atteinte de la libre administration des collectivités territoriales. Saisi fréquemment sur des questions portant sur la libre administration des collectivités territoriales, le Conseil d'État a érigé ce principe au rang « des libertés fondamentales protégées par la procédure du référé-liberté »⁵⁰³. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel, dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, la classe parmi les « droits et libertés invocables »⁵⁰⁴.

⁵⁰¹ Michel Verpeaux, commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli, cité par Louis Favoreu, André Roux, *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?*, Op.cit.

⁵⁰² Julien Méron, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Op.cit., p.130

⁵⁰³ Voir par exemple : Art. L521-2 du code de justice administrative ; CE, 18 janvier 2001, n° 229247, Commune de Venelles contre Morbelli ; CE, 24 janvier 2002, n° 242128, Commune de Beaulieu-sur-Mer contre ministre de l'Intérieur ; CE, 1^{er} mars 2006, n° 290417, Ministre délégué aux collectivités territoriales

⁵⁰⁴ Voir Déc. n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, Commune de Dunkerque

En Colombie, c'est la Cour constitutionnelle⁵⁰⁵ qui se charge d'assurer la protection du principe libre administration des collectivités territoriales. En interprétant la Constitution dans le sens du droit et de la loi, elle clarifie et renforce l'autonomie dont jouissent les collectivités locales, tant sur le fond que la forme. En outre, l'instauration de cette politique permet aux juges de garantir le respect et l'inviolabilité de l'autonomie locale aux yeux du législateur.

Ainsi, dans certains États comme la France ou la Colombie, la protection de la libre administration est posée. Or, en Haïti, le constituant et le législateur ne mettent en place aucune institution pour garantir et protéger le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement. Cependant, au-delà de l'absence de juridictions susceptibles de contrecarrer toutes démarches et mesures susceptibles de porter atteinte au principe de libre administration locale, les collectivités territoriales s'attachent à ce principe à travers leurs différents degrés d'autonomie.

B.- Les différents degrés d'autonomie des collectivités territoriales

La vocation de l'autonomie locale est d'agir comme un « contre-pouvoir vis-à-vis des niveaux gouvernementaux supérieurs »⁵⁰⁶ ; elle décrit « la capacité des gouvernements locaux à prendre des décisions à propos des services qu'ils offrent sans interférence du centre »⁵⁰⁷. Affirmée par le législateur et expérimentée en Haïti véritablement dans les années 1987 dans le cadre de la décentralisation territoriale haïtienne, cette autonomie locale peut être vue sous deux angles. D'abord, sous un angle institutionnel ou politique (1). Ensuite, sous un angle administratif et financier (2).

1.- L'autonomie institutionnelle des collectivités territoriales

La Constitution haïtienne de 1987 fait de la décentralisation l'axe majeur du nouveau régime politique basé sur un État de droit démocratique⁵⁰⁸. En mettant en place des institutions

⁵⁰⁵ Voir Arrêt C-535 de 1996 de la Cour constitutionnelle colombienne

⁵⁰⁶ Nicolas Keuffer, *L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ?*, Op.cit., p.445

⁵⁰⁷ Ibid

⁵⁰⁸ Commission Nationale de la Réforme Administrative (CNRA), *Relations des collectivités territoriales avec l'Etat*, Op.cit., p.8

locales décentralisées, le constituant a opté pour le renforcement de l'autonomie locale qui est « la base de la revalorisation du pouvoir municipal ou en tout cas du pouvoir local »⁵⁰⁹. Dans un sens large, « cette autonomie s'entend du droit et de la capacité effective des collectivités territoriales à régler des affaires publiques de leur compétence, sous réserve des compétences exclusives de l'État, et à gérer selon la loi et au profit de leurs populations, les ressources dont elles disposent »⁵¹⁰.

Sur le plan institutionnel ou politique, cette autonomie passe par l'existence des organes élus (organes exécutifs), assistés par des assemblées locales (organes délibératifs), pour gérer et administrer les affaires locales et prendre des décisions au bénéfice de la population locale. C'est sans doute ce que pense Tony Jouzel lorsqu'il écrivait que « l'administration territoriale où se réalise la gestion des biens et intérêts collectifs locaux, est portée par les élus locaux. En tant que représentants démocratiquement élus, ils sont investis d'un pouvoir de décision issu du moyen de l'obtention de leur mandat »⁵¹¹.

Le législateur lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution de la République d'Haïti du 29 mars 1987, comme nous l'avons précédemment annoncé, a conféré la gestion des administrations locales décentralisées à des organes locaux élus par la population locale. Comme le précise l'article 63 de la Constitution que : « l'administration de chaque section communale est assurée par un conseil de trois membres élus au suffrage universel pour une durée de quatre ans. Ils sont indéfiniment rééligibles ».

Pour la collectivité municipale, ce principe prévu à l'article 66: « chaque commune de la République est administrée par un conseil de trois membres élus au suffrage universel, dénommé conseil municipal ». Enfin, pour le département, la Constitution prévoit que « chaque département est administré par un conseil de trois membres élus pour quatre ans par l'assemblée départementale ».

La Constitution a donc établi les modalités de désignation des organes dirigeants des collectivités locales, qui doivent être nécessairement élus à travers des élections au suffrage

⁵⁰⁹ Yves Courchesne, *Ville et autonomie financière : le cas de la ville de Québec*, In Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Op.cit., p.175

⁵¹⁰ Article 20, décret définissant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes, 1^{er} février 2006

⁵¹¹ Tony Jouzel, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, Op.cit., p.22

universel direct et indirect. Considérée comme un élément fondamental de la décentralisation, l'élection des organes dirigeants locaux implique les collectivités locales se voient reconnaître la personnalité juridique⁵¹². Il s'agit d'une manière de renforcer la démocratie et le pouvoir local dans le pays. Comme l'a écrit Tony Jouzel : « c'est le fonctionnement démocratique local qui confère aux élus locaux le pouvoir local »⁵¹³.

Ce nouveau paradigme (la démocratie locale) institué par la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987 a permis à toutes les forces vives de la nation de participer à la destinée, à l'orientation et la gestion du pays, tant au niveau national que local. En outre, ce système a engendré la mise en place d'une architecture politique locale qui prend en compte deux importants outils de mouvement ascendant où chacun englobe un grand nombre de pratiques diverses.

Le premier fait référence à la « démocratie représentative »⁵¹⁴ mettant l'accent sur un principe fondamental, celui de la représentativité. Le second concerne la « démocratie participative »⁵¹⁵. En réalité, il est à noter que ce modèle de démocratie locale dont on parle n'est pas identique à celui implanté dans certains pays comme le Brésil ou la France.

Au Brésil, l'un des éléments qu'on peut prendre comme exemple pour comprendre et expliquer le niveau d'émergence de la démocratie locale ou participative, c'est le « budget participatif »⁵¹⁶.

⁵¹² Jean-Claude Zarka, *L'essentiel du droit public*, Lextenso éditions, France, 2014, p.22

⁵¹³ Tony Jouzel, Op.cit.

⁵¹⁴ La démocratie représentative c'est le système où la population (les électeurs) participe uniquement à un processus de choix des représentants (les élus) en leur déléguant la capacité à faire des choix. C'est ce qu'on appelle le « silence contractualisé ». Il s'agit d'un « mandat impératif » à travers lequel les représentants sont sous le contrôle de la population qui l'a élu afin de les contraindre à respecter leurs engagements de campagne.

⁵¹⁵ La démocratie participative c'est le système qui fait intervenir la population (les électeurs) pendant le mandat pour amenuiser c'est-à-dire rendre plus fine la division du travail politique. Dans cette perspective, des non-élus peuvent participer à des prises de décisions. Cette démarche permet, selon Denys Lamarzelle, d'éviter la rupture du lien relationnel entre services publics et usagers de ces mêmes services, en faisant remonter les attentes du citoyen (par ailleurs usager, client, contribuable, électeur...) au niveau le plus haut des décideurs publics tout en l'associant aux décisions. Ref., Denys Lamarzelle, *Management public et modernisation des services publics*, europa, [s.d], p.4

⁵¹⁶ Le concept budget participatif a été créé au Brésil par les pouvoirs municipaux. Il a été mis en place et expérimenté pour la première fois vers les années 1986 à Porto Alegre. Il s'agit d'une procédure qui consiste à associer des citoyens non élus à la définition et/ou à l'allocation des finances publiques. Par exemple au Brésil, la loi organique locale de 1990 dans son article 116 établit la nécessité de la participation populaire à toutes les étapes des orientations budgétaires, Réf. Tarso Genro et Ubiratan de Souza, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, France, 1998

En France, elle est devenue effective à travers certains dispositifs institués par le législateur et les collectivités locales afin de faire participer les citoyens (non-élus) dans les prises de décision au niveau local. C'est le cas, entre autres, de la loi d'orientation de la ville (LOV) de 1991⁵¹⁷ qui préconise une concertation préalable et obligatoire pour toute opération qui modifie les conditions de vie des habitants des quartiers des territoires urbains prioritaires, de la loi relative au débat public de 1995⁵¹⁸ (dite loi Barnier). Il s'agit d'une loi environnementale qui fait obligation pour qu'il y ait de débat public au niveau local pour tous les grands projets qui concernent l'environnement. De plus, sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution⁵¹⁹, les électeurs ou en tout cas les citoyens disposent d'un droit de pétition⁵²⁰, de la même manière que les collectivités territoriales peuvent solliciter la participation des électeurs, par la voie du referendum local⁵²¹, sur tout projet de délibération ou d'action relevant de leur compétence.

En Haïti, le dispositif de la démocratie participative est renforcé par d'autres procédures mises en place par le législateur. Le décret de 2006 dans ses articles 82 et 84, ouvre le droit pour les habitants d'une collectivité d'être informés de toutes décisions prises par ses organes et de demander au conseil des collectivités locales de mettre à leur disposition des documents concernant le budget de la collectivité pour des fins de consultation (art. 82) aussi pour soumettre, suivant les conditions prévues par la loi, des pétitions à la délibération de l'assemblée de ladite collectivité (art.84). Néanmoins, ce dispositif n'arrive pas à s'imposer dans le milieu local en raison de la méconnaissance de l'importance d'un tel dispositif tant par les dirigeants locaux que les citoyens.

⁵¹⁷ Loi d'orientation pour la ville, n° 91-662 du 13 juillet 1991, JORF n°0167 du 19 juillet 1991

⁵¹⁸ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement JORF n°29 du 3 février 1995

⁵¹⁹ Art. 72-1, loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Op.cit

⁵²⁰ Art. 72-1 al.1, « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».

⁵²¹ Art. 72-1 al.2, « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

2.- L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales

Dans le système juridique de certains États unitaires et décentralisés, l'autonomie administrative et financière est subordonnée à la dimension et à l'étendue de la décentralisation. Anne Ducastel, en établissant les critères permettant de mesurer l'étendue de la décentralisation française, n'a pas hésité de mettre l'accent sur ce dispositif juridique. Sur les critères, elle évoque notamment : l'attribution de la personnalité morale, la reconnaissance d'un domaine réservé de compétences (les affaires locales), l'indépendance personnelle des autorités décentralisées, par exemple leur élection, la disposition de moyens techniques et financiers suffisants géré librement⁵²². Danièle Bordeleau ainsi que d'autres auteurs présentent quant à eux l'autonomie financière des collectivités territoriales comme le miroir de la décentralisation et de la démocratie locale. Selon ces auteurs, « l'autonomie financière et l'autonomie politique vont de pair avec la démocratie locale »⁵²³. De même, en Haïti, les constitutionnalistes de 1987, en définissant le cadre juridique de la vie politique et en élaborant les mécanismes pour la mise en place de la décentralisation et des collectivités territoriales, ont attribué aux instances locales décentralisées une autonomie administrative et financière.

De fait, les bases juridiques de l'autonomie administrative et financière des collectivités locales ont été instituées avec la Constitution de 1843⁵²⁴ qui organisait la structure communale en lui accordant une certaine autonomie, non seulement sur le plan politique, mais aussi sur le plan administratif et financier. En outre, les Constitutions de 1874⁵²⁵ et particulièrement celle du 06 octobre 1881⁵²⁶ venaient consolider cette démarche en précisant de manière claire les compétences de la commune. Elle consacrait, dans les faits, l'autonomie de la commune en établissant ses modalités de financement et de dépenses.

Au cours des années 1940, ces démarches ont été remises en question. Les communes ont connu des périodes de déclin avec l'arrêté du 13 octobre 1932 et le décret du 14 octobre

⁵²² Anne Ducastel (dir.), *Droit public : Toutes fonctions publiques (ville de Paris)*, Op.cit., p.53

⁵²³ Danièle Bordeleau et alliés « introduction », In Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Op.cit., p.21

⁵²⁴ Constitution Républicaine de 1943 et ses amendements

⁵²⁵ Constitution du 6 août 1874

⁵²⁶ *Constitution* de la République d'Haïti de 1881 ratifiée par le plébiscite du 2 juin 1881

1941⁵²⁷ qui leur enlevait la possibilité de fixer et de percevoir les impôts locaux, en confiant la décision de recouvrir les impôts et taxes locaux à l'Administration générale des contributions. Par ailleurs, la Constitution de 1946 est allée dans le même sens en instaurant un système ultra-centralisateur. De surcroît, avec le régime des Duvalier dans la période de 1957-1986 (à l'exception de la Constitution de 1983 qui consacrait le principe selon lequel la commune comme collectivité territoriale est administrée de façon autonome par des conseils élus), le pays a connu une période de centralisation sans précédente.

Par contre, il a fallu attendre la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987 pour réorganiser l'architecture de l'Etat axée sur la décentralisation territoriale pour faire émerger les collectivités locales dotées de « l'autonomie administrative et financière »⁵²⁸. Cette autonomie a été immédiate puisqu'elle est allée de pair avec l'instauration effective des collectivités locales.

Consacrée par la Constitution, l'autonomie administrative et financière des pouvoirs locaux, est largement réaffirmée, encadrée et renforcée. Sans catégoriser les collectivités territoriales, le décret définissant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes, précise que « les collectivités territoriales sont dotées d'un patrimoine et de ressources propres qu'elles administrent de manière autonome »⁵²⁹. Ensuite, en catégorisant les structures locales, le législateur reste toujours attaché à ce principe.

Pour les sections communales, c'est l'article 9 du décret portant sur leur organisation qui note que « les sections communes sont dotées d'un patrimoine et de ressources propres qu'elles administrent de manière autonome »⁵³⁰. S'agissant de la commune, il est écrit dans la loi fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale : « la commune est une collectivité territoriale moyenne ayant la personnalité morale et dotée de l'autonomie

⁵²⁷ Arrêté du 13 octobre 1932 et le Décret du 14 octobre 1941 confiant à l'Administration générale des contributions la perception des impôts et taxes communaux

⁵²⁸ Constitution du 29 mars 1987, Art. 66 pour la commune, 77 pour le département

⁵²⁹ Art.22, décret définissant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes du 1^{er} février 2006

⁵³⁰ Art.9, décret fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales, Le Moniteur N° 49, 30 mai 2006

administrative et financière »⁵³¹. Enfin, selon l'article 2 du décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale, « le département est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière. Il est aussi la plus grande circonscription administrative de l'État »⁵³².

En effet, la concrétisation de l'autonomie administrative et financière des entités infra étatiques a un double effet : administratif et financier. Sur le plan administratif, c'est l'existence d'une administration indépendante et d'un personnel administratif propre pour que les collectivités locales puissent exercer leur « champ de compétences »⁵³³.

Pour Landry Ngono Tsimi⁵³⁴, en termes de fonctionnalité, l'autonomie administrative permet aux autorités locales d'exercer une double fonction, « une fonction exécutive des lois et une fonction de gestion de la collectivité toute entière ». Sur la combinaison de ces deux fonctions, l'auteur parvient à conclure que « l'autonomie administrative serait donc la liberté donnée aux collectivités territoriales décentralisées en vue de la création des normes juridiques en exécution des lois de l'État pour la gestion de la collectivité et des intérêts locaux »⁵³⁵.

Au plan financier, cette autonomie se manifeste par l'existence des ressources propres pour s'organiser administrativement car « la politique administrative des collectivités locales est essentiellement commandée par des considérations financières »⁵³⁶. Ce qui suppose, pour les entités locales décentralisées, l'existence des ressources suffisantes et stables pour exercer sans difficultés financières les compétences qui leur sont reconnues et des prérogatives de

⁵³¹ Art.2, décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité municipale, Le Moniteur n° 2, 2 juin 2006

⁵³² Art.2, Décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Collectivité départementale, Le Moniteur n° 56, 13 juin 2006

⁵³³ En parlant de champ de compétences, Frédéric Gérard Chéry le définit comme un « lieu d'exercice de l'autorité et peut être aussi un domaine de développement d'un savoir-faire qui permet au pouvoir local de gérer non seulement ses services publics mais aussi de prendre en charge le développement local et de maîtriser ce processus », Frédéric-Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.129

⁵³⁴ Landry Ngono Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Op.cit., p.168

⁵³⁵ Ibid

⁵³⁶ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, Op.cit., p.184

déterminer et créer leurs propres ressources⁵³⁷. Cela suppose également l'existence « des pleins pouvoirs dans l'affectation ou l'utilisation de leurs ressources »⁵³⁸.

En définitive, en termes de capacité juridique et en vertu de la Constitution et la loi, la consécration du principe de libre administration et de l'autonomie locale est bien réelle. Cela renvoie à l'idée que les collectivités locales disposent d'une liberté pour assurer la gestion politique de leur administration et d'un pouvoir de décision en matière administrative et financière. Ce pouvoir de décision, pour qu'il soit réel et opérationnel, nécessite l'existence d'une autonomie et d'un droit budgétaire réel. D'où l'importance d'étudier le principe de libre administration et de l'autonomie locale au regard du droit budgétaire.

II.- La libre administration, l'autonomie locale et le droit budgétaire

Par principe, la capacité budgétaire des collectivités territoriales est un élément fondamental dans la définition de la libre administration et de l'autonomie locale. D'une part, parce que « les finances publiques sont fondées sur un corpus de règles juridiques constituant le droit budgétaire »⁵³⁹. D'autre part, parce que « l'autonomie budgétaire des collectivités locales est une réalité, voire, une nécessité inhérente au principe de la décentralisation, dont le corollaire logique est celui de la libre administration locale »⁵⁴⁰.

En effet, étudier la corrélation existant entre ces trois éléments (libre administration, l'autonomie locale et le droit budgétaire) conduit inévitablement à analyser le droit budgétaire local (A) et le pouvoir financier local découlant de ce droit budgétaire (B).

A.- Le droit budgétaire local

Sur ce point, nous analyserons successivement la structure et le contenu du droit budgétaire local (1) et les caractéristiques du budget des collectivités territoriales (2).

⁵³⁷ Jocelerme Privert, *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Op.cit., p.88

⁵³⁸ Ibid

⁵³⁹ Gil Desmoulin, *Leçons des finances publiques*, Op.cit., p.5

⁵⁴⁰ Yawovi Kpedu, *La question de l'autonomie financière des collectivités en Afrique*, [s.d], p.8

1.- Structure et contenu du droit budgétaire local

De manière élémentaire, le droit budgétaire consisterait simplement à réglementer l'élaboration, la présentation et l'exécution des budgets des personnes publiques⁵⁴¹. En termes de structure et de contenu, et en fonction de l'angle d'étude, Gil Desmoulin⁵⁴² distingue deux types de conception (au sens large et au sens étroit) dans la définition du droit budgétaire. Au sens large, il s'agit de l'ensemble des règles juridiques applicables aux budgets des personnes de droit public ce qui englobe l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises publiques. Au sens étroit, il désigne l'ensemble des règles juridiques déterminant la structure, le contenu et l'élaboration des budgets des personnes morales de droit public.

Sur le principe, la structure et le contenu, les budgets locaux comme les budgets de l'État comportent deux parties appelées sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement.

Pour sa part, la section de fonctionnement prend en compte les recettes courantes des collectivités locales en provenance des taxes et impôts locaux, des droits et amendes, des redevances et autres produits. Elle intègre aussi toutes les dépenses courantes de l'administration. Ces dernières ont un caractère permanent et sont consacrées à la couverture des charges récurrentes⁵⁴³. On retrouve ici les dépenses liées notamment aux salaires du personnel, à l'achat des fournitures de bureau, à l'entretien et la réparation des matériels, aux frais d'entretien des locaux.

S'agissant de la section d'investissement, elle prend en compte des recettes dont les caractéristiques suscitent une certaine incertitude. C'est le cas, entre autres, des dotations, subventions et allocations prévus au budget de l'État, des emprunts, des dons et legs en nature et/ou en espèces. Les dépenses visées dans cette section consistent « à créer ou à prolonger la vie des biens, équipement ou patrimoine des collectivités territoriales »⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, *Finances publiques : droit budgétaire*, Burkina Faso, Edition 2013, p.10

⁵⁴² Gil Desmoulin, Op.cit., p.5

⁵⁴³ Art. 127.1, décret du 1^{er} février 2006 portant l'organisation des collectivités locales, Op.cit

⁵⁴⁴ MICT, *Guide budgétaire municipal (version actualisée 2015-2016)*, mars 2016, p.17

Autrement dit, elles permettent l'acquisition ou la réalisation des équipements, des bâtiments et autres infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs aux travaux à réaliser⁵⁴⁵.

2.- Les caractéristiques du budget des collectivités locales

Etant à la fois la pièce central des finances publiques⁵⁴⁶ et un outil de planification définissant les grandes orientations et les objectifs à atteindre pendant un exercice⁵⁴⁷, le budget des personnes publiques comme celui des collectivités locales est conçu sur des principes et défini par un ensemble de composantes.

Du point de vue sociologique, « le processus de décision budgétaire est structuré par le système financier qui est désormais éclaté entre les finances de l'Etat, les finances locales, etc. »⁵⁴⁸. Par contre, sur les principes, « le budget local, comme le budget national, obéit aux mêmes principes du droit budgétaire »⁵⁴⁹. Au niveau local, les principes applicables aux collectivités territoriales, « constituent le socle de la démocratie financière locale car leur respect doit permettre en effet de garantir la transparence, la sincérité et la sécurité des budgets locaux »⁵⁵⁰. Dans le cadre des activités budgétaires des collectivités locales haïtiennes et du point de vue du droit et de la loi, quatre principes doivent être respectés dans l'élaboration des budgets locaux.

Le premier principe est celui de l'équilibre budgétaire. Celui-ci suppose l'absence de tout déficit budgétaire. Le décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales, en son article 122, précise que « le montant des dépenses figurant au budget d'une collectivité doit correspondre à celui des recettes propres ajoutées aux revenus externes prévisibles »⁵⁵¹. Cela signifie qu'il doit y avoir équilibre entre les recettes et les dépenses et

⁵⁴⁵ Art. 127.2, décret du 1^{er} février 2006, Op.cit

⁵⁴⁶ Alexandre Desrameaux, *Finances publiques*, Op.cit., p.9

⁵⁴⁷ Jocelerme Privert, *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Op.cit., p.191

⁵⁴⁸ Marc Leroy, *Sociologie des finances publiques (collection Repères)*, Editions La Découverte, Paris, France, 2007, p.31

⁵⁴⁹ MICT, *Guide budgétaire municipal*, Op.cit., p.13

⁵⁵⁰ Gil Desmoulin, *Leçons des finances publiques*, Op.cit., pp.242-243

⁵⁵¹ Art. 122, décret du 1^{er} février 2006, Op.cit

aussi entre la section d'investissement et la section de fonctionnement. Toutefois, il s'agit d'un équilibre prévisionnel car le budget est avant tout « une estimation prévisionnelle de l'activité financière, économique, sociale et culturelle de la collectivité locale ou de l'entreprise publique »⁵⁵². Mais, cet aspect prévisionnel, même s'il reste certainement des éventualités, « est essentiel car il constitue la base d'une bonne gestion et d'une action locale efficace »⁵⁵³.

En effet, le principe d'équilibre budgétaire porte, à la fois, sur les budgets de base ou rectificatifs (les décisions modificatives) et il conditionne la légalité du budget de la collectivité. En cas de non-respect de ce principe, les collectivités peuvent se trouver obligées de revenir sur leurs décisions au cours du contrôle exercé par le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales et par la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

Le deuxième principe fait référence au principe de l'annualité qui correspond à l'année fiscale (commençant le 1^{er} octobre de l'année en cours pour terminer le 30 septembre de l'année suivante), c'est-à-dire le budget de chaque collectivité territoriale est établi pour une année selon une estimation de ses ressources propres et externes prévisibles (art. 121 du décret du 1^{er} février 2006). En conclusion, les prévisions des recettes, les autorisations de dépenses ainsi que les différentes phases de l'exécution du budget de la collectivité sont toutes prévues pour une année.

En troisième lieu, le principe d'universalité suppose le respect de deux règles essentielles. D'une part, la règle de la non contraction qui suppose que toutes les recettes et dépenses y figurent. Cela sous-entend que le budget de la collectivité est établi en prenant en compte la totalité des recettes et des dépenses. D'autre part, il intègre à la règle de la non affectation qui exige que n'importe quelle recette puisse financer n'importe quelle dépense.

Enfin, le quatrième et le dernier principe, celui de l'unité est mis en place pour favoriser la clarté et la simplicité de la présentation du budget en termes d'informations sur les flux financiers des collectivités territoriales. En ce sens, le budget doit regrouper l'ensemble des dépenses et des recettes dans un même document.

⁵⁵² François Astier, *Finances publiques, Droit budgétaire : Le budget des collectivités territoriales*, Ellipses, Paris, France, 1996, p.10

⁵⁵³ Ibid

Le budget des entités territoriales décentralisées est composé de deux grandes parties constituant ses deux composantes : les recettes et les dépenses. La première composante consiste à prévoir les ressources permettant aux collectivités territoriales de remplir leurs missions. Elle est alimentée par deux types de recettes.

D'abord, les recettes dites ordinaires. Ces recettes proviennent du produit des recettes fiscales, des redevances, des droits, des licences, des contraventions, des amendes, des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers, des centimes additionnels sur les taxes de l'État qui leur reviennent et des fonds provenant des transferts ordinaires (l'article 130 du décret du 1^{er} avril 2006).

Ensuite, il y a les recettes extraordinaires qui sont des fonds supplémentaires permettant aux collectivités d'assurer l'équilibre général de leur budget. Ces fonds sont versés notamment à travers les Contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (CFGDCT), des dotations et subventions de l'État, des subventions de d'autres organismes.

La deuxième composante, s'agissant des dépenses, elle permet aux collectivités locales d'assurer leur fonctionnement permanent et de prendre en charges leurs responsabilités. Il faut signaler qu'en termes de dépenses, l'autonomie financière des collectivités territoriales reste très limitée parce qu'il existe des dépenses obligatoires, des dépenses facultatives et des dépenses interdites.

Pour les dépenses obligatoires, à l'instar de la France, en Haïti, la quasi-totalité des dépenses obligatoires des collectivités est décidée par le législateur. C'est le cas des dépenses pour le personnel, l'achat des matériels et fournitures de bureaux, l'entretien et la réparation des matériels. A celles-là s'ajoutent les dépenses d'investissement permettant l'acquisition ou la réalisation des équipements, des bâtiments et autres infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs aux travaux à réaliser (décret du 1^{er} février 2006, article 127-2).

En outre, les collectivités ont l'obligation de prévoir des dépenses pour l'éclairage des lieux publics, l'urbanisme et l'entretien des patrimoines communaux, départementaux et des sections communales, la fourniture des services publics locaux, l'entretien des voiries ou l'entretien des cimetières.

S'agissant des dépenses facultatives, les collectivités territoriales ont la possibilité de recourir à des fonds qu'elles prévoient et font inscrire des crédits suffisants au budget. Se retrouvent dans cette rubrique : les dépenses de l'aide au maintien de l'ordre public, l'entretien des routes, les dépenses pour le renforcement de la sécurité publique. Elles sont facultatives parce qu'elles sont inscrites dans le plan national d'investissement public placé sous la responsabilité du pouvoir central.

Enfin, certaines dépenses sont interdites aux collectivités locales. Ce sont des dépenses qui sont en dehors de leurs attributions. C'est le cas par exemple des dépenses pour l'acquisition des armes et/ou des armes de guerre, pour l'achat des immobiliers à l'étranger.

En définitive, lorsqu'on analyse la structure, le contenu et les caractéristiques du budget local, on verra que le pouvoir central ne peut pas tout imposer. Il reconnaît l'existence du droit des gouvernements publics locaux pour prendre des décisions dans le domaine budgétaire. Bien que limités par la loi notamment sur les dépenses qu'elles peuvent engager, les pouvoirs publics locaux fonctionnent sur un régime de droit budgétaire classique leur accordant un certain pouvoir. Encadrées par un ensemble de dispositifs juridiques, les finances locales doivent être garanties par le droit.

B.- Le pouvoir financier local et le respect du droit budgétaire

Bien qu'ignoré dans le droit interne, le « pouvoir financier »⁵⁵⁴ est la charpente indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques⁵⁵⁵. Au niveau local, il est fondé sur le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et se manifeste aussi par le respect du droit budgétaire⁵⁵⁶. Partant du dernier élément, à savoir le respect du droit budgétaire, il justifie le pouvoir et la liberté des collectivités territoriales dans le processus de préparation (1), ainsi que dans les procédures d'exécution (2) de leurs propres budgets.

⁵⁵⁴ Généralement, le concept de pouvoir financier public revêt une dimension particulièrement étendue et ne saurait se limiter à la seule compétence budgétaire ; il intègre aussi le pouvoir de consentir à l'impôt, de recourir à l'emprunt... Ref. Jean-Luc Albert, *Finances publiques (10^e édition)*, Dalloz, Paris, France, 2017, p.8

⁵⁵⁵ Martine Long (dir.), *Le financement des services publics : Décentralisation et développement local*, Op.cit p.57

⁵⁵⁶ Gil Desmoulin, *Leçons des finances publiques*, Op.cit., p.5

1.- Le processus de préparation des budgets locaux

Selon Hughes Picard, « les décisions financières publiques sont souvent prises sur la base de données statistiques, d'indicateurs, rendant compte d'une situation que l'on doit éventuellement modifier [...] par des engagements financiers ou des perceptions d'impôts et de taxes. Ce faisant, l'établissement du budget de l'État et des collectivités territoriales fait largement appel à ces indicateurs pour définir et justifier les programmes et actions inscrits⁵⁵⁷. Dans le cadre de la décentralisation territoriale haïtienne, ce principe est affirmé. Les autorités locales, à travers les compétences qui leur sont attribuées, sont habilitées à analyser de manière préalable l'organisation des données statistiques et d'autres indicateurs (les besoins réels et prioritaires des collectivités locales, l'évolution de la fiscalité locale...) qu'exige le processus de préparation des budgets locaux.

Ce processus, tout en étant une « démarche à la fois planifiée, économique, politique et comptable »⁵⁵⁸, relève notamment de la compétence des organes exécutifs des collectivités territoriales. Ils ont la charge de préparer, puis soumettre aux organes délibérants des collectivités les projets de budgets en évaluant les dépenses et établir les recettes.

En effet, le budget local est un dispositif juridique à travers lequel les collectivités locales mettent en œuvre leur autonomie financière. Cela implique que la collectivité territoriale puisse voter elle-même son propre budget par ses organes élus⁵⁵⁹. En Haïti, cette exigence s'applique aux assemblées locales qui approuvent et votent les budgets locaux. A ce titre, elles se chargent, d'un côté, d'autoriser les conseils à exécuter le budget par la collecte des différents impôts et taxes locaux et par la réception des allocations de la contribution au fonds de gestion et développement des collectivités territoriales (CFGDCT), des subventions, et, de l'autre côté, de veiller au contrôle de son exécution.

De manière générale, le processus de préparation du budget local implique tout un ensemble d'acteurs. Dans les tableaux qui suivent, nous présenterons successivement la liste des acteurs

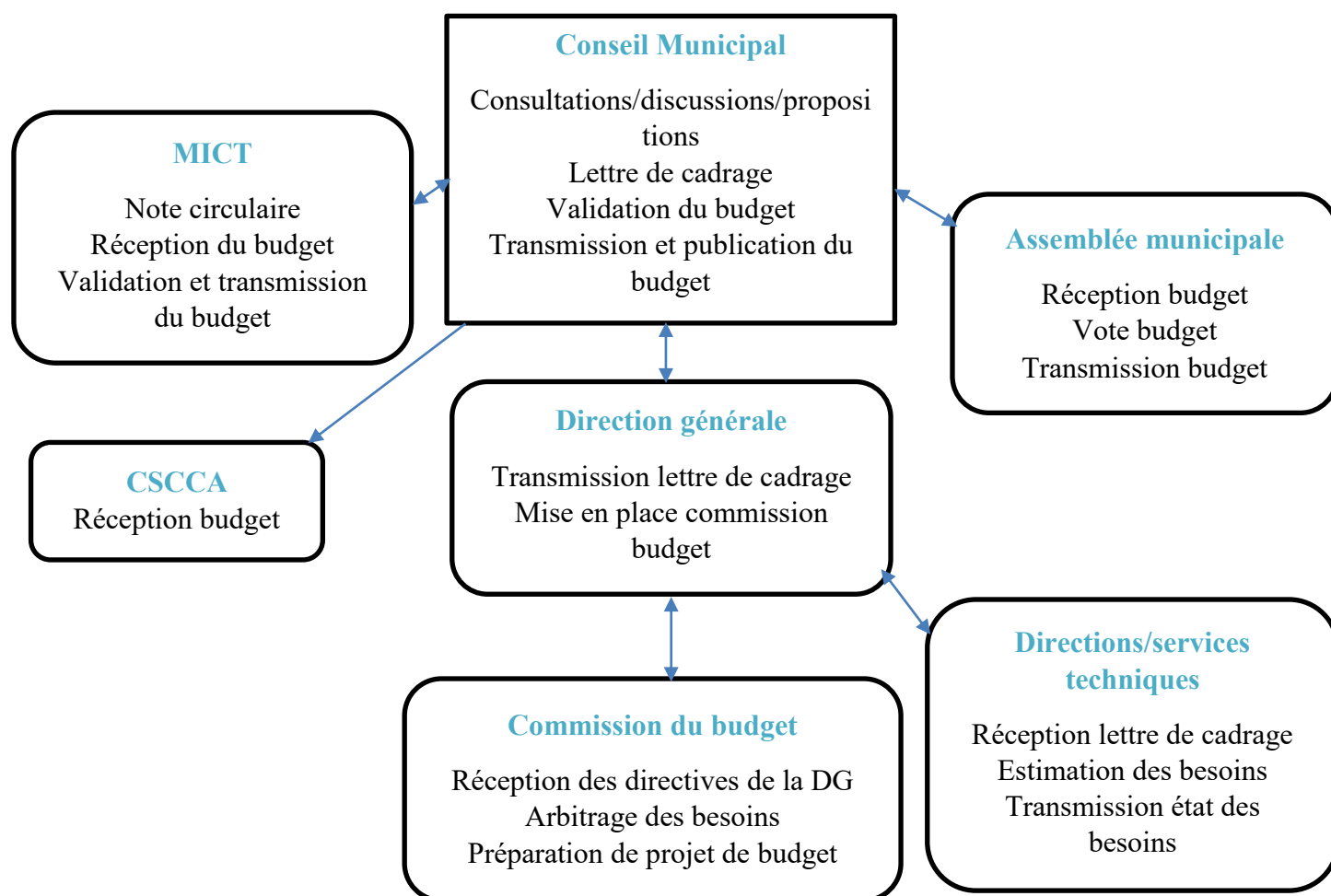
⁵⁵⁷ Hughes Picard, *Transparence et production statistique*, In Michel Bouvier (dir.), *La transparence des finances publiques: Vers un nouveau modèle (Actes du 6^e colloque international de Rabat)*, Op.cit., p.38

⁵⁵⁸ Pour une analyse détaillée de tout cela, voir Jocelerme Privert, *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Op.cit., p.196

⁵⁵⁹ Landry Ngono Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Op.cit., p.175

impliqués dans le processus de préparation du budget local, leur rôle et un récapitulatif des différentes étapes du processus.

Tableau 5⁵⁶⁰ : Les acteurs impliqués dans le processus et leur rôle



⁵⁶⁰ MICT, *Guide budgétaire municipale (version actualisée 2015-2016)*, Op.cit., p.23

Tableau 6⁵⁶¹ : Tableau récapitulatif des étapes du processus budgétaire

N°	Etapes	Responsables	Description de la procédure
1	Débats sur les perspectives budgétaires	Conseil municipal, directions/services techniques	Le conseil municipal réunit son cabinet et les responsables techniques pour débattre des réalisations et des nouvelles orientations à adopter
2	Débats sur les orientations budgétaires	Conseil municipal, directions/services techniques	Le conseil municipal consulte la population sur les orientations générales du budget dans la logique du renforcement de la démocratie locale.
3	Définition d'une politique générale (lettre de cadrage)	Conseil municipal, directions/services techniques	Le CM définit les grandes lignes de sa politique budgétaire pour l'année à travers la lettre de cadrage qui est transmise aux responsables techniques, via la direction générale.
4	Mise en place d'une structure pour préparer le budget	Directeur général ou directeur administratif	Le directeur général ou le directeur administratif désigne les membres du comité de budget.
5	Recensement des besoins et des données financières	Directions et services techniques	Les responsables techniques de concert avec leur staff préparent l'état de leurs besoins qu'ils

⁵⁶¹ MICT, *Guide budgétaire municipale (version actualisée 2015-2016)*, Op.cit., p.24

			transmettent au comité budget via la direction générale.
6	Déclaration sur les grandes orientations	Comité du budget	Le comité du budget évalue les prévisions d'activité, arrête l'équilibre financier et les grandes catégories de recettes et de dépenses du projet de budget.
7	Elaboration du projet de budget	Comité du budget	Le comité du budget valide les données et priorités budgétaires, fait l'arbitrage de concert avec le conseil puis procède à l'élaboration du projet de budget.
8	Transmission du projet de budget au conseil	Comité du budget	Le projet de budget est transmis au conseil municipal pour adoption via la direction générale.
9	Transmission du projet de budget à l'Assemblée	Conseil municipal	Le conseil municipal transmet le projet de budget à l'Assemblée municipale pour vote, qui se fait article par article.
10	Transmission du budget voté au MICT et à la CSCCA	Conseil municipal	Le budget est transmis au MICT pour validation et à la CSCCA pour information
11	Publication du budget	Conseil municipal	Le budget approuvé est publié par arrêté municipal (medias locaux et tableaux d'affichage)

En théorie, ces dispositifs justifient que le système budgétaire local fasse l'objet d'un encadrement juridique assez important. Mais dans la pratique, la mise en œuvre de ces principes reste quasiment stérile. Dans le cadre de cette recherche, de nombreux cadres et responsables territoriaux partagent leurs préoccupations sur ce sujet. Selon eux, « formellement, les procédures existantes pour mettre en place les budgets des collectivités territoriales notamment des municipalités ne sont jamais respectées du fait qu'il n'existe aucune assemblée délibérante dans les collectivités. De l'autre côté, la participation des services et des cadres dans l'élaboration des budgets n'est pas effective. En revanche, les budgets sont élaborés par des structures internationales et les contrôleurs financiers et dans une moindre mesure avec la participation des exécutifs locaux, avant d'être vérifiés et approuvés par le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales et la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif »⁵⁶².

Ces situations concrètes remettent en question l'existence d'un système financier et budgétaire local stable et efficace, qui, *in fine*, impactent très considérablement le fonctionnement des administrations locales. En effet, le système budgétaire local n'est pas adapté aux besoins de la population locale. Cependant, aucune collectivité ne peut rendre dynamique son système financier sans tenir compte d'une politique budgétaire locale adaptée. Cette adaptation est particulièrement liée à la dimension technique et politique des finances locales. Loïc Levoyer⁵⁶³ a pu rappeler l'importance de ces deux dimensions. La première dimension met l'accent sur les pouvoirs financiers attribués aux collectivités locales pour remplir l'ensemble des missions qui leur ont été confiées par la Constitution et la loi. Quant à la deuxième dimension, elle permet d'apprécier le pouvoir budgétaire reconnu aux collectivités locales et la marge d'autonomie financière dont elles disposent.

La manière dont évoluent les administrations publiques locales décentralisées, permet de s'interroger véritablement sur le rôle qu'occupent les acteurs locaux dans la gouvernance de leur territoire. D'ailleurs, il s'avère difficile d'apprécier la valeur politique, administrative et technique de l'autonomie financière et du pouvoir budgétaire attribués aux collectivités

⁵⁶² Entretiens réalisés avec 5 agents publics territoriaux. Il s'agit du responsable adjoint du service de la fiscalité de la mairie du Cap-Haïtien, le contrôleur financier de la mairie de la Plaine-du Nord, les responsables des services fiscaux de la mairie de Milot et celle de Quartier-Morin et le DGS de la mairie de Limonade (toutes sont des mairies du département du Nord)

⁵⁶³ Loïc Levoyer, *Finances locales*, 2^e Edition, Op cit., p.9

locales. Or, l'autonomie financière et un budget autonome impliquent une responsabilité importante de reddition de comptes d'une gouvernance adaptée aux réalités d'autonomie⁵⁶⁴.

2.- Les procédures d'exécution des budgets locaux

Selon l'article 120 du décret du 1^{er} février 2006, « les collectivités territoriales administrent leurs finances dans le respect des lois, [...] elles gèrent l'exécution de leur propre budget ». En ce qui concerne l'exécution budgétaire, et sans avoir les mêmes pouvoirs et les mêmes prérogatives que l'État, les institutions locales décentralisées sont soumises aux mêmes principes et règles que l'État, aux termes des dispositions de l'arrêté du 16 février 2005 portant règlement général de la comptabilité publique. L'exécution des budgets locaux se réalise en application du principe du « douzième budgétaire »⁵⁶⁵, et met en évidence les compétences de l'ordonnateur (les conseils exécutifs locaux par l'intermédiaire de leurs présidents) et celles des comptables payeurs. Ce processus comporte en effet deux grandes phases : une phase administrative et une phase comptable. Confiée à l'ordonnateur, la phase administrative se réalise en trois étapes successives.

D'abord, l'engagement des dépenses qui est un « acte juridique par lequel le conseil, par l'intermédiaire des ordonnateurs, crée ou constate une obligation de laquelle résultera pour lui une charge financier »⁵⁶⁶. Ensuite, la liquidation qui a pour objet de « vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense »⁵⁶⁷. Et enfin, l'ordonnancement constituant « l'acte administratif par lequel l'ordonnateur, conformément aux résultats de la liquidation, donne l'ordre au service de la comptabilité de la collectivité de payer une dette »⁵⁶⁸.

Quant à la phase comptable, elle se rapporte au paiement de la dépense. Sur le principe, aucune dépense ne pourra être acquittée si elle n'a pas été préalablement engagée, liquidée et ordonnancée.

⁵⁶⁴ Danièle Bordeleau et al., « Introduction », In Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Op.cit., p.21

⁵⁶⁵ Selon Jocelerme Privert, « ce principe exige que les dépenses courantes appelées aussi les dépenses de fonctionnement soient exécutées sur une base mensuelle, alors que celles relatives à l'acquisition des matériels lourds, d'équipements, de constructions de bâtiments, de place publiques, etc., soient faites sur une base annuelle ». Jocelerme Privert, *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Op.cit., p.214

⁵⁶⁶ Art. 63, arrêté du 16 février 2005 portant règlement général de la comptabilité publique

⁵⁶⁷ Art. 66, ibid

⁵⁶⁸ MICT, *Guide budgétaire municipal (version actualisée 2015-2016)*, Op.cit., p.27

En définitive, nous verrons qu'à la lecture des fondements juridiques du principe de libre administration et de l'autonomie locale, la Constitution haïtienne a créé des entités infra étatiques autour de ces mêmes fondements. Néanmoins, il n'existe pas une politique efficace et d'adaptation de l'État au regard des politiques menées à l'étranger. Tel semble l'enseignement que l'on puisse tirer après avoir exploré les fondamentaux de la libre administration et de l'autonomie dans un contexte d'internationalisation de l'action publique locale.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le principe de libre administration et de l'autonomie locale à travers lequel se découle le système financier des collectivités décentralisées, est un principe d'ordre constitutionnel. Encadré différemment d'un État à l'autre au regard de la diversité du droit international, il accorde aux organismes territoriaux des marges de manœuvre nécessaires pour exercer leurs compétences ou régler leurs propres affaires.

En Europe comme en Amérique, malgré quelques grandes disparités, la libre administration et l'autonomie des collectivités territoriales semblent suffisamment développées. Elles facilitent la construction des politiques destinées à répondre aux besoins locaux. En Afrique subsaharienne, la rénovation du cadre juridique de la libre administration et de l'autonomie locale, tout en étant peu développée dans certains États, a permis aux pouvoirs locaux de certains États de repenser et réorienter considérablement leurs actions et le développement de leur territoire.

De la même manière, en Haïti, le principe de libre administration et de l'autonomie locale fait partie intégrante du paysage politique et institutionnel haïtien dans le cadre de la territorialisation de l'action publique locale. Néanmoins, sur le plan strictement juridique, en appréciant au cas par cas les pouvoirs laissés par l'État aux collectivités locales, la situation apparaît tout à fait ambiguë au regard des principes développés au niveau de certains États étrangers. En effet, les collectivités territoriales sont peu évoluées et se trouvent crispées par un modèle de libre administration et d'autonomie contradictoire par rapport aux moyens normatifs et matériels dont il est constitué.

CONCLUSION DU TITRE 1

Le système financier des collectivités territoriales est construit autour des principes répondant aux aspirations et à l'esprit de la décentralisation. Mais, il s'agit dans la réalité d'un système à bout de souffle, dont la mise en œuvre dessine une structure institutionnelle et financière entièrement dégradée et une situation juridique incertaine au regard des expériences menées à l'étranger.

Les collectivités décentralisées sont de plus en plus isolées. Leurs actions et interventions dans le développement socio-économique du pays, ne reflètent pas l'existence des institutions locales dotées d'une autonomie politique, administrative et financière. En effet, le système financier local, pour lequel les collectivités infra étatiques se mettent à la recherche d'une amélioration mais qui semble en fin de compte introuvable, n'a pas permis à ces derniers de consolider leurs institutions et leur pouvoir.

TITRE 2

UN SYSTÈME EN QUÊTE D'UNE AMÉLIORATION INTROUVABLE

De manière traditionnelle, « la théorie de la décentralisation part du principe que pour amorcer un développement local et participatif, il faut accorder un certain pouvoir à des collectivités locales reconnues par la Constitution et la loi »⁵⁶⁹. En ce sens, elle « consacre une rupture dans l'unicité de l'appréciation de l'intérêt général, l'exécution des lois et la gestion des services publics »⁵⁷⁰. Cette conception qui permet de passer d'une culture centralisatrice à une culture de partage de responsabilité, ne peut se développer véritablement que lorsque les éléments constitutifs du système juridique et financier des collectivités territoriales ne sont pas contestés.

En réalité, la mise en place du système financier des administrations décentralisées n'est pas clairement définie. Malgré les dispositions constitutionnelles et juridiques existantes, on assiste à un pouvoir local en attente d'une consolidation financière réelle et d'un renforcement structurel. Dans tous les cas, les pouvoirs publics locaux sont insuffisamment encadrés. Dans un contexte d'ajustement et d'harmonisation des actions des collectivités locales au niveau mondial, les finances locales, au regard d'un droit totalement sous tension (Chapitre 1), sont caractérisées par une faiblesse quantitative généralisée (Chapitre 2).

⁵⁶⁹ Tarah Télusma Thelusmé, *Appliquer les lois sur la décentralisation en Haïti*, In Bjorn Lomborg et Nancy Dubosse (dir.), *Haïti priorise : Un plan de développement alternatif*, Op.cit., p.597

⁵⁷⁰ Cossoba Nanako, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Op.cit., p.198

CHAPITRE 1

UN DROIT DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES SOUS TENSION

De façon générale, la décentralisation consiste à limiter la présence de l'État dans les actions locales afin de favoriser l'émergence des acteurs locaux avec une plus grande responsabilité. Pour se faire, l'amélioration de l'efficacité de l'allocation des moyens financiers locaux, dans le cadre d'une bonne gouvernance locale, devient une nécessité. Toutefois, la question des ressources financières locales conduit à s'interroger sur la capacité et le pouvoir des organismes territoriaux à exercer leurs compétences. En effet, les règles relatives à la détermination du droit des collectivités publiques dans le domaine des finances constituent l'un des enjeux qui les entourent. D'une part, les collectivités locales sont régies par un droit des finances publiques fortement marginalisé (Section 1). D'autre part, elles se trouvent extrêmement limitées car la maîtrise de l'État sur les actions locales est très forte (Section 2).

Section 1.- La marginalisation du droit des finances publiques locales

Le droit des finances publiques locales en Haïti paraît tout à fait marginalisé. Pour justifier cette hypothèse, il suffira de démontrer, dans un premier temps, que la libre administration et l'autonomie locale, dans le cadre d'un Etat unitaire et décentralisé, reste un principe théorique (I). Dans un deuxième temps, il convient de souligner que la carence des travaux législatifs réalisés et observés sur l'évolution de la décentralisation territoriale haïtienne, confirment le désintérêt du législateur (II) quant au renforcement du système juridique et financier des pouvoirs publics locaux.

I.- Un principe de libre administration et de l'autonomie locale théorique

L'efficacité de la décentralisation et des actions locales dépend de la liberté dont disposent les institutions territoriales décentralisées pour administrer de manière indépendante leurs services et prendre des décisions au profit de la population locale. Cette liberté se traduit en effet par la reconnaissance du principe de libre administration et celui d'autonomie des collectivités locales. Comme cela a pu être souligné : « une décentralisation saine repose sur la libre administration des collectivités locales, qui suppose une autonomie politique, administrative et financière réelle »⁵⁷¹.

⁵⁷¹ David-André Camous, *L'essentiel des finances publiques locales*, Op.cit., p.13

En Haïti, il apparaît que les éléments essentiels à la détermination d'une autonomie adaptée au statut des collectivités décentralisées restent largement théoriques. Sur le plan administratif et financier, l'autonomie dont disposent les pouvoirs locaux n'est pas réelle (A). Sur le plan politique, c'est le doute qui domine (B).

A.- L'absence d'autonomie administrative et financière réelle

Comme cela a pu être précisé, l'autonomie administrative et financière des collectivités locales est considérée comme un axe majeur de la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987. Cependant, en raison de l'inapplication des dispositions constitutionnelles ainsi que des lois-cadres qui y sont relative, elle reste sans effet positif majeur. En effet, le processus de décentralisation se relève peu ambitieux du point de vue des activités liées à la libre administration et notamment à l'autonomie des collectivités territoriales. Une première conséquence tirée de cette construction est la restriction de l'autonomie administrative des pouvoirs locaux (1). La deuxième est caractérisée par une introuvable autonomie financière au profit des entités décentralisées (2).

1.- Une autonomie administrative restreinte

Dans sa portée administrative, la problématique de la libre administration et de l'autonomie locale, dans le contexte de la décentralisation haïtienne et de l'existence des collectivités territoriales suscite les préoccupations de différents acteurs qui s'interrogent sur les apports réels de ce dispositif. Or, sur le principe, « la décentralisation n'est pas la simple translation homothétique d'un système d'action publique du haut vers le bas »⁵⁷². Elle signifie, bien au contraire, « l'ouverture d'un processus de redéfinition des normes, des outils, des configurations d'acteurs antérieurs, processus constitutif du phénomène de territorialisation de l'action publique »⁵⁷³.

En analysant le cadre juridique de la décentralisation et des collectivités territoriale en Haïti, Jean Sébastien Roy constate que l'autonomie administrative attribuée aux entités territoriales décentralisée n'est pas effective. Pour lui, dans un contexte de redynamisation de l'action

⁵⁷² Olivier Mériaux, « Introduction : le débordement territorial des politiques sectorielles », In Alain Faure et Anne Cécile Douillet, (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Op.cit., p.27

⁵⁷³ Ibid., p.27

publique locale, « les collectivités territoriales doivent se doter d'une capacité administrative appropriée à une gestion administrative efficace »⁵⁷⁴.

Sur le plan théorique, le principe de l'autonomie de gestion qui suppose que « les collectivités locales doivent pouvoir se doter librement d'un personnel propre »⁵⁷⁵, est bien inséré dans les dispositifs juridiques des institutions territoriales décentralisées. A cet égard, le décret définissant le cadre général de la décentralisation précise que « les collectivités territoriales possèdent un personnel propre émergeant à leur budget, ayant la qualité d'agent public et dont la loi détermine sa situation »⁵⁷⁶.

Sur le plan pratique, ce principe administratif reste un enjeu pour les organismes territoriaux. Si dans certains États comme la France, l'administration territoriale est placée sous l'autorité des « exécutifs locaux »⁵⁷⁷ qui disposent d'un certain pouvoir quant aux nominations aux emplois territoriaux, en Haïti ce principe n'est pas respecté. Il est source de litige et de contentieux car les collectivités décentralisées sont administrées sous l'influence des responsables politiques.

En réalité, le législateur constitue lui-même un obstacle. Ainsi, l'article 152 du décret de 2006⁵⁷⁸ précise que « les collectivités territoriales ont recours au personnel des services déconcentrés chargé d'assistance technique et d'encadrement des structures locales ». Cependant, pour exercer certaines de leurs compétences propres, ce même article fait obligation aux collectivités locales de « requérir l'expertise d'agent de l'administration centrale ou toute autre personne publique ». Il s'agit d'une situation qui limite d'autant les marges de manœuvre des pouvoirs publics locaux qui ne peuvent pas disposer d'un personnel administratif propre doté d'un niveau d'expertise suffisant.

⁵⁷⁴ Jean Sébastien Roy, *Du cadre juridique de la décentralisation et des collectivités territoriales en Haïti (Rapport synthétique)*, mars 2008, p.59

⁵⁷⁵ Jean-Bernard Auby et al., *Droit des Collectivités locales*, 6^{ème} Edition (mise à jour), Op.cit., p.83

⁵⁷⁶ Art.151, décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, Op.cit

⁵⁷⁷ Il s'agit dans ce cas du maire pour la commune, du président du conseil général pour le département ou du président du conseil régional pour la région.

⁵⁷⁸ Art.152, décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales, Op.cit

2.- Une autonomie financière introuvable

Nombreux sont des auteurs qui pensent que l'autonomie financière des collectivités territoriales est l'attribut principal de la libre administration et de l'autonomie locale ou encore de la décentralisation. Pour Jean Cluzel, « l'autonomie locale ne signifie rien sans les moyens financiers. Selon le principe de droit : « donner et retenir ne vaut »⁵⁷⁹. L'auteur devient plus explicite lorsqu'il disait que : « le principe de libre administration des collectivités locales exige que les communes [ou en tout cas les collectivités territoriales] aient, en plus, les moyens financiers de leur autonomie »⁵⁸⁰. Tony Jouzel précisera cette conception en écrivant que « le principe de libre administration de collectivités territoriales induit obligatoirement un principe d'autonomie financière »⁵⁸¹.

Quant à Agnès Sauviat, elle reconnaît qu'« il ne saurait y avoir de liberté d'administration pour les collectivités territoriales si elles dépendent complètement de l'État pour toutes les dépenses : « l'autonomie financière est conçue comme un aspect de la reconnaissance de la liberté d'administration des collectivités territoriales »⁵⁸².

Cette conception est largement partagée. Ainsi, pour Stéphanie Damarey, « l'autonomie financière des collectivités locales se perçoit comme un corollaire indispensable à l'effectivité de la décentralisation »⁵⁸³. Marie-Jacqueline Marchand, s'exprimant sur « *les finances locales à travers le prisme de la décentralisation* », pense qu'« un mouvement de décentralisation n'est réussi et efficace que si les collectivités territoriales concernées par les transferts de compétences ont véritablement les moyens financiers d'exercer leurs responsabilités en toute autonomie »⁵⁸⁴. Dans le même sens, Emmanuel Auber et Delphine Cervelle pensent que « la décentralisation n'est pas concevable sans l'autonomie financière

⁵⁷⁹ Jean Cluzel, *Finances publiques et pouvoir local*, Librairie de Droit et de Jurisprudence, Paris, France, 1980, p.9

⁵⁸⁰ Ibid., p.22

⁵⁸¹ Tony Jouzel, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, Op.cit., p.102

⁵⁸² Agnès Sauviat, *L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe, Approche théorique*, Droit In-Situ 2004, p.173.

⁵⁸³ Stéphanie Damarey, *Finances publiques : Finances de l'Etat, Finances locales, Finances sociales et Finances européennes*, 2^e édition, Op.cit., p.102

⁵⁸⁴ Marie-Jacqueline Marchand, *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Op.cit., p.155

des collectivités territoriales, condition première de leur libre administration »⁵⁸⁵. Dans ce même ordre d'idées, les propos de Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier sont très clairs lorsqu'ils affirment que « l'autonomie des finances locales est la véritable mesure de la décentralisation. Leur volume permet d'établir dans quelle mesure l'équilibre est assuré entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux »⁵⁸⁶. C'est aussi l'idée qu'exprime David-André Camous lorsqu'il a écrit que « pour une décentralisation effective et efficace, l'autonomie financière des collectivités locales doit être garantie »⁵⁸⁷.

Dans le cas d'Haïti, l'autonomie financière octroyée aux gouvernements locaux reste un dispositif introuvable et se présente comme un défi à la fois juridique, financier et économique. Si l'on croit encore Jocelerme Privert, « l'autonomie financière des collectivités territoriales demeure encore un rêve car c'est une pénurie généralisée des ressources financières, voisine même de l'indigence, qui caractérise la situation de l'ensemble des collectivités territoriales »⁵⁸⁸. Les pouvoirs publics locaux ne disposent d'aucun pouvoir de décision en matière financière. Or, pour Marie-Christine Steckel-Assouère, en droit administratif et en droit financier, l'autonomie financière des collectivités locales correspond à « la situation d'une collectivité ou d'un organisme disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et des dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent. De surcroît, pour être complète, elle suppose des ressources propres à la collectivité en cause »⁵⁸⁹.

En réalité, la politique de décentralisation devra habiliter les élus locaux à prendre des initiatives en matière d'offre de services à la population⁵⁹⁰. Toutefois, de nombreuses interrogations se font jour quant à une implication réelle des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux. Certes, la Constitution de 1987 a attribué une autonomie administrative et financière aux collectivités territoriales décentralisées. À

⁵⁸⁵ Emmanuel Auber et Delphine Cervelle, *Les collectivités territoriales (2^e édition)*, Éditions Sedes, Paris, France, 2012, p.13

⁵⁸⁶ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, Op.cit., p. 177

⁵⁸⁷ David-André Camous, *L'essentiel des finances publiques locales*, Op.cit., p.41

⁵⁸⁸ Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p117

⁵⁸⁹ Marie-Christine Steckel-Assouère, *Le tabou de l'autonomie financière locale : le consensus autour d'un abus de langage*, In : Nicolas Kada (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, Op.cit., p.352

⁵⁹⁰ Frédéric G. Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.137

l'inverse, entre la théorie et la pratique, le constat est différent. L'observation a montré qu'il existe une mise en œuvre en marge de l'autonomie administrative et financière des collectivités locales. A cela s'ajoute une autonomie politique sans cesse remise en question.

B.- Une autonomie politique sans cesse remise en question

Conformément aux dispositions des articles 63, 66 et 78⁵⁹¹ de la Constitution du 29 mars 1987, les collectivités territoriales jouissent d'une autonomie politique qui se traduit par l'existence des organes dirigeants élus, distincts de ceux de l'État, pour conduire la politique de l'administration territoriale décentralisée. Une telle mesure permet de consacrer la valeur démocratique de la décentralisation comme l'a souligné Georges Vedel pour qui « la décentralisation a une valeur démocratique puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires publiques par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants »⁵⁹².

Dans le cas d'Haïti, cette autonomie ne se retrouve pas dans la pratique. Elle est devenue fictive et source de confusion. La gestion politique des administrations publiques locales est devenue une question complexe car les représentants des exécutifs locaux n'ont ni de capacité politique ni de leadership. Dans leur grande majorité, ils ne disposent absolument pas de compétences⁵⁹³ techniques et scientifiques nécessaires pour identifier des problèmes réels et orienter les actions et les politiques de développement des collectivités publiques. Ce qui, en conséquence, fragilise le fonctionnement des pouvoirs locaux.

Or, « la pratique des politiques décentralisées démontre avant tout la capacité des acteurs locaux à déborder le cadre fixé par l'épure des blocs de compétences : non seulement en investissant des domaines qui ne sont pas de leur ressort juridique, au nom d'une légitimité territoriale générale autre que celle de l'Etat, mais surtout en faisant preuve d'une capacité à réinventer le contenu normatif et le substrat cognitif des politiques »⁵⁹⁴. Ce qui signifie que le

⁵⁹¹ Art. 63, 66 et 78, Const. de 1987

⁵⁹² Georges Vedel, *Droit administratif*, Paris, PUF, 1961, p.460

⁵⁹³ Pour Frédéric G. Chéry, « l'existence d'une compétence au sein d'un groupe d'acteurs témoigne de la capacité de ce groupe à identifier un problème, à s'organiser pour le résoudre ou pour atteindre un objectif ». Frédéric G. Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.140

⁵⁹⁴ Olivier Mériaux, « Introduction : le débordement territorial des politiques sectorielles », In Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Op.cit., p.28

pouvoir central n'est plus l'unique instance de prise de décisions⁵⁹⁵ car dans le cadre d'un Etat décentralisé : « les acteurs locaux ont la capacité de montrer leurs propres projets et leurs propres plans de financement avec le support et l'agrément du pouvoir central »⁵⁹⁶. En Haïti, des interrogations ne cessent d'être soulevées quant à l'utilité réelle des pouvoirs politiques locaux.

Certes, au regard de la loi, les administrations locales disposent d'une autonomie politique pour participer au nom de l'intérêt public et dans les limites de leurs compétences, à l'administration des affaires publiques. Mais, dans la pratique, le constat est différent.

Aujourd'hui, s'il existe un personnel politique local, il est en revanche illégitime. De la même manière que son patron politique⁵⁹⁷ qui l'a imposé comme candidat à l'élection présidentielle de 2015, en l'absence des élections locales qu'il devait préalablement organiser pour renouveler ou remplacer les « élus locaux »⁵⁹⁸ dont les mandats arrivent à terme en juin 2020, le Président de la République Jovenel Moïse, par des arrêtés présidentiels pris en juillet 2020 et publiés dans le Journal officiel⁵⁹⁹, a remplacé par nomination l'ensemble des « conseils municipaux »⁶⁰⁰ par des commissions municipales chargées de gérer les intérêts des collectivités communales. Cette décision prise par le pouvoir exécutif n'est pas la bienvenue non seulement aux yeux de la doctrine juridique mais aussi de certaines catégories de la population, car en application de l'article 66 de la loi constitutionnelle de 1987, les communes devaient être administrées par des conseils élus au suffrage universel.

⁵⁹⁵ Frédéric G. Chéry, Op.cit., p.139

⁵⁹⁶ Ibid

⁵⁹⁷ Nous faisons ici référence à l'ancien Président de la République Michel J. Martelly qui, lui aussi, avait utilisé cette pratique en nommant, un an après sa prise de fonction soit en janvier 2012, des agents exécutifs intérimaires pour diriger les affaires locales en lieu et place des élus locaux après que leur mandat avait pris fin le deuxième lundi du mois de janvier 2012.

⁵⁹⁸ Pour la quasi-totalité, ces représentants des exécutifs locaux sont issus de la même famille politique « Tèt Kale », expression créole, désignant, jusqu'à présent, le nom du parti politique du Président de la République d'Haïti Jovenel Moïse. Ils ont été élus, souvent sur fond de contestations populaires (en raison de l'absence de transparence, de crédibilité, de démocratie... dans le processus d'organisation des élections nationales et locales). Par conséquent, ils n'avaient réellement bénéficié ni de la légitimité populaire ni d'une autorité suffisante pour prendre des décisions réelles au profit des concitoyens.

⁵⁹⁹ Le Moniteur n° 33 du 26 octobre 2020. Un exemple de ces arrêtés, Annexe n°5

⁶⁰⁰ Il s'agit plus de 140 conseils municipaux dont le mandant est arrivé à l'échéance en juin 2020

En somme, si en vertu de la Constitution et de la loi, l'autonomie politique des administrations locales décentralisées est bien réelle, sur le plan pratique, elle est remise en cause. En conséquence, le principe selon lequel « la politique locale consiste à gagner du pouvoir sur les administrations d'État »⁶⁰¹, est totalement inopérant. Les pouvoirs politiques des collectivités publiques sont inadaptés à leur statut de personnes morales jouissant de l'autonomie politique, administrative et financière. D'ailleurs, le législateur ne porte aucun intérêt à leur fonctionnement.

II.- Un désintérêt législatif quant à l'action des pouvoirs locaux

Le désintérêt législatif vis-à-vis des pouvoirs locaux s'explique tout d'abord par l'inexistence d'un encadrement législatif des collectivités décentralisées (A). Ensuite, il est possible de faire le constat d'une absence de débats parlementaires et d'intérêt public (B).

A.- Un encadrement législatif inexistant

Institution historique de l'État haïtien, le parlement⁶⁰² est perçu depuis des décennies comme une structure politique impotente voire inutile avec un pouvoir de représentation et de contrôle totalement inexistant. Pourtant, la Constitution du 29 mars 1987 (art.111 et 111-1) a attribué au pouvoir législatif des compétences pour « faire des lois sur tous les objets d'intérêt public »⁶⁰³. Haïti dispose d'un régime parlementaire dans lequel l'initiative des lois appartient à chacune des deux chambres ainsi qu'au pouvoir exécutif⁶⁰⁴.

Cependant, la réalité nous amène à constater que le législateur n'a pas forcément exercé ces compétences. Si les 22 constitutions qui jalonnent l'histoire du pays ont été autant d'occasions de formuler des principes novateurs [...]⁶⁰⁵, cette même histoire a montré que la

⁶⁰¹ Jacques De Maillard, Sébastien Roché, *La sécurité entre secteurs et territoires*, In : Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Op.cit., p.48

⁶⁰² Il se compose de deux chambres: la chambre des députés et le Sénat de la République

⁶⁰³ Art. 111, Const. de 1987

⁶⁰⁴ Art. 111-1, Const. de 1987

⁶⁰⁵ Mirlande Manigat, *Les amendements dans l'histoire constitutionnelle d'Haïti : Une forme de création constitutionnelle (espérances, avancées et désillusions)*, press UniQ, Port-au-Prince, Haïti, 2017, p.83

contribution du législateur sur la réalisation des travaux législatifs d'intérêt public, n'est pas visible.

Sur le renforcement de la décentralisation et l'encadrement des collectivités locales, et depuis la publication de la Constitution de 1987, le pays a attendu plus d'une décennie pour la mise en place de quelques dispositifs juridiques d'application « décrivant notamment le fonctionnement des collectivités territoriales »⁶⁰⁶. Réalisée par le pouvoir exécutif, cette mise en place réelle a été instituée en 2006 lorsque la présidence provisoire de la République⁶⁰⁷ a publié plusieurs décrets⁶⁰⁸ portant, d'une part, l'organisation de la décentralisation dans son aspect général, et d'autre part, l'organisation de chaque catégorie de collectivité locale. Du point de vue des activités législatives encadrant l'action locale, il apparaît que les pouvoirs publics locaux ne sont pas suffisamment encadrés. Si on enlève la proposition de loi cadre déposée à la chambre des députés en mai 2009⁶⁰⁹ et la proposition de loi cadre sur la décentralisation votée au Sénat de la République le 11 avril 2013⁶¹⁰, les parlementaires haïtiens ne se sont pas penchés sur des travaux inhérents à la décentralisation et au développement des collectivités locales. C'est pourquoi, les enjeux et les défis de la réforme institutionnelle dans les collectivités territoriales demeurent inchangés⁶¹¹.

Jean Rénol Elie, étudiant la construction sociologique du pouvoir législatif haïtien, estimait que « des idées de lois devraient prendre naissance aux bureaux des parlementaires »⁶¹². Cependant, force est de constater que les hommes et femmes de loi en Haïti n'ont pas le souci de l'intérêt général et profitent de la faiblesse d'un État désorganisé et qui se

⁶⁰⁶ Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Op.cit., p.39

⁶⁰⁷ Cette présidence a été dirigée à l'époque par le Président Boniface Alexandre et le premier Ministre François Latortue

⁶⁰⁸ Voir supra, introduction générale, II (A)

⁶⁰⁹ Proposition de loi établissant le cadre d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales du 14 mai 2009, déposée par le Député Romial Smith, Président de la commission Intérieur et collectivités territoriales de la Chambre des députés.

⁶¹⁰ Proposition de loi portant amendements du décret fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes, Sénat de la République, 11 avril 2013. Elle a été déposée par le Sénateur Jocelerme Privert, sur le rapport de la commission Intérieur et collectivités territoriales du Sénat dont il était le Président.

⁶¹¹ Bénédicte Paul et Charles Charleston, Op.cit., p. 41

⁶¹² Jean Rénol Elie, *Pour la participation citoyenne en Haïti*, Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés (l'ARUC-ISDC), n° 1, juin 2009, p.10

caractérise par un système de corruption sans égal. Cet état de fait a d'ailleurs été souligné par Jacques Nesi, politologue à l'Université des Antilles, lorsqu'il a déclaré dans une émission télévisée que « les parlementaires haïtiens (députés et sénateurs) sont les premiers rentiers de la démocratie électorale en Haïti car en partageant le gâteau national, ils prennent le plus gros morceau »⁶¹³.

Sur le plan pratique, les parlementaires, d'ailleurs absents dans les débats d'intérêt public, n'ont pas pris des mesures pour encadrer et accompagner efficacement les organismes locaux. Sur les articulations des travaux législatifs, le professeur Elie souligne que « les instances législatives devraient trouver les contenus des textes [...] en assurant de leur légitimité et de leur applicabilité »⁶¹⁴. On peut noter aussi l'absence de réels débats parlementaires quant à l'action des pouvoirs locaux.

B.- L'absence de débats parlementaires quant à l'action des pouvoirs locaux

Si le caractère décentralisé de la République est affirmé par la Constitution et la loi, en revanche la réticence à atténuer la domination du pouvoir central est toujours de mise⁶¹⁵. En réalité, les débats et discours actuels sur la décentralisation territoriale, s'agissant du cas d'Haïti, se déroulent en dehors d'un cadre institutionnel précis. Il s'agit d'une politique de deux poids, deux mesures que seul un parlement productif, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent, peut corriger en adoptant une démarche volontariste⁶¹⁶.

Au contraire de la situation haïtienne, en France⁶¹⁷, le débat public n'est pas seulement un moment où s'affrontent et s'échangent des arguments. C'est aussi un moment d'affirmation du pouvoir et où les rapports de forces et les relations entre acteurs se modifient⁶¹⁸. Sur la question de la décentralisation et du développement des collectivités décentralisées, on constate le vif intérêt montré par un certain nombre d'acteurs. Au plan national, plusieurs

⁶¹³ Jacques Nesi, *Le fait jour : Violences en Haïti, intensification de la révolte contre le président Jovenel Moïse* [en ligne sur vidéo], disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=_CfZ_1yBKeo

⁶¹⁴ Jean Rénol Élie, *Pour la participation citoyenne en Haïti*, Op.cit., p.9

⁶¹⁵ Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Op.cit., p.39

⁶¹⁶ Ibid

⁶¹⁷ Philippe Subra, *À quoi et à qui sert le débat public ?* La Découverte | « Hérodote » 2003/3 N°110, p.161

⁶¹⁸ Ibid

rapports de consultation sur le renforcement de la décentralisation et des institutions locales ont vu le jour. Notons entre autres, le rapport de M. Pierre Mauroy: « refonder l'action publique locale »⁶¹⁹, le rapport rédigé par M. Michel Mercier : « l'unité dans la diversité »⁶²⁰ et le rapport de Jean Pierre Brunel : « l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales »⁶²¹. Ainsi, le Parlement reste très présent dans les débats et décisions. Que ce soit du côté du Sénat⁶²² qui est l'acteur prééminent de la décentralisation par l'affirmation de son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales⁶²³ (où il a pu être qualifié de moteur de la décentralisation)⁶²⁴ ou du côté de l'Assemblée Nationale⁶²⁵.

En Haïti, la Constitution (art. 111 et 111-1) a défini clairement les missions et attributions du Parlement dans le système démocratique haïtien : voter des lois et le budget de l'État, contrôler le pouvoir exécutif. En d'autres termes, surveiller la bonne marche de toutes les institutions de l'État. D'ailleurs, pour le journaliste et économiste Thomas Lalime, de par sa mission de légiférer et de contrôler l'action du pouvoir exécutif, le Parlement est appelé à jouer un rôle crucial dans l'émergence d'une saine gouvernance en Haïti⁶²⁶. Dans la réalité, le Parlement n'est plus une institution au service de la nation car, « la mission du Parlement est

⁶¹⁹ Rapport remis au Premier Ministre Lionel Jospin le 17 octobre 2000, au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation « refonder l'action publique locale », publié à la documentation française, 2000

⁶²⁰ Michel Mercier, Rapport d'information n° 447 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Tome I, publié à la documentation française, 1999-2000

⁶²¹ Rapport au Conseil Economique et social, l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, la documentation française, 13 juin 2001

⁶²² Sur ce sujet voir, entre autres, la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités locales et à ses implications fiscales et financières présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin, Sénat n° 432, 1999-2000 ; le rapport de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités locales n° 33 (2000-2001) de Monsieur Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2000 ; la proposition de loi constitutionnelle n° 402 (Sénat 2001-2002) présentée par le Président Christian Poncelet et plusieurs de ses collègues, relative à la libre administration des collectivités locales.

⁶²³ Sophie Lamouroux, *Les relations entre le Sénat et la décentralisation*, p.3

⁶²⁴ Ibid., p.10

⁶²⁵ Voir par exemple, le rapport de Pascal Clément fait au nom de la Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur : le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République ; - La proposition de loi constitutionnelle (n° 249) de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues, relative à l'exercice des libertés locales, n° 376, Assemblée Nationale, 18 novembre 2002

⁶²⁶ Thomas Lalime, *Le Parlement haïtien: garant de la mauvaise gouvernance* [en ligne], disponible sur : <http://www.touthaiti.com> (consulté le 11 juillet 2019)

détournée et les fonctions de l'État sont perverties »⁶²⁷. En conséquence, le bien commun n'est plus au centre des débats⁶²⁸ et le Parlement ne fait que piétiner les valeurs républicaines et devient aujourd'hui un véritable générateur de corruption⁶²⁹.

Depuis l'adoption de la Constitution de 1987, le Parlement n'a cessé d'attirer l'attention des chercheurs, des politiques jusqu'à devenir un véritable objet d'étude⁶³⁰. Par contre, l'instabilité qui caractérise cette institution constitue une entrave à l'efficacité des travaux parlementaires et l'expose à des critiques sur son utilité effective dans une société démocratique⁶³¹. En conséquence, la contribution des parlementaires pour redynamiser le processus de décentralisation territoriale haïtienne et améliorer la situation des collectivités locales, ne s'est pas encore matérialisée. En tant que représentants de la société et « élus dans les collectivités territoriales »⁶³², ils n'expriment pas une réelle volonté de débattre sur les grands sujets et dossiers ou encore sur les enjeux de la décentralisation et du développement local. S'il s'agit en réalité d'un engagement de la société envers un développement participatif et inclusif à l'échelle des territoires⁶³³, par contre, depuis un certain temps, l'image du parlement haïtien est vraiment détériorée aux yeux de la population⁶³⁴ qui ne peut que constater sa faillite et son incompetence⁶³⁵. En réalité, seul l'État, notamment le pouvoir exécutif, assure la maîtrise des actions des collectivités locales.

⁶²⁷ Ibid

⁶²⁸ Ibid

⁶²⁹ Kettny Saby, *Le Parlement haïtien, un générateur de corruption*, août 2018 [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 11 juillet 2019)

⁶³⁰ Samuel Madistin, *Les attributions du Parlement dans une société démocratique*, revue haïtienne de société et de culture N° 28-29, Port-au-Prince mars 2013, p.31

⁶³¹ Ibid

⁶³² Pour les députés, c'est l'article 90 de la Constitution qui dispose que : « chaque collectivité municipale constitue une circonscription électorale et élit un (1) député ». Pour les sénateurs, c'est l'article 94- 1 qui précise que : « le nombre des sénateurs est fixé à trois (3) sénateurs par département ».

⁶³³ Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Op.cit., p.41

⁶³⁴ Ricardo Lambert, Ce que nous coûte le parlement pour rien faire, décembre 2018 [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 11 juillet 2019)

⁶³⁵ Kettny Saby, *Le Parlement haïtien, un générateur de corruption*, Op.cit

Section 2.- La maîtrise de l'État sur les collectivités locales

Selon un principe affirmé, le développement des collectivités locales constitue un moyen pour améliorer l'efficacité de l'intervention publique en faveur du développement⁶³⁶. Soulignons que pour que ce développement soit opérationnel et effectif, il importe que les pouvoirs locaux disposent d'une certaine autonomie pour administrer et maîtriser leurs affaires. Comme cela a pu être souligné par Charles Cadet : « l'objet même de l'autonomie et de la libre administration locale est la gestion des affaires locales »⁶³⁷.

Le contexte dans lequel évoluent les collectivités territoriales haïtiennes, suscite de nombreux débats et de questionnements. D'abord, parce que l'État central exerce une tutelle persistante (I) sur les organismes territoriaux, ce qui lui permet d'avoir une maîtrise complète de leurs actions. Par ailleurs, les collectivités sont placées sous une totale dépendance vis-à-vis de l'État en étant fortement contrôlées dans leurs actions (II), ce qui laisse peu d'espace à ces dernières pour implémenter leurs actions en tant que personnes morales de droit public dotées d'une autonomie politique, administrative et financière.

I.- Une tutelle persistante

Le constituant a privilégié la libre administration et l'autonomie des collectivités locales décentralisées en écartant tout lien de tutelle avec l'État. Cependant, force est de constater que certains textes de loi ou décrets du début des années 1990⁶³⁸, qui définissent les missions et attributions de certaines grandes institutions de l'État et les relations qu'elles peuvent développer avec les administrations locales, attribuent à ce dernier un pouvoir de tutelle sur les entités territoriales. Autrement dit, pendant que la Constitution prône la liberté locale, le constat laisse voir une dépendance des pouvoirs locaux aux plans financier (A) et fonctionnel (B).

⁶³⁶ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, economica, Paris, France, 2010, p.3

⁶³⁷ Charles L. Cadet, *Haïti face aux défis de la décentralisation (rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques)*, Op.cit., p.17

⁶³⁸ C'est le cas des décrets du 17 mai 1990 sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales, Le Moniteur n°48 du 31 mai 1990 et du 17 mai 1990 sur la délégation, Le Moniteur n° 48 du 31 mai 1990

A.- Une dépendance financière permanente

Du point de vue financier, le régime juridique de la libre administration et de l'autonomie locale met en relief la question de l'autonomie financière des collectivités locales. Cette autonomie consiste à attribuer aux administrations locales des ressources propres distinctes de celles de l'État. Dans le cas d'Haïti, l'histoire a montré que les gouvernements locaux ne jouissent d'aucune liberté pour bénéficier de ressources financières propres suffisantes.

Dans certains États décentralisés comme la France, l'Espagne ou encore l'Italie, la possibilité pour les collectivités de mobiliser des ressources propres est réelle même elle peut être contrariée par les capacités réelles des contribuables. En Haïti, ce droit n'est pas assuré. Or, il est fondamental que les collectivités territoriales soient solidement organisées notamment sur le plan financier afin d'assurer le respect du droit, de la légalité dans la gestion publique et une certaine performance dans la gestion des affaires publiques⁶³⁹.

En Haïti, les collectivités territoriales sont très faiblement organisées et ne disposent donc la plupart du temps que de structures de services peu opérationnelles⁶⁴⁰. Au plan financier et budgétaire, cette faiblesse se conjugue avec une insuffisance totale de ressources. A ce propos et pour les collectivités municipales exclusivement, Charles L. Cadet⁶⁴¹ parle d'une situation chronique et généralisée où à toutes les périodes, elle est une réalité permanente.

Les collectivités décentralisées ne sont pas associées à une politique d'autonomie financière. Seul l'État peut orienter les activités financières des pouvoirs locaux qui dépendent des subventions nationales. Pour Jocelerme Privert, « cette forme de tutelle est un handicap à l'autonomie financière des collectivités territoriales et transforment les autorités dites autonomes en de simple portraits ou relais du pouvoir central »⁶⁴². Les organismes territoriaux n'ont aucune maîtrise de leurs ressources ni de leurs dépenses et leur contribution dans le développement socio-économique du pays reste peu évidente.

⁶³⁹ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.3

⁶⁴⁰ Charles L. Cadet, *Haïti face aux défis de la décentralisation (rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques)*, Op.cit., p.42

⁶⁴¹ Ibid

⁶⁴² Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.223

Bénédicte Paul et Charles Charleston, s'exprimant sur les causes de la dépendance financière des entités territoriales, ont identifié l'État comme responsable et décideur à ce sujet. Pour ces auteurs, « le pouvoir central hésite à partager les ressources financières et le pouvoir avec les collectivités territoriales qu'il maintient d'ailleurs sous tutelle »⁶⁴³. Ils ajoutent que face à ce problème, « la fonction publique territoriale demeure un rêve, et la motivation de la non-application du cadre légal de la décentralisation est politique »⁶⁴⁴. Pour consolider leurs arguments, les deux chercheurs remettent en cause l'action du législateur qui ne fait que travailler au détriment des organismes locaux. Selon eux, « le pouvoir législatif, quoiqu'issu des collectivités, pour s'assurer du prélèvement de sa rente financière auprès du pouvoir central, ne traduit pas en lois les souhaits de renforcement des collectivités territoriales notamment sur le plan financier »⁶⁴⁵.

Cependant, lorsqu'on responsabilise les collectivités territoriales, la décentralisation est plus efficace. Pour Gérard Chambas, « une des voies possibles de cette responsabilisation consiste à faire dépendre fortement les collectivités des ressources locales au sens étroit, c'est-à-dire des ressources locales propres, dans un cadre électif et un contexte de transparence »⁶⁴⁶. C'est quasiment ce même point de vue qui est partagé par André L. Joseph pour qui, « il n'y a pas de décentralisation sans une certaine autonomie financière et il n'y a pas d'autonomie financière locale sans l'existence d'une masse critique de ressources propres »⁶⁴⁷. En Haïti, les collectivités locales dépendent quasi-exclusivement du financement d'un État absolument faible et totalement désengagé.

Or, il n'y a pas beaucoup d'issue possible ; dès lors qu'un pouvoir central (comme celui d'Haïti) est faible, le renforcement des moyens financiers propres des gouvernements locaux est devenu obligatoire. Sans surprise, « dans la mesure où le choix est effectué en faveur d'une gestion décentralisée et dans un contexte de faible efficacité des États centraux pour superviser les collectivités décentralisées, un renforcement des ressources locales propres est

⁶⁴³ Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Op.cit., pp.41-42

⁶⁴⁴ Bénédicte Paul et Charles Charleston, Op.cit., pp.41-42

⁶⁴⁵ Ibid

⁶⁴⁶ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.2

⁶⁴⁷ André Lafontant Joseph, *Finances Locales : Guide la mobilisation fiscale communale (la voie du développement des communes*, mars 2013, p.6

indispensable pour garantir l'autonomie financière des collectivités locales qui constitue un facteur important de leur efficacité »⁶⁴⁸. Une telle politique pourrait éviter le favoritisme, des attitudes opportunistes car « lorsque les ressources des collectivités locales dépendent essentiellement de transferts automatiques de l'État, des comportements opportunistes peuvent conduire à des dépenses publiques inefficaces »⁶⁴⁹.

De manière générale, sur le plan financier, la tutelle de l'État enferme les collectivités locales dans une situation de subordination absolue. Toutefois, il est important de rappeler que l'exécution de cette tutelle ne se manifeste pas dans son seul aspect financier. Sur le plan fonctionnel, l'autonomie des pouvoirs locaux est aussi remise en cause par l'État qui contourne au quotidien les compétences des entités territoriales.

B.- L'absence d'autonomie fonctionnelle

La stratégie de mise en œuvre de l'autonomie fonctionnelle des collectivités territoriales ou du développement des compétences des pouvoirs locaux en Haïti, repose sur un éventuel sauvetage du pouvoir central. En effet, du point de vue fonctionnel, le droit dont disposent les autorités locales décentralisées pour mettre en œuvre les grands axes des politiques publiques locales, est largement inopérant. Au regard de la loi, les collectivités territoriales se sont vues attribuer un certain nombre de compétences. Pourtant, sur le terrain, c'est une politique de décentralisation stérile qui s'applique dans le système territorial haïtien.

En France⁶⁵⁰, l'État garantit l'existence, au niveau local, d'institutions suffisamment autonomes et puissantes du point de vue fonctionnel pour favoriser le développement des politiques à l'échelle locale. En Haïti, l'État n'a pas prouvé sa capacité à définir des entités locales efficaces et performantes. Il a de préférence confisqué les compétences des pouvoirs locaux. Cela fait dire aux experts de l'USAID/LOKAL, en analysant « la finalité de la décentralisation haïtienne et les concepts dans les décrets », que la place des administrations locales dans le découpage territorial haïtien mérite d'être redéfinie. Pour eux, « la définition des collectivités territoriales mérite d'être précisée pour mettre en valeur, par exemple, les

⁶⁴⁸ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.2

⁶⁴⁹ Ibid., p.40

⁶⁵⁰ Rémy Le Saout, *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique : La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux*, Le Seuil | « Actes de la recherche en sciences sociales » 2001/5 n° 140 | pages 73 à 79

compétences des institutions locales ; l'existence des autorités élues, d'une population, et de la volonté de celle-ci de se constituer en une communauté »⁶⁵¹.

L'analyse effectuée par certains chercheurs et spécialistes quant à l'autonomie fonctionnelle des collectivités territoriales, permet d'établir que le pilotage réel de l'action publique locale et de la décentralisation passe avant tout par le respect des compétences des autorités locales. Ainsi, pour Marie-Jacqueline Marchand⁶⁵², dans le cadre de la mise en place des nouveaux modes de gouvernance des territoires locaux et en vertu du *principe de subsidiarité*⁶⁵³, « il faut proposer aux collectivités locales, des compétences claires et autonomes, permettant de mieux répondre en termes de proximité et d'efficacité aux défis majeurs [...] ».

Pour sa part, Anne Cécile Douillet, précisait que « le positionnement institutionnel et les interventions des collectivités locales sont en effet régis par un principe de compétences territoriales »⁶⁵⁴. Ainsi, à travers ce principe, les collectivités locales [...], dotées de compétences peu contraignantes, se sont constituées après la décentralisation en autorités politiques de plein exercice susceptibles de prendre en charge le traitement de tout problème lié à leur territoire⁶⁵⁵.

Sans refaire l'histoire de la décentralisation haïtienne et de la mise en place des collectivités locales, on peut retenir qu'il n'y a jamais eu de véritable transfert de compétences aux instances locales, ce qui rejette en conséquence toute forme d'acceptation d'une quelconque autonomie fonctionnelle des pouvoirs locaux. L'État en tant que puissance publique n'a pas joué le rôle d'accompagnateur des administrations décentralisées. Dans la pratique, il n'a pas permis de distinguer les affaires relevant de la compétence des autorités nationales et les affaires propres des collectivités décentralisées.

⁶⁵¹ USAID/LOKAL+, *Décentralisation en Haïti : Recommandations pour l'amélioration du cadre légal des collectivités territoriales*, mai 2008, p.4

⁶⁵² Marie-Jacqueline Marchand, *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Op.cit., p.7

⁶⁵³ En effet, « avec le principe de subsidiarité qui est à la base du mouvement de décentralisation, les collectivités locales sont devenues l'acteur de proximité le plus apte à prendre en considération les attentes nouvelles de la population locale ». Réf : Serge Huteau, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Op.cit., p.27

⁶⁵⁴ Anne-Cécile Douillet, *Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial ?*, In Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Op.cit., p.87

⁶⁵⁵ Ibid., pp.87-88

Face à cette situation, le professeur Jean Réol Elie pense d'abord qu'il faut nécessairement aller vers la clarification des compétences des acteurs locaux. Pour cet auteur, « la distinction des affaires propres de chaque niveau de collectivité et les affaires de l'Etat est nécessaire et urgente; sinon, la confusion s'installe et des conflits se développent non seulement entre les instances d'administration des différentes collectivités territoriales mais aussi entre les collectivités territoriales et l'État »⁶⁵⁶. Pour y arriver et, afin de ne pas devenir tout simplement des circonscriptions administratives, le professeur de sociologie à l'Université d'État d'Haïti croit que « les collectivités territoriales doivent disposer de l'autonomie suffisante tant sur le plan politique, administratif, financier que fonctionnel, pour pouvoir s'occuper de leurs affaires propres »⁶⁵⁷.

En effet, si en vertu des principes juridiques, « il convient à l'État et au législateur en particulier de poser les conditions et les orientations dans lesquelles les compétences locales vont s'exercer »⁶⁵⁸, dans le cas d'Haïti, les conditions ne sont pas encore réunies. Sur ce point, les commentaires de Bénédicte Paul et Charles Charleston sont très explicites. Pour ces derniers, « les conditions de préparation et de publication des décrets, portant le développement et le fonctionnement des collectivités locales, n'ont pas fait l'objet de consensus suffisant »⁶⁵⁹ et « les dispositions de ces décrets relatives au transfert des compétences de l'État central vers les collectivités territoriales n'ont pas bénéficié de l'accord ni de discussions préalables entre les pouvoirs »⁶⁶⁰.

In fine, les collectivités locales haïtiennes sont loin d'être considérées comme de véritables porteurs de projets de développement dès lors qu'elles ne disposent pas la compétence de leurs compétences. Néanmoins, si certaines actions qu'elles portent, relèvent de leurs compétences, elles sont toutefois limitées, eu égard les forts contrôles qu'elles subissent et qui entravent leur action.

⁶⁵⁶ Jean Réol Elie, *Pour la participation citoyenne en Haïti*, Op.cit., p. 4

⁶⁵⁷ Ibid., p. 5

⁶⁵⁸ Cossoba Nanako, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Op.cit., p.146

⁶⁵⁹ Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Op.cit., p.41

⁶⁶⁰ Ibid

II.- Des actions locales fortement contrôlées

Le système de contrôle des actions des administrations locales, tel qu'il est mis en œuvre dans la quasi-totalité des pays unitaires et décentralisés, suppose un État qui détient, à lui seul, le monopole de l'action locale (A) et dont sa mise en œuvre fait intervenir un ensemble d'acteurs (B).

A.- Le monopole de l'État sur le contrôle de l'action locale

Habituellement, les collectivités locales ont vu, au gré des progrès de la décentralisation, se tisser autour d'elles une multitude de contrôles⁶⁶¹. Exercés sous plusieurs formes (2), ces contrôles sont d'abord nécessaires pour assurer l'unité de l'État et le respect de l'égalité (1).

1.- Un contrôle nécessaire pour assurer l'unité de l'État et le respect de l'égalité

Selon le professeur Pascal Combeau, « la notion de décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'État »⁶⁶². Dans ce cadre-là, « chacun s'accorde à dire que ce qui fait la définition et la spécificité de cette notion, c'est justement cette surveillance étatique qui reste le dernier rempart de protection et d'identification de l'État unitaire »⁶⁶³. Ce principe reste et demeure même lorsqu'il s'agit de prendre en compte le degré de liberté dont disposent les collectivités locales car « la libre administration des collectivités locales est subordonnée au respect du caractère unitaire de l'État affirmé dans la plupart des textes constitutionnels »⁶⁶⁴.

C'est quasiment le même point de vue qui est partagé par les auteurs haïtiens Jean Rénol Elie, Fritz Deshommes et Jocelerme Privert, en mettant en avant la spécificité du contrôle de l'État au-delà même de l'autonomie dont jouissent les collectivités publiques. Ainsi, pour le professeur Elie, « la décentralisation ne doit pas mettre en question l'unité nationale »⁶⁶⁵.

⁶⁶¹ Stéphane Braconnier, « *Avant-propos* », In Pascal Combeau (dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, France, 2007

⁶⁶² Pascal Combeau « *Introduction* », In Pascal Combeau (dir.), *Ibid.*, p.1

⁶⁶³ *Ibid*

⁶⁶⁴ Jacques Ferstenbert, François, Priet et Paule Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Op.cit., p.81

⁶⁶⁵ Jean Rénol Elie, *Un cadre légal pour les collectivités territoriales*, Rencontre n° 28-29 / Mars 2013, p. 122

Fritz Deshommes, pour sa part, souligne que « l'autonomie octroyée aux collectivités territoriales implique nécessairement la mise en place des balises à leurs actions dans le cadre d'un État unitaire »⁶⁶⁶. Quant à Jocelerme Privert, il pense que « le renforcement du pouvoir local ne doit, en aucune façon, porter atteinte au caractère unitaire de l'État et à la cohésion de l'action administrative »⁶⁶⁷.

Le respect de ce principe suppose un contrôle permanent de l'État sur les collectivités locales, en plus de leur encadrement juridique. Ce contrôle, qui a un double intérêt, est essentiel pour s'assurer que le principe de libre administration locale ne remet pas en cause l'unité de la République.

En ce qui concerne le premier intérêt, il fait référence au principe de l'indivisibilité. Il s'agit d'un principe écrit dans les lettres du texte constitutionnel haïtien qui précise qu'« Haïti est une République, indivisible, souveraine, indépendante, coopératiste, libre, démocratique et sociale »⁶⁶⁸. Et la souveraineté n'est pas partagée entre l'État et les administrations décentralisées. En conséquence, les limites territoriales des collectivités sont fixées par l'État et leurs actes sont adoptés conformément aux dispositions normatives nationales.

S'agissant du deuxième intérêt, il prend en compte la protection des administrés les usagers des services publics, les administrés, ont tous les mêmes droits et la même protection. Le but étant d'assurer l'égalité entre les individus.

2.- Les formes de contrôle exercées sur les actions locales

Comme le souligne fort justement Jean Rénol Elie, la décentralisation est institutionnelle et territoriale. Elle consacre l'existence de pouvoirs locaux qui ne s'érigent pas en concurrents du pouvoir central⁶⁶⁹. Sur le plan opérationnel, le cadre de mise en œuvre des actions des collectivités locales, est strictement encadré et contrôlé par l'État.

⁶⁶⁶ Fritz, Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Op.cit., p.99

⁶⁶⁷ Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.221

⁶⁶⁸ Article premier, Const. de 1987

⁶⁶⁹ Jean Rénol Elie, *Un cadre légal pour les collectivités territoriales*, Op.cit., p.119

Du point de vue des activités de contrôle, le professeur Gérard Marcou affirmait que « les contrôles de l'État sont justifiés par le fait que les attributions des collectivités territoriales procèdent de l'État et doivent être exercées dans le respect de la légalité »⁶⁷⁰. De son côté, Pascal Combeau, pour qui l'aspect politique de la décentralisation est important pour l'État, soulignait que « la portée d'une politique de décentralisation ne peut également s'apprécier en dehors du contrôle »⁶⁷¹. Appliqué dans l'État unitaire et décentralisé comme celui d'Haïti, le contrôle de l'action locale est mené aussi bien sur les actes des collectivités décentralisées, sur les institutions locales (en elles-mêmes) que sur les élus locaux.

Sur les actes, « le contrôle de l'État sur collectivités locales est une question essentielle dans un contexte où, par les réformes successives de décentralisation, l'État se libère de certaines compétences »⁶⁷² et il est au cœur de la décentralisation car il est symptomatique des rapports entre l'État et les collectivités territoriales et de la capacité de celles-ci à mener des actions politiques autonomes⁶⁷³. Cette démarche, pour l'avoir institué comme un contre-pouvoir, ne tient pas compte tenu du degré d'autonomie des organismes territoriaux. C'est pour élucider cette conception, semble-t-il, que Roselyne Allemand écrivait que « la notion d'autonomie exclut la subordination à une autorité supérieure mais autorise le contrôle des actes locaux afin de vérifier que ceux-ci sont conformes aux normes juridiques supérieures »⁶⁷⁴.

En France, ce type de contrôle s'est substitué la tutelle de l'État, « supprimée d'ailleurs dès 1982 »⁶⁷⁵, sur les collectivités locales. En Haïti, la Constitution de 1987 a supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités locales en raison du fait que « la décentralisation, aujourd'hui, ne peut pas signifier un retour à la situation d'avant 1915 »⁶⁷⁶. Pourtant, certains textes

⁶⁷⁰ Gérard Marcou, « *Avant-propos* », In Pascal Combeau (dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Op.cit

⁶⁷¹ Pascal Combeau « *Introduction* », In Pascal Combeau (dir.), Ibid., p.1

⁶⁷² Ibid., p.2

⁶⁷³ Emmanuel Auber et Delphine Cervelle, *Les collectivités territoriales (2^e édition)*, Op.cit., p.116

⁶⁷⁴ Roselyne Allemand, « *Les modalités du contrôle administratif* », In Pascal Combeau (dir.), Op.cit., p.246

⁶⁷⁵ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁶⁷⁶ Jean Rénol Élie, *Un cadre légal pour les collectivités territoriales*, Op.cit., p.119

juridiques en vigueur⁶⁷⁷ rapprochent ce contrôle de l'exercice d'une tutelle de l'État sur les actions locales.

Cela est confirmé par le décret du 17 mai 1990⁶⁷⁸ sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales (MICT). Dès les premiers articles présentant les missions et attributions de ce ministère, il est écrit : « le ministère de l'Intérieur est l'organisme central ayant pour mission de concevoir, de définir et de concrétiser la politique du pouvoir exécutif en qui concerne la tutelle des collectivités territoriales, l'immigration et l'émigration, [...] »⁶⁷⁹. Dans ses attributions, « il exerce le contrôle de tutelle sur les collectivités territoriales »⁶⁸⁰.

A travers ce dispositif, l'État est donc habilité à sanctionner des comportements qui lui apparaissent « déviants ». L'ancien Président de la République Jocelerme Privert, tout en affirmant que « la tutelle ne s'exerce pas comme une compétence générale »⁶⁸¹, a identifié trois objectifs⁶⁸² pour lesquels le contrôle de tutelle des actes des administrations locales jouissant de l'autonomie administrative, est indispensable.

Le premier objectif sert à protéger les intérêts des administrés contre les négligences ou les abus des autorités élues et s'assurer que les ressources des collectivités sont bien utilisées.

Le deuxième objectif est d'encadrer l'administration locale pour une plus grande efficacité et pallier l'incompétence ou la maladresse des autorités locales.

Enfin, le troisième objectif sert à « stabiliser les passions politiques » et sanctionner les fautes d'une mauvaise gestion de la chose locale par les administrateurs locaux.

⁶⁷⁷ Du point de vue juridique, cette question paraît tout à fait ambiguë. Ces textes juridiques reviennent sur un principe pourtant défini par la Constitution de 1987. En vertu de cette Constitution, les collectivités locales ne sont ni implicitement ni explicitement placées sous tutelle. Elle évoque plutôt l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales (art. 66 et 77) comme personnes morales de droit public.

⁶⁷⁸ Décret du 17 mai 1990 sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales, Le Moniteur No.48, 31 mai 1990

⁶⁷⁹ Art.1, Décret du 17 mai 1990 sur l'organisation et le fonctionnement du MICT

⁶⁸⁰ Art.2, Ibid

⁶⁸¹ Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.222

⁶⁸² Ibid., p.223

Par le contrôle, il s'agit d'assurer le bon fonctionnement des collectivités territoriales. En ce sens, l'État (à travers le MICT) peut intervenir en tant qu'arbitre en cas de difficultés politiques empêchant les entités territoriales de s'administrer. Son intervention peut se manifester également en cas d'entrave au fonctionnement de l'institution locale par une assemblée locale. Ainsi, une simple décision du ministre de l'Intérieur peut conduire à la dissolution de l'assemblée. D'autre part, il s'agit de contrôler et de sanctionner le comportement personnel des élus, qui, en cas de faute grave, peuvent être suspendus par le ministre de l'Intérieur voire révoqués par arrêté pris en conseil des ministres. En effet, la mise en œuvre de ces formes de contrôle, qui garantit le caractère unitaire de l'État, est assurée par plusieurs acteurs.

B.- Les acteurs susceptibles d'exercer un contrôle

Les acteurs susceptibles d'exercer un contrôle sur les collectivités territoriales sont nombreux et de nature variée, mais avec toutefois un point commun : le rattachement à l'État. Il s'agit soit d'un contrôle administratif et financier (1) ou soit d'un contrôle politique et juridictionnel (2).

1.- Le contrôle administratif et financier

En théorie, comme cela a été souligné, aucune collectivité locale ne peut subir de tutelle de la part d'une autre collectivité. Elle révèle uniquement du contrôle de l'État. Toutefois, pour certains auteurs, le contrôle de l'État sur les organismes publics locaux notamment en matière financière, porte atteinte à la libre administration locale et au principe même de la décentralisation territoriale. Pour Agnès Sauviat, « en contrôlant les ressources financières des collectivités territoriales, l'État induit directement sur les politiques de ces collectivités et va à l'encontre de l'idée de la décentralisation »⁶⁸³. Pour l'auteur, la décentralisation, marquée par la libre administration et de l'autonomie financière, « participe d'une volonté de responsabiliser les collectivités territoriales ; et [...] suggère une indépendance de la collectivité locale vis-à-vis de l'État »⁶⁸⁴.

⁶⁸³ Agnès Sauviat, *l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe, Approche théorique*, Droit In-Situ 2004, n° DC1701, p.173

⁶⁸⁴ Ibid., pp.173-174

D'autres auteurs comme Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier admettent, au contraire, que « le contrôle des finances locales est nécessaire pour maintenir la politique financière des collectivités administratives en harmonie avec la politique générale de l'État »⁶⁸⁵. Il semble de toute évidence que c'est l'une des raisons qui fait qu'en France par exemple, « au regard de l'ensemble des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, [...] le contrôle financier et budgétaire constitue un exemple particulièrement remarquable de la spécificité de la décentralisation à la française »⁶⁸⁶.

En Haïti, ce contrôle, même s'il pose « un problème d'arbitrage »⁶⁸⁷, est assuré par trois institutions étatiques : le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales (dans son pouvoir de tutelle sur les collectivités locales), la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) et le ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Assuré par la Direction des collectivités territoriales (DCT), le contrôle réalisé par le ministère de l'Intérieur se matérialise par l'analyse des actes collectivités locales. Dès 1982 notamment avec le décret du 22 octobre 1982 sur les communes, il a été précisé que « la comptabilité des collectivités municipales est contrôlée par le service compétent du ministère de l'Intérieur [...] »⁶⁸⁸. Avec le décret du 17 mai 1990⁶⁸⁹, créant la DCT au sein du ministère de l'Intérieur, toutes les procédures de contrôle et de suivi des actions des organes locaux incombent à cette direction. A ce titre, elle assure la coordination et le contrôle des activités des collectivités locales, l'organisation et l'élaboration de concert avec les autorités compétentes du programme de renforcement technique et administratif des pouvoirs locaux. En matière financière et budgétaire, elle est responsable de la conception, avec la collaboration des autorités locales, de la politique budgétaire des collectivités territoriales en tenant compte de leurs spécificités.

⁶⁸⁵ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, 7^{ème} édition, Op.cit., p.168

⁶⁸⁶ Alain Pariente : *Les rapports entre contrôle de légalité et contrôle budgétaire : un problème de frontière*, In Pascal Combeau (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Op.cit., p.91

⁶⁸⁷ Voir CNRA, *problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales*, Op.cit., p.40

⁶⁸⁸ Art.69, Décret du 22 Octobre 1982 sur les communes, Port au Prince, Haïti, Le Moniteur n° 313-11, 22 octobre 1982

⁶⁸⁹ Décret du 17 mai 1990 sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales, Op.cit

En effet, si le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales en Haïti est différent de celui de la France (qui a supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités publiques), il n'en demeure pas moins que, dans ces deux pays, ce pouvoir de contrôle est exercé par le représentant de l'État au niveau local (le délégué et le vice-délégué). Représentant l'État (personne morale) et le gouvernement (organe politique), le délégué et le vice-délégué ont une double fonction: politique et administratrice territoriale⁶⁹⁰. A travers la fonction politique, les représentants de l'État sont chargés de mettre en œuvre la politique du gouvernement au sein des départements. En ce qui concerne la fonction d'administratrice territoriale, ils exercent un contrôle de légalité sur les décisions administratives, financières et politiques des collectivités locales. En d'autres termes, ils exercent le pouvoir et le contrôle de tutelle de l'État sur les institutions locales décentralisées.

Ainsi, dans l'exercice de leur mission de contrôle⁶⁹¹, le délégué et le vice-délégué contrôlent et approuvent, dans le respect de la procédure et dans les limites des disponibilités budgétaires, les ordonnances et les feuilles de remboursement dûment signées par le maire et les caissiers payeurs. Ces derniers veillent à ce que, dans les délais prévus par la loi, les plans et budgets des conseils municipaux soient soumis aux délégations pour être acheminés au MICT. En outre, ils sont chargés d'établir annuellement, et de concert avec les autorités locales, les propositions budgétaires et le plan d'action des collectivités.

Soulignons, qu'en vertu du pouvoir de contrôle qui leur est délégué, les représentants de l'État au niveau territorial peuvent prononcer d'office l'annulation de tout acte estimé illégal (excès de pouvoir, violation d'une loi ou d'un règlement administratif) pris par les autorités locales et exercer contre l'institution fautive tout recours devant le tribunal administratif compétent selon ce que la loi prévoit en matière de tutelle. Aussi, en tant que délégataires du MICT, dès lors qu'un conseil des ministres s'est prononcé par arrêté motivé, ils peuvent initier la procédure de dissolution des organes des collectivités locales en cas d'incurie, de malversation ou d'administration frauduleuse légalement constatée.

En ce qui concerne le contrôle opéré par la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), il vise à corriger les imperfections constatées et aboutit dans certain

⁶⁹⁰ Décret du 17 mai 1990 sur la délégation, Le Moniteur n° 48, 31 mai 1990

⁶⁹¹ Articles 14 et 15, décret du 17 mai 1990 sur la délégation

cas à la mise en cause de la responsabilité des agents fautifs⁶⁹². Rappelons que la CSCCA, c'est une juridiction financière et administrative qui a été mise en place par le décret du 4 novembre 1983⁶⁹³. Elle a ensuite reçu une consécration constitutionnelle en 1987 en devenant l'une des « institutions indépendantes et autonomes »⁶⁹⁴ de la République. Dans sa mission de contrôle, « elle est chargée du contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État, de la vérification de la comptabilité des entreprises d'État ainsi que de celles des collectivités territoriales »⁶⁹⁵. Son niveau de contrôle s'inscrit dans une double dimension : interne et externe.

Au plan interne, la Cour est consultée par les acteurs locaux lors de l'élaboration des budgets annuels. Aussi, elle assure la surveillance de la rationalité de l'utilisation des budgets locaux. Dans cette perspective, en appliquant les dispositions du décret 23 novembre 2005⁶⁹⁶ relatives à son organisation et son fonctionnement, la CSCCA est appelée à vérifier l'état financier des comptes des collectivités locales chaque trimestre, à mener des enquêtes et audits portant sur la gestion des finances locales, à contrôler et à vérifier les revenus et dépenses des collectivités territoriales.

Quant à la « dimension externe de ce contrôle »⁶⁹⁷, elle implique la vérification des règles, des pièces justificatives, sur la régularité des recettes et la rationalité des dépenses locales. Cette méthode permet à l'institution de s'assurer de la bonne utilisation des budgets locaux.

⁶⁹² Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.225

⁶⁹³ Décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA), Le Moniteur n° 23, 3 juillet 1983

⁶⁹⁴ Art.200, Const. de 1987

⁶⁹⁵ Art.200, Const. de 1987

⁶⁹⁶ Décret du 23 novembre 2005 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), Le Moniteur n° 63, 12 décembre 2005

⁶⁹⁷ Notons que dans le contexte politique et institutionnel actuel où le pouvoir législatif est caduc et le pouvoir judiciaire est dysfonctionnel, on est face à une situation exceptionnelle. Tout est entre les mains du pouvoir exécutif ou du chef de l'État. Les institutions de contre-pouvoir sont affaiblies. A titre d'exemple, dans un décret publié dans le Journal officiel de la République (Le Moniteur n° 55 du 6 novembre 2020), le chef de l'exécutif a réduit drastiquement les pouvoirs de contrôle de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), alors même que ces pouvoirs de contrôle résultent de la stricte application de l'article 204-4 de la Constitution de 1987. D'ailleurs, dans une note signée par le président du conseil et publiée le 12 novembre 2020, la CSCCA, en tant qu'institution indépendante instituée par la Constitution de la République, a rappelé à tous les ordonnateurs des institutions de l'administration publique nationale que les responsabilités administratives et financières attachées à leurs fonctions sont strictement personnelles et qu'il leur incombe de veiller au respect des avis émis dans le cadre de cette disposition constitutionnelle. Pour l'instant, on ne sait pas encore quel impact ce décret pourrait avoir sur le pouvoir de contrôle de la Cour sur les actions locales. Il y a

Exercé a priori et a posteriori sur les entités décentralisées, le contrôle de la CSCCA peut aller jusqu'à prononcer des sanctions à l'encontre des agents publics territoriaux dès lors que « leurs responsabilités sont engagées pour cause de forfaiture, malversation, détournement de fonds publics dans la gestion de la chose locale »⁶⁹⁸. En ce sens, elle peut solliciter la démission de l'exécutif local et la mise en accusation des membres dudit exécutif ou tous autres agents publics qui y sont impliqués.

Enfin, s'agissant du ministère de l'Economie et des Finances (MEF), son pouvoir de contrôle trouve son fondement à l'article 3 du décret du 13 mars 1987⁶⁹⁹ relatif à son organisation et son fonctionnement. Cet article précise que « le MEF se charge d'exercer le contrôle financier des collectivités territoriales »⁷⁰⁰. Ne s'inscrivant pas dans un cadre suspensif, il s'agit d'un « contrôle concomitant de la légalité des dépenses et transactions financières, exercé par les caissiers-payeur qui sont des cadres dudit ministère détachés auprès des conseils des collectivités territoriales »⁷⁰¹.

Sans pouvoir s'opposer aux décisions des autorités locales, les caissiers-payeur disposent toutefois le pouvoir de signifier et d'exprimer des réserves dans tous les cas où ils constatent des irrégularités. Par contre, concernant les enquêtes administratives réalisées sur la gestion financière des pouvoirs publics locaux et en cas d'irrégularités ou d'anomalies constatées, le MEF est amené à saisir la CSCCA pour vérification et suivi.

2.- Le contrôle politique et juridictionnel

Prévu par la Constitution et la loi, ce contrôle prend en compte la dimension politique et juridictionnelle des actions locales.

D'abord, au plan strictement politique, le contrôle des activités des administrations locales, relève de la compétence des assemblées locales. Ce pouvoir de contrôle dévolu aux

pour l'instant un véritable bras de fer entre le pouvoir exécutif et la CSCCA. Décret publié par le chef de l'État et la note de clarification publiée par la Cour, Annexe n° 6.

⁶⁹⁸ Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.226

⁶⁹⁹ Décret du 13 mars 1987 portant l'organisation et le fonctionnement du MEF, Le Moniteur, 12 avril 1987

⁷⁰⁰ Art.3, Ibid

⁷⁰¹ Art. 73, décret du 1^{er} février 2006 fixant l'organisation général de la décentralisation

assemblées délibérantes trouve sa légitimité à l'article 28 du décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation. Selon cet article, « les assemblées sont des organes de délibération et de contrôle portant sur des affaires propres aux collectivités territoriales »⁷⁰². En termes de mise en œuvre, « les assemblées locales délibèrent et exercent des contrôles sur le budget et les finances des collectivités territoriales »⁷⁰³. Cette politique consiste à évaluer l'impact et l'efficacité de la gestion financière des collectivités territoriales notamment des ordonnateurs (les exécutifs locaux) qui « implique d'abord la réalisation d'une analyse financière qui peut être intégrée dans un audit plus large »⁷⁰⁴ et le cas échéant à prendre toutes les mesures de redressement qui s'imposent.

En outre, ce même article⁷⁰⁵ dispose que « les organes locaux de délibération délibèrent, entre autres, sur le plan de développement des collectivités territoriales, sur les questions d'intérêt local, notamment celles faisant l'objet de pétitions adressées par les habitants de la collectivité territoriale soit directement, soit à travers les associations ». De surcroît, ils exercent leurs compétences pour contrôler l'opportunité des décisions des conseils relatives à la fixation des taux de taxation, à l'établissement des redevances et pénalités, aux contrats, demandes d'emprunts et actions en justice, à la création d'organismes autonomes locaux, à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales.

Cette catégorie de contrôle, tout en étant une attribution prioritaire et principale d'un des deux organes de gestion des pouvoirs publics locaux, permet aussi aux citoyens d'assumer leur rôle de contrôleurs auprès de leurs dirigeants.

En effet, du point de vue du citoyen, apporter sa contribution dans la collectivité renforce son sentiment d'appartenance à cette dernière et fait de lui, à la fois, un citoyen actif et « utile » pour ses concitoyens et pour sa localité, ainsi qu'un contribuable averti⁷⁰⁶. Au plan fiscal et financier en particulier, le citoyen contribue très directement aux ressources des collectivités

⁷⁰² Art.28, décret du 1^{er} février 2006 sur le cadre général de la décentralisation

⁷⁰³ Art.33, Ibid

⁷⁰⁴ Michel Bouvier, *Les finances locales (15^e édition)*, Op.cit., p.282

⁷⁰⁵ Art.33, Décret du 1^{er} février 2006 sur le cadre général de la décentralisation

⁷⁰⁶ Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, Op.cit., p.58

locales⁷⁰⁷. D'abord, parce qu'il est fiscalement sollicité. Ensuite, parce que le citoyen est également contributeur à travers les tarifs pratiqués pour un certain nombre de services publics⁷⁰⁸.

En Haïti, le pouvoir de contrôle attribué aux citoyens est affirmé par l'article 70.3 du décret de 2006 qui précise que « l'assemblée d'une collectivité concernée, une autre collectivité, une personne morale ou physique peut exercer un recours contre un acte du conseil d'une collectivité territoriale par devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif »⁷⁰⁹. Outre les sanctions prévues par la loi dans le cadre d'un recours exercé par un citoyen devant une instance compétente, les citoyens disposent de manière unilatérale leur propre pouvoir de sanction. Il s'agit d'une sanction politique (par les urnes) qui se traduit par le non renouvellement du mandat du personnel politique d'une collectivité par exemple qui ne respecte pas ses engagements. En effet, cette fonction de contrôle des citoyens paraît tout à fait indispensable.

D'abord, parce qu'elle relève même du principe de la décentralisation. Pour certains auteurs, cette conception constitue un principe prioritaire car « l'enracinement de la décentralisation, la multiplication des compétences locales aux conséquences financières souvent considérables, ainsi que le désir croissant d'informations et de participation expliquent largement que le rôle du citoyen ne puisse se limiter aux choix qu'il est amené à faire lors de chaque renouvellement des organes des différentes collectivités territoriales »⁷¹⁰. Autrement dit, « le contrôle exercé par les citoyens ne peut pas être seulement un contrôle effectué ex-post, mais doit accompagner la conduite des affaires locales »⁷¹¹.

Ensuite, parce que les collectivités territoriales, comme « lieu d'exercice de la démocratie »⁷¹², existent en tant qu'institutions pour lesquelles les citoyens sont à la fois

⁷⁰⁷ Thomas Rougier, *Finances locales et citoyens : vers de nouvelles frontières ?*, Pouvoirs locaux / les cahiers de la décentralisation, *Financement de l'action publique : modèles et options*, pouvoirs locaux N° 104, 2015, p.88

⁷⁰⁸ Ibid

⁷⁰⁹ Art.70.3, décret du 1er février 2006

⁷¹⁰ Jacques Ferstenbert, François, Priet et Paule Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Op.cit., p.687

⁷¹¹ Ibid

⁷¹² Voir, sur ce sujet, Bénédicte Paul et Charles Charleston, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Op.cit., p.39

électeurs⁷¹³ et financeurs. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'analyse de Jocelerme Privert lorsqu'il écrivait que : « les citoyens qui, par leur vote, ont confié la gestion des intérêts de leur communauté à certains de leurs compatriotes, ne doivent pas être victimes de la carence des autorités choisies, de leur négligences ou d'abus de pouvoir »⁷¹⁴. Dans le même sens, pour Joël Clérembaux, « les citoyens-administrés-électeurs-contribuables apportent leurs contributions aux recettes des collectivités territoriales et ne doivent pas rester des cotisants méconnaissant l'utilisation qui est faite du produit des impôts locaux »⁷¹⁵.

S'agissant du contrôle juridictionnel exercé sur les organismes territoriaux, il intervient dans le cas où des conflits surgissent entre ces structures et d'autres instances. Selon les termes de la Constitution de 1987, c'est la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif qui « connaît des litiges mettant en cause l'État et les collectivités territoriales, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés »⁷¹⁶. Autrement dit, « elle connaît des litiges mettant en cause le pouvoir central et les collectivités territoriales, les collectivités territoriales entre elles et enfin les conflits entre les collectivités territoriales et des personnes physiques ou morales »⁷¹⁷.

En France, cette fonction juridictionnelle ou contentieuse suppose l'intervention de nombreuses juridictions administratives « ordinaires »⁷¹⁸ et « spécialisées »⁷¹⁹. En Haïti en revanche, la CSCCA est la seule institution habilitée à assurer le contrôle juridictionnel des acteurs locaux. En termes de composition, la Cour supérieur des comptes et du contentieux administratif est constituée de deux chambres (une chambre des affaires financières et une chambre des affaires administratives) où elle exerce ses attributions contentieuses, d'un auditorat et d'un greffe.

⁷¹³ De manière traditionnelle, le citoyen est celui qui élit, dans une démocratie, des pouvoirs politiques. Réf : Michel Verpeaux et Laëtitia Janicot, *Droit public : Pouvoirs publics et action administrative*, PUF, Paris, France, 2009, p.79

⁷¹⁴ Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p. 222

⁷¹⁵ Joël Clérembaux, *Comprendre les finances locales : Les acteurs, le cadre, le budget*, Territorial éditions, Imprimerie Les Deux-Ponts, Bresson, France, 2014, p.7

⁷¹⁶ Art.200-1, Const. de 1987

⁷¹⁷ Art.70, décret du 1er février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation

⁷¹⁸ Ici on retrouve le Conseil d'Etat (CE), les Cours administratifs d'Appel (CAA) et les Tribunaux administratifs (TA)

⁷¹⁹ Dans cette catégorie, on retrouve la Cour des comptes et les Chambres régionales et territoriales des comptes

A travers la chambre des affaires financières⁷²⁰, elle exerce un contrôle juridictionnel sur les recettes et les dépenses publiques et connaît des contestations qui s'élèvent lors de l'application des lois fiscales ou de l'exécution des contrats qui lient l'État ou les collectivités territoriales et les tiers.

Au sein de la chambre des affaires administratives⁷²¹, la Cour est amenée à statuer sur le bien-fondé des recours formés par les organismes autonomes et les collectivités territoriales contre les décisions de tutelle pour cause d'illégalité ou d'excès de pouvoir et des recours en annulation exercés par les administrés contre les autorités administratives pour excès ou détournement de pouvoir. Dans le même temps, il appartient à cette juridiction d'étudier et d'analyser les recours en réparation à l'occasion des dommages résultant des activités des services publics, de l'État ou des collectivités locales et ceux formés par les agents de la fonction publique contre les décisions administratives illégales.

En somme, si les collectivités territoriales, au regard de la Constitution et de la loi, se sont vues reconnaître le droit de s'administrer par des conseils élus et de disposer d'une autonomie administrative et financière, elles sont toutefois soumises à la tutelle et au contrôle de l'État. Dans certains États peu-développés comme le Cameroun, le régime de contrôle des actions locales n'a pas cessé d'évoluer dans le sens d'un allègement⁷²². Par contre, en Haïti, le système de contrôle des activités des pouvoirs territoriaux, comme nous l'avons démontré, est la traduction d'une politique traditionnelle et conservatrice.

⁷²⁰ Enex Jean Charles, *Manuel de droit administratif haïtien*, Op.cit., p.357

⁷²¹ Ibid

⁷²² Landry Ngono Tsimi, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Op.cit., p.258

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

En résumé, le constat montre que le droit des finances publiques locales constitue l'un des enjeux majeurs entourant le développement des collectivités territoriales. Cela s'explique à un double niveau.

D'abord, par la marginalisation pure et simple du droit financier des collectivités territoriales, dont les manifestations se traduisent par un principe de libre administration et d'autonomie locale qui reste théorique et par le désintérêt du législateur pour renforcer le cadre juridique entourant l'action locale.

Ensuite, par la limitation des pouvoirs et attributions des institutions locales du fait de la main mise de l'État sur les actions locales. Déjà loin d'être institutionnalisés, les pouvoirs locaux se trouvent de plus en plus limités dans l'exercice de leurs compétences car la mise sous tutelle et le contrôle de l'État deviennent inéluctables.

En réalité, la dynamisation du processus de décentralisation post-1986, renforcée par d'autres dispositifs juridiques, portait en elle-même la base du développement du droit des finances publiques locales. Toutefois, l'observation a montré que la situation des collectivités territoriales est détériorée par un droit des finances locales dégradé. Par ailleurs, cette situation se combine avec une faiblesse quantitative des finances locales.

CHAPITRE 2

LA FAIBLESSE QUANTITATIVE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

De manière classique, la décentralisation suppose une logique financière propre⁷²³. En ce sens, elle implique de rechercher la meilleure articulation possible entre le système de financement, et en particulier le système fiscal, et les compétences exercées⁷²⁴. Du point de vue juridique et technique, cette logique liée à l'autonomie financière des collectivités locales fait appel à une « diversification des moyens associés à une responsabilisation des acteurs en matière financière comme dans d'autres domaines »⁷²⁵.

En Haïti, cette responsabilisation a une valeur constitutionnelle. Néanmoins, elle est faiblement opérante car les organismes territoriaux n'ont pas bénéficié d'un réel pouvoir de décision en matière financière. En outre, les pouvoirs publics locaux ne se trouvent pas véritablement impliqués dans la détermination du niveau et/ou de la nature des ressources locales.

Cependant, David Rochon⁷²⁶ évoque trois raisons essentielles pour lesquelles il faut accorder un véritable pouvoir de décision aux entités décentralisées dans le domaine financier. D'abord, pour une meilleure répartition du pouvoir financier entre les échelons locaux et le pouvoir central. Ensuite, pour clarifier la capacité d'une organisation financière locale à formuler ses propres choix d'organisation et à dégager des solutions différenciées quant au financement ou l'étendue des services publics locaux, ou encore au niveau de la pression fiscale. Et enfin, pour mettre l'accent sur la démocratie. En ce sens, la politique fiscale peut être considérée comme l'expression de choix démocratique, effectuée par la collectivité des citoyens à travers leur vote.

Cette approche, si elle présente les composantes d'une vraie politique de décentralisation dans son aspect financier, doit être confrontée à la réalité haïtienne. En effet, les finances locales sont caractérisées par une faiblesse quantitative généralisée en raison d'une fiscalité locale imparfaite (Section 1) et d'un financement local dégradé (Section 2).

⁷²³ Marie-Jacqueline Marchand, *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Op.cit., p.33

⁷²⁴ Ibid

⁷²⁵ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e édition, Op.cit., p.33

⁷²⁶ David Rochon, *libre administration des collectivités locales et finances locales*, In Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.255

Section 1.- Une fiscalité locale imparfaite

Pour aboutir à un plein exercice des compétences des collectivités locales notamment en matière financière, la décentralisation doit résoudre les problèmes de coordination et d'harmonisation fiscales liés à la répartition des sources de financement⁷²⁷. Cependant, en Haïti, on peut toujours souligner une absence d'autonomie fiscale des collectivités décentralisées (I) ainsi qu'une inadaptation de la politique fiscale locale (II).

I.- Une absence d'autonomie fiscale

S'il est vrai que la décentralisation notamment la décentralisation fiscale est susceptible d'avoir comme vertu de susciter la compétition entre collectivités, ce qui peut constituer un facteur plutôt stimulant de la croissance économique et de l'amélioration des services⁷²⁸, il n'en demeure pas moins que l'autonomie fiscale locale est un enjeu politique majeur⁷²⁹. Pourtant, dans le cas d'Haïti, cet enjeu reste très présent en raison des nombreuses carences de la fiscalité locale (A) et de l'omniprésence de l'État en matière fiscale (B).

A.- La carence de la fiscalité locale

Deux grandes causes peuvent s'expliquer cette carence : une obsolescence des dispositifs juridiques organisant la fiscalité locale (1) et un partage opaque des compétences fiscales entre l'Etat et les collectivités locales (2).

1.- L'obsolescence des dispositifs juridiques organisant la fiscalité locale

Dans son ensemble, avec une fonction essentiellement « financière ou budgétaire »⁷³⁰, la fiscalité tend depuis des années à être utilisée comme l'un des moyens privilégiés de politique

⁷²⁷ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.33

⁷²⁸ Albert Lourde, « *Allocations d'ouverture* », In Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Op.cit., p.35

⁷²⁹ Michel Bouvier et Laurent Richer, cités par Gilbert Meyer, *Développement durable et finances locales*, L'Harmattan, Paris, France, 2013, p.162

⁷³⁰ Voir Gélén I. Collot, *Traité de droit fiscal : Contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Op.cit., p.2

économique ou sociale⁷³¹. A cet effet, la fiscalité locale n'a pas échappé à une telle orientation⁷³². Or, au niveau territorial, cette fiscalité (locale) représente l'un des éléments essentiels de l'affirmation de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Pour le professeur Michel Bouvier, « pendant des décennies il est allé de soi que la notion d'autonomie financière locale ne pouvait s'entendre que de l'association de l'autonomie de gestion et de l'autonomie fiscale »⁷³³. Pour sa part, Agnès Sauviat a écrit que « le principe d'autonomie financière aboutit, pour qu'elle soit réelle, à l'autonomie fiscale »⁷³⁴. Pour l'auteur, cette autonomie fiscale, tout en étant pas « un pouvoir fiscal entier »⁷³⁵ par le fait que le pouvoir fiscal est l'attribut exclusif de la souveraine de l'État central dans un État unitaire, garantit « le renforcement des compétences fiscales des collectivités locales »⁷³⁶.

C'est le même point de vue qui est partagé par le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Pour cette instance consultative, « l'autonomie fiscale est un élément essentiel de l'autonomie locale. Elle constitue un fondement de la démocratie locale et un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation directe entre les besoins et les contraintes de moyens »⁷³⁷.

En Haïti, « les collectivités territoriales sont quasiment tributaires de la fiscalité locale dans la perspective de la décentralisation prônée par la Constitution en vigueur »⁷³⁸. Dans la réalité, cette fiscalité locale ne tient toujours pas la comparaison avec la composante étatique de notre système fiscal, ni en quantité ni en qualité⁷³⁹. Mais, elle présente néanmoins certaines

⁷³¹ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.114

⁷³² Michel Bouvier, Ibid

⁷³³ Michel Bouvier, *Les transformations de l'autonomie financière locale*, Op.cit., p.

⁷³⁴ Agnès Sauviat, *l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe*, Op.cit., p.174

⁷³⁵ Ibid

⁷³⁶ Ibid., p.175

⁷³⁷ Jean-Pierre Brunel, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*. Avis adopté par le CESE au cours de sa séance du 13 juin 2001, La Documentation française, 2001, p.I-3

⁷³⁸ Gélén I. Collot, *Traité de droit fiscal : Contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Op.cit., p.289

⁷³⁹ Ibid

similitudes avec celle de l'État⁷⁴⁰ où les lois fiscales instaurent un ensemble d'impôts, de droits et de taxes qualifiés d'impôts locaux qui constituent les sources privilégiées de financement des activités des collectivités décentralisées⁷⁴¹. Le tableau ci-dessous présente la liste des différents dispositifs juridiques portant création et l'organisation des principaux impôts locaux actuellement en vigueur.

Tableau 7⁷⁴² : Les composantes de la fiscalité locale

Composantes	Instruments juridiques
Taxes d'épaves et tonnelles	Loi du 7 août 1913 (Moniteur #66 du 16 août 1913)
Matériaux et denrées sur la voie publique	Loi du 9 septembre 1918 (Moniteur #59 du 18 septembre 1918)
Droits de circulation des chiens	Loi du 4 août 1926 (moniteur #64 du 12 aout 1926)
Droits d'inhumation aux cimetières	Arrêté du 30 juillet 1918 relatif au cimetière (Bulletin des Lois et Actes, année 1918, pp. 90-91)
Droits sur les affiches	Décret du 23 octobre 1939 (Moniteur #100 du 23 octobre 1939)
Droits d'abattage et de boucherie	Décret du 2 août 1950 (Moniteur #99 du 21 aout 1950)
Droits d'alignement des clôtures	Loi du 10 août 1961(moniteur #80 du 21 aout 1961)
Taxe sur les spectacles publics	Décret du 27 septembre 1966 (Moniteur #84 du 27 septembre 1966)
Taxe de numérotage des maisons	Décret du 18 février 1971 (Moniteur #15 du 22 février 1971)

⁷⁴⁰ Ibid

⁷⁴¹ Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.271

⁷⁴² MICT, *La municipalité haïtienne et les entités de l'administration publique*, Presses nationales d'Haïti, mai 2007, p. 45

Taxe d'étalonnage	Décret du 7 octobre 1975 (Moniteur #82 du 20 octobre 1975)
Contribution foncière des propriétés bâties	Décret du 5 avril 1979 (Moniteur #32 A du 19 avril 1979)
Le permis de construire	Arrêté du 11 décembre 1995 (Moniteur, 11 décembre 1995)
Droits de péage à l'entrée des villes et bourgs de la République d'Haïti	Décret du 28 septembre 1964 (Moniteur #96 du 28 septembre 1964)
Taxe de ramassage des ordures sur la voie publique	Arrêté de police du 4 juillet 1843 qui défend de déposer des ordures sur la voie publique (Recueil général des lois et actes, Vol. 7, p. 370-371)
Patente commerciale et professionnelle	Décret 28 septembre 1987 (Moniteur #79 du 28 septembre 1987) modifié par la loi du 10 juin 1996

Parallèlement, il existe d'autres droits ou redevances qui sont perçus par les autorités locales. Ils ont été, pour la plupart, institués par des arrêtés municipaux pris par le Conseil municipal de Port-au-Prince, et par la suite, adoptés et généralisés dans les autres municipalités du pays. C'est notamment le cas des produits des droits sur les marchés publics⁷⁴³, les produits des droits sur les animaux errant sur la voie publique⁷⁴⁴ ou encore les droits sur l'affichage commercial⁷⁴⁵.

Toutefois, il faut préciser qu'aujourd'hui le poids de ces impôts et taxes reste très insuffisant compte tenu du niveau des besoins des collectivités. Par ailleurs, ces textes, dans leur quasi-totalité, sont obsolètes et suscitent des controverses dans leurs interprétations. Pour Jocelerme Privert, « ce tableau est assez révélateur de l'état de vétusté et d'obsolescence qui frappe les

⁷⁴³ Arrêté communal du 15 janvier 1996 du Conseil communal de Port-au-Prince portant l'organisation des marchés publics de la commune de Port-au-Prince, Le Moniteur n° 15, 22 février 1996

⁷⁴⁴ Arrêté communal du 15 janvier 1996 du Conseil communal de Port-au-Prince fixant les règlements des animaux errant sur la voie publique, Le Moniteur no 15, 22 février 1996

⁷⁴⁵ Arrêté communal du 10 novembre 1995 du Conseil communal de Port-au-Prince réglementant l'affichage commercial, Le Moniteur no 94-A, année 1995

législations relatives aux impôts locaux »⁷⁴⁶. En outre, il indique et justifie que « les collectivités municipales ne sauraient espérer mieux de ces impôts établis depuis des décennies et sur des bases qui se sont érodées avec le temps »⁷⁴⁷.

Alors que l'un des objectifs de la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987 est d'assurer un développement économique et social local avec une prise en charge dévolue aux collectivités locales, aucune mesure n'est prise par les autorités compétentes pour actualiser les bases juridiques de la fiscalité locale. Les textes juridiques relatifs aux taxes et impôts locaux ne sont que des instruments d'aliénation. Ils sont improductifs, anachroniques et inadaptés.

Des constats montrent que les collectivités locales (et en priorité les collectivités municipales) sont dépourvues de ressources du fait du caractère obsolète des lois fondant la fiscalité locale. Les taxes et les impôts locaux ne sont plus rentables à l'exception de la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et la patente. Dans la majorité des cas, les autorités locales ont souvent ignoré l'existence de certains impôts, taxes, droits ou redevances. Pour mieux comprendre cette situation, il est possible de prendre pour exemple la taxe sur les matériaux et denrées sur la voie publique et la taxe de numérotage des maisons.

Pour la première taxe, il est écrit : « dans les communes de première catégorie, une taxe de 0,05 centimes monnaie nationale (soit 0,000475€ pour 1€ =105,2 gourdes) par jour et par mètre carré occupé sera payée au conseil communal par ceux qui déposent, mélangent ou préparent sur la voie publique les matériaux de construction ; ceux qui placent les matières provenant des fouilles ou les déchets des matériaux employés dans les constructions »⁷⁴⁸. En outre, « une taxe de 0,05 centimes monnaie nationale par jour et par mètre carré sera également payée par ceux qui étalent, nettoient, font sécher, entassent, emballent n'importe quel article, produit ou marchandise sur la voie publique »⁷⁴⁹.

⁷⁴⁶ Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.271

⁷⁴⁷ Ibid

⁷⁴⁸ Art 1^{er} de la loi du 9 septembre 1918 créant la taxe sur les matériaux et denrées sur la voie publique, moniteur #59 du 18 septembre 1918

⁷⁴⁹ Art.2, Ibid

En ce qui concerne la taxe de numérotage des maisons, il est précisé à l'article 1^{er} du décret du 18 février 1971 que « toute construction ou propriété bâtie est assujettie à une taxe de onze gourdes (11 gdes), soit 0,1045€ qui sera perçue chaque dix ans en vue de couvrir les frais de numérotage »⁷⁵⁰. En réalité, ces taxes et tant d'autres ne sont plus recouvrées dans les collectivités locales. Il s'agit, si l'on croit un agent public territorial interrogé dans le cadre de cette recherche, « d'une perte de temps d'aller vers la collecte de ces types d'impôts et taxes puisqu'ils ne représentent rien en termes de ressources financières pour la municipalité »⁷⁵¹.

En réalité, il est possible d'affirmer qu'il n'existe plus d'autonomie fiscale pour les pouvoirs publics locaux. Or, dans un contexte d'optimisation des actions financières et fiscales des collectivités territoriales, l'autonomie fiscale constitue un élément indispensable. Pour Edmond Hervé⁷⁵², ancien maire de Rennes, plusieurs raisons justifient cela. D'abord, parce que « l'autonomie fiscale locale donne un sens à l'élection locale et assure le pouvoir de la citoyenneté locale ». Ensuite, parce qu'« elle responsabilise le décideur élu qui devient un acteur contrôlé et mobilise les compétences et les initiatives au profit du développement ». Et enfin, parce qu'« elle consacre la décentralisation, la démocratie, la proximité et l'efficacité ».

En somme, la situation juridique de la fiscalité locale en Haïti, et ce après plus de trente ans d'existence de la Constitution de 1987 dont la pensée maitresse est la décentralisation, est proche du statu quo. En conséquence, il s'avère absolument nécessaire d'élaborer de nouvelles législations fiscales adaptées à la réalité des organismes territoriaux. Ces dernières permettraient de combattre l'opacité qui caractérise le partage actuel des compétences fiscales entre l'État et les collectivités publiques.

⁷⁵⁰ Art 1^{er}, décret du 18 février 1971 créant la taxe de numérotage des maisons, Moniteur # 15 du 22 février 1971

⁷⁵¹ Entretien réalisé avec l'assistant chef du service la fiscalité de la mairie du Cap-Haïtien, juillet 2017

⁷⁵² Edmond Hervé, *Les finalités de l'impôt local*, In Institut des Villes, *Villes et reformes des finances locales*, Collection villes et société, La documentation française, Paris, France, 2003, p.76

2.- Un partage opaque des compétences fiscales entre l'État et les collectivités locales

En effet, « la concrétisation du principe de libre administration locale suppose que les collectivités locales soient dotées de compétences juridiques pour décider de la nature, de la structure et du niveau de leurs ressources et de leurs charges financières, et qu'elles en aient la maîtrise »⁷⁵³. Au plan fiscal, ces compétences sont définies à travers une politique fiscale qui « se conçoit dans un cadre juridique qui précise clairement les responsabilités dévolues au niveau local ainsi que les sources de revenu décentralisées »⁷⁵⁴. Dans le cas d'Haïti et au regard de la loi, le partage des compétences fiscales entre l'Etat et les institutions locales décentralisées est bien réel. Cette exigence est en effet confirmée par les articles 139 et 140 du décret du 1^{er} février 2006⁷⁵⁵.

Suivant les dispositions de l'article 139, la collectivité de la section communale dispose des compétences pour percevoir des droits relatifs au permis d'inhumer dans la section communale, des droits sur les ventes de bétails, des amendes sur les animaux épaves, des amendes contre les actes de délinquance ou de destruction du patrimoine de la section communale. Également, elle est compétente pour la perception des amendes contre les coupes illégales des arbres, des pénalités sur les terrains vacants dans les villes et dans les bourgs et la perception des taxes sur les spectacles publics et les jeux de hasard.

Quant à l'article 140 dudit décret, il établit les différents champs de compétences de la collectivité municipale. D'abord, il permet à la commune de participer à la mobilisation et à la perception de la contribution foncière sur les propriétés bâties (CFPB) dont un pourcentage de 25% est versé à la section communale sur le montant collecté dans son territoire, à la mobilisation et le suivi de la perception de la patente commerciale et professionnelle avec la DGI et à l'établissement et la perception des droits ou des redevances sur les services communaux. Ensuite, suivant les dispositions de cet article, la commune a les compétences

⁷⁵³ Alexis Essono Ovono, *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal*, [s.d.], p.2

⁷⁵⁴ Tarah Télusma Thelusmé, *Appliquer les lois sur la décentralisation en Haïti*, In Bjorn Lomborg et Nancy Dubosse (dir.), *Haïti priorise : Un plan de développement alternatif*, Op.cit., p.599

⁷⁵⁵ Art. 139 et 140, Décret du 1^{er} février fixant le cadre général de la décentralisation, les principes d'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes

pour la création et la perception des frais relatifs aux licences d'exploitation du patrimoine communale, la perception des contraventions et des amendes fixés par arrêtés communaux et la création et la perception des frais pour l'utilisation des parkings publics.

Enfin, il attribue le pouvoir à l'administration communale pour : l'établissement et la perception de la redevance sur l'identification et le numérotage des maisons, la perception des revenus d'investissement, de concession ou de loyer des biens fonciers ou immobiliers de la commune et la perception de centimes additionnels sur les droits et taxes prélevés par l'État dans les aéroports, les ports, les infrastructures touristiques se trouvant sur le territoire communal.

Dans la réalité, ce partage de compétences reste largement théorique. Il est souvent considéré comme une opération en demi-teinte. La loi même oppose un obstacle. En même temps qu'elle attribue aux collectivités décentralisées des compétences fiscales, elle délègue en partie ces mêmes compétences à l'État central. C'est notamment le cas du pouvoir de perception des revenus provenant de certains taxes et impôts locaux⁷⁵⁶.

En clair, les pouvoirs octroyés aux collectivités locales et plus particulièrement aux communes en matière fiscale, ne sont pas véritablement exercés. Cependant, « en tant que personnes morales de droit public, toutes les collectivités locales disposent de prérogatives de puissance publique pour mettre en œuvre les différentes missions d'intérêt général qui sont les leur »⁷⁵⁷.

Alors même que la décentralisation devient le plus grand défi de l'heure, on ne peut que constater le refus manifesté par l'État de procéder à un partage du pouvoir avec les administrations décentralisées. Sur le plan politique, la prééminence des critères techniques, administratifs et même économiques pour agir et développer une vraie politique fiscale, est pratiquement absente. En somme, le constat a montré que l'État est omniprésent dans la gestion de la fiscalité locale.

⁷⁵⁶ Art. 141 du 1^{er} février 2006 sur le cadre général de la décentralisation : la perception des revenus définis à l'article 139, alinéas 1 et 7, et à l'article 140, alinéas 1, 4, 6 et 9 sont délégués à la DGI dans des conditions négociées par le CID et le Ministère des Finances.

⁷⁵⁷ Jacques Ferstenbert, François, Priet et Paule Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Op.cit., p.531

B.- L'omniprésence de l'État dans la gestion de la fiscalité locale

Pour rendre effective la décentralisation territoriale haïtienne consacrée par la Constitution de 1987, il est tout à fait indispensable d'instituer des structures politiques, administratives, techniques, financières et fiscales adaptées à la réalité des collectivités locales. En effet, sur le plan fiscal, malgré les prérogatives dont disposent les organismes territoriaux, le pouvoir fiscal local est complètement monopolisé par le pouvoir central (2) qui, à travers certaines de ses institutions, reste préalablement très présent dans la gestion de la fiscalité locale (1).

1.- Les principales institutions impliquées dans la gestion de la fiscalité locale

Mises en place par l'article 61 de la Constitution de 1987, les collectivités territoriales sont des entités autonomes, à la fois détentrices de prérogatives de puissance publique et chargées de la production des biens et la fourniture de services à une tranche de la population⁷⁵⁸. Or si les pouvoirs locaux disposent de prérogatives de puissance publique pour agir et prendre des décisions au nom de l'intérêt général, il faut cependant s'interroger sur le pouvoir qui leur est attribué pour organiser et gérer les activités locales. Du point de vue des activités relatives à la gestion de la fiscalité locale, cette interrogation semble justifiée. Il apparaît que le cadre institutionnel mis en place pour gérer la politique fiscale des autorités locales, remet en question l'autonomie des collectivités décentralisées et implique un certain nombre d'institutions de l'État.

Les principales institutions concernées par cette problématique sont le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), le ministère de l'Intérieur, la Direction générale des impôts (DGI) et la collectivité communale⁷⁵⁹. Le MEF à travers la direction de l'inspection fiscale, la direction générale du budget ou encore les directions départementales, participe à l'élaboration des plans et programmes de développement. A ce titre, il participe à la détermination de la politique fiscale de l'Etat et des collectivités locales.

S'agissant du ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales, par le truchement du service « finance et fiscalité locales de la direction des collectivités territoriales », il exerce la tutelle de l'État sur l'administration locale. Quant à la Direction générale des impôts, par ses

⁷⁵⁸ Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.271

⁷⁵⁹ Liste complète des institutions, voir MICT & USAID/LOKAL, *Recueil des textes normatifs entourant l'action locale*, Op.cit., p.184

directions départementales et son service de contentieux fiscal, elle assure l'établissement, la liquidation, le contrôle et recouvrement de tous impôts, taxes, contributions et droits établis pour le compte du trésor public ou pour le compte des administrations territoriales.

En réalité, les collectivités territoriales ne disposent pas de liberté quant à la gestion de la fiscalité locale et/ou du système financier local. La forte présence de nombreux acteurs dans la gouvernance de la politique fiscale des structures territoriales décentralisées, entraîne un manque d'engagement et d'implication des administrations locales (municipales) dans la conception et le développement des politiques fiscales territoriales. En conséquence, cela favorise et renforce le monopole dont dispose l'État sur le pouvoir fiscal local.

Cependant, dans un système décentralisé, les responsabilités des acteurs locaux dans le domaine fiscal sont incontestablement accrues. C'est d'ailleurs ce que constate Jean-Michel Uhaldeborde lorsqu'il considère que « le fondement essentiel de la spécialisation fiscale réside dans la transparence des choix fiscaux, condition d'une meilleure identification des responsabilités locales et donc d'exercice du contrôle démocratique sur les décideurs locaux »⁷⁶⁰.

2.- La monopolisation du pouvoir fiscal local par l'État

Au niveau de certains États décentralisés, le pouvoir fiscal des collectivités territoriales est notablement important. Au Brésil par exemple, ce pouvoir se concrétise par une forte autonomie des pouvoirs municipaux qui se traduit par un impôt local entièrement décidé et voté au niveau local. Par contre, dans d'autres pays, la situation n'est pas identique. En Haïti, l'autonomie accordée au pouvoir local a peu d'importance et/ou de signification. Le pouvoir fiscal local comme l'un des éléments qui caractérisent l'autonomie financière des collectivités locales est complètement monopolisé par l'État. Cette monopolisation est effective tant dans la détermination, la création, que dans la perception des taxes et impôts locaux.

Du point de vue des activités portant détermination et création des taxes et impôts locaux, le pouvoir reste et demeure propre à l'État. Les collectivités locales apparaissent faiblement représentées. En effet, « la définition des taxes locales, de leur assiette, de leur base, des

⁷⁶⁰ Jean-Michel Uhaldeborde, *Autonomie financière et modernisation fiscale*, In Institut des Villes, *Villes et réformes des finances locales*, Op.cit., p.25

catégories imposables est du ressort de l'État, à travers les lois »⁷⁶¹. La seule marge de manœuvre des pouvoirs locaux réside dans la fixation des montants et des taux de taxation. Mais là-encore, ils n'ont pas une liberté absolue car leur pouvoir fiscal s'exerce dans les limites fixées par la loi avant d'être approuvées par les assemblées locales⁷⁶².

Cependant, nombreux sont des auteurs et spécialistes qui pensent qu'un véritable pouvoir financier au profit des collectivités locales implique la définition d'une vraie politique fiscale locale. Catherine Logeat affirmait à cet effet que « l'autonomie fiscale est un principe fort de la libre administration des collectivités territoriales. Elle se traduit par la possibilité de ces collectivités à définir elles-mêmes, ou au moins dans une certaine mesure, les taux et assiettes d'imposition qui formeront leurs ressources propres »⁷⁶³.

Quant à Yves Courchesne, il précise qu'« une véritable autonomie financière signifie que les municipalités ou encore les administrations locales doivent avoir les pouvoirs de décision et de taxation nécessaires à l'accomplissement de leur vocation, orientée vers la satisfaction des besoins légitimes de leurs contribuables »⁷⁶⁴.

Dans tous les cas, « les collectivités décentralisées ne disposent d'aucune compétence dans le processus de la décision fiscale »⁷⁶⁵. En outre, « elles n'ont pas la capacité de créer ou de modifier les impôts ni d'en assurer le recouvrement »⁷⁶⁶. Toutefois, cette situation ne date pas d'aujourd'hui. En effet, la Constitution de 1987 a hérité une situation qui remonte à l'occupation américaine et à la création, en 1924, de la Direction générale des impôts (DGI) qui a le pouvoir absolu de collecter ou de recouvrer les taxes et impôts pour l'État et les instances locales. Les collectivités territoriales sont donc complètement soumises à l'État.

Pour certains, le rôle de l'État dans l'exercice du pouvoir fiscal au niveau local est essentiel. Pour d'autres comme Agnès Sauviat, il constitue un obstacle portant atteinte au principe de

⁷⁶¹ Art 131, décret du 1^{er} février 2006 portant le cadre général de la décentralisation

⁷⁶² Ibid

⁷⁶³ Catherine Logeat, cité par Tony Jouzel, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, Op.cit., p.103

⁷⁶⁴ Yves Courchesne, Introduction : *Ville et autonomie financière : cas de la Ville de Québec*, In Danièle Bordeleau (dir.), *Les finances locales, moteur du développement*, Op.cit., p.18

⁷⁶⁵ Jocelmerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.117

⁷⁶⁶ Ibid

l'autonomie financière des collectivités locales. Selon l'auteur, « pour un plein exercice de la libre administration locale, il est nécessaire que les collectivités territoriales puissent « arbitrer sans contrainte étatique ou technique leurs choix financiers [...] sans que pèsent des incertitudes anormales sur le niveau de ressources »⁷⁶⁷. En Haïti, la logique de décentralisation financière consistant à rechercher une meilleure harmonisation entre le système financier des collectivités locales au travers la fiscalité locale et le niveau de responsabilité des dites collectivités, est encore inopérante.

S'agissant des activités liées à la perception des taxes et impôts locaux (CFPB, patente...), les collectivités n'ont pas de responsabilité directe dans le prélèvement de leurs recettes. Cette opération est assurée par la direction générale des impôts qui s'occupe en même temps des impôts de l'État. Signalons que le manque d'intérêt et d'attention de la DGI dans la perception des taxes et impôts locaux ainsi que sa négligence, engendrent souvent des pertes considérables pour les collectivités locales spécialement les communes. Au regard de cette situation, nous pensons que Michel Bouvier a eu raison d'écrire que « malgré l'attention particulière que méritent les impôts locaux dans un système fiscal, d'un pays à l'autre [...], leurs fonctions ne sont pas toujours appréciées à leur juste valeur »⁷⁶⁸.

A partir de ce constat, on peut s'interroger sur la contribution effective des collectivités locales au bien-être de la population locale quand on sait que la fiscalité locale, est à la fois, « un moyen efficace de financer le développement, une voie d'accès privilégiée à une responsabilisation de la gestion publique et un élément clef de la démocratie de proximité »⁷⁶⁹. En effet, la confiscation du droit fiscal local, si elle apparaît nécessaire pour le pouvoir central, en revanche elle rend inadapté la politique fiscale des pouvoirs locaux.

II.- Une politique fiscale locale inadaptée

D'une manière générale, la fiscalité ne peut être considérée d'un point de vue purement instrumental, car elle est un fait social et politique, et ce dans le sens où elle participe d'une

⁷⁶⁷ Agnès Sauviat, *l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe*, Op.cit., p.176

⁷⁶⁸ Michel Bouvier, *les finances locales* (14^{ème} édition), Op.cit., p.108

⁷⁶⁹ Michel, Bouvier, *Les Finances locales* (15^e édition), Op.cit., p.115

manière d'organiser la vie en société [...] ⁷⁷⁰. En matière de décentralisation, elle représente une pièce incontournable du puzzle financier local ⁷⁷¹. A cet égard, elle intervient comme un moyen de financement des biens publics locaux divisibles ⁷⁷².

En Haïti, la politique fiscale de décentralisation engagée depuis des années semble restée pour l'heure inaccessible. Si la gestion des collectivités infra étatiques suppose des ressources financières propres, dont des ressources provenant de la fiscalité locale, l'histoire n'a pas encore donné de réponse à l'une des questions fondamentales portant sur la décentralisation territoriale haïtienne: la recherche de l'autonomie fiscale des administrations locales décentralisées.

Dans le cadre de la politique de décentralisation, le transfert d'impôts de l'État aux collectivités territoriales et la responsabilité fiscale qui l'accompagne, doit permettre aux collectivités locales de financer une action décentralisée efficace, équitable et concourir à un aménagement équilibré du territoire ⁷⁷³. En Haïti, le constat est très sombre. Les impôts, taxes et d'autres droits de l'État transférés aux institutions décentralisées, ne constituent qu'une fiscalité locale en désespérance (A), et créent un handicap pour les pouvoirs publics locaux de pouvoir trouver des ressources propres (B) pour exercer leurs compétences.

A.- Une fiscalité locale en désespérance

Pour apprécier cette réalité, il suffira de démontrer, dans un premier temps, la faiblesse structurelle des taxes et impôts locaux dont peuvent disposer les collectivités locales dans le système fiscal (1). Dans un second temps, il importe de mettre en évidence les insuffisances l'assiette de la fiscalité locale (2).

⁷⁷⁰ Ibid., pp.41-42

⁷⁷¹ Marie-Jacqueline Marchand, *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Op.cit., p.34

⁷⁷² Ibid

⁷⁷³ Ibid

1.- La faiblesse structurelle des taxes et impôts locaux

En Haïti, comme dans d'autres États décentralisés, l'existence d'une catégorie de taxes, d'impôts et de droits ou encore d'une politique fiscale locale, occupe une place stratégique dans la définition des politiques publiques locales. Toutefois, si dans certains États, le niveau global des taxes et impôts locaux est considérablement important, dans le cas d'Haïti, ces dispositifs sont relativement faibles.

Pour certains auteurs et anciens responsables politiques comme Jean Arthuis « autant de fois le poids de la fiscalité locale est nécessairement accru pour les responsabilités des collectivités locales, cela rend le contribuable local plus sensible à l'impact fiscal des décisions »⁷⁷⁴. Pour sa part, Marie-Jacqueline Marchand pense que « le financement fiscal de l'action locale doit fournir aux collectivités locales l'autonomie financière leur permettant d'alimenter leurs budgets et d'adapter leurs moyens de financements aux dépenses requises par l'exercice de leurs compétences respectives »⁷⁷⁵.

L'État haïtien applique une conception notablement différente de la fiscalité locale. En effet, les collectivités locales sont privées d'un pouvoir réel en matière fiscale. En termes de fonctionnalité et de représentativité, les recettes locales (municipales) totales ne représentent que 1,7 % des recettes fiscales globales⁷⁷⁶. Par contre, dans d'autres pays de la région, la part des institutions locales dans les recettes fiscales est beaucoup plus importante. En Colombie par exemple, la participation des pouvoirs locaux dans les recettes totales du pays, représente 24% et au Brésil, elle est de 18%⁷⁷⁷.

De fait, la décentralisation prônée par la Constitution du 29 mars 1987 reste très limitée. Sur le plan fiscal, elle reste un enjeu majeur pour les collectivités locales. En effet, « une réelle décentralisation des ressources fiscales reste le principal obstacle pour une mise en œuvre

⁷⁷⁴ Jean Arthuis / Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *La modernisation et la transparence des finances locales : enjeux et moyens de la démocratie locale*, Les Editions de Bercy (Colloques du 10 octobre 1996), Paris, France, 1997, p.15

⁷⁷⁵ Marie-Jacqueline Marchand, *L'économie de la décentralisation : un enjeu financier pour les collectivités locales*, Op.cit., p. 33

⁷⁷⁶ Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Nancy Lozano-Gracia et Marisa Garcia Lozano Editors, janvier 2018, p.15

⁷⁷⁷ Ibid., p.187

concrète de la décentralisation en Haïti »⁷⁷⁸. Sur le plan pratique et en matière d'autonomie, l'autonomie financière ne s'entend que si la fiscalité locale l'emporte sur la part des dotations en provenance du budget de l'État⁷⁷⁹.

S'agissant du cas haïtien, rares sont des administrations locales (et en particulier des communes) qui ont des ressources fiscales locales supérieure aux dotations de l'État. Ce tableau présente une analyse comparative, pour l'exercice 2002-2003, des montants des taxes, impôts, droits et autres collectés par l'ensemble des collectivités municipales de chaque département du pays, aux allocations de l'État.

Tableau 8⁷⁸⁰ : La représentation des taxes et impôts communaux collectés par département 2002-2003 (en gourdes)

Départements (communes)	Ressources fiscales annuelles	Allocations de la CFGDCT	Ressources de l'exercice
L'Ouest	62 502 997	36 050 988	98 550 585
Nord	7 181 433	12 646 500	19 827 933
Sud	3 051 338	11 047 500	14 098 838
Nord'Ouest	1 236 639	6 150 000	7 386 639
Nord'Est	1 027 644	8 554 500	9 582 144
Centre	1 013 794	7 378 500	8 392 294
Sud'Est	2 042 511	6 144 000	8 186 511
Artibonite	6 620 318	9 664 500	16 194 818
Grande-Anse	1 032 704	7 302 000	8 334 704
Nippes	567 715	3 891 000	4 548 715

⁷⁷⁸ Ibid., p.192

⁷⁷⁹ Stéphanie Damarey, *Finances publiques : Finances de l'Etat, Finances locales, Finances sociales et Finances européennes* (2^e édition), Op.cit., p.102

⁷⁸⁰ Ces chiffres sont basés sur des données tirées de la DGI

En analysant ce tableau on constate que les impôts, taxes, droits et autres ressources fiscales perçues par les collectivités décentralisées sont quantitativement peu significatifs. A l'exception des communes du département de l'Ouest qui ont collecté des recettes fiscales supérieures aux dotations de l'État (62 502 997 gdes = 1 225 549€ contre 36 050 988 gdes = 706 883€), tous les autres départements sont dans la même situation. D'ailleurs, une récente étude de la Banque Mondiale a permis de relever le rôle prédominant du département de l'Ouest dans la collecte des recettes locales. Selon cette étude, 98% des taxes perçues par la DGI au niveau communal proviennent de la région métropolitaine de Port-au-Prince. Sur cette échelle, la commune de Delmas se trouve en tête de liste avec 37%, suivie par Pétiyon Ville et Port-au-Prince avec respectivement 21 et 20%⁷⁸¹.

En poursuivant l'analyse, on s'aperçoit qu'en termes de représentativité régionale ou départementale, la situation est beaucoup plus décevante d'un département à l'autre. L'exemple est de plus en plus visible au niveau du département des Nippes. Avec ses onze communes et une strate démographique communale située entre 17 000 et 62 528 habitants⁷⁸², il a comptabilisé la somme de 567 715 gdes = 11 132€ (avec 1€=51gdes).

En réalité, le niveau des ressources fiscales locales est limité. D'une part, parce que des impôts dits locaux, établis depuis des décennies, sont loin de générer des ressources suffisantes permettant de répondre aux charges de plus en plus lourdes des collectivités locales⁷⁸³ (tableau 9). D'autre part, parce que l'État a gardé la plus grande part des recettes fiscales et n'a pas transféré suffisamment d'impôts et taxes aux entités territoriales (tableau 10)

⁷⁸¹ Banque Mondiale, Op.cit., p.195

⁷⁸² Voir MEF/ Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatiques (IHSI), *Population totale de 18 ans et plus*, mars 2015, pp.71-74

⁷⁸³ Jocelerme Privert, *Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis*, Op.cit., p.117

**Tableau 9⁷⁸⁴ : La part des recettes locales recouvrées pour l'exercice fiscale 2013-2014
(en millions de gdes)**

Nomenclature des impôts, taxes...	Montants perçus
CFPB	287 450 480
Patente	214 700 154
Droit de numérotage	235 257
Permis de construire	
Droit d'alignement	1 016 963
Droit d'épave	497 875
Certificat de vente de bétail	438 469,42
Matériaux et denrées sur la voie publique	60 639
Droit échoppes et tonnelle	756 792,15
Taxe d'étalonnage	212 753,50
Permis d'inhumer	1 199 868
Autres	10 731 884, 34
Total	517 301 136,56 = 8 918 985,11€ (avec 1€=58 gdes)

Tableau 10⁷⁸⁵ : Répartition des ressources entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux pour l'exercice fiscale 2014-2015 (en millions de gdes)

	Ressources locales			
Ressources totales/ pouvoir central	FGDCT	DGI	Droits et autres	Total
76 639	647	942	60	1 649

⁷⁸⁴ Banque Mondiale, Op.cit., p.194

⁷⁸⁵ Ibid., p.193

L'analyse de ces deux tableaux permet de souligner plusieurs enjeux liés à la faiblesse des taxes et impôts locaux.

Dans le premier tableau, on peut constater une concentration des ressources fiscales sur la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et la patente. En effet, selon le rapport de la Banque mondiale⁷⁸⁶, la part de la CFPB est d'environ 86% et la patente 10%. S'agissant des autres taxes, impôts, droits et autres, ils n'apportent que 4% et sont classés comme des sources de très faible rendement. Ainsi que le démontrent Fritz Deshommes⁷⁸⁷, Gelin I. Collot⁷⁸⁸ et Jocelerme Privert⁷⁸⁹, ils constituent en des impôts et des taxes « de nuisance » qu'il faut réformer ou éliminer.

Dans le second tableau, on constate que le partage des ressources fiscales entre l'État et les collectivités locales n'est pas équitable. Sur un même exercice fiscal, alors que l'État accumule 76 639 000 gourdes (1 31 362,06€), l'ensemble des administrations territoriales (140 communes) recouvre un total de 1 649 000 gourdes (28 431,03€) de recettes fiscales. A ce sujet, les experts de la Banque Mondiale ont décrit une situation qui ne permet pas l'action des pouvoirs locaux. Pour eux, « le système de financement fiscal en place ne fonctionne pas à l'avantage des gouvernements locaux : non seulement les niveaux de recettes sont trop bas pour répondre à la demande en infrastructures et en services publics, mais les possibilités d'augmentation des recettes sont biaisées et laissent peu de marge de manœuvre pour accéder à des ressources financières adéquates »⁷⁹⁰.

D'une manière générale, outre la CFPB et la patente, les autres taxes et impôts locaux, ont peu d'importance. Les quatre tableaux ci-dessous, présentent quelques exemples de la situation.

⁷⁸⁶ Ibid., p.195

⁷⁸⁷ Voir Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Op.cit., p.97

⁷⁸⁸ Voir Gelin I. Collot, *Traité de droit fiscal : Contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Op.cit., pp.377-378

⁷⁸⁹ Voir Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.273

⁷⁹⁰ Banque Mondiale, Op.cit., p.195

Tableau 11⁷⁹¹: tableau récapitulatif (exercice fiscal 2014-2015), commune du Cap-Haïtien

Prévision			Réalisation	
	Patente	CFPB	Patente	CFPB
Ex. 14-15	5 759 643	30 000 000		
Octobre 2014			40 883. 54	2 404 092.55
Novembre 2014			8984 543.95	1 341 846.88
Décembre 2014			728 907.05	2 310 365.93
Janvier 2015			177 281.02	2 007 495.57
Février 2015			112 192.47	4 918 675.87
Mars 2015			298 044.47	8 787 698.42
Avril 2015			312 074,58	4 278 537.03
Mai 2015			40 754.98	873 820
Juin 2015			69 790.15	1 672 423.73
Juillet 2015			176 628.01	2 052 378.09
Aout 2016			132 169.84	1 671 529.98
Septembre 2015			-----	2 962 827.53
Total			2 973 270.06	35 281 691.55
Grand total			38 254 961,6= 524 040,57€ pour 1€= 73 gourdes	

⁷⁹¹ Mairie du Cap-Haïtien, service des ressources fiscales, rapport de l'exercice fiscal 2014-2015

Tableau 12⁷⁹²: recettes fiscales prévisionnelles de la mairie de Quartier Morin (exercice 2014-2015)

	Budget 2012-2013	Budget 2014-2015
CFPB	352 613.00	528 925.00
Patente	500 000.00	500 000.00
Permis d'inhumer		
Concession de terrain cimetière	30 000.00	53 635.00
Droit d'alignement		
Etalonnage		
Epave		
Matériaux sur la voie publique		
Certificat de vente de bétails		
Echoppes, tonnelles, ajoupas		
Total	882 613.00=12 090,58 €	1 082 560.00= 14 829,58 €

Tableau 13⁷⁹³: recettes fiscales prévisionnelles de la mairie de l'Acul du Nord (exercice 2014-2015)

	Budget 2011-2012	Budget 2012-2013	Budget 2013-2014
CFPB	50 000.00	100 000.00	50 000.00
Patente	2 000.00	5 000.00	15 000.00
Permis d'inhumer	10 000.00	30 000.00	30 000.00
Concession de terrain cimetière	5 000.00	5 284.00	20 000.00
Droit d'alignement	5 000.00	50 000.00	125 000.00

⁷⁹² Administration communale de Quartier Morin, *budget de l'exercice fiscal 2014-2015*, octobre 2014

⁷⁹³ Mairie de l'Acul du Nord, *budget de l'exercice fiscal 2014-2015*, octobre 2014

Etalonnage			
Epave			
Matériaux sur la voie publique			
Certificat de vente de bétails	10 000.00	50 000.00	150 000.00
Echoppes, tonnelles,			50 000.00
Total	82 000.00=1 123,28€	240284.00=3291, 56 €	89 0000=12191,78 €

Tableau 14⁷⁹⁴ : tableau récapitulatif des recettes fiscales de la mairie de Milot (exercice 2014-2015)

	Exercice 2013-2014	Exercice 2014-2015
CFPB	142 283.80	375 966.75
Patente	2 917.00	3 964.00
Concession de terrain (cimetière)	4 386.00	5 060.00
Autorisation de fonctionnement des organisations	3 250.00	4 250.00
Autorisation de fonctionnement des entreprises funéraires	2 000.00	
Autorisation de fonctionnement des poulaillers	500.00	
Droits d'affichage	9 000.00	8 750.00
Permis d'inhumer	21 700.00	49 750.00
Tonnelles, ajoupas	500.00	
Ventes aux enchères	1 750.00	4 950.00
Droit foncier sur les caveaux	7 000.00	5 000.00
Permis de construire	52 095.00	90 635.00
Redevances touristiques	112 750.00	180 000.00

⁷⁹⁴ Mairie de Milot, Rapport du service fiscal (exercice 2014-2015)

Services transports	8 500.00	5 250.00
Droit d'alignement	3 500.00	162.00
Ramassage des ordures	11 000.00	
Permis de fonctionnement		2 000.00
Total	365 131.00 = 5 001,794 €	735 737.75 = 10 078,57 €

Globalement, en prenant en considération le poids démographique⁷⁹⁵ de chacune des collectivités municipales haïtiennes, on peut s'interroger sur le niveau des taxes et impôts locaux eu égard les forts besoins de la population locale. En comparant la situation fiscale de ces collectivités territoriales (Cap-Haïtien, Quartier Morin, Acul du Nord et Milot), malgré leur fort poids démographique, avec celle de certaines collectivités locales françaises de taille démographique nettement inférieure, la différence est très importante quant aux ressources propres disponibles.

A Cesson-Sévigné, une commune de 16 206 habitants localisée dans le département de l'Ille-et-Vilaine, le produit total des impôts locaux prélevé s'élève à hauteur de 7 026 000 €⁷⁹⁶. A la ville de Le Rheu, une petite commune de 7 788 habitants de ce même département, les autorités locales ont comptabilisé un montant de 3 921 000 €⁷⁹⁷ recettes fiscales locales.

Cependant, à Cap-Haïtien (la deuxième ville d'Haïti), une commune de 274 404 habitants, le produit total des taxes et impôts locaux s'élève à 524 040 €⁷⁹⁸. En effet, de nos jours, la tendance est de dire que « nos communes sont trop pauvres et que, de ce fait, elles ne peuvent pas générer des revenus suffisants pour réaliser des actions significatives, notamment en matière de fourniture de services publics à la population locale »⁷⁹⁹.

⁷⁹⁵ Cap-Haïtien (274 404 hab.), Quartier Morin (27 359 hab.), Acul du Nord (55 908 hab.) et Milot (31 992 hab.). Ref. MEF/ IHSI, *Population totale de 18 ans et plus*, Op.cit., pp.23-74

⁷⁹⁶ Données fiscales et impôts, disponible sur : <https://www.lemonde.fr/bretagne/ille-et-vilaine,35/cesson-sevigne,35051/fiscalite/> (consulté le 16 novembre 2019)

⁷⁹⁷ Données fiscales et impôts, disponible sur : <https://www.lemonde.fr/bretagne/ille-et-vilaine,35/le-rheu,35240/fiscalite/> (consulté le 16 novembre 2019)

⁷⁹⁸ Revoir le tableau 11 du document

⁷⁹⁹ André Lafontant Joseph, *La mobilisation fiscale communale (la voie du développement des communes)*, Op.cit., p.16

2.- Les insuffisances de l'assiette fiscale locale

En Haïti, bien que la Constitution et la loi ont institué la libre administration et l'autonomie locale, mais l'autonomie financière dont jouissent les collectivités territoriales ne leur donne pas le pouvoir de définir des taxes et impôts locaux en particulier leur assiette et leur base. Comme nous avons souligné dans le point précédent, en vertu de l'article 131 du décret du 1^{er} février 2006 portant l'organisation et le développement des collectivités territoriales, l'État est le seul compétent dans ce domaine. Parler de l'assiette fiscale des collectivités et notamment des municipalités, c'est mettre en relief toutes les matières imposables au paiement des taxes et impôts locaux.

Dans la réalité, à travers le panorama réalisé sur les principaux impôts, taxes et d'autres dispositifs constituant les bases de la fiscalité locale, le constat de carence est patent. Outre la question de l'obsolescence de la majorité des législations fiscales applicables aux entités territoriales déjà évoquée, les assiettes sur lesquelles sont perçues les ressources locales sont, pour la grande majorité, incompatibles avec une autonomie réelle⁸⁰⁰, dévalorisées et aussi très souvent négligées. Il est possible de prendre deux exemples pour illustrer cette situation. Au sein de la commune du Cap-Haïtien, le recensement des immeubles fait état de 57 985 maisons enregistrées sur le « rôle fiscal »⁸⁰¹. En revanche, seulement 4 500 contribuables acquittent la CFPB. Au sein de la commune de Milot, le constat n'est pas différent. Sur 800 maisons recensées et enregistrées sur le rôle fiscal de la mairie, environ 66 paient la CFPB ».

Au niveau local, on constate prioritairement un problème de volonté politique et de compétences à la fois technique, administrative de la part des autorités locales pour se mobiliser et contraindre les contribuables à répondre à leur obligation fiscale. En réalité, les dirigeants locaux ne sont pas en mesure de gérer les ressources de leurs collectivités au profit exclusif de leur communauté. Cela nous rappelle l'idée de Louis C. Thomas qui soulignait que « les communes d'Haïti sont partiellement administrées parce que les conseils

⁸⁰⁰ Michèle Oriol, *L'utopie territoriale (rapport sur les collectivités territoriales et la décentralisation)*, Op.cit., p.11

⁸⁰¹ Répertoire des contribuables assujettis pour une année donnée à des impôts directs, avec indication de leur imposition individuelle. Réf : Guillien Raymond et Vincent Jean, *Lexique des termes juridiques*, 15ème édition Dalloz, Paris, 2006

municipaux ne sont pas représentatifs et ils ne peuvent arriver à maîtriser les affaires locales»⁸⁰².

Certes, les données statistiques montrent qu'il existe de vraies possibilités d'augmenter les recettes et d'élargir les assiettes fiscales des municipalités dans la plupart des départements du pays⁸⁰³. Mais, en l'absence d'un cadre juridique solide, les municipalités ne sont pas habilitées à augmenter substantiellement leur assiette fiscale, instituer de nouveaux impôts locaux et procéder au recouvrement⁸⁰⁴. Il s'agit ici d'une compétence exclusive du législateur. Malgré la situation dramatique du système fiscal des administrations locales, des solutions appropriées tardent encore à venir. Or, aucune politique décentralisatrice réelle ne peut être efficace si les collectivités n'ont pas les moyens de leur politique. Comme cela a pu être souligné : « un système de décentralisation plus efficace, qui est fiscalement responsable aura besoin de municipalités avec des sources de recettes locales plus importantes et plus solides »⁸⁰⁵. En Haïti, le système fiscal local est loin d'être un véritable instrument générateur de moyens financiers pour les collectivités décentralisées : il n'a pas permis aux pouvoirs publics locaux de trouver des ressources propres pour répondre aux besoins de la population locale.

B.- Des ressources propres locales introuvables

La vie d'une collectivité locale, et notamment la vie communale dépend largement des moyens dont elle peut disposer et en particulier des ressources propres mises à sa disposition⁸⁰⁶. S'agissant des collectivités territoriales haïtiennes, on peut faire le constat d'un cadre juridique fragmenté et fragile qui s'applique aux finances locales⁸⁰⁷. Sur le plan strictement fiscal, ce cadre juridique ne facilite pas la distribution des ressources propres aux gouvernements locaux⁸⁰⁸. Si on se réfère à des statistiques des années précédentes, comparées

⁸⁰² Louis Cornélius Thomas, *Administration Publique*, éd. Henri Deschamps, Port-au-Prince, Haïti, 1980, p.39

⁸⁰³ Voir Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Op.cit., p.201

⁸⁰⁴ Ibid., p.190

⁸⁰⁵ Ibid., p.214

⁸⁰⁶ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, 7^{ème} édition, Op.cit., p.184

⁸⁰⁷ Banque Mondiale, Ibid., p.190

⁸⁰⁸ Ibid

à celles des années récentes, les données ont montré qu'en matière fiscale ou de perception des recettes propres, les collectivités infra étatiques ont connu des périodes d'avancement et de recul. Le tableau qui suit, retrace la trajectoire des ressources internes accumulées par les pouvoirs locaux et leur représentation en pourcentage des dépenses.

Tableau 15⁸⁰⁹ : Ressources propres en relation avec les dépenses communales

Département	Recettes communales	Totales dépenses communales	Ressources propres /dépenses communales en %
Centre	616 337	9 778 268	6.30
Sud Est	757 546	8 356 573	9.00
Grande Anse	951 733	14 597 879	6.52
Nord Ouest	985 808	8 683 334	11.36
Nord	2 290 719	17 019 365	13.00
Nord Est	294 680	10 148 189	2.91
Moyenne			10.17

Schématiquement, si dans les années 1996-1997, la moyenne des ressources propres des institutions locales, est évaluée à 10.17%, elle est aujourd'hui à son niveau le plus bas. Comparativement à d'autres pays de l'Amérique Latine comme le Salvador ou la République Dominicaine, les ressources propres des collectivités locales haïtiennes représentent moins de 2% de leurs ressources⁸¹⁰.

De fait, une politique de décentralisation, qui traduit notamment par la mobilisation de ressources locales propres, peut constituer un facteur d'élargissement de l'espace budgétaire⁸¹¹. Dans le cas d'Haïti et sur ce point, le processus de décentralisation reste très faible. C'est ce que constate l'ancien Sénateur du département des Nippes et Président de la Commission « Intérieur et collectivités territoriales » au Sénat de la République, lorsqu'il

⁸⁰⁹ Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales, données de l'exercice 1996-1997

⁸¹⁰ Voir Banque Mondiale, Op.cit., p.205

⁸¹¹ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.36

soulignait que « la réalité financière locale aujourd’hui représente moins de 3% de la masse budgétaire de l’État avec des recettes locales propres n’atteignant même pas le milliard de gourdes (moins de 14 300 341,5€ pour 1€=69,9284 gourdes en 2016) »⁸¹². Selon le parlementaire, « il ne saurait y avoir de décentralisation réussie sans de véritables finances locales qui, au prix d’une adaptation et d’une inventivité, puissent développer pour l’ensemble des collectivités un socle de ressources propres ne dépendant ni des subventions des fonds communaux, ni des ressources rétrocédées à partir du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales »⁸¹³.

En France⁸¹⁴, la fiscalité locale représente une part essentielle des ressources propres des collectivités territoriales. Prise au sens le plus large, elle représente près de 60% des ressources des collectivités territoriales⁸¹⁵. Par exemple, en 2016⁸¹⁶, la fiscalité locale dans sa globalité s’est élevée à 135,1 Md€, contre 131,4 Md€ en 2015 (+ 2,9 %). S’y ajoutent 1,3 Md€ de ressources fiscales en section d’investissement, contre 1,1 Md€ en 2015.

La situation est toute autre en Haïti. Les ressources propres des collectivités locales ne leur garantissent pas l'autonomie financière. En analysant par exemple les ressources propres des communes de Quartier Morin (27 359 habitants), de l’Acul du Nord (55 908 habitants) et de Milot (31 992 habitants)⁸¹⁷ pour l’exercice fiscal 2014-2015 (qu’elles soient sous forme de prévision ou de réalisation concrète), avec des montants annuels respectifs de 1 082 560.00 gourdes (14 829,58 €), de 89 0000 gourdes (12 191,78 €) et 735 737.75 (10 078,57 €) ; on doit se demander comment ces administrations locales peuvent assurer leur fonctionnement et répondre aux besoins des usagers.

Les organismes territoriaux ne disposent qu’une autonomie apparente. En effet, selon Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier « l’autonomie n’est réelle que si la collectivité a des

⁸¹² Patrick Saint-Pré, les finances locales: Talon d’Achille de la décentralisation des collectivités Haïti [en ligne], disponible sur : <http://lenouvelliste.com>, article écrit et publié dans le cadre de la 6^e édition du sommet international sur la finance d’avril 2016

⁸¹³ Ibid

⁸¹⁴ André Roux (dir.), *Les finances publiques*, Op.cit., p.215

⁸¹⁵ Ibid., p.225

⁸¹⁶ Ministère de l’intérieur/ Ministère de la cohésion des territoriales/Direction générale des collectivités territoriales, *Les collectivités locales en chiffres*, 2018, p.56

⁸¹⁷ Revoir les tableaux 12, 13 et 14 du document

recettes propres abondantes telles que les recettes domaniales ou les impôts librement levés »⁸¹⁸. Dans le même sens, pour Marie Jacqueline Marchand, l'autonomie implique la décentralisation des sources de financement⁸¹⁹. A cet égard, « les collectivités locales de tous les niveaux doivent bénéficier des ressources fiscales suffisamment prévisibles pour établir leurs budgets, leurs choix dépensiers et leurs choix de financement, avec la moindre incertitude possible »⁸²⁰.

En Haïti, alors même que les collectivités territoriales jouent un rôle primordial tant dans l'organisation du territoire que dans la fourniture des services publics locaux, dans de nombreux cas, elles sont restées inactives et dysfonctionnelles⁸²¹ par manque de ressources propres.

Etant dépourvue de ressources propres, la collectivité ne peut effectuer aucune dépense sans autorisation. Parallèlement, si elle est chargée de lourdes dépenses obligatoires, il n'y aura plus d'autonomie réelle⁸²². Au final, elle n'a pas plus de liberté qu'un particulier n'ayant aucune ressource personnelle et dont les moyens d'existence dépendent de la bonne volonté d'un bailleur de fonds qui entend en contrôler étroitement l'emploi⁸²³. Cela constitue un véritable frein à l'autonomie de gestion des gouvernements locaux car l'autonomie de gestion est le fait de « disposer des moyens propres suffisants, c'est-à-dire, au moins, d'alimenter par des ressources propres un budget propre [...] »⁸²⁴.

Ainsi, la situation fiscale des collectivités décentralisées d'Haïti reste un enjeu majeur : sans véritables recettes fiscales, les pouvoirs publics locaux ne peuvent prendre en charge leur propre développement. Par conséquent, ils doivent pouvoir disposer des ressources propres adéquates, seul moyen de contrecarrer un système de financement dégradé.

⁸¹⁸ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, Op.cit., p.176

⁸¹⁹ Marie-Jacqueline Marchand, *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Op.cit., p.34

⁸²⁰ Ibid., p.35

⁸²¹ Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Op.cit, p.190

⁸²² Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Op.cit., p.176

⁸²³ Ibid., p.177

⁸²⁴ Jean-Bernard Auby et al., *Droit des Collectivités locales*, 6^{ème} Edition (mise à jour), Op.cit., p.83

Section 2.- Un financement local dégradé

En effet, l'un des objectifs de la décentralisation consiste à accorder davantage de liberté budgétaire aux collectivités territoriales au moyen de diverses catégories de ressources internes et externes afin de faciliter la prise en charge financière de l'offre des biens publics⁸²⁵. Au plan externe, cette liberté suppose l'existence de ressources classiques de financement des collectivités territoriales, c'est-à-dire des ressources non fiscales, qui représentent « un ensemble hétérogène formé, entre autres, par les dotations et subventions de l'État, les péréquations, les compensations et l'emprunt »⁸²⁶. En Haïti, ces formes de financement sont totalement aléatoires et ne génèrent pas de flux financiers importants pour les collectivités locales. En effet, il apparaît que les sources de financement des collectivités locales sont notoirement inefficaces (I). Par ailleurs, cette inefficacité se combine avec une très grande complexité financière (II).

I.- Des sources de financement inefficaces

L'inefficacité de ces sources de financement est visible aussi bien dans la faiblesse des concours financiers externes (A) que par l'ignorance de certains dispositifs juridiques utilisés dans d'autres États décentralisés (B).

A.- La faiblesse des concours financiers externes

Les finances locales sont en partie fondées sur un système de donation, de transfert et de subvention (1). En outre, il apparaît que l'emprunt constitue un dispositif juridique difficile à exploiter par les collectivités locales (2).

⁸²⁵ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.31

⁸²⁶ Gil Desmoulin, *Leçons des Finances Publiques*, Op.cit., p.243

1.- Des finances locales fondées sur un système de dotation, de transfert et de subvention

Les dotations de l'État sont prévues par la loi du 20 août 1996⁸²⁷ créant les « Contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (CFGDCT) », complétant la loi du 28 mai 1996⁸²⁸ portant création d'un fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT). Pour Fritz Deshommes, ce fonds a été institué pour « permettre d'assurer d'une part, l'autonomie des collectivités territoriales et d'autre part, favoriser l'implication de ces dernières dans le développement local »⁸²⁹. Il s'agit d'un ensemble de droits internes dont la liquidation et la perception sont liées à celles d'autres impôts et taxes de l'État sous la responsabilité de la DGI et de la Douane. Ils sont assis, entre autres, sur les parquets de cigarettes (20% du prix de vente), les primes d'assurance (5%) ; les plaques d'immatriculation de véhicules (20 gdes, équivalent à 0,1904€) ; les billets d'avion (25 gdes= 0,2380€), les montants gagnés à la loterie ou tous autres jeux et paris assimilés (5%), les appels téléphoniques (8 gdes = 0,0761€ par appel)⁸³⁰.

En France, les transferts d'impôts aux collectivités locales et les dotations de l'État ont pour objectif de compenser l'augmentation des dépenses, engendrée par les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, mais également les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux décidés au plan national⁸³¹. A cet égard, de nombreux réseaux financiers drainent les deniers publics de l'État vers les régions, départements et communes⁸³². L'analyse de ces réseaux permet d'apprécier la réalité de la décentralisation. Ces transferts et dotations sont des aides destinés à accompagner les collectivités locales à réaliser les équipements d'utilité collective qui entrent dans leur domaine de compétence⁸³³. Elles se concrétisent par des dotations pour le fonctionnement, les

⁸²⁷ Loi du 20 août 1996 créant la Contributions au Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales" (C.F.G.D.C.T.), Le Moniteur No. 64-A, 26 Septembre 1996

⁸²⁸ Loi du 28 mai 1996 portant création d'un fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT), Le Moniteur no 52, 18 juillet 1996

⁸²⁹ Fritz Deshommes, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Cahiers, Op cit, p.88

⁸³⁰ Art. 3, Loi du 20 août 1996 créant la Contributions au Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales" (C.F.G.D.C.T.)

⁸³¹ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.04

⁸³² Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, 7^{ème} édition, Op.cit., p.16

⁸³³ Jean Cruzel, *Finances publiques et pouvoir local*, Op.cit., p.54

acquisitions d'équipements et immobiliers, les travaux de constructions ou d'aménagement et le financement des transferts de compétences. En 2018, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 104,8 Md€, en hausse de + 4,9 % par rapport à 2017⁸³⁴.

En Haïti, les contributions financières de l'État aux collectivités locales notamment aux municipalités ont une unique mission, celle de couvrir prioritairement les salaires du personnel des services administratifs et les indemnités des élus locaux⁸³⁵ et dans une moindre mesure d'assurer le fonctionnement des Conseils d'administration des sections communales (CASEC), des mairies, des assembles territoriales et des conseils départementaux⁸³⁶. Cependant, en raison de la faiblesse des ressources financières propres des collectivités territoriales, les autorités locales utilisent les contributions financières de l'État pour non seulement assurer le fonctionnement de leur administration (paiement des salaires), mais également fournir des services aux usagers.

Traditionnellement, dans certains États unitaires et décentralisés comme en France, l'essentiel des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales proviennent du prélèvement sur les recettes de l'État [...] ⁸³⁷. En Haïti en revanche, ce sont les droits et impôts prélevés sur le territoire des collectivités locales et notamment des communes et qui leur sont retournés mensuellement sous forme de dotation. On peut se questionner sur la nécessité d'une telle opération quand on sait que dans d'autres États, les collectivités locales prélèvent leurs propres impôts et les contributions financières de l'État ne sont que des ressources complémentaires.

Sur ce point, l'analyse de certaines données sur l'évolution financière des collectivités locales et en particulier des municipalités, a permis de constater que la part des contributions du pouvoir central (via la contribution au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales en particulier) dans les budgets locaux, est nettement supérieure aux ressources locales propres. Sur ce sujet, l'étude des experts de la Banque Mondiale révèle que les

⁸³⁴ Ministère de l'intérieur/ Ministère de la cohésion des territoriales/Direction générale des collectivités territoriales, *Les collectivités locales en chiffres*, Op.cit., p.68

⁸³⁵ Art.5, Loi du 20 août 1996 créant la Contributions au Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales" (C.F.G.D.C.T.)

⁸³⁶ Art.4, Ibid

⁸³⁷ Gil Desmoulin, *Leçons des Finances Publiques*, Op.cit., p.243 ; Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, Op.cit., p.16

dotations de l'Etat représentent la source la plus importante des recettes totales des collectivités communales⁸³⁸. Pour appuyer leur point de vue, ils ont analysé, dans le tableau ci-dessous et sur trois exercices fiscaux, les recettes totales de la municipalité de l'Acul du Nord dans le département du Nord.

Tableau 16⁸³⁹ : Représentation des dotations de l'État dans les recettes de la municipalité de l'Acul du Nord (département du Nord)

Acul du Nord			
Recettes	2013-2014	2014-2015	2015-2016
CFPB	97 378	108 797	139 884
Patente	1704	1120	2952
Total reçu de la DGI	123 822	213 167	197 736
FGDCT	5 713 875=\$132 880 USD	5 713 875= \$121 571 USD	5 713 875=\$100419 USD
Transferts extraordinaires	285 000	175 000	510 000
Recettes collectées par la commune	347 163	436 050	293 925
Recettes totales	6 568 942= \$152 766 USD	6 720 009=\$142 978 USD	6 858 372=\$120533 USD

A partir de ces chiffres, on a pu remarquer que les dotations de l'État représentent plus de 80% des ressources locales. A l'exception des grandes communes de la zone métropolitaine de Port au Prince⁸⁴⁰ et quelques autres communes_chef lieu de certains départements_ comme le Cap-Haïtien, cette situation est généralisée. Signalons que malgré la forte présence de l'État, le montant des dotations du gouvernement central reste très marginal par rapport aux besoins des collectivités et affecte la capacité des autorités locales à fournir des services au

⁸³⁸ Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Op.cit., p.199

⁸³⁹ Ibid

⁸⁴⁰ Delmas, Pétion Ville, Port-au-Prince, Carrefour, Tabarre...

niveau local⁸⁴¹. En 2015⁸⁴², l'allocation par habitant du fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FDGCT) avoisinait des chiffres de 0,3 à \$2,23 USD par rapport aux besoins estimés à environ \$10 USD par habitant. Aujourd'hui, la situation est d'autant plus critique que les pouvoirs locaux ne peuvent ni planifier, ni financer et mettre en œuvre les actions relevant de leurs compétences.

Exerçant une fonction à la fois stratégique et opérationnelle⁸⁴³, les collectivités territoriales (notamment les communes), sont de plus en plus sollicitées par la population pour la prise en charge de services de proximité. Par contre, elles se retrouvent le plus souvent désarmées et incapables de développer, sous la direction des élus locaux, des politiques publiques locales permettant de répondre aux besoins de la population et de porter le développement souhaité par les communautés⁸⁴⁴. Sur le plan financier, ce désarmement est aussi lié à la faiblesse des allocations de l'État.

En principe, les dotations budgétaires sont créées ou renforcées pour aider les collectivités publiques à faire face aux charges résultant de leurs compétences⁸⁴⁵. Or, en Haïti, elles ne donnent même pas la possibilité aux pouvoirs locaux d'assurer la rémunération de leur personnel voire d'assumer des lourdes responsabilités qui leur sont attribuées. Cette situation est d'autant plus grave pour certaines collectivités municipales comparativement à d'autres, comme Delmas, Pétion Ville, Port-au-Prince, Cap-Haïtien, qui ont une capacité financière propre.

Dans tous les systèmes décentralisés, les transferts et subventions de l'État représentent une ressource financière indispensable pour les collectivités territoriales qui permet également de renforcer le lien entre le citoyen et les institutions publiques car « lorsque l'État procède à la

⁸⁴¹ Banque mondiale, Op.cit., p.190

⁸⁴² Ibid

⁸⁴³ MICT /Direction des collectivités territoriales (DCT), *Programme de modernisation des administrations communales*, août 2018, p.1

⁸⁴⁴ Ibid

⁸⁴⁵ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, Op.cit., p.16

dépense publique, en particulier lorsqu'il s'agit de dépenses de transfert, il agit au nom de tous les contribuables qui se trouvent impliqués dans une solidarité forcée mais réelle »⁸⁴⁶.

Sur le plan quantitatif, deux types de transferts de l'État aux collectivités décentralisées, sont créés dans le cadre du décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales : « des transferts ordinaires et des transferts extraordinaires ou subventions »⁸⁴⁷.

En application des dispositions du décret de 2006 (art.142), les transferts ordinaires se divisent en transferts administratifs et transferts conditionnels. Les transferts administratifs servent à équilibrer le budget de fonctionnement des collectivités. Leur utilisation est libre de contrainte et relève du pouvoir discrétionnaire local tout en étant conforme aux normes et aux procédures fixées par la loi (art.143). En ce qui concerne les transferts conditionnels, ils sont liés à l'octroi ou au transfert d'une compétence par l'État aux collectivités territoriales, dans le cadre de la fourniture d'un service ou de la réalisation d'un investissement pour lesquels les moyens propres des collectivités sont insuffisants. Leur utilisation exige la stricte conformité à l'usage préétabli. Une partie de ces transferts est affectée à la réalisation des projets d'infrastructures et une autre partie sert à la couverture des charges récurrentes (art.144).

Quant aux transferts extraordinaires ou subventions, ils comprennent, entre autres, les subventions complémentaires, les subventions compétitives et les subventions ad hoc ou d'urgence (art. 145). En vertu de l'article 146 dudit décret, les subventions complémentaires sont celles qui exigent des gouvernements locaux la couverture d'une partie du financement à investir dans les programmes et activités concernés sur le modèle du principe d'additionnalité souvent exigé dans l'utilisation des fonds européens.

Dans le cas des subventions compétitives, différentes collectivités éligibles soumettent à l'État des propositions, requêtes ou projets qui répondent à des critères préétablis, et sont en compétition entre elles. A cet effet, un montant déterminé est ainsi alloué aux collectivités ayant soumis les meilleures propositions (art.147).

⁸⁴⁶ Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin, *Quelle solidarité financière dans l'Union Européenne ? In : pour un droit commun de l'environnement*, mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2005, p.1594

⁸⁴⁷ Art.141, décret 1er février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales

Enfin, on retrouve les subventions ad hoc ou d'urgence qui permettent au pouvoir central d'allouer des ressources financières pour des circonstances exceptionnelles et en cas de catastrophe naturelle et de désastre (art.148).

Toutefois, il est à souligner que, du point de vue pratique, ces dispositions juridiques ne sont véritablement mises en œuvre. Ces transferts et subventions ne sont pas priorisés. On retrouve de préférence des transferts qui sont donnés particulièrement aux communes de manière irrégulière, soit durant les périodes carnavalesques, les fêtes patronales ou en cas de catastrophe naturelle et de désastre.

Pour régulariser et réglementer cette situation, le législateur a voté en 2011 la loi portant la création du plan stratégique de développement d'Haïti (PSDH)⁸⁴⁸. Ce plan permet de créer dans la loi budgétaire des fonds locaux de développement gérés par le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales. Ces fonds prévoient une subvention d'un montant de 10 000 000 de gourdes (soit 93 457,9439€ pour 1€= 107 gourdes) à chaque commune, sauf les communes de la région métropolitaine et 1 000 000 de gourdes (soit 9 345,7943€) par section communale pour chaque exercice fiscal. Par contre, l'État n'est jamais en mesure de satisfaire cette exigence.

Ce dispositif peut être illustré par deux exemples. Le premier concerne l'exercice budgétaire 2013-2014. Pour cet exercice, sous la pression des parlementaires, particulièrement des députés qui soutiennent les actions du gouvernement, sur les 578 103 755 gourdes⁸⁴⁹ (soit 9 580 771,54 €, avec 1€= 60,34 gourdes) que l'État, par l'intermédiaire du MICT a octroyé aux communes, certaines d'entre elles ont bénéficié de 10 000 000 de gourdes soit (165 727,54 €) chacune. Mais ces sommes sont captées en grande partie et directement par lesdits députés qui réservent le droit de reverser une partie aux municipalités, ce qui leur permet d'augmenter leur capital politique et faire « du lobbying » dans les collectivités locales en vue d'assurer leur réélection.

Pour l'exercice budgétaire 2014-2015, il était prévu une enveloppe de 588 903 755 gourdes⁸⁵⁰ soit 9 597 518,82 € pour les collectivités locales. Toutefois, ce budget n'a pu être voté par le

⁸⁴⁸ Loi du 12 avril 2011 mettant en place le Plan stratégique de développement d'Haïti, Port au Prince, Haïti, S.N, 2011

⁸⁴⁹ MEF, Projet de loi de finances de l'exercice 2013-2014 : Documents annexes, p.163

⁸⁵⁰ MEF, Projet de loi de finances de l'exercice 2014-2015 : Documents annexes, p. 122

parlement car les parlementaires de l'opposition jugeaient que ce budget ne reflétait pas les réalités de la vie socio-économique de la population. Depuis, le pouvoir central a fait marche arrière et cette question ne cesse de soulever des débats. En effet, depuis plus de deux ans, le pays ou encore l'État, à cause des bouleversements politiques répétitifs dus à la mauvaise gestion des autorités des pouvoirs politiques, n'a jamais eu un budget ou une loi de finances voté par le parlement.

En réalité, le financement de l'administration locale ou des projets locaux se fait sous forme d'assistance, souvent avec la sollicitude d'une figure particulière auprès du pouvoir central. Pour Frédéric G. Chéry, cadre de l'administration central, figure politique (parlementaire ou autre) ou de la vie locale, ce personnage demandant de l'aide pour une collectivité municipale par exemple joue un rôle d'agence auprès des organes de financement⁸⁵¹. Toutefois, le spécialiste en économie estime que ce type de pratique et de financement de projets ne saurait favoriser le développement local, car si la personne en question veut maintenir son influence dans sa localité (comme c'est le cas des parlementaires), il peut se montrer réticent à vouloir un autre mode de financement du pouvoir local susceptible de diminuer son influence sur la vie de la communauté⁸⁵². Par ce constat, l'auteur parvient à conclure que le problème du financement de la décentralisation et de l'autorité locale ne vient pas du manque réel de ressources, mais de la tradition et du mode de constitution de l'État⁸⁵³.

En somme, les contributions financières de l'État aux collectivités locales, qu'elles soient sous forme de dotations, de transferts ou subventions, restent très marginales. Par ailleurs, il apparaît que l'emprunt, comme facteur d'autonomie pour les collectivités locales, présente des difficultés quant à son exploitation.

2.- L'emprunt, un dispositif juridique difficile à exploiter par les collectivités locales

Sur le plan strictement constitutionnel, l'emprunt n'existe pas en tant que tel pour les collectivités territoriales. Les constituants n'ont pas inséré cette possibilité dans les dispositions de la Constitution. Par ailleurs, avec les décrets présidentiels de 2006 qui ont

⁸⁵¹ Frédéric G. Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.88

⁸⁵² Ibid

⁸⁵³ Ibid

intensifié le mouvement de décentralisation et élargit les actions des collectivités locales, l'emprunt est devenu l'un des dispositifs juridiques que les administrations territoriales décentralisées peuvent utiliser pour financer des actions relevant de leurs compétences. A cet égard, il constitue l'une des ressources d'investissement pour les collectivités territoriales.

En effet, l'article 137 du décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation précise que « les collectivités territoriales peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs projets de développement dans les conditions prévues par la loi ». Ce même décret précise qu' « en dehors de la garantie de l'Exécutif, pour avoir droit à un emprunt, ne peut s'opposer à l'emprunt si la collectivité territoriale démontre qu'elle est en mesure de rembourser l'emprunt par ses moyens propres et s'il a obtenu l'approbation de la population par consultation référendaire ».

Cet article crée en effet un double obstacle. Le premier est lié au fait que les pouvoirs locaux doivent avoir préalablement la garantie de l'administration centrale et le deuxième s'oppose dans la mesure où les décisions des collectivités décentralisées en matière d'emprunt, doivent faire l'objet d'une autorisation par la population locale. D'autres obstacles sont aussi visibles et liés au contexte socio-économique, politique, financier des collectivités locales.

De fait, malgré son encadrement juridique, l'emprunt comme l'une des sources de financement des organismes territoriaux, reste complètement théorique. Pourtant, dans d'autres États unitaires et décentralisés, cette politique est conçue comme un véritable instrument de régulation financière pour les entités infra étatiques.

Au niveau international, l'emprunt local constitue un outil de financement adapté à une grande variété de situations. En Afrique⁸⁵⁴, que ce soit pour les grandes collectivités métropolitaines, relativement solides financièrement, ou pour les collectivités rurales plus petites, il est un mode privilégié de financement externe. Il est de même pour les collectivités colombiennes tout comme les collectivités américaines, françaises.

En Afrique subsaharienne, le recours à l'emprunt est considéré comme nécessaire et représente une réelle opportunité en vue de la mise en place d'infrastructures susceptibles de

⁸⁵⁴ Matthieu Collette, *Financement local et accès aux ressources externes : quelles options et quelles conditions de mise en œuvre ?*, [s.d.], p.10

dynamiser les économies locales et de mettre à disposition les services collectifs de base⁸⁵⁵. Au niveau municipal, les emprunts à travers les obligations et les intermédiaires financiers caractérisent le financement des investissements locaux depuis des années⁸⁵⁶.

Au Cameroun, le financement des investissements par l'emprunt est assuré en majeure partie par le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunal (FEICOM)⁸⁵⁷. En 2015⁸⁵⁸, ce dispositif gère des ressources très importantes, soit \$ 250 000 000 US. A cet égard, il constitue un véritable bras financier de la décentralisation camerounaise⁸⁵⁹. Cette politique rentre, à notre sens, dans une démarche institutionnelle où de nombreux États peu-développés ou encore des pays pauvres du continent africain se sont dotés d'institutions financières spécialisées⁸⁶⁰. Outre le Cameroun, c'est aussi l'exemple du Sénégal avec l'Agence de développement municipal (ADM), du Niger avec la Caisse de prêt aux collectivités territoriales.

En France, les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas d'autorisation préalable à obtenir avant d'emprunter⁸⁶¹. A cet effet, il est considéré comme un levier d'investissement pour les collectivités, qu'elles soient les régions, départements ou communes. A travers cette politique, la stratégie propre d'investissement des collectivités locales devient de plus en plus dynamique. La Cour des comptes dans un rapport publié en 2011 expliquait très clairement cette évolution. Dans ce rapport⁸⁶², on a pu identifier que depuis 2000, les collectivités locales ont mobilisé chaque année entre 10 et 20 Md€ de produits d'emprunts pour financer leurs investissements, dont le montant est resté

⁸⁵⁵ *Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique Subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest*, TFD 100 - Septembre 2010, p.158

⁸⁵⁶ *L'emprunt des collectivités locales d'Afrique Subsaharienne*, Revue Africaine des Finances locales, bisannuel, n° spécial, juin 2008, p.13

⁸⁵⁷ Ibid., p.24

⁸⁵⁸ *Études sur les conditions de pérennisation et de diversification des activités et ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales en Afrique*, mars 2018, p.15

⁸⁵⁹ Ibid

⁸⁶⁰ Philippe Coquart, *La décentralisation fiscale en Afrique - Enjeux et perspectives* (2009), Karthala, et *La gouvernance financière locale* (non daté), Partenariat pour le développement municipal (PDM), de François Paul Yatta », Techniques Financières et Développement, 2013/3 (n° 112), p.125

⁸⁶¹ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.105

⁸⁶² Cour des comptes, *La gestion de la dette publique locale : Rapport public thématique*, juillet 2011, p. 22

élevé jusqu'en 2010 ». En 2016, ce sont plus 56% des nouveaux besoins à long terme des collectivités locales qui ont été financé par les banques même si les banques publiques demeurent des acteurs majeurs⁸⁶³. A titre d'exemple, avec 42% des crédits bancaires accordés aux collectivités locales en 2015, la Banque postale a confirmé sa place de leader du marché, acquise en 2015⁸⁶⁴.

Du point de vue de son importance dans le milieu local, bien qu'il s'agisse d'une question qui fait débat⁸⁶⁵, l'emprunt constitue la troisième ressource des collectivités territoriales⁸⁶⁶ et participe très largement à l'évolution de la libre administration et de l'autonomie des gouvernements locaux. C'est en ce sens que Pierrick Salen écrivait que : « l'emprunt est d'abord apparu comme un facteur d'autonomie pour les collectivités locales à travers plusieurs avancées normatives qui ont fait évoluer le modèle de crédit local vers plus de liberté »⁸⁶⁷. Dans ce cadre précis, il est vu comme « un outil évident et incontournable dans la gestion budgétaire des collectivités locales »⁸⁶⁸. Il traduit la volonté des autorités étatiques, en particulier politiques, de faire entrer le pays dans une nouvelle ère institutionnelle avec plus d'autonomie pour les collectivités territoriales⁸⁶⁹.

Dans le même ordre d'idées, Antoine Simon estime que « le recours à l'emprunt et la libre administration sont étroitement liés »⁸⁷⁰, ce qui suppose que « l'emprunt doit être vu comme un bras financier de la libre administration »⁸⁷¹. Sur la coexistence de tous ces éléments, l'auteur parvient à conclure que : « la liberté d'emprunter est devenue une liberté de gestion

⁸⁶³ Finances locales en 2016, les collectivités ont emprunté à des taux historiquement bas [en ligne], disponible sur: <https://www.banquedesterritoires.fr> (consulté le 28 août 2019)

⁸⁶⁴ Ibid

⁸⁶⁵ Pierrick Salen, *L'emprunt des collectivités territoriales : Un paradoxe du droit public financier*, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les- Moulineaux, France, 2014, p.1

⁸⁶⁶ Isabelle Flahault (dir.), Op.cit, p.105

⁸⁶⁷ Pierrick Salen, *L'emprunt des collectivités territoriales : Un paradoxe du droit public financier*, Op.cit., p.19

⁸⁶⁸ Ibid., p.44

⁸⁶⁹ Ibid

⁸⁷⁰ Antoine Simon, *Les emprunts des collectivités territoriales et la libre administration*, Mémoire de Master 2 Administration et droit de l'action publique : Parcours Administration publique et territoire, Université Pierre Mendès-France, juin 2015, p.19

⁸⁷¹ Ibid

financière intégrée au champ de la libre administration »⁸⁷². En effet, si l'emprunt local est un « outil qui est au service des finances locales »⁸⁷³, dans le cadre de l'organisation territoriale haïtienne en revanche, il n'est plus utilisé par le pouvoir local. Il est complètement remis en cause et ignoré comme complément classique de l'autofinancement de la même manière que d'autres dispositifs utilisés dans d'autres États décentralisés, mais qui ne sont pas vraiment opérationnels en Haïti.

B.- L'ignorance de certains dispositifs utilisés dans d'autres États décentralisés

Au niveau international, l'organisation actuelle des finances locales prend en compte tous les dispositifs susceptibles de mobiliser des ressources au profit des gouvernements locaux. Dans le cas d'Haïti, des études ont prouvé que de nombreux dispositifs juridiques liés à cet effet sont jusqu'ici méconnus du droit interne. C'est le cas par exemples des partenariats public-privé (1) et les revenus issus des services publics locaux (2) qui participent très fortement à l'amélioration des services publics dans certains États décentralisés.

1.- Les partenariats public-privé

L'élargissement des missions des collectivités locales a entraîné une multiplication de leurs modes d'intervention et des coopérations de plus en plus fréquentes tant avec les acteurs locaux que privés⁸⁷⁴. Sur les coopérations avec les acteurs privés, ce qui prend la forme des partenariats public-privé, il s'agit d'une manière de les associer dans la réalisation des équipements, des infrastructures d'utilité publique et relevant de la compétence des acteurs publics (l'État, collectivités territoriales, établissements publics...).

Au plan historique, les partenariats public-privé sont apparus au Royaume Uni en 1987 sous le nom de Private Finance Initiative (PFI) et visaient à confier au secteur privé de nombreux services ou équipements historiquement gérés par les collectivités comme les routes,

⁸⁷² Ibid., p.28

⁸⁷³ Fédération des maires des villes moyennes de France, *Gestion de la dette : Quelle stratégie adopter ?*, Collection Repères municipaux, février 2006

⁸⁷⁴ Corinne Delon Desmoulin, *comment le gestionnaire local peut-il se prémunir des risques ? La détermination du risque financier*, In Michel Raséra (dir.), *la responsabilité du gestionnaire public local* : (Acte du colloque franco-algérien organisé à Rennes par la CRC de Bretagne, PUR, octobre 2007, p.148

l'assainissement, entre autres⁸⁷⁵. En France⁸⁷⁶, le modèle a été importé en 2004 sous le nom de « contrat de partenariat (CDP) de l'Etat et de ses établissements publics avant de devenir contrat de partenariat public-privé (PPP) par l'ordonnance du 17 juin 2004 et qui est désormais transformé en « marché de partenariat »⁸⁷⁷ par l'ordonnance du 23 juillet 2015⁸⁷⁸.

Suivant une approche classique, le PPP est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public⁸⁷⁹. Plus généralement, le contrat de partenariat est « un contrat global autorisant une personne publique à confier à un partenaire privé une mission incluant non seulement le financement, la construction ou la transformation, mais aussi l'entretien, la maintenance et la gestion d'ouvrages, de biens matériels ou immatériels concourant à l'exercice, par la personne publique, d'une mission de service public »⁸⁸⁰.

Aussi bien utilisés dans les pays développés que ceux en développement⁸⁸¹, mondialement, les PPP connaissent un succès sans précédent⁸⁸² et est devenu courant dans de nombreuses exécutions de politiques publiques⁸⁸³. Sans prendre en compte les enjeux notamment

⁸⁷⁵ Sébastien Bourdin, *Les partenariats public-privé dans le développement territorial : un modèle anglais à importer ?*, in Etudes Normandes · Septembre 2017, p.3

⁸⁷⁶ Ibid

⁸⁷⁷ En vertu de l'article L. 1112-1 Marchés de partenariat / Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, « un marché de partenariat est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupements d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser »

⁸⁷⁸ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, JORF n°0169 du 24 juillet 2015

⁸⁷⁹ Jean Tobie Hond, *Décentralisation et renforcement des capacités de gouvernance locale : Une politique et une stratégie de développement national. L'expérience du Cameroun*, septembre 2011, p.14

⁸⁸⁰ *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser*, Cour des comptes_Rapport public annuel 2015, février 2015, p.149

⁸⁸¹ Salimata Dieye et al., *Le Partenariat Public-Privé, une stratégie de financement des infrastructures publiques : Cas de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio au Sénégal*, Rapport de recherche, 2011, p.8

⁸⁸² Jean-Patrick Alfred et al., *Partenariat public privé Entre le Centre Hospitalier du Sacré-Cœur (CHSC) et l'Etat haïtien: une étude de faisabilité*, novembre 2010, p.5

⁸⁸³ Denys Lamarzelle, *Management public et modernisation des services publics*, Op.cit., p.5

financiers⁸⁸⁴ et les difficultés⁸⁸⁵ qui les entourent, les contrats de PPP apparaissent non seulement comme un moyen de réconcilier les attentes sociales et la maîtrise des finances publiques⁸⁸⁶, mais aussi une opportunité saisie par les collectivités locales pour rétablir leurs équilibres budgétaires et relancer leurs investissements publics⁸⁸⁷ et faire cofinancer les politiques publiques qu'elles mènent⁸⁸⁸. A juste titre, en France par exemple, de nombreuses collectivités locales ont saisi l'opportunité contractuelle pour réaliser des infrastructures locales : groupes scolaires, établissements sportifs ou éclairage public⁸⁸⁹.

Dans les pays en développement, comme dans certains États de l'Afrique subsaharienne⁸⁹⁰, les partenariats public-privé constituent aujourd'hui un important levier de développement⁸⁹¹ et représentent une option intéressante face aux défis actuels des pays africains, en particulier le besoin urgent d'infrastructures⁸⁹². Au niveau local, ils permettent de contribuer à l'autonomie financière des collectivités territoriales et les entreprises publiques, tout en favorisant l'intégration régionale⁸⁹³. Effet, si pour l'heure les partenariats public-privé se développent considérablement dans certain groupement d'États peu-développés comme au Sénégal ou encore au Niger⁸⁹⁴, par contre dans d'autres pays de ce même groupement, ils sont totalement ignorés. Haïti en est un exemple. En Haïti, cette problématique est d'autant

⁸⁸⁴ Voir Sonia Guelton, *La gestion des services publics locaux en partenariat public-privé: Une motivation pour assainir les finances locales ?*, Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2015, p.2

⁸⁸⁵ Voir David Giauque, *Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe*, Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2009/2 n° 130 | pages 383 à 394

⁸⁸⁶ Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa, *Les partenariats public-privé*, La Découverte, Paris, France, 2006, p.4

⁸⁸⁷ Sonia Guelton, Op.cit., p.1

⁸⁸⁸ William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique », 2012/4 n°144 |, p.930

⁸⁸⁹ Sonia Guelton, Op.cit.

⁸⁹⁰ Voir par exemple le cas du Sénégal. Réf : Salimata Dieye et al., *Le Partenariat Public-Privé, une stratégie de financement des infrastructures publiques : Cas de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio au Sénégal*, Op.cit

⁸⁹¹ Noé N'Semi, *Rôle, enjeux et défis des partenariats public-privé (ppp) en Afrique Subsaharienne*, Afrique/Nos dossiers, avril 2017, p.2

⁸⁹² Ibid., p.4

⁸⁹³ Ibid., p.2

⁸⁹⁴ Voir Philippe Marin, *Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains : Bilan des expériences dans les pays en développement*, Tendances et orientations n° 8, 2009, pp.140-144

plus critique dans la mesure où la question des PPP n'a pas vraiment soulevé dans les débats publics portant sur la question du financement des collectivités locales décentralisées.

Certes, la loi reconnaît l'existence des contrats de partenariats public-privé en Haïti⁸⁹⁵. Cependant, malgré la présence du décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales dans la réglementation de référence du cadre juridique des PPP, ce dispositif n'a pas vraiment évolué au niveau local.

2.- Les revenus du domaine et des services publics locaux

En France, en tant que personnes publiques, les collectivités territoriales sont amenées à exercer les pouvoirs de gestion sur leurs domaines public et privé⁸⁹⁶. En ce sens, elles exploitent des ressources financières à partir des principes applicables sur l'utilisation des domaines public et privé et à partir des revenus tirés dans la fourniture de certains services publics locaux. Pour certains auteurs comme William Gilles⁸⁹⁷, cette politique utilisée par les organismes territoriaux, constitue un « facteur d'optimisation du financement de leurs politiques publiques, en combinant l'impôt avec les recettes alternatives comme les taxes fiscales, les redevances de rémunération pour service rendu ou encore les redevances pour occupation du domaine public ». Pour l'auteur, « cette catégorie de ressources même si elle est insuffisamment exploitée par les collectivités territoriales décentralisées, constitue en revanche une source de potentialités de financement importantes »⁸⁹⁸.

De la même manière, en Haïti, les administrations publiques locales ont la possibilité de financer en partie leurs activités avec des ressources financières générées à partir de l'exploitation ou de l'utilisation du domaine public local et des redevances de rémunération pour les services rendus.

S'agissant du domaine public local, il est constitué en des biens appartenant au domaine privé ou public des collectivités locales et en particulier de la commune. De ce point de vue,

⁸⁹⁵ Circulaire du 1^{er} octobre 2012 relative à la création de l'Unité centrale de gestion des PPP au sein du MEF

⁸⁹⁶ Olivier Gabarda, Florence Jamay, Isabelle Mulleur-Quoy et al., *La culture territoriale*, Editions Foucher, Malakoff, France, 2014, p.104

⁸⁹⁷ William Gilles, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, Op.cit., p.932

⁸⁹⁸ Ibid

l'administration communale dispose des compétences en matière des droits de location ou de vente de terrain du domaine privé de la commune, de recouvrement des produits de location des espaces communaux (parkings publics, plages publiques, les parcs bestiaux) et d'exploitation des forêts communales.

En outre, l'article 74 de la Constitution du 29 mars 1987 fait du Conseil municipal « le gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune ». Dans cette perspective, sous l'autorisation de l'Assemblée municipale, le Conseil municipal peut effectuer des transactions pouvant générer des ressources financières pour la collectivité. A titre d'exemple, il gère le droit de fermage des biens du domaine privé de l'État et le recouvrement des créances forcées de l'État.

Quant aux redevances de rémunération des services publics locaux, les conditions sont déterminées par l'article 132 du décret du 1^{er} février 2006 portant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales. Selon cet article, « les redevances sont des frais payés, sur la base du prix de revient, pour la jouissance d'un bien ou l'obtention d'un service. Ce montant doit être proportionnel au bien ou au service reçu. Les revenus provenant des redevances ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles liées à la production du bien ou du service ».

Malheureusement, du point de vue pratique, ces dispositifs ne sont pas réellement mis en œuvre par les collectivités communales. Les faibles ressources collectées à partir de ces dispositifs sont peu contributives au renforcement et au développement des pouvoirs locaux. Au vu de tous ces éléments, il est possible de dire que le système de financement des collectivités est très dégradé et se caractérise d'abord par des ressources inefficaces. Cet état de fait se combine avec la complexité de la situation financière des collectivités locales.

II.- La complexité de la situation financière des collectivités locales

La complexité de la situation financière des collectivités locales s'explique notamment par un manque de clarté des autres sources de financement (A) et la précarité financière des pouvoirs locaux (B).

A.- Le manque de clarté des autres sources financières

Deux formes de financement seront analysées afin d'illustrer cette problématique: la coopération décentralisée (1) et le financement en provenance de certains partenaires de développement (2).

1.- La coopération décentralisée

Si les collectivités locales ne sont pas directement à l'origine de la formation du droit international, elles en sont devenues objets⁸⁹⁹. Mentionnées de manière allusive dans les ouvrages de relations internationales, les collectivités décentralisées sont devenues, avec leurs coopérations, des acteurs à part entière des relations internationales⁹⁰⁰ et reconnues comme telles par les États et les organismes multilatéraux⁹⁰¹. A cet égard, elles ne sont plus confinées dans le strict cadre des frontières de l'État⁹⁰² et les relations internationales ne sont plus considérées comme un domaine réservé de l'État parce que celui-ci disposerait des moyens et de la compétence technique pour concevoir cette politique publique⁹⁰³.

En effet, les vicissitudes presque inhérentes à l'histoire humaines, la force d'attraction de la proximité qui renvoie en miroir l'image du « même », la régionalisation qui préside l'organisation du monde, ont définitivement convaincu certaines collectivités locales de la nécessité de conduire des politiques internationales⁹⁰⁴. Cette politique internationale des collectivités locales ou encore la coopération décentralisée, tout en étant un objet peu défini « tant dans son contenu que dans sa finalité »⁹⁰⁵, est à la fois « une nouvelle manifestation et

⁸⁹⁹ Pierre-Yves Chicot, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises : L'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, L'Harmattan, 2005, p.7

⁹⁰⁰ Bertrand Gallet, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, Armand Colin | « Revue internationale et stratégique » 2005/1 N°57 | pages 61 à 70

⁹⁰¹ Jean-Claude Mairal, *Du mondial au local : vers une réforme des collectivités territoriales*, Op.cit., p.64

⁹⁰² Pierre-Yves Chicot, Op.cit., p.7

⁹⁰³ Ibid., p.9

⁹⁰⁴ Ibid., p.7

⁹⁰⁵ Voir Bernard Husson, *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud*, Transverses n° 7, juillet 2000, p.2

un bon révélateur de l'évolution des relations internationales »⁹⁰⁶. Aussi, elle ouvre à des rapports de solidarité et à une meilleure connaissance mutuelle entre les hommes⁹⁰⁷ et s'inscrit dans un contexte d'évolution institutionnelle des pays du Sud⁹⁰⁸.

Progressivement évoluée dans sa conception, la coopération décentralisée peut être définie aujourd'hui comme « une relation de coopération entre deux autorités locales ou plus, de pays différents et pouvant associer d'autres familles d'acteurs des territoires »⁹⁰⁹. En devenant un élément à part entière du développement local⁹¹⁰, la coopération décentralisée favorise la construction de nouveaux liens entre les échelons de gouvernance locale, régionale et nationale, indispensable au développement des territoires⁹¹¹.

Sur le terrain de la finance, cette coopération est justifiée parce que « les finances publiques sont devenues un fait planétaire qui engage la responsabilité des décideurs internationaux tout autant que celle des décideurs nationaux ou locaux »⁹¹².

En termes de fonctionnalité, la coopération décentralisée s'est construite à partir de la pratique qu'ont fait les acteurs des territoires, cadres et élus locaux⁹¹³. Dans un contexte d'internationalisation de l'action publique locale, son développement, sur tous les continents, autour de différentes thématiques sectorielles et entre les différents niveaux d'autorités locales traduit la reconnaissance du rôle international des administrations locales⁹¹⁴.

⁹⁰⁶ Bertrand Gallet, Op.cit

⁹⁰⁷ Bernard Husson, Op.cit., p.2

⁹⁰⁸ Ibid., p.1

⁹⁰⁹ Christophe Mestre et Gemma Piñol Puig, *Coopération décentralisée : Quelques leçons du terrain sur les pratiques des autorités locales en matière de développement*, Septembre 2015, pp.3-4

⁹¹⁰ Jean-Claude Mairal, *Du mondial au local : vers une réforme des collectivités territoriales*, Op.cit., p.64

⁹¹¹ Ibid., p.62

⁹¹² Michel Bouvier, « Avant-propos », In Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.5

⁹¹³ Lucile Denechaud, *La professionnalisation de la coopération décentralisée chez les élus et les cadres territoriaux*, mémoire Master 2 professionnel - Management du secteur public : collectivités et partenaires, Université Lumière Lyon II / Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2007, p.16

⁹¹⁴ Christophe Mestre et Gemma Piñol Puig, Op.cit., p.6

Sur le plan historique, la « coopération décentralisée » ou la politique internationale des collectivités locales se développe depuis des décennies. Née en France et consacrée par une circulaire du premier ministre Laurent Fabius en 1985, la coopération décentralisée a pris aujourd'hui une ampleur mondiale, et se déployant aussi bien dans le bilatéral que dans le multilatéral⁹¹⁵.

En matière de la territorialité, elle a été reconnue légalement par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Cette loi en son article 131 précise que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »⁹¹⁶.

Confirmé par la loi du 6 février 1992, ce droit est repris et renforcé par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec les autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers »⁹¹⁷. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées par la loi.

En Haïti, le terme « coopération décentralisée » a vu le jour dans un cadre totalement informel dès le début des années 1990. Malgré son absence dans les textes juridiques organisant la vie des collectivités locales jusqu'en 2005 avant d'être insérée dans le décret du 1^{er} février 2006 (art.119), la coopération décentralisée s'est vite fait une place importante dans le processus de dynamisation de la décentralisation. Cette coopération peut être définie comme « la relation entre des collectivités territoriales haïtiennes et des collectivités territoriales étrangères. Elle concerne aussi bien des initiatives communes à l'extérieur d'Haïti que sur le territoire national dès lors que des collectivités territoriales étrangères y participent »⁹¹⁸. En outre, elle s'inscrit aujourd'hui comme un tournant incontournable dans la

⁹¹⁵ Bertrand Gallet, Op.cit

⁹¹⁶ Art.131, loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

⁹¹⁷ Art. L.1115-1 du CGCT

⁹¹⁸ Christophe Providence, *Coopération décentralisée et développement local en Haïti : une étude de l'expérience de la Région Aquitaine et la commune de Dondon*, septembre 2010, p.21

pensée juridico-politique vu son apport considérable à la réflexion sur les structures existentielles et fonctionnelles de la vie des collectivités territoriales haïtiennes⁹¹⁹.

A cet égard, les collectivités locales françaises sont en tête de liste en termes de pratique de coopération décentralisée avec Haïti qui date d'ailleurs plus de vingt ans. Aujourd'hui, la carte de la coopération française en Haïti⁹²⁰ semble couvrir tous les dix départements du pays. En 2009, lors des premières assises de la coopération décentralisée Franco-Haïtienne réalisées en Haïti, Carmel Jean-Baptiste, chef d'alors du service de la coopération décentralisée au ministère de l'Intérieur, soulignait que « 35 % des expériences de coopération décentralisée en Haïti concernent des collectivités françaises, 33 % des collectivités nord-américaines, 10 % canadiennes, 22 % des États antillais »⁹²¹.

Dans le cadre de la coopération décentralisée franco-haïtienne, l'aide des collectivités locales françaises en faveur d'Haïti s'est élevée à plus de 3 000 000 euros en 2016⁹²². En 2017, ce sont trente-quatre (34) communes ou groupement de communes françaises et d'autres catégories de structures territoriales qui s'engagent dans des actions de coopération avec des collectivités haïtiennes⁹²³. Au cours de cette année, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères soutient activement les actions et cofinance à hauteur de 253 000 euros⁹²⁴ huit projets de partenariat ou de coopération décentralisée franco-haïtienne.

Ces partenariats concernent cinq principaux domaines d'action à travers lesquels les institutions locales haïtiennes bénéficient, entre autres, des expertises, des expériences, des financements des administrations locales françaises. Le premier domaine s'accroît sur

⁹¹⁹ Muller Dieu, Les communes haïtiennes et la dynamique actuelle de la coopération décentralisée [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com/article/193201/les-communes-haitiennes-et-la-dynamique-actuelle-de-la-cooperation-decentralisee>, publié le 27 juillet 2018 (Consulté le 3 septembre 2019)

⁹²⁰ Voir le rapport des actes des 2èmes assises de la coopération décentralisée Franco-Haïtienne, Port-au-Prince, décembre 2017, pp.80-81

⁹²¹ Haïti – France : Une vitrine de la coopération décentralisée dans des assises à Montrouis [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org> (consulté le 3 septembre 2019)

⁹²² Assises de la coopération décentralisée franco-haïtienne (Port au Prince, 5-6 décembre 2017), disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr>

⁹²³ Actes des 2èmes assises de la coopération décentralisée Franco-Haïtienne, Op.cit., p.11

⁹²⁴ Ibid

l'économie durable⁹²⁵. Le deuxième englobe l'éducation, le social et la recherche⁹²⁶. En ce qui concerne le troisième domaine, il prend en compte l'environnement, le climat et l'énergie⁹²⁷. Quant au quatrième domaine d'action, il est porté sur la gouvernance locale et l'appui institutionnel⁹²⁸. Enfin s'agissant du cinquième et dernier domaine, il partage des expériences en matière de la culture et du patrimoine⁹²⁹ entre les deux groupements territoriaux.

Quant au programme de coopération municipale (PCM) haïtiano-canadienne, il est coordonné en particulier par la Fédération canadienne des municipalités (FCM), l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Ville de Montréal, avec le financement d'Affaires mondiales du Canada (AMC). Au cours de ces six dernières années (2014-2020), plus de 20,4M\$⁹³⁰ des AMC sont investis le cadre du PCM Canada-Haïti. Ce partenariat, en mettant l'accent particulièrement sur le renforcement institutionnel du Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales et des organismes territoriaux décentralisés⁹³¹, vise le développement d'une administration locale plus transparente, efficace et pérenne en les faisant devenir des modèles en matière de gestion municipale efficace et de livraison des services publics locaux dans le pays⁹³².

⁹²⁵ Deux partenariats en cours: le premier entre le Conseil général de la Nouvelle Aquitaine et les communes de Limbé, Bas-Limbé, Limonade, Dondon, Acul-du-Nord et Fort-Liberté ; le deuxième entre la commune d'Arras et celle de Limonade

⁹²⁶ Dans ce domaine, on retrouve par exemple un partenariat entre le Conseil régional d'Île-de-France et la Gonâve ; entre la Communauté d'agglomération de la Rochelle et la commune de Port-au-Prince ; Conseil départemental de la Savoie et la commune de Dessalines...

⁹²⁷ Sur ce sujet, des partenariats sont conclus entre le Conseil départemental de la Vienne et la commune de Marigot ; entre la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique et la Communauté des municipalités de la région des Palmes, ect.

⁹²⁸ Partenariats signés entre la Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise et les communes de Petit-Goâve, Grand Goâve, Gressier et Léogane ; entre Nantes Métropole et l'Association des maires de la Grand Anse ...

⁹²⁹ A ce titre, deux partenariats sont actuellement en cours : la Communauté du Grand Pontarlier et Milot ; Saint Anne et Limbé

⁹³⁰ Pascal Lavoie et al., *La mobilisation fiscale à l'échelle des communes haïtiennes: Un exercice au cœur de la démocratie et du développement local*, Avril 2019

⁹³¹ Ce programme de renforcement institutionnel concerne les communes de Port-au-Prince, de Gressier, de Léogâne, de Grand-Goâve et Petit-Goâve ; la Fédération nationale des maires d'Haïti (FENAMH), la Fédération nationale des CASEC d'Haïti (FENACAH) et la Fédération nationale des ASEC d'Haïti (FENASEC)

⁹³² Pascal Lavoie et al., *La mobilisation fiscale à l'échelle des communes haïtiennes: Un exercice au cœur de la démocratie et du développement local*, Op.cit

Toutefois, il importe de souligner que cette pratique qui gagne de plus en plus de terrain dans le pays, mérite d'être questionnée sur son efficacité et sa performance en termes de résultats concrets. En effet, malgré des actions réalisées ou cofinancées dans le cadre des accords de coopération sur un ensemble de secteurs, sur la clarté de ces actions, des débats mettent en évidence un certain nombre de doutes. Pour Christophe Providence, « l'importation des aides aux collectivités à travers la coopération n'a pas permis l'amélioration des conditions de la population locale »⁹³³. Pour l'auteur, « cette pratique de développement ne fait que les maintenir dans le sous-développement »⁹³⁴.

De fait, la coopération décentralisée, dans sa portée technique, vise le renforcement des gouvernements locaux. Dans le cas d'Haïti, la situation nous offre un bilan peu illustratif et précaire. En la matière, l'environnement juridique sur lequel évoluent les institutions locales décentralisées est peu adapté, ce qui a fait placer ces dernières sous l'emprise de leurs coopérants.

Muller Dieu⁹³⁵, en passant en revue quelques inconvénients à la pratique de la coopération décentralisée dans l'espace communal haïtien, a identifié plusieurs éléments évolutifs de cette domination : un environnement peu légal, l'inexistence des structures spécialisées, déficit de qualification des élus locaux. Ce qui a généré, selon l'auteur, une faiblesse de capacités à négocier avec des partenaires, une faiblesse des capacités institutionnelles et une absence de mécanisme d'inclusion dans la dynamique de coopération décentralisée. Tout ceci porte à croire que les résultats escomptés dans le cadre du financement des actions locales par le moyen de la coopération décentralisée, sont peu significatifs.

2.- Le financement en provenance de certains partenaires de développement

Avec la politique de décentralisation mise en place par la Constitution de 1987, les collectivités territoriales deviennent des acteurs indispensables dans le développement socio-économique du pays. A ce titre, elles participent au processus de décision engageant la vie de la communauté locale, ainsi que dans le développement territorial de la République.

⁹³³ Christophe Providence, *Coopération décentralisée et développement local en Haïti : une étude de l'expérience de la Région Aquitaine et la commune de Dondon*, Op.cit., p.91

⁹³⁴ Ibid

⁹³⁵ Muller Dieu, *Les communes haïtiennes et la dynamique actuelle de la coopération décentralisée*, Op.cit.

Nonobstant, des mesures d'urgence se font toujours attendre pour ouvrir la voie à une consolidation réelle des acquis de cette décentralisation. Comme cela a pu être mis en avant par Elizabeth B. Delègue, ancienne Ambassadrice de France en Haïti, dans le cadre des 2emes assises de la coopération décentralisée Franco-Haïtienne : « la décentralisation ne se conçoit pas sans développement local pas plus que le développement local ne se conçoit sans une décentralisation effective qui donne aux élus communaux [locaux] les moyens d'exercer les responsabilités au service de leurs communautés, au service de leurs citoyens »⁹³⁶.

En effet, la décentralisation territoriale haïtienne est un enjeu qui concentre les efforts de nombre des partenaires techniques et financiers d'Haïti⁹³⁷. Au niveau local et en collaboration avec le pouvoir central et les autorités locales, leurs interventions apparaissent nécessaires en appui au renforcement des gouvernements locaux. Parmi ces partenaires internationaux de développement, on peut noter le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Agence des États Unis pour le développement international (USAID), l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Union Européenne (UE), la Banque inter-américaine de développement (BID) et la Banque mondiale (BM).

La traduction des actions de ces principales institutions de développement se fait par la mise en place des fonds spécifiques et la création des structures adaptées pour soutenir les collectivités territoriales dans le financement de leurs projets de développement ou encore pour leur financer le recrutement des compétences nécessaires. Ainsi, dans bien des domaines comme l'aménagement, l'environnement, la gouvernance locale, le développement territorial, le développement durable, le renforcement des capacités des administrations locales; la BM, l'UE, le PNUD, l'USAID, etc. soutiennent les initiatives des acteurs locaux.

Toutefois, sous l'angle de l'efficacité, de la cohérence et de la clarté, les interventions de ces acteurs internationaux ou régionaux posent des problèmes quasiment identiques. Il y a de fait un déficit de concertation entre les différents acteurs (partenaires, l'État et les organismes territoriaux). Cela est caractérisé par une absence de politique ou de cadre de référence interne sur les procédures et mécanismes de financement des actions locales. Dans ce cadre précis, des projets sont souvent importés et financés par des partenaires de développement et

⁹³⁶ Actes des 2emes assises de la coopération décentralisée Franco-Haïtienne, Op.cit., p.12

⁹³⁷ Christophe Providence, *Coopération décentralisée et développement local en Haïti : une étude de l'expérience de la Région Aquitaine et la commune de Dondon*, Op.cit., p.27

pour lesquels les acteurs territoriaux ne sont pas au cœur du dispositif. Or, pour la conduite d'une bonne politique publique locale, « l'acteur local doit être au centre des projets et le développement de son milieu passe d'abord par sa vision des choses encadrée par les accompagnateurs (l'État et les autres partenaires) dans un plan global de développement »⁹³⁸.

Au final, les collectivités territoriales haïtiennes sont toujours confrontées à un système financier très précaire. L'expérience accumulée depuis des décennies montre que le financement en provenance de certains partenaires de développement est souvent peu visible et les activités réalisées à cet effet n'ont pas impactées durablement le niveau de développement des collectivités territoriales.

B.- Des collectivités locales confrontées à un système financier précaire

De manière fondamentale, la décentralisation de 1987 a institutionnalisé le rôle des collectivités territoriales dans le développement socio-économique du pays. Cette institutionnalisation s'opère à travers un large éventail de compétences et de responsabilités transféré aux organismes territoriaux. Nonobstant, cette décentralisation reste jusqu'ici incomplète.

En effet, tout modèle de décentralisation qui se veut être efficace, doit obligatoirement harmoniser les transferts de compétences aux entités décentralisées et de ressources correspondantes. En Haïti, le financement consacré à des fonctions spécifiques n'est pas transféré aux collectivités infra-étatiques⁹³⁹. Autrement dit, il y a une incompatibilité totale entre les compétences et les moyens financiers transférés aux pouvoirs locaux. Certes, au regard de la loi, il a été démontré que les collectivités publiques locales disposent d'un dispositif financier relatif à l'exercice des leurs missions. Néanmoins, l'examen global de leur situation financière montre qu'elles expérimentent toutes les difficultés d'une absence claire de politique fiscale et financière. Si la gestion des finances publiques locales est la clé pour que la décentralisation soit mise en œuvre avec succès⁹⁴⁰, la situation actuelle de ces

⁹³⁸ Christophe Providence, Op.cit., p.19

⁹³⁹ Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Op.cit., p.185

⁹⁴⁰ Ibid., p.180

dernières prouve que les collectivités territoriales ne font qu'évoluer dans une précarité financière grandissante et permanente.

Sur le principe, la question de la ressource financière et de sa maîtrise est évidemment centrale pour la mise en œuvre du projet politique⁹⁴¹. En Haïti, cette politique, si elle peut constituer l'un des meilleurs moyens pour que les pouvoirs locaux puissent redéfinir leurs plans et stratégies de financement, elle reste un obstacle puisqu'aucune mesure d'adaptation n'est instituée. La volonté affichée de l'État de déléguer une part de pouvoir dans des domaines aussi cruciaux que la fiscalité, le foncier, la gestion de l'aide au développement pour ne citer que ceux-là- semble empreinte de bien des contradictions⁹⁴².

De fait, les collectivités territoriales sont prises dans un engrenage de rareté et de précarité de ressources financières et elles souffrent d'un besoin pressant de financement. Sur le plan opérationnel, la capacité des gouvernements locaux à financer efficacement les services publics de base et les infrastructures est de plus en plus limitée et reste inchangée ou n'augmente pas avec une population et des responsabilités accrues⁹⁴³.

En conclusion, le principe de la décentralisation financière qui fonde le droit des finances publiques locales, constitue un enjeu important pour les collectivités locales. En tant qu'institutions créées pour contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de la population à tous les niveaux⁹⁴⁴, les organismes territoriaux n'ont pas la capacité de financement nécessaire pour défendre les intérêts de leur territoire dans les limites fixées par la loi et assurer leur autonomie tant administrative que financière telle qu'elle est inscrite dans la Constitution.

⁹⁴¹ Eric Ardouin et Jean-Christophe Beaudouin (dir.), *Le management public des territoires*, Editions de l'Aube, France, 2012, p.159

⁹⁴² Véronique Dorner, *La Décentralisation en Haïti*, *Bulletin de l'APAD* [En ligne], Op.cit

⁹⁴³ Banque Mondiale, Op.cit., p.180

⁹⁴⁴ Ibid., p.184

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

En effet, il apparaît clairement que sur le plan quantitatif, les finances publiques locales sont extrêmement faibles. Sur le plan fiscal, les collectivités territoriales n'ont pas d'autonomie et de pouvoir réels. Leur politique fiscale est complètement inadaptée et ne leur permet pas concourir équitablement au financement des actions locales. Sur le plan externe, c'est un système de financement dégradé qui prédomine. En somme, la dimension quantitative des finances locales pose de nombreux doutes quant au pouvoir financier accordé aux collectivités décentralisées.

CONCLUSION DU TITRE 2

S'il existe légalement en Haïti, comme étant un État unitaire et décentralisé, un système financier local, ce dernier reste cependant éloigné d'un cadre juridique adapté et organisé dont la définition se repose sur un droit des finances locales sous-tension, tant au niveau de sa conception politico-juridique, qu'au niveau de sa mise en œuvre.

De manière concrète, les entités territoriales sont quasiment inopérantes en raison d'un système qui ne leur donne pas les moyens financiers adéquats pour assurer leur fonctionnement et fournir des services à la population. En effet, le système financier des collectivités décentralisées se caractérise par une très faible production de ressources. Cette faiblesse est visible aussi bien dans sa dimension fiscale qui d'ailleurs présente un caractère totalement imparfait, que dans sa dimension externe dès lors que les moyens et outils de financement (hors la fiscalité locale) des pouvoirs publics locaux sont ambigus.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Traditionnellement, lorsque des réformes conduisant certains États à se transformer en États « unitaires et décentralisés », « régionalisés » ou « fédéraux », l'attribution de certains dispositifs juridiques (personnalité morale, autonomie politique, autonomie administrative et autonomie financière) constituant les fondements du principe de libre administration et de l'autonomie des collectivités infra-étatiques, devient une question essentielle. Cela se vérifie non seulement pour certains pays développés mais aussi pour certains États peu-développés ou encore pauvres.

De la même manière, en Haïti, cette tradition n'est pas esquivée par le législateur. Néanmoins, au plan financier en particulier, les collectivités décentralisées sont à l'œuvre sur un système à bout de souffle. Caractérisé par une structure institutionnelle et financière dégradée et une situation juridique singulière au regard des expériences étrangères, le système financier des organismes territoriaux ne porte pas la traduction d'une liberté d'action encadrée.

Dans la pratique, si dans certains États décentralisés comme la France, le droit des finances locales, au regard même du principe libre administration et de l'autonomie locale, s'inscrit au rang des principes fondamentaux de la décentralisation, en Haïti, il ne l'est pas. Marginalisé dans sa mise en œuvre, le droit des finances publiques locales ou encore le droit des collectivités territoriales n'est pas suffisamment saisi par le législateur.

Les institutions locales n'ont pas la maîtrise de leur pouvoir d'autonomie. Elles sont placées sous une tutelle ou une dépendance persistante et un contrôle permanent de l'État. Ce pouvoir de l'État se manifeste par le contrôle des ressources et des actions locales, ainsi que par la confiscation du pouvoir fiscal local. Par ailleurs, les administrations territoriales ne disposent qu'une politique de financement externe dégradée du fait de son inefficacité et de sa complexité.

En somme, l'analyse du système financier des collectivités décentralisées d'Haïti permet de remettre en question la dimension territoriale de la décentralisation en Haïti. Les pouvoirs locaux n'ont pas la capacité d'exercer leurs compétences et de mettre en œuvre des politiques publiques locales. En effet, la refondation des finances publiques locales par la recherche d'un modèle réorganisé et adapté semble inévitablement le meilleur moyen de permettre à ces derniers de reconquérir leur place dans le développement socio-économique de leur territoire.

DEUXIÈME PARTIE

LA REFONDATION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES : VERS UN MODÈLE ADAPTÉ

Après avoir présenté dans la première partie la situation du système financier des collectivités locales, qui apparaît à la fois dépassé et obsolète, nous déterminerons dans cette deuxième partie les moyens et politiques de sa refondation par la recherche d'un modèle adapté. Pour qu'elle soit efficace et cohérente, cette refondation doit être en adéquation avec la réalité territoriale haïtienne et doit être insérée non seulement dans un projet de transformation institutionnelle (Titre I), mais aussi dans une politique de restructuration budgétaire et financière globale (Titre II).

En effet, si dans tous les pays du monde, la gestion des finances publiques est considérée comme une question difficile⁹⁴⁵, l'histoire a montré à plusieurs reprises que les enjeux financiers pouvaient jouer un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions qu'ont pu connaître les sociétés⁹⁴⁶. En matière de décentralisation, cette réalité semble s'installer comme un préalable. C'est d'ailleurs ce que soulignait l'homme politique français Jean Arthuis lorsqu'il écrivait que « mener des réformes pour accompagner le mouvement de décentralisation passe d'abord par la modernisation du cadre de gestion financière et budgétaire des collectivités locales décentralisées »⁹⁴⁷. C'est aussi l'idée qu'exprime le professeur Michel Bouvier en soulignant que « les finances locales apparaissent d'abord comme l'un des éléments essentiels pour juger de l'accomplissement d'une réforme de décentralisation »⁹⁴⁸.

Dans le cas des pays peu-développés, la refondation des finances publiques locales ou encore la réussite d'une réforme financière et budgétaire locale, « nécessite d'abord d'être pensée au plus près des réalités qui sont les leurs, ce qui est un des éléments fondamentaux d'un changement réel [...] et de la stratégie de changement à mettre en œuvre »⁹⁴⁹. D'où l'intérêt

⁹⁴⁵ Michel Bouvier, *La conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement : réflexions méthodologiques*, In : Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.127

⁹⁴⁶ Michel Bouvier, *Les avantages de la légitimité du processus de décision financière publique*, In : Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin (dir.), *La décision financière publique*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, France, 2013, p. 17

⁹⁴⁷ Jean Ahtuis / Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *La modernisation et la transparence des finances locales : enjeux et moyens de la démocratie locale*, Op.cit., p.14

⁹⁴⁸ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.11

⁹⁴⁹ Michel Bouvier, *La conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement : réflexions méthodologiques*, In : Michel Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.127

de concevoir cette politique d'institutionnalisation et de restructuration dans le cadre de la modernisation du droit des finances publiques locales en Haïti.

TITRE 1

UNE REFONDATION INSÉRÉE DANS UN PROJET DE TRANSFORMATION INSTITUTIONNELLE

Analyser la réforme des finances publiques locales autour d'un projet global de transformation institutionnelle, permet d'examiner avant tout les enjeux et les difficultés institutionnels qui l'entourent afin de favoriser un équilibre nouveau. En effet, selon Michel Bouvier, une refondation de l'autonomie financière des collectivités territoriales ou en tout cas du droit financier local, ce n'est pas uniquement sur le plan des techniques financières ou fiscales mais aussi sur le terrain institutionnel⁹⁵⁰, de la même manière que « toute réforme décentralisatrice procède fondamentalement d'une réforme de l'État ou institutionnelle »⁹⁵¹.

Sur le plan financier et de la politique institutionnelle, ce principe se justifie par le fait que « finances publiques » et « institutions publiques » sont corrélativement et intrinsèquement liées. D'abord, parce que, d'une manière générale, les finances publiques représentent un facteur essentiel de changement et une grille de lecture de première qualité de ces changements⁹⁵² au niveau institutionnel notamment. Ensuite, parce qu'au niveau local en particulier, tout en étant traversées par de nombreuses mutations portées au plan national, elles se situent au centre d'un processus de transformation des structures locales et plus globalement des structures institutionnelles de l'État⁹⁵³.

En Haïti et dans un contexte marqué par l'absence de vraies politiques de réforme adaptées, cette transformation institutionnelle devra porter sur la modernisation des institutions et de l'administration publiques (Chapitre 1) et la redéfinition du management public local (Chapitre 2). L'aspect fondamental de cette modernisation part du principe selon lequel « pour redresser les finances publiques, il faut renforcer la gouvernance, réformer l'État »⁹⁵⁴ et moderniser l'administration publique, dont la mission est de rechercher l'efficacité et l'efficience supérieure en réponse aux demande des usagers, des citoyens ou des contribuables⁹⁵⁵, tant au niveau des services publics nationaux que locaux. Au niveau local en

⁹⁵⁰ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.55

⁹⁵¹ Gilles Guiheux, *Le lien décentralisation/Réforme de l'État : les modalités de la confrontation entre l'unité et la décentralisation de l'État*, In: Revue juridique de l'Ouest, 2004, p.329

⁹⁵² Michel Bouvier, *Les avantages de la légitimité du processus de décision financière publique*, In : Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin (dir.), *La décision financière publique*, Op.cit., p. 17

⁹⁵³ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.12

⁹⁵⁴ Julien Dubertret, *Renforcer la gouvernance pour redresser les finances publiques*, In : Frédéric Rouvillois (dir.), *Vers l'Etat optimal*, La Documentation Française, France, 2012, p.155

⁹⁵⁵ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, *La modernisation de l'État : Une promesse trahie*, Classiques Garnier, Paris, France, 2019, p.292

particulier, s'il ne s'agit pas d'augmenter les dépenses locales pour parler de changement institutionnel, ce dernier doit se manifester à travers une nouvelle organisation de la vie politique, socio-économique locale, ainsi qu'à travers un changement de l'État⁹⁵⁶. S'agissant de la deuxième action, la redéfinition du management public local, elle est nécessaire parce que la gestion publique locale, qui est en grande difficulté en Haïti, « comporte un certain nombre de particularités qui tiennent de manière originale les logiques et les méthodes du management public local »⁹⁵⁷.

⁹⁵⁶ Frédéric-Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.125

⁹⁵⁷ Eric Ardouin et Jean-Christophe Beaudouin (dir.), *Le management public des territoires*, Editions de l'Aube, France, 2012, p.10

CHAPITRE 1

LA MODERNISATION DES INSTITUTIONS ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUES, UNE PRIORITÉ ABSOLUE

Pour Michel Bouvier, « la décentralisation constitue un véritable un projet de société seul à même d'enclencher l'indispensable réforme de l'État »⁹⁵⁸. De leur côté, Geneviève Lacono et Daniel Douzel estiment que « décentralisation et modernisation sont les deux faces d'un même dispositif qui conduit à valoriser un État moderne »⁹⁵⁹ et, à notre sens, une administration publique efficace et performante.

En Haïti, idéalement, la problématique de construction de collectivités territoriales et de la mise en œuvre de la décentralisation devrait donc s'entendre, paradoxalement, comme une tentative de renforcement de l'État⁹⁶⁰, ce qui n'était pas le cas. Le processus de décentralisation mis en place au début des années 1987, n'a pas engendré une réforme importante des institutions et de l'administration publiques. Par ailleurs, malgré l'existence de tout un ensemble de dispositifs juridiques, techniques et administratifs⁹⁶¹, la volonté de rénover la fonction publique haïtienne reste très timide. Le système est encore en attente des actions concrètes permettant une mise en œuvre réelle de la décentralisation : un environnement politique favorable, la capacité institutionnelle de diriger, la mise en œuvre des réformes, la capacité de gestion des acteurs territoriaux, des cadres juridiques et institutionnels efficaces, et la redynamisation des pouvoirs locaux.

Partant de ces considérations, concevoir une politique de modernisation de l'administration publique, dans le cadre d'une réforme du système financier des collectivités décentralisées, axe fondamental et le plus important de tout processus de décentralisation, est une nécessité. Elle s'articulera autour d'une réforme des institutions centrales et locales tout en préservant leurs spécificités (Section 1) et d'une modernisation de l'administration publique dans la mise en œuvre de ses actions (Section 2).

En effet, la recherche de l'efficacité et de la performance de l'administration publique au regard d'une redéfinition du droit des finances publiques locales, semble appropriée parce que les finances publiques, à l'heure de leur institutionnalisation disciplinaire, apparaissent

⁹⁵⁸ Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.134

⁹⁵⁹ Geneviève Lacono et Daniel Douzel, *La Gestion des Ressources Humaines dans les collectivités territoriales : Quels défis pour le management public ? Quels enjeux pour le service public ?*, Lextenso éditions, Paris, France, 2013, p.25

⁹⁶⁰ Véronique Dorner, *La décentralisation en Haïti*, Bulletin de l'APAD [En ligne], Op.cit

⁹⁶¹ Lois, décrets, arrêtés, jurisprudences...

plus que jamais comme un levier de réforme de l'État⁹⁶², d'autant qu'elles apparaissent à la fois comme un moyen de mise en œuvre des transformations de la sphère publiques et un moyen de penser, et partant de maîtriser, ces transformations⁹⁶³.

Section 1.- L'indispensable réforme des institutions centrales et locales

Si l'histoire de la réforme de l'État en Haïti dans ses deux grandes composantes de réforme administrative et de décentralisation remonte à l'adoption de la Constitution 1987⁹⁶⁴, ce processus a toutefois évolué au rythme des crises sociopolitiques et institutionnelles qui ont jalonné la vie nationale⁹⁶⁵. Aujourd'hui, la modernisation de l'appareil administratif de l'État et la rénovation de la fonction publique⁹⁶⁶ dans ses dimensions nationales et locales constituent un enjeu de politique publique de tout premier ordre⁹⁶⁷. Le pouvoir central et les collectivités décentralisées sont en effet incapables de promouvoir et de proposer une politique de gouvernance efficace et adaptée aux besoins des citoyens.

Une meilleure façon de surmonter cette situation est d'engager une réforme qui est à même d'enclencher un meilleur fonctionnement des administrations centrales et locales. Cette indispensable réforme suppose l'organisation des institutions centrales (I) et l'institutionnalisation des services déconcentrés de l'État et des administrations locales décentralisés (II).

I.- La réforme de l'organisation des institutions centrales

Sur ce point, l'analyse se portera spécifiquement sur deux des trois grands pouvoirs de l'État (l'Exécutif et le Législatif) sans toutefois négliger totalement le pouvoir judiciaire dans ses

⁹⁶² Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e Siècle : Emprunts économiques, empreinte juridique*, Op.cit., 344

⁹⁶³ Ibid., p.361

⁹⁶⁴ République d'Haïti (Primature), *Programme cadre de réforme de l'État : modernisation administrative et décentralisation (2007-2012)*, p.11

⁹⁶⁵ Ibid

⁹⁶⁶ Il existe en Haïti deux types de fonction publique : la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale

⁹⁶⁷ Rapport de présentation de l'arrêté portant organisation et fonctionnement de l'Office de Management et des ressources humaines (OMRH), novembre 2009, p.3

missions d'équilibre social, politique et économique. Ainsi, nous analyserons et déterminerons successivement les rapports d'interaction entre le pouvoir exécutif et les collectivités locales (A), les apports de cette organisation au pouvoir législatif avec son bilan décevant dans le domaine de l'action locale (B).

A.- Pouvoir exécutif et collectivités locales : quelles interactions ?

Les rapports entre le pouvoir exécutif et l'administration locale décentralisée peuvent être développées à travers la Présidence de la République dans ses pouvoirs politiques (1) et le gouvernement dans la mise en œuvre des politiques de développement (2).

1.- Le Président de la République et ses pouvoirs politiques majeurs

L'article 136 de la Constitution précise que « le Président de la République, chef de l'État, veille au respect et à l'exécution de la constitution et à la stabilité, des institutions. Aussi, il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État »⁹⁶⁸. Ce principe montre en effet que la dimension politique des pouvoirs du chef de l'État tient compte du fonctionnement de l'ensemble des institutions publiques nationales et locales (se référant notamment aux collectivités territoriales décentralisées). A partir de là, l'influence de l'État sur les pouvoirs publics locaux devient un aspect essentiel dès lors qu'ils subissent la dépendance du pouvoir exécutif sur des sujets portant organisation de la vie politique locale.

En effet, parler de l'État, c'est mettre en évidence une institution qui se place « au service d'un bien public »⁹⁶⁹ dont la définition varie d'une forme à une autre. Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig⁹⁷⁰ proposent une définition qui comporte deux sens différents. Le premier, défini par la nomenclature internationale comme le « general government » des comptes nationaux, comprend « l'ensemble des administrations publiques : administration de l'État central, administrations locales et administrations sociales ». Le second sens se rapporte au « seul État central ou « central government » tel qu'il est défini par la littérature anglophone dont le champ d'action est circonscrit par les dévolutions des compétences que l'État opère

⁹⁶⁸ Art.136, Constitution de 1987

⁹⁶⁹ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, *La modernisation de l'État : Une promesse trahie*, Op.cit., p. 15

⁹⁷⁰ Ibid., p. 39

au profit des collectivités territoriales : il concerne donc les décentralisations ou recentralisations au sens que revêtent ces expressions en droit public français ».

Luc Weber⁹⁷¹, quant à lui, distingue trois critères de définition de l'État comme secteur public. Le premier prend en compte la dimension institutionnelle, voire légale, qui considère que « l'État est formé par l'ensemble des pouvoirs publics, constitutionnellement organisés, et des administrations qui en dépendent ». Le deuxième aspect met en évidence le caractère fonctionnel de l'État qui affirme que « l'État est une institution dont la finalité est la poursuite de l'intérêt de la collectivité ». Enfin, le troisième et le dernier critère évoqué par l'auteur suppose une définition qui considère l'État comme une « organisation complexe et caractérisée par des conflits internes (entre partis politiques, administrations, etc.) dont le comportement dépend des équilibres que ces conflits permettent de réaliser ». Au final, l'auteur parvient à conclure que « l'État ou secteur public est donc un organisme multiforme, formé d'institutions qui sont censées permettre la formation et l'exécution des décisions collectives ».⁹⁷²

En Haïti, avec un secteur public divisé en deux types d'administration (centrale et locale), la Constitution et la loi ont fait de l'État (au sens de l'exécutif présidentiel) et des organismes territoriaux des institutions majeures s'agissant de l'organisation politique du territoire. En ce qui concerne la politique fiscale territoriale⁹⁷³ ou dans le domaine de la représentation politique de l'État au niveau des collectivités locales⁹⁷⁴, l'exécutif central dispose d'un pouvoir unilatéral. Dans d'autres domaines, les administrations locales décentralisées devaient participer dans certaines prises de décisions. Ainsi, l'article 175 de la Constitution dispose que « les juges de la Cour de Cassation sont nommés par le Président de la République sur une liste de trois (3) personnes par siège soumise par le Sénat. Ceux de la Cour d'Appel et des Tribunaux de Première Instance le sont sur une liste soumise par

⁹⁷¹ Luc Weber (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif_La suisse*, Op.cit., 30

⁹⁷² Ibid., p.37

⁹⁷³ Article 111-2, Const. de 1987 : « l'initiative de la loi budgétaire, des lois concernant l'assiette, la quantité et le mode de perception des impôts et contributions, de celles ayant pour objet de créer les recettes ou d'augmenter les recettes et les dépenses de l'État est du ressort du pouvoir exécutif »

⁹⁷⁴ Selon l'article 142 de la Constitution, le Président de la République nomme [...] les délégués et vice-délégués des départements et arrondissements.

l'assemblée départementale concernée; les juges de paix sur une liste préparée par les assemblées communales ».

Quant à l'article 192, il précise que « le conseil électoral permanent comprend neuf (9) membres choisis sur une liste de trois (3) noms proposés par chacune des assemblées départementales: 3 sont choisis par le pouvoir exécutif; 3 sont choisis par la Cour de Cassation; 3 sont choisis par l'assemblée nationale. Les organes suscités veillent autant que possible à ce que chacun des départements soit représenté ».

De son côté, le décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales, en son article 89 a repris les mêmes principes constitutionnels en la matière en précisant que :

« L'Assemblée Départementale soumet à l'Exécutif des listes de personnalités desquelles seront choisis respectivement les juges des Cours d'Appel et des Tribunaux de Première Instance. Elles concourent également à la constitution du Conseil Electoral Permanent ainsi qu'à la formation de la Commission de Conciliation.

L'Assemblée Municipale soumet à l'Exécutif une liste de personnalités de laquelle seront choisis les juges de paix de la commune.

Le tableau des personnalités aptes à devenir juges de cour d'Appel, de tribunaux de Première Instance et de Paix est communiqué respectivement à l'assemblée départementale et à l'assemblée communale par les soins du Ministre de la Justice du Conseil Supérieur sur recommandation du Pouvoir Judiciaire de concert avec le Ministre de la Justice. C'est à partir de ce tableau que l'Assemblée départementale et l'Assemblée communales établissent les listes qui seront soumises à l'exécutif.

Le Conseil Départemental supplée à la vacance des membres des Conseils Municipaux
».

Toutefois, malgré l'existence de ces dispositions juridiques, le constat montre que les rapports de pouvoir entre l'exécutif national et le pouvoir local ne sont jamais respectés. En effet, le pouvoir exécutif a repris l'ensemble des prérogatives et les collectivités territoriales ne sont plus invitées à participer dans ces différents processus.

Au demeurant, une politique de modernisation et d'organisation des pouvoirs politiques, dans le respect des attributions constitutionnelles et légales des pouvoirs locaux, reste la solution idéale. Comme le soulignent Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, « les politiques de modernisation de l'État revêtent, en principe, un aspect instrumental qui visent des résultats concrets »⁹⁷⁵. Pour Véronique Dorner, « l'urgence aujourd'hui est à l'affirmation de l'État et au renforcement de l'autorité de l'État »⁹⁷⁶. Il s'agit, selon l'auteur, « d'élaborer une nouvelle conception de l'État dont les collectivités territoriales seraient d'emblées partie prenante avec une volonté ferme de réaménager des pouvoirs entre le niveau local et le niveau central de l'État »⁹⁷⁷. Ce qui facilitera, non seulement, une meilleure articulation des actions dans le cadre de la mise en œuvre des politiques du développement territorial par le gouvernement, mais aussi un changement de méthodes dans la fourniture des services publics aux usagers car « aucune administration en effet n'est _et ne saurait être_ immobile dans son organisation et ses méthodes, dans la mesure où, tout simplement, son environnement_la société_change dans sa structure, dans ses aspirations et dans ses besoins en raison de l'évolution des progrès scientifiques et techniques et de celle des mentalités »⁹⁷⁸.

2.- Le gouvernement et la mise en œuvre des politiques de développement

Composé du premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État [...]⁹⁷⁹, le gouvernement conduit la politique de la nation⁹⁸⁰. En matière de gouvernance et de développement, il assure la gestion des affaires courantes au quotidien et prend en charge la mise en œuvre des grandes orientations, décisions et programmes politiques gouvernementales⁹⁸¹.

De fait, l'expérience montre qu'en Haïti le développement ou la gouvernance des collectivités territoriales, « se heurte non seulement à des difficultés de différents ordres et à

⁹⁷⁵ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, *La modernisation de l'État : Une promesse trahie*, Op.cit., p.291

⁹⁷⁶ Véronique Dorner, *La décentralisation en Haïti*, *Bulletin de l'APAD* [En ligne], Op.cit

⁹⁷⁷ Ibid

⁹⁷⁸ Jean-Luc Pissaloux et Michel Le Clainche, *La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'État*, In : Nicolas Kada (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Op.cit., p.127

⁹⁷⁹ Art.155, Const. de 1987

⁹⁸⁰ Art.156, Ibid

⁹⁸¹ République d'Haïti / Bureau du Premier Ministre / OMRH, *Programme-cadre de réforme de l'État : Réforme administrative et décentralisation (octobre 2012-septembre 2017)*, février 2013, p.7

différents niveaux, mais encore à des pesanteurs inhérentes au fonctionnement des institutions [...] »⁹⁸², dû à une absence quasi-totale d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ou encore des politiques de développement. Or, au nom de la satisfaction des besoins des citoyens et des intérêts des contribuables, les usagers des services publics sont corrélativement érigés en consommateurs de politiques publiques⁹⁸³ qui découlent des décisions prises par les opérateurs publics⁹⁸⁴.

En réalité, la décentralisation et la consécration politique des échelons territoriaux vont avoir les premiers effets sur la définition et le pilotage des politiques publiques⁹⁸⁵. Pour Gilbert Meyer, dans le domaine du développement, quelles que soient les contraintes budgétaires et fiscales, il s'avère que les collectivités territoriales sont des acteurs déterminants des politiques du développement⁹⁸⁶. Selon l'auteur, une véritable ambition de développement durable n'est possible au niveau national et international que si elle est traduite en cohérence par des actions concrètes à l'échelon local⁹⁸⁷ car la proximité des pouvoirs locaux avec les citoyens, les placent en pole position entre les objectifs à atteindre, la concertation prescrite et leur réalisation⁹⁸⁸.

Si depuis l'adoption du décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État⁹⁸⁹, la machine administrative est dorénavant conçue dans la perspective d'une meilleure articulation pour la réalisation des politiques publiques de développement⁹⁹⁰, l'observation a montré qu'il y a peu d'impacts gouvernementaux dans les actions de l'État et dans la mise en œuvre des actions concrètes.

⁹⁸² République d'Haïti / Primature / OMRH, *Programme de modernisation de l'État 2018-2023*, p.46

⁹⁸³ Marie-Christine Steckel, *l'État et la réforme financière des collectivités territoriales : L'autonomie locale dans tous ses états*, In : Nicolas Kada (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Op.cit., p.51

⁹⁸⁴ Eric Ardouin et Jean-Christophe Beaudouin (dir.), *Le management public des territoires*, Op.cit., p.17

⁹⁸⁵ Jean-Pierre Gaudin, *L'action publique : Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Imprimerie JOUVE, Paris, France, 2004, p.50

⁹⁸⁶ Gilbert Meyer, *Développement durable et finances locales*, Op.cit., p.19

⁹⁸⁷ Ibid., p.42

⁹⁸⁸ Ibid., p.324

⁹⁸⁹ Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État, Le Moniteur N° 6 du 20 juillet 2005

⁹⁹⁰ *Programme-cadre de réforme de l'État : réforme administrative et décentralisation (octobre 2012-septembre 2017)*, Op.cit, pp.21-22

Or, dans le contexte actuel d'Haïti, il s'avère indispensable d'agir en faveur d'une politique opérationnelle de développement. Comme cela a pu être souligné par Jean-Claude Mairal : « pour donner un nouveau sens à l'action publique en passant du national au local, il est indispensable d'agir à l'échelle du territoire »⁹⁹¹. Pour l'auteur, « la gestion et l'approche territoriales n'ont de sens, de pertinence et d'efficacité que dans une vision globale »⁹⁹².

Dans le cadre de la territorialisation des actions gouvernementales au travers la réforme de l'État, il importe de prioriser des initiatives qui mettent en évidence la décentralisation comme « l'une des principales composantes de la réforme de l'État »⁹⁹³ ; le développement des collectivités territoriales qui « constitue un moyen pour améliorer l'efficacité de l'intervention publique en faveur du développement [...] »⁹⁹⁴, ce qui implique une volonté politique fondée sur un système financier et budgétaire adapté. Cette conception est largement partagée par certains spécialistes et hauts fonctionnaires tels que Julien Dubertret ou Ramon Fernandez. Pour Julien Dubertret, « réformer l'État demande avant tout une vision et une volonté politiques qui doivent pouvoir prendre appui sur un cadre budgétaire, des pratiques innovantes et une méthode efficace et cohérent avec les objectifs poursuivis »⁹⁹⁵. Pour sa part, Ramon Fernandez souligne que : « pour que l'État retrouve des moyens d'action lui permettant de jouer pleinement son rôle, il doit retrouver des marges de manœuvre financière en rénovant son approche des finances publiques, en repensant ses missions »⁹⁹⁶.

A l'heure actuelle, le rôle des collectivités locales est croissant dans la sphère publique⁹⁹⁷. De ce point de vue, faire fi de leur importance, c'est occulter leur rôle dans la modernisation du secteur public à laquelle nous contrainst l'enjeu majeur du XXI^e siècle, le développement

⁹⁹¹ Jean-Claude Mairal, *Du mondial au local : vers une réforme des collectivités territoriales*, Imprim'Vert, Pantin, France, Juillet 2010, p.20

⁹⁹² Ibid

⁹⁹³ *Programme-cadre de réforme de l'État : réforme administrative et décentralisation (octobre 2012-septembre 2017)*, Op.cit., p.31

⁹⁹⁴ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.3

⁹⁹⁵ Julien Dubertret, *Renforcer la gouvernance pour redresser les finances publiques*, In : Frédéric Rouvillois (dir.), *Vers l'État optimal*, La Documentation Française, Op.cit., p.155

⁹⁹⁶ Ramon Fernandez, *dégager des marges de manœuvre*, In : Frédéric Rouvillois, *Vers l'État optimal*, La Documentation Française, Op.cit., p.173

⁹⁹⁷ « Avant-propos » de Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Editions Le Moniteur, Paris, France, 2008, p. 19

durable dans une économie globalisée⁹⁹⁸. Dans le cas d'Haïti, l'urgence aujourd'hui est de reconsidérer la place des pouvoirs locaux dans la gestion de la chose publique. Pour se faire, il faut analyser les apports de chaque pouvoir de l'État comme par exemple ceux du pouvoir législatif malgré son bilan décevant dans le domaine de l'action locale, y compris dans le cadre d'une politique d'organisation des pouvoirs publics.

B.- Le pouvoir législatif, un bilan décevant dans le domaine de l'action locale

Selon l'article 88 de la Constitution du 27 mars 1987, « le pouvoir législatif s'exerce par deux chambres représentatives. Une chambre des Députés et un Sénat qui forment le corps législatif ou parlement ». Exercé par 199 députés et 30 sénateurs, ce pouvoir est en effet le symbole du principe de séparation des pouvoirs mettant ainsi fin, en 1987, à plus de deux décades de monocaméralisme institué par le régime des Duvalier⁹⁹⁹. Néanmoins, depuis le début des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, les faits constatés ont montré une institution parlementaire qui fonctionne de crise en crise. Et si la notion de crise est constamment mise à l'agenda politique et médiatique depuis plusieurs années où sur le plan politique elle est mobilisée pour cadrer de nombreux débats, en particulier économiques et sociaux tout en donnant du sens et en légitimant des actions gouvernementales¹⁰⁰⁰, en Haïti elle ne fait que détruire les valeurs démocratiques, les actions de l'État et les institutions de la République.

La fonction parlementaire est en effet « travestie par des pratiques politiciennes qui font que ceux et celles qui occupent la fonction sont plus intéressés aux privilèges qu'aux exigences et obligations qu'elle incombe »¹⁰⁰¹. Lorsque la presse relate les travaux législatifs au niveau du Palais du boulevard Harry Truman, on retrouve toujours les mêmes constats. Pour certains, « face à l'insouciance des parlementaires, perdus dans les couloirs ministériels, pour la plupart ; c'est la politique de la chaise vide qui a caractérisé les travaux parlementaires et qui a causé le dysfonctionnement systématique du parlement pourtant considéré comme le haut

⁹⁹⁸ Ibid

⁹⁹⁹ Le pouvoir législatif en Haïti, disponible sur : <https://www.haiti-reference.com/pages/plan/politique/pouvoir-legislatif/>

¹⁰⁰⁰ Geoffroy Matagne et Virginie Van Ingelgom, « Introduction », In : Geoffroy Matagne et Virginie Van Ingelgom (dir.), *Politiques de crise, Crises du politique*, L'Harmattan, 2017, p. 9

¹⁰⁰¹ Roudy Stanley Penn, 2016-2020 : le bilan chétif du corps législatif [en ligne], disponible sur : <https://rtvc.radiotelevisioncaraibes.com> (consulté le 15 janvier 2020)

lieu du débat public et favorisé ainsi le piétinement des prescrits constitutionnels »¹⁰⁰². Pour d'autres, le pouvoir législatif est caractérisé par « le marchandage des hommes et femmes qui l'occupe où l'on rencontre des individus de réputation douteuse : des gens ayant des dossiers judiciaires (repris de justice), des gens corrompus, des personnes au passé douteux, des négociateurs de postes et des raquetteurs politiques »¹⁰⁰³.

Cependant, en matière de la responsabilité politique, les parlementaires ont la charge du destin de la nation¹⁰⁰⁴. Dans certains États comme la France, ils sont élus sur un programme (au sens politique) et sur des programmes (au sens des politiques publiques) dont ils doivent rendre compte¹⁰⁰⁵.

Dans le domaine financier et budgétaire, cette responsabilité du législateur est aussi importante. D'abord, parce que « les finances publiques assurent la liaison constitutionnelle entre la représentation nationale qui oriente l'action administrative, y donne son consentement par le moyen de la discussion budgétaire, du vote du budget et du contrôle de son exécution et l'administration qui ne peut agir que dans la subordination au pouvoir législatif »¹⁰⁰⁶.

Ensuite, parce que « reformuler le processus de décision financière est au cœur de la question fondamentale qui a trait à la mise en cohérence du système financier public : cette cohérence des acteurs dont le législateur, des structures, de la gestion, des normes juridiques, des niveaux d'interventions, est en effet absolument nécessaire et dépend de la structure du processus de décision »¹⁰⁰⁷.

Et enfin, parce que « les finances publiques ne sont pas seulement le reflet de l'économie, elles relèvent aussi l'image de la conjoncture et de la structure politique de l'État. A cet égard, les opérations financières sont liées aux événements politiques qui affectent la vie des

¹⁰⁰² Clôture de la première session législative : quel bilan, mai 2019 [en ligne], disponible sur : <http://lenational.org> (consulté le 15 janvier 2020)

¹⁰⁰³ Elco Saint Amand, Haïti : quand le Législatif se transforme en marché public [en ligne], disponible sur : <https://rezonodwes.com> (consulté le 15 janvier 2020)

¹⁰⁰⁴ Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Op.cit., p.196

¹⁰⁰⁵ Ibid

¹⁰⁰⁶ Charles Debbasch, cité par Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e Siècle : Emprunts économiques, empreinte juridique*, op.cit.

¹⁰⁰⁷ Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.6

États »¹⁰⁰⁸ et elles apparaissent clairement comme l'interface entre la technique et le politique¹⁰⁰⁹.

En Haïti, quel que le secteur concerné (social, politique, économie, finances publiques, environnement...), le bilan du pouvoir législatif est très décevant. Personne ne peut évaluer la performance du parlement dans ses deux branches (le Sénat et la chambre des députés) lorsqu'on sait qu'« évaluer le niveau de productivité d'une assemblée parlementaire _ partout à travers le monde _ renvoie à l'évaluation de sa performance dans la production législative, laquelle est le fondement même du travail parlementaire »¹⁰¹⁰.

Le pays se trouve dans une situation de carence totale en matière de production législative qui n'est pas sans conséquence à la fois sur l'image du parlement, la performance de l'exécutif et sur le développement du pays en général¹⁰¹¹. Plutôt que de contrôler et de légiférer afin de fournir au pays les instruments juridiques nécessaires à son bon fonctionnement¹⁰¹², les parlementaires préfèrent imposer leurs ministres dans les gouvernements et influencent (en leur faveur) l'ensemble des décisions politiques et administratives des institutions de la République. Comme il est expliqué dans cet extrait tiré d'un article publié en ligne par le journaliste et économiste Thomas Lalime :

« des professionnels compétents sont révoqués sans justification pour faire la place aux partisans des parlementaires. Ces derniers abandonnent alors leur mission de contrôle et font la mainmise sur l'appareil administratif de l'État. Les ministres, secrétaires d'État et directeurs généraux agissent comme bon leur semble au mépris des normes régissant l'Administration publique puisqu'ils ne s'exposent à aucune forme de contrôle ou de sanction. Les consulats et les ambassades haïtiens subissent le même assaut des parlementaires. Quant à la

¹⁰⁰⁸ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, Op.cit., p.14

¹⁰⁰⁹ Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e Siècle : Emprunts économiques, empreinte juridique*, Op.cit., p.366

¹⁰¹⁰ Roudy Stanley Penn, 2016-2020 : le bilan chétif du corps législatif [en ligne], Op.cit.

¹⁰¹¹ Ibid

¹⁰¹² Ibid

fonction de légiférer, elle devient tributaire des intérêts individuels, de groupes ou de clans »¹⁰¹³.

Ce sont des principes contraires à la démocratie. Pour Yves Jeanclos, « la démocratie, qui doit être guidée et entraînée par des hommes et des femmes politiques responsables et porteurs de projet, ne doit pas être au service de celui qui reçoit la délégation du peuple, pour être exercé en son nom. Elle doit en réalité être mise en œuvre au bénéfice de tous »¹⁰¹⁴.

En matière financière et budgétaire, à travers des enjeux centrés sur la cohérence des finances publiques, au stade de la prise de décision comme de l'exécution, c'est la pérennité du couple démocratie et bonne gestion qui est concernée¹⁰¹⁵ et c'est la qualité de la démocratie qui garantit la conformité des choix financiers des décideurs aux valeurs de la société¹⁰¹⁶.

En Haïti, on est face à des « décideurs politiques » qui ne pratiquent pas le métier politique car selon Max Weber « le métier politique est donc plus un savoir-faire qu'un savoir spécialisé, mais aussi un faire savoir »¹⁰¹⁷ où les trois qualités qui font l'homme politique: la passion, le sentiment de responsabilité et le coup d'œil¹⁰¹⁸, ne sont pas pratiquées.

Le pouvoir législatif haïtien n'a pas assumé son engagement¹⁰¹⁹ et sa responsabilité politique qui est celle « de veiller à préserver les conditions propices au désir d'entreprendre, de créer, d'innover, à donner à chacun l'envie et la capacité de faire, à prévenir la tentation de s'en remettre à la providence publique, à combattre l'addiction à l'assistanat institutionnel »¹⁰²⁰. Il s'est construit comme l'un des principaux maillons faibles de notre démocratie¹⁰²¹. Pourtant,

¹⁰¹³ Thomas Lalime, *Le Parlement haïtien: garant de la mauvaise gouvernance* [en ligne], Op.cit.

¹⁰¹⁴ Yves Jeanclos, *Démocratie ou démogarchie : L'art de gouverner au XXI^e siècle*, Economica, Paris, France, 2014, pp.21-22

¹⁰¹⁵ Michel Bouvier, *Les finances locales, 15^e éditions*, Op.cit., p.57

¹⁰¹⁶ Marc Leroy, *La décision au l'aune de la sociologie des finances publiques*, In : Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin (dir.), *La décision financière publique*, Op.cit., p.82

¹⁰¹⁷ Max Weber, cité par Dominique Chagnollaude Sabouret, *Introduction à la science politique (8^e édition)*, Dalloz, Paris, France, 2018, p.312

¹⁰¹⁸ Ibid., p.311

¹⁰¹⁹ Selon Jean Arthuis, en matière politique « l'engagement est avant tout imprégné de confiance et d'optimisme. Confiance en la capacité des hommes à construire un monde meilleur » : Jean Arthuis, *S.O.S Finances publiques : Osons les vraies réformes*, Calmann-levy, Paris, France, 2011, p.188

¹⁰²⁰ Ibid

en démocratie, à condition que chaque acteur assume pleinement ses prérogatives, la séparation des pouvoirs reste un principe fondamental de bonne administration¹⁰²².

Du point de vue démocratique, Haïti se trouve actuellement dans une situation dramatique et particulière. Alors même que le pays est dirigé, depuis le 18 mars 2019, par un gouvernement démissionnaire, le Président de la République Monsieur Jovenel Moïse a constaté et annoncé le 13 janvier 2020 la caducité du Parlement¹⁰²³, avec « le départ de la chambre des députés et de 2/3 du Sénat »¹⁰²⁴. Comme cela a été observé le 11 janvier 1999 par l'ancien Président de la République Monsieur René Garcia Préval¹⁰²⁵ aujourd'hui décédé. Sans la chambre des députés et avec seulement 10 sénateurs en fonction, le pays est sorti de la voie de la démocratie et se trouve dans la « démogarchie » qui est effet un « système politique fondé sur les principes de la démocratie mais affaibli, altéré, dénaturé, voire gâché par des pratiques contraires à son esprit, ou encore un état de désingérence et un poison qui ronge la démocratie de l'intérieur et l'empêche de se déployer à l'extérieur »¹⁰²⁶.

Aujourd'hui, outre la nécessité d'organiser efficacement le pouvoir exécutif, comme institution de contre-pouvoir, il est urgent de réformer le parlement haïtien et la remettre à la

¹⁰²¹ Davidson Saint-Fort, présentateur de l'émission télévisée « l'invite du Midi », sur la télévision Caraïbe, lundi 2 septembre 2019, disponible [en ligne] sur : <https://www.youtube.com/watch?v=OQCWKeqtnU0>

¹⁰²² Jean Arthuis, *S.O.S Finances publiques : Osons les vraies réformes*, Op.cit., p.188

¹⁰²³ Dans un message publié sur son compte twitter le lundi 13 janvier 2020 à 12h02 am, il a écrit : « ce lundi 13 janvier 2020, ramène la fin de la 50^e législature. Nous constatons la caducité du parlement et nous prenons acte de ce vide institutionnel occasionné par le départ de la chambre des députés et des 2/3 du sénat ». Dans un second tweet le même jour, le chef de l'État a ajouté : « ce vide institutionnel est une occasion historique pour les acteurs de se mettre ensemble en vue d'engager les réformes qui doivent aboutir à la transformation de cet Etat prédateur en un Etat serviteur qui mettra fin à cette crise permanente qui hypothèque l'avenir du pays »

¹⁰²⁴ Cette situation s'explique d'abord, parce que le mandat des députés de la 50^e législature ait prit fin le 13 janvier 2020 sans que des élections soient organisées pour que la législature suivante leur succède automatiquement, ensuite parce que le Sénat est amputé de 2/3 de ses membres avec le même cas de figure que la chambre des députés. Signalons qu'au niveau du Sénat de la République, la situation apparaît totalement ambiguë. Pour certains, c'est le mandat d'un tiers (soit dix sénateurs) qui est arrivé à terme le 13 janvier 2020. Pour d'autres, c'est deux tiers (soit 20 Sénateurs) et pour eux le Président de la République a forcé partir 2/3 du Sénat, en violant les dispositions de la loi électorale de 2015, pour s'autoriser à diriger le pays par décret.

¹⁰²⁵ Dans un message adressé à la population sur la télévision nationale d'Haïti, l'ancien chef de l'État aujourd'hui décédé a dit constater la caducité du parlement avec des parlementaires dont le mandat devrait prendre fin en janvier 2001 et annoncé à ses compatriotes le vide institutionnel, en disant qu' : « aujourd'hui, c'est le départ des élus de juin et septembre 1995 ».

¹⁰²⁶ Yves Jeanclos, *Démocratie ou démogarchie : L'art de gouverner au XXI^e siècle*, Op.cit., p.6

verticale pour tenter de sauver notre démocratie en balbutiement trop longtemps¹⁰²⁷, de la même manière qu'il faut institutionnaliser les services déconcentrés de l'État et les administrations locales décentralisées.

II.- L'institutionnalisation des services déconcentrés de l'État et des administrations locales décentralisées

Si « décentraliser » suppose qu'on décentralise des structures qui existent et fonctionnent au niveau central ou encore qu'on rend autonomes des structures déconcentrées d'une administration centrale¹⁰²⁸, en Haïti, on est loin de cette politique. D'où la nécessité de concevoir une politique d'institutionnalisation des pouvoirs publics territoriaux qui s'articulera autour d'un renforcement des services déconcentrés de l'État (A) et d'une redynamisation des administrations locales décentralisées (B).

Cette politique est doublement justifiée. D'abord, parce que les politiques conduites dans les domaines de la déconcentration et de la décentralisation depuis un demi-siècle montrent que les interactions sont permanentes et ont souvent un effet d'entraînement qui signifie qu'une politique de déconcentration peut aider une politique de décentralisation et que celle-ci peut aussi favoriser la politique de déconcentration¹⁰²⁹. Ensuite, parce que la reconstruction ne permettra le développement du pays (Haïti) que si elle s'insère dans une véritable politique de décentralisation et de déconcentration, les deux dynamiques étant intrinsèquement complémentaires¹⁰³⁰.

A.- Le renforcement des services déconcentrés de l'État

Pour Serge Huteau, conduire de manière parallèle décentralisation et déconcentration, c'est reconnaître que la décentralisation n'est pas totale, qu'elle n'est pas réelle et que l'État

¹⁰²⁷ Davidson Saint-Fort, présentateur de l'émission télévisée « l'invite du Midi », sur la télévision Caraïbe, lundi 2 septembre 2019, disponible [en ligne] sur : <https://www.youtube.com/watch?v=OQCWKeqtnU0>

¹⁰²⁸ Véronique Dorner, *La décentralisation en Haïti*, Op.cit

¹⁰²⁹ Jean-Marie Pontier, *La réforme territoriale et le couple déconcentration-décentralisation*, In : Nicolas Kada (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Op.cit., p.282

¹⁰³⁰ *Conférence internationale des villes et régions du monde pour Haïti : Participer au développement équitable et durable du territoire haïtien*, Dossier de presse, 23 mars 2010 Fort de France (Martinique), p.9

conserve des attributions dans la gestion des compétences transférées¹⁰³¹. A cet égard, « l'idée semble être communément admise que la décentralisation des compétences de l'État doit s'accompagner d'une déconcentration, ce qui permet d'organiser la relation État-collectivités au niveau local »¹⁰³². Dans ce même ordre d'idées, Nouredine Boutayeb a écrit que « si l'État central doit veiller à mettre à la disposition des collectivités territoriales les outils, méthodes et dispositifs de financement adéquats, l'administration centrale demeure l'échelon d'accompagnement privilégié à même d'assurer un suivi régulier et d'apporter une assistance de proximité aux collectivités territoriales »¹⁰³³.

En effet, si sur le plan politique, la déconcentration paraît moins proche des citoyens ou des administrés que la décentralisation, du fait de la nomination par l'État de la quasi-totalité des autorités déconcentrées¹⁰³⁴, qui deviennent les instruments administratifs d'un pouvoir politique national qui tient sa légitimité, lui, de l'élection¹⁰³⁵, elle constitue néanmoins un vecteur important de la modernisation de l'action publique¹⁰³⁶.

Pour Michel Verpeaux et Laëticia Janicot, du point de vue fonctionnel et territorial, la déconcentration opère un rapprochement du pouvoir de décision administrative et des administrés et peut s'intégrer dans un programme ou dans une politique d'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers¹⁰³⁷. Dans le même sens, Jean-Yves Prax souligne que « les politiques publiques que mène l'État à travers ses services déconcentrés sont devenues le plus souvent « partagées » avec les collectivités locales mais aussi avec la société civile »¹⁰³⁸.

¹⁰³¹ Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Op.cit., p.100

¹⁰³² Ibid

¹⁰³³ Nouredine Boutayeb, *L'accompagnement des collectivités territoriales par l'État pour renforcer la décentralisation*, In : Michel Bouvier (dir.), *La transparence des Finances publiques: Vers un nouveau modèle* (Actes du 6^e colloque international de Rabat), LGDJ, Lextenso éditions, Paris, France, 2012, p.49

¹⁰³⁴ Michel Verpeaux et Laëticia Janicot, *Droit public : Pouvoirs publics et action administrative*, PUF, Paris, France, 2009, p.221

¹⁰³⁵ Jean-Marie Pontier, *La réforme territoriale et le couple déconcentration-décentralisation*, In : Nicolas Kada (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Op.cit., p.274

¹⁰³⁶ Fabrice Dion, *L'emploi public : organisation-statuts-gestion*, Berger Levrault, Paris, France, 2014, p.251

¹⁰³⁷ Michel Verpeaux et Laëticia Janicot, *Droit public : Pouvoirs publics et action administrative*, Op.cit., pp.220-221

¹⁰³⁸ Jean-Yves Prax, *Le management public territorial à l'ère des réseaux*, Editions d'Organisation, Paris, France, 2002, p.53

Sur le plan administratif, la déconcentration assure la garantie de l'efficacité de l'État, comme de la mise en œuvre des politiques publiques décidées par le centre¹⁰³⁹. Sur le plan technique, elle consiste à reconnaître un pouvoir de décision à des agents locaux qui sont nommés par le pouvoir central¹⁰⁴⁰ et facilite une lisibilité de proximité des opérations budgétaires de l'État sur le territoire¹⁰⁴¹.

En France, c'est la loi du 6 février 1992¹⁰⁴² relative l'administration territoriale de la République (dite Loi ATR) qui est venue faire de la déconcentration la règle en matière d'organisation administrative¹⁰⁴³, avant d'être insérée dans la charte du 1^{er} juillet 1992.

En Haïti, la politique de déconcentration a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle dès 1987 où il est précisé que « la décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir et du décloisonnement industriel au profit des départements »¹⁰⁴⁴.

Avec l'adoption du décret du 17 mai 2005¹⁰⁴⁵ portant organisation de l'Administration centrale de l'État, la déconcentration est devenue l'un des outils administratifs utilisés par l'État pour « la réorganisation de l'administration centrale et comme un mécanisme pour l'implémentation d'une administration territoriale indispensable à l'aménagement du territoire ainsi qu'à l'accompagnement des collectivités territoriales »¹⁰⁴⁶. Ce décret précise, en son article 7, que « la déconcentration est la règle générale de répartition des compétences et des moyens entre les différents échelons des administrations centrales de l'État »¹⁰⁴⁷. En

¹⁰³⁹ Nicolas Kada, Romain Pasquier et al., (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, France, 2017, p.40

¹⁰⁴⁰ Jean-Claude Zarka, *L'essentiel du droit public*, Lextenso éditions, France, 2014, p.22

¹⁰⁴¹ Bernard Nicolaieff, *Déconcentration et décision financière de l'État*, In : Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin (dir.), *La décision financière publique*, Op.cit., p.86

¹⁰⁴² Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* n° 33 du 08/02/1992

¹⁰⁴³ Jean-Claude Zarka, *L'essentiel du droit public*, Op.cit., p.22

¹⁰⁴⁴ Art.87-4, Const de 1987

¹⁰⁴⁵ Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'Etat, *Le Moniteur* N° 6 du 20 juillet 2005

¹⁰⁴⁶ Programme-cadre de réforme de l'État : réforme administrative et décentralisation (octobre 2012-septembre 2017), Op.cit, p.26

¹⁰⁴⁷ Art.7, décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État, Op.cit

distinguait deux catégories de services déconcentrés : les services techniquement déconcentrés¹⁰⁴⁸ et les services territoriaux déconcentrés¹⁰⁴⁹, ledit décret indique que « l'État se déconcentre pour mettre en œuvre des politiques publiques sur tout le territoire national »¹⁰⁵⁰.

Dans le même esprit, le décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes est venu renforcer cette politique. Ainsi, en son article 4, il est écrit : « la décentralisation doit être accompagnée d'une déconcentration adéquate des services de l'État dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales »¹⁰⁵¹. Selon ce même article, l'appui des services déconcentrés du pouvoir central aux collectivités territoriales a plusieurs objectifs.

D'abord, aider les administrations locales à la conception et à la mise en œuvre des plans locaux de développement et les informer sur les normes en vigueur ainsi que les moyens techniques et financiers disponibles.

Ensuite, permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités territoriales et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social. Puis, favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification.

Et enfin, informer l'administration centrale des priorités définies par les collectivités aux fins de leur prise en compte dans l'élaboration du budget national et l'allocation des transferts et subventions.

Toutefois, dans les faits, en Haïti, l'observation a montré que la déconcentration est loin d'être opérationnelle. Pour certains auteurs comme Tony Cantave, « le processus de

¹⁰⁴⁸ « Les services techniquement déconcentrés sont des moyens institutionnels, mis en place hors des structures centrales internes des ministères, afin de remplir certaines tâches spécialisées qui leur sont déléguées » (art.11)

¹⁰⁴⁹ Ils ne sont que « les relais administratifs des ministères constitués par les services établis sur tout le territoire de la République pour mettre en œuvre la politique des administrations centrales » (art.12).

¹⁰⁵⁰ Art.81, décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État, Op.cit

¹⁰⁵¹ Art.4, décret du 1^{er} février 2006

déconcentration des services publics est tronqué, inégal, parce que dépendant de visions étroitement sectorielles d'entités publiques isolées »¹⁰⁵².

Le sociologue Jean Abel Pierre, quant à lui, pense que « la déconcentration, l'un des problèmes fondamentaux de l'administration centrale est celui d'une absence de véritables liens organiques entre ses structures démultipliées »¹⁰⁵³. Pour l'auteur, la cohérence de l'action administrative sur l'ensemble du territoire demeure une fiction dont les couches les plus défavorisées sont les premières victimes¹⁰⁵⁴ et c'est la cohésion sociale de la société qui se trouve affaiblie par l'absence ou la défaillance des structures décentralisées et déconcentrées à allouer des services de base à l'ensemble de la population¹⁰⁵⁵.

Du point de vue étatique, plusieurs documents-cadre¹⁰⁵⁶ élaborés par des gouvernements, dans le cadre de la réforme de l'État, mettent en évidence l'inefficacité de la politique de déconcentration établie depuis longtemps. Cela peut s'expliquer notamment par la faiblesse de l'implantation des services publics sur l'ensemble du territoire, la modicité des moyens engagés, de larges segments de la population laissés pour compte par l'administration, un manque de coordination entre la création de certains services déconcentrés et les découpages territoriaux, de lourdes disparités dans les modes d'organisation des services déconcentrés.

Sur le plan technique et managérial, comme les institutions centrales de l'État, les structures territoriales déconcentrées de l'État (ministères, institutions autonomes, entreprises publiques de l'État...) sont caractérisées fondamentalement par l'incompétence, le clientélisme, la corruption, l'exclusion sociale et le favoritisme.

Aujourd'hui, il s'avère donc nécessaire de redéfinir ou de renforcer la politique de déconcentration des services de l'État dans l'objectif d'une administration de proximité

¹⁰⁵² Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Op.cit., p.68

¹⁰⁵³ Jean Abel Pierre, *Sociologie Économique de la corruption : Vers une étude de l'implémentation des politiques publiques de lutte contre la corruption en Haïti*, thèse de doctorat 3^{ème} cycle, Sociologie, Université Paris-Sorbonne, 2014, p.90

¹⁰⁵⁴ Ibid

¹⁰⁵⁵ Ibid

¹⁰⁵⁶ Citons en référence le *Programme cadre de réforme de l'État : modernisation administrative et décentralisation (2007-2012)*, le *Programme-cadre de réforme de l'État : réforme administrative et décentralisation (2012-2017)* et le *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*

visant à renforcer et à dynamiser les pouvoirs locaux et les groupes organisés des collectivités territoriales¹⁰⁵⁷. Comme il est souligné dans le programme de modernisation de l'État 2018-2023: « la décentralisation ne sera pas effective sans la mise en œuvre d'une politique nationale de déconcentration des services »¹⁰⁵⁸. En d'autres termes, constituant un enjeu majeur d'aménagement du territoire mais aussi de modernisation de l'État et de démocratie locale, la décentralisation est indissociable de la déconcentration des services de l'État et d'une association plus forte des communautés et associations locales¹⁰⁵⁹. A cet égard, la déconcentration doit être installée comme un impératif, afin de pouvoir garantir l'intervention efficace de l'État à travers ses agents sur tout le territoire¹⁰⁶⁰.

Au plan institutionnel, il s'agira de doter aux services territoriaux déconcentrés de l'État des compétences adaptées, des cadres qualifiés aux exigences de la fonction, des outils techniques et des moyens financiers et budgétaires pour piloter, animer, accompagner, suivre et exécuter efficacement les décisions de l'État au niveau local. Cela permettra une meilleure responsabilisation des acteurs ou des agents publics assurant les directions des circonscriptions administratives départementales ou communales de l'État, en instaurant un véritable partenariat en matière de développement économique et social avec les administrations locales décentralisées qui méritent, elles aussi, d'être redynamisées.

B.- La redynamisation des administrations locales décentralisées

Pour Pierrick Salen, « la décentralisation n'est pas le monde du rêve ; ce n'est même plus un certain appareillage juridique des rapports entre les agents locaux et les agents centraux. Elle passe par le terrain réel, je disais même le terrain matériel »¹⁰⁶¹. Elle offre aux collectivités territoriales l'opportunité d'assurer à une échelle réduite la requalification de l'action politique par une gouvernance ouverte, participative, citoyenne et transparente¹⁰⁶². Dans sa

¹⁰⁵⁷ Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Op.cit., p.69

¹⁰⁵⁸ *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, Op.cit., p.53

¹⁰⁵⁹ *Conférence internationale des villes et régions du monde pour Haïti : Participer au développement équitable et durable du territoire haïtien*, Op.cit., p.9

¹⁰⁶⁰ *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, Op.cit., p.53

¹⁰⁶¹ Pierrick Salen, *L'emprunt des collectivités territoriales : Un paradoxe du droit public financier*, Op.cit., p.1

¹⁰⁶² Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Op.cit., p.37

dimension institutionnelle, cette politique renforce les capacités des élus et des administrations de proximité, afin qu'ils soient en mesure de prendre rapidement en charge les compétences pour lesquelles l'échelon local reste la plus adapté¹⁰⁶³.

Dans le cas d'Haïti, la problématique de la décentralisation et la réalité des collectivités territoriales décentralisées rejoignent la problématique de la « sous-administration et de la mal-administration »¹⁰⁶⁴ qui caractérisent l'État haïtien. C'est en effet une politique dans l'impasse car elle n'est jamais constituée une priorité gouvernementale et depuis plus 25 ans n'a connu aucune avancée significative¹⁰⁶⁵.

Les rédacteurs du document relatif au programme de modernisation de l'État 2018-2023 (PME 2023), ont décrit une situation très dégradée quant au processus de décentralisation haïtienne. Pour eux, « au cours de ces trente dernières années, le processus de décentralisation est confronté à trois grands problèmes : l'absence de transfert de pouvoir, de faibles moyens matériels, humains et financiers et la faiblesse des structures administratives »¹⁰⁶⁶. Dans l'ensemble, ils ont listé plusieurs éléments caractérisant ces problèmes. Il s'agit de la faiblesse du cadre légal régissant les collectivités locales, du manque de cohérence dans le découpage des collectivités territoriales, de la faible capacité des pouvoirs locaux à fournir des services à la population.

Également, on peut noter l'absence de plan de professionnalisation des services au niveau des collectivités territoriales, le manque d'harmonisation des textes sur les compétences des entités locales et le conflit de compétences dans certains domaines entre les différentes collectivités d'une part et entre les collectivités et l'État (à travers les ministères) d'autre part. Enfin, on retrouve des difficultés sur la non application des dispositions régissant la fonction publique territoriale et une fiscalité locale non prise en compte de manière rationnelle dans le budget de la République et dans les différents textes à caractère financier.

¹⁰⁶³ *Conférence internationale des villes et régions du monde pour Haïti : Participer au développement équitable et durable du territoire haïtien*, Op.cit., p.9

¹⁰⁶⁴ Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Op.cit., p.67

¹⁰⁶⁵ Ibid., p.68

¹⁰⁶⁶ *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, Op.cit., p.52

Ce sont donc autant de problèmes qui méritent des réponses appropriées. Ces dernières pour qu'elles soient effectives, doivent être apportées dans une stratégie globale de redynamisation des organismes territoriaux et/ou une politique nationale de décentralisation où les pouvoirs juridique, politique, administratif et financier des collectivités territoriales doivent être priorités.

Par cette politique, les entités locales décentralisées seront définitivement placées au centre des décisions engageant la vie locale avec un partage effectif et équitable des responsabilités des pouvoirs entre les grands pouvoirs institutionnels et traditionnels de l'État, les institutions indépendantes et les collectivités territoriales décentralisées. De la même manière, la décentralisation s'installera comme un véritable outil de transformation du cadre de vie des citoyens,

Pour Tony Cantave, la décentralisation vise donc avant tout l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations locales par la satisfaction des besoins de base en mettant en œuvre un plan de développement conçu de manière autonome et concertée, maîtrisé par des acteurs locaux, mais intégré dans un plan national¹⁰⁶⁷. Autrement dit, tout en étant axée sur les collectivités territoriales et centrée sur le développement local et régional, elle met l'accent sur les initiatives de la population et des acteurs locaux en partant du principe qu'une communauté est pauvre parce qu'elle n'a pas le contrôle de ses ressources naturelles, financières, humaines et matérielles¹⁰⁶⁸.

La consécration de cette politique doit s'inscrire dans une exigence globale où l'État doit affirmer sa présence en permanence sur l'ensemble du territoire national par une administration efficace de services et de proximité. A ce niveau, il s'avère donc nécessaire de penser à une modernisation de l'administration publique, car dans un environnement en changements constants, de plus en plus rapides et profonds et où la compétition entre les pays et les systèmes se joue sur leur capacité d'adaptation et de réforme, cette exigence devient primordiale¹⁰⁶⁹. Non pas dans une logique verticale et uniforme, mais par la recherche de la

¹⁰⁶⁷ Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Op.cit., p.69

¹⁰⁶⁸ Ibid

¹⁰⁶⁹ Michel Camdessus, « préface », In : Frédéric Rouvillois (dir.), *Vers l'Etat optimal*, La Documentation française, , Op.cit., p.7

transparence, de la rationalité, de la cohérence, de la pertinence et de la performance dans les actions.

Section 2.- L'incontournable modernisation de l'administration publique

De manière générale, la réforme ou la modernisation du secteur public est une question complexe¹⁰⁷⁰. S'agissant du cas d'Haïti, alors même qu'elle est incontournable, la modernisation de l'administration publique est devenue de plus en plus ardue. En effet, depuis le début des années 1990, la réputation de l'État haïtien est celle « d'un État faible, failli ou d'une entité chaotique ingouvernable »¹⁰⁷¹.

Par ailleurs, si depuis les années 2000 de nombreuses mesures sont adoptées (à travers notamment des programmes-cadre de réforme de l'État) en vue de rénover la fonction publique haïtienne par le renforcement des institutions publiques afin de fournir un service efficace à la population, les résultats se font toujours attendre.

Les fondements de l'État sont entièrement minés par des pratiques malsaines et en particulier par la corruption qui représente aujourd'hui le principal fléau de la République. L'urgence actuelle est donc de concevoir une politique de modernisation axée d'abord sur le phénomène de la corruption comme pratique quotidienne à éliminer au sein de l'administration publique (I) pour ensuite avoir une administration publique performante (II).

I.- La corruption au sein de l'administration publique, une pratique quotidienne à éliminer

Lutter contre la corruption au sein de l'administration publique haïtienne aujourd'hui est une manière de rationaliser l'action publique (A) et un moyen de susciter le développement économique et social (B). En effet, si la question de la réforme administrative et de la modernisation du service public a été au cœur du débat public des années¹⁰⁷², cette dernière

¹⁰⁷⁰ Oscar Huerta Melchor, *La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général*, Documents de travail sur la gouvernance publique, n°12, éditions OCDE, 2008, p.4

¹⁰⁷¹ Tony Cantave, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Op.cit., p.67

¹⁰⁷² Jean Abel Pierre, *Sociologie Économique de la corruption : Vers une étude de l'implémentation des politiques publiques de lutte contre la corruption en Haïti*, Op.cit., p.83

n'a pas de grand effet sur la vie de la population. L'administration publique haïtienne est caractérisée principalement par des problèmes d'ordre organisationnel, technique, institutionnel et politique. L'administration publique est impactée par le clientélisme, la malversation et la mauvaise gouvernance. Au final, l'objectif d'un service public efficace et adapté paraît inatteignable.

En effet, la corruption est devenue un fléau mondial et constitue un phénomène qui concerne toutes les nations : elle touche les pays les plus développés, les moins développés, les plus riches et les plus pauvres¹⁰⁷³. Dans le cas d'Haïti, elle est une tragédie pernicieuse qui sape les fondements de l'État et alimente les pratiques mafieuses, les conflits, l'insécurité et l'instabilité politique¹⁰⁷⁴. Au plan financier, elle détourne les ressources publiques et entrave l'accès des populations aux services publics¹⁰⁷⁵.

Aujourd'hui, il est donc nécessaire de mettre en œuvre des politiques efficaces de bonne gouvernance, sur le fonctionnement normal des institutions, de transparence et de reddition des comptes pour combattre ce fléau endémique. Il s'agit de normaliser la vie publique afin de faciliter la croissance et le développement dans les territoires.

A.- La lutte contre la corruption : une manière de rationaliser l'action publique

En Haïti, les dirigeants parlent, mangent, négocient et dansent au rythme de la corruption¹⁰⁷⁶. Au plus haut niveau de l'État, les actions (étatiques) s'assoient sur la corruption et l'avenir ne se dessine que par cette politique (que ce soit dans le champ politique, social ou économique)¹⁰⁷⁷ qui demeure un phénomène organisé au profit des classes dominantes¹⁰⁷⁸. Il

¹⁰⁷³ Assemblée parlementaire de la Francophonie (section Canadienne) / Commission de la coopération et du développement, *La corruption comme obstacle au développement économique*, Réunion de la Commission de la coopération et du développement Phnom Penh (Cambodge) | mai 2019, p.1

¹⁰⁷⁴ Amos Cincir, La corruption en Haïti : un fléau dévastateur [publiée en ligne le 21 juin 2016], disponible sur : <https://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/159467/La-corruption-en-Haiti-un-fleau-devastateur>

¹⁰⁷⁵ Ibid

¹⁰⁷⁶ Dahney Corielan, L'État et la corruption en Haïti : un véritable accord de dépendance (en ligne), disponible sur : <http://www.loophaiti.com/content/letat-et-la-corruption-en-haiti-un-veritable-accord-de-dependance> (consulté le 29 janvier 2020)

¹⁰⁷⁷ Ibid

¹⁰⁷⁸ *Affaire Petrocaribe en Haïti : la corruption dévoilée, modalités d'un procès, reddition des comptes (Appel à communications luttant contre la corruption en Haïti)*, conférence internationale à Paris les 8 et 9 juin 2019, p.1

s'agit en effet d'une politique qui est devenue une règle qui façonne la vie dans la République.

A l'heure actuelle, Haïti est l'un des pays où le niveau de la corruption¹⁰⁷⁹ est plus élevé au niveau mondial. Selon les données fournies sur des rapports publiés par Transparency International (TI)¹⁰⁸⁰ sur l'Indice de perception de la corruption (IPC), Haïti figure toujours parmi les pays les plus corrompus de la planète. C'est ce que démontre le tableau ci-dessous où pour la période de 2002 à 2013, le pays a accusé une note moyenne de 1,8 dans l'indice de perception de la corruption et qui le classe dans la catégorie des États les plus corrompus du monde.

Tableau 17¹⁰⁸¹ : L'IPC de Transparency International / Haïti de 2002 à 2013

Années	Score IPC	Classement	Nombre de pays
2002	2.2	89	102
2003	1.5	131	133
2004	1.5	146	146
2005	1.8	155	159
2006	1.8	163	163
2007	1.6	177	180
2008	1.4	177	180

¹⁰⁷⁹ En 2009, l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC), une institution indépendante créée par le décret du 4 avril 2004 (sous la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances) dans le cadre de la première vague des réformes de l'État entamée au cours des années 2000, a caractérisé la corruption par les mauvaises conditions de travail au sein de la fonction publique, la centralisation excessive de l'administration publique et la lenteur enregistrée dans les prestations de services publics à fournir aux usagers, la non-reconnaissance du mérite et la pratique du népotisme, la faiblesse et la dépendance du système judiciaire, l'inapplication des dispositions légales de répression de la corruption, l'impunité, l'absence de transparence dans la gestion des affaires de l'État, l'absence de reddition des comptes de la part des gestionnaires des deniers publics et la non réglementation de l'accès aux informations publiques. Ref : MEF/ULCC, cité par Jean Abel Pierre, *Sociologie Économique de la corruption : Vers une étude de l'implémentation des politiques publiques de lutte contre la corruption en Haïti*, Op.cit., pp.84-85

¹⁰⁸⁰ Transparency International est en effet la principale organisation de la société civile de lutte contre la corruption dans le monde

¹⁰⁸¹ Transparency International, Indice de perception de la corruption de 2002 à 2013, repris et cité par Jean Abel Pierre, *Sociologie Économique de la corruption : Vers une étude de l'implémentation des politiques publiques de lutte contre la corruption en Haïti*, Op.cit., p.100

2009	1.8	168	180
2010	2.2	146	178
2011	1.8	175	183
2012	1.9	165	176
2013	1.9	163	177

Plus récemment soit le 21 janvier 2019, dans le classement de la 24^e indice annuel de perception de la corruption pour de 2019 de Transparency International, Haïti se trouve en dernière position dans la Caraïbe et de l'Amérique comme étant le pays le plus corrompu en 2018. Avec un score de 20 sur 100 en 2018, 22/100 en 2017, 20/100 en 2016 et 17 en 2015¹⁰⁸², la République d'Haïti est classée en 161^{ème} sur 180 pays au monde, selon l'indice de perception de la corruption 2018. Aujourd'hui, la corruption est une catastrophe très présente et puissante au sein de l'administration publique haïtienne. Pour Joram Vixamar, docteur en droit public, elle est devenue une véritable profession pour les dirigeants haïtiens¹⁰⁸³. Connue de tous, cette culture de corruption dans l'administration publique haïtienne qui entraîne gaspillage, pillage du trésor public et détournements de fonds engendre la pauvreté et enfonce les pauvres dans la misère la plus noire¹⁰⁸⁴.

Si auparavant, il était plus difficile de comprendre et de mesurer l'importance de la corruption en Haïti, la connaissance du phénomène s'est accrue avec le scandale de corruption sur « le Fonds Petrocaribe »¹⁰⁸⁵ (affaire Petrocaribe), qui fut le plus médiatisé au niveau national et même international entre 2018 et 2019. Pendant deux ans, cette affaire est devenue le sujet le plus débattu et le plus grand scandale de corruption au plus haut sommet

¹⁰⁸² Corruption perception index 2018, disponible sur : <https://www.transparency.org/cpi2018>

¹⁰⁸³ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.383

¹⁰⁸⁴ Beguens Théus, *ONG et Pauvreté en Haïti*, 2^e édition, Bibliothèque Nationale d'Haïti, 2011, p.106

¹⁰⁸⁵ Il s'agit en effet d'un programme (Petro Caribe) mis en place par le Venezuela où Haïti est adhérent au printemps 2006. Ce programme favorisait divers pays de la Caraïbe dont Haïti pour s'approvisionner en produits pétroliers au prix du marché international, mais à des conditions avantageuses. Selon l'accord qui avait conclu entre les dirigeants haïtiens et les autorités vénézuéliennes, Haïti était chargé à payer une partie de sa facture pétrolière à la livraison et le solde à rembourser sur une période de 25 ans (avec deux années de grâce) à un taux d'intérêt annuel de 1%. Ainsi, entre 2008 et 2016, le programme (Fonds Petrocaribe) a généré plus de 3,8 milliards de dollars américains à l'État haïtien et cet argent (aux termes de l'accord entre les deux pays) devrait être utilisé pour financer de grands projets ou infrastructures socio-économiques au niveau du pays.

de l'État haïtien¹⁰⁸⁶ engageant la gestion de 4 présidents haïtiens¹⁰⁸⁷ et plus de 6 gouvernements incluant plusieurs ministres, des hauts dignitaires et fonctionnaires de l'État ou encore des grands patrons du secteur privé des affaires.

Lancée par une action judiciaire en 2010 et poursuivie jusqu'en 2015, cette affaire de corruption s'est amplifiée avec la mise en place de deux commissions sénatoriales en 2016 et 2017 (présidées respectivement les Sénateurs Youri Latortue et Evalière Beauplan) où dans leur rapport¹⁰⁸⁸ elles ont listé méthodiquement de nombreuses anomalies constatées dans la gestion du fonds PetroCaribe. Ainsi, ce rapport a mis en lumière un système ayant permis aux dirigeants du fonds d'échapper à tout contrôle sur la manière d'investir les sommes destinées au développement socio-économique du pays¹⁰⁸⁹.

Par ailleurs, saisie par le Sénat de la République, à qui il a confié la mission d'enquêter de manière approfondie sur le dossier, la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) a émis deux rapports à travers lesquels elle a épinglé la mauvaise gestion du fonds PetroCaribe. Dans le premier rapport (volume 1)¹⁰⁹⁰ publié le 31 janvier 2019, les juges de la Cour ont fait état de plus de 4 237 598 789 de dollars américains dépensés par des gouvernements haïtiens de manière irrégulière pour la période de 2008 à 2018.

Aussi, plus d'une quinzaine d'anciens ministres et hauts fonctionnaires de l'État sont identifiés comme des dilapidateurs. A cela s'ajoute d'autres personnalités du secteur privé et du monde politique y compris Monsieur Jovenel Moïse, l'actuel Président de la République car l'entreprise qu'il dirigeait à l'époque (AGRITRANS S.A.) avait bénéficié un projet sur ce fonds sans signature de contrat pour la construction d'une route.

¹⁰⁸⁶ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.383

¹⁰⁸⁷ René G. Préval, Michel J. Martelly, Jocelerme Privert et Jovenel Moïse

¹⁰⁸⁸ Sénat haïtien, *Rapport Petro Caribe de la Commission Sénatoriale d'Enquête du Sénateur Evalière Beauplan, chargée de faire le suivi du rapport de la Commission spéciale dirigée par le Sénateur Youri Latortue*, 11 novembre 2017

¹⁰⁸⁹ Scandale de corruption en Haïti : kot kob petwo karibe a ? [en ligne], disponible sur : <https://www.asfcanada.ca> (consulté le 29 janvier 2020)

¹⁰⁹⁰ Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) / *rapport 1, Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe : Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe*, janvier 2019

Dans le deuxième rapport (volume 2)¹⁰⁹¹, la CSCCA a indiqué avoir fait des découvertes troublantes. Par exemple en 2014, pour un même projet ou un même chantier de réhabilitation d'un tronçon de route, l'État a signé deux contrats identiques de plus de 39 millions de gourdes (soit l'équivalent à plus de 847 826 dollars américains) avec deux entreprises distinctes : AGRITRANS S.A¹⁰⁹² et Betexs¹⁰⁹³. Ainsi, la Cour observe qu'il y a eu collusion, favoritisme et détournement de fonds qui sont rendus possibles par le recours à divers stratagèmes¹⁰⁹⁴ et accuse au 3^{ème} niveau la responsabilité du Président Jovenel Moïse, président d'alors de la compagnie AGRITRANS¹⁰⁹⁵. En somme, dans les deux rapports, les faits ont montré que d'importantes défaillances ont été associées à la planification et la mise en œuvre des programmes et projets de développement financés par le fonds PetroCaribe¹⁰⁹⁶.

Avec cette affaire, la corruption a atteint son sommet au cours de la décennie écoulée¹⁰⁹⁷. Elle marque aussi un tournant majeur dans l'expression de la colère des citoyens. Au-delà des frontières haïtiennes en passant par Miami, New-York, Montréal, Ottawa, de nombreux citoyens haïtiens avaient relayé et amplifié le mouvement revendicatif dénommé « PetroChallenge »¹⁰⁹⁸ engagé en Haïti depuis la fin du mois d'août 2018 afin d'exiger que justice soit faite en réclamant l'emprisonnement de tous les dilapidateurs du fonds et la démission du Président de la République Monsieur Jovenel Moïse pour corruption. Toutefois,

¹⁰⁹¹ Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) / *rapport 2, Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe : Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe*, mai 2019

¹⁰⁹² Ibid., pp 157-176

¹⁰⁹³ Ibid., pp.162-182

¹⁰⁹⁴ Ibid., p.168

¹⁰⁹⁵ Ibid., p.169

¹⁰⁹⁶ Haïti - Flash PetroCaribe : la CSCCA met en cause Jovenel Moïse dans une affaire de détournement de fonds [article en ligne publié le 6 juin 2019], disponible sur :<https://www.haitilibre.com> (consulté le 29 janvier 2020)

¹⁰⁹⁷ Corruption en Haïti: la Cour des comptes épingle la mauvaise gestion des fonds PetroCaribe [en ligne], disponible sur : <http://outremers360.com> (consulté le 29 janvier 2020)

¹⁰⁹⁸ Le PetrocaribeChallenge est en effet l'hashtag lancé le 14 août 2018 par le cinéaste haïtien Gilbert Miranbeau sur son compte Twitter pour dénoncer la dilapidation du fonds PetroCaribe, en lançant une question en créole haïtien : *kot kòb petwo karibe a* (où est l'argent du Petrocaribe? Depuis, ce mot-clic s'est vite converti en une mobilisation virtuelle et la question est devenue virale sur les réseaux sociaux (facebook, Instagram, Twitter et WhatsApp) et est transportée rapidement dans les rues par la population et notamment la jeunesse haïtienne. Ainsi, sous la coordination des universitaires, des religieux, des artistes, des professionnels, des simples citoyens, des politiques, de nombreuses manifestations sont organisées dans tout le pays y compris dans certaines grandes villes au niveau international afin d'exiger la réponse à la question.

pour l'heure, rien n'est encore dit car la justice ne s'est pas encore prononcée. Néanmoins, éradiquer la corruption en Haïti fait partie de la même démarche de faire appliquer la loi dans une société en rupture totale avec la tradition d'impunité¹⁰⁹⁹.

De l'avis de tous les observateurs, la corruption affecte l'ensemble des rouages de l'État haïtien. Cela remet en question le développement et l'efficacité de des actions des personnes publiques (l'État et les collectivités territoriales décentralisées) mais également la rationalité, comme principe base de la gestion publique et privée¹¹⁰⁰ ou encore comme principe permettant une bonne gestion relativement efficace et efficiente d'une organisation publique et/ou privée ou d'un système institutionnel¹¹⁰¹, des politiques financières et budgétaires des pouvoirs publics. L'urgence actuelle est de faire de la lutte contre la corruption qui met en péril la démocratie, la gouvernance, les droits humains en affaiblissant les institutions publiques sur lesquelles se fondent les sociétés justes et équitables¹¹⁰², un sujet fondamental de la réforme de l'État.

D'abord, par le renforcement des principaux organes de lutte contre la corruption en Haïti. Il s'agit, entre autres, de l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC)¹¹⁰³, de la Commission nationale des marchés publics (CNMP), de l'Inspection générale des finances (IGF)¹¹⁰⁴, l'Unité centrale de renseignements financiers (UCREF)¹¹⁰⁵, de la CSCCA, du pouvoir judiciaire et du Parlement, sans oublier la mise en œuvre de certains dispositifs développés

¹⁰⁹⁹ Hérold Jean-François, *La corruption, un élément récurrent du système social et politique en Haïti*, avril 2014, p.5

¹¹⁰⁰ Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Op.cit., p.121

¹¹⁰¹ Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, *La modernisation de l'État : Une promesse trahie*, Op.cit., p.294

¹¹⁰² La corruption, un obstacle au développement [en ligne], disponible sur : <https://www.dianova.org/fr/revue-de-presse/la-corruption-un-obstacle-au-developpement/> (consulté le 5 février 2020)

¹¹⁰³ Créée par le décret du 8 septembre 2004 portant création de l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC), Journal officiel de la République d'Haïti (Le Moniteur #13 du 14 août 2004)

¹¹⁰⁴ Créée par le décret du 17 mars 2006 au Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) un Service Technique Déconcentré dénommé : "Inspection Générale des Finances" (IGF), Journal Officiel Le Moniteur N° 47 du 25 mai 2006

¹¹⁰⁵ Créée dans le cadre de la Loi relative au blanchiment des avoirs provenant du trafic illicite de la drogue et d'autres infractions graves (art.3.1.1) votée par le Parlement le 21 février 2001 et publié au journal Le Moniteur du avril 2001, cette institution vient d'être encadrée par la Loi du 17 mai 2017 : Loi portant organisation et fonctionnement de l'Unité centrale de renseignements financiers (UCREF), Journal Officiel Le Moniteur N° 16 du 27 mai 2017

par certaines institutions internationales et en particulier par le FMI¹¹⁰⁶ dans la cadre de la lutte internationale menée contre la corruption.

Ensuite, par la mise en application de la loi du 14 mars 2014 portant prévention et répression de la corruption¹¹⁰⁷. Et enfin par la nécessité de mettre en place d'autres outils effectifs efficaces de combat contre ce fléau : un cadre législatif juste et adapté, incluant la participation de tous les secteurs de la vie nationale (le gouvernement, les médias, les organisations, le secteur privé, la société civile...), qui doit être appliqué de manière transparente et égalitaire par système judiciaire indépendant.

Cette politique, si elle est véritablement engagée, peut faciliter la mise en œuvre des politiques de développement car la lutte contre la corruption, c'est aussi un moyen de susciter le développement économique et social.

B.- La lutte contre la corruption : un moyen de susciter le développement économique et social

Généralement, la corruption est le principal obstacle au développement économique et social dans le monde¹¹⁰⁸. Outre qu'elle freine la croissance économique et empêche les populations, les pays et les entreprises de réaliser leur potentiel¹¹⁰⁹, elle nuit aux pauvres plus que les autres et détourne désespérément les fonds nécessaires au développement social (l'éducation, la santé et d'autres services publics)¹¹¹⁰. Pour Albert Honlonkou, en même temps que la corruption diminue la productivité et l'efficacité générale de l'économie¹¹¹¹, elle rend l'économie peu propice au développement¹¹¹². Pour l'auteur, dès lors que la corruption

¹¹⁰⁶ FMI/ moniteur des finances publiques avril 2019 : <https://www.imf.org/fr/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>

¹¹⁰⁷ Loi du 14 mars 2014 portant prévention et répression de la corruption, Le Moniteur #87 du 9 mai 2014

¹¹⁰⁸ La corruption, un obstacle au développement [en ligne], disponible sur : <https://www.dianova.org/fr/revue-de-presse/la-corruption-un-obstacle-au-developpement/> (consulté le 5 février 2020)

¹¹⁰⁹ Ibid

¹¹¹⁰ *Impact de la corruption sur le développement et comment les États peuvent mieux s'attaquer à la corruption sous les projecteurs à la Conférence des Nations Unies contre la corruption au Maroc*, Quatrième Session de la Conférence des Etats Parties à la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Marrakech, 24-28 Octobre 2011

¹¹¹¹ Albert Honlonkou, *Corruption, inflation, croissance et développement humain durable: Y a-t-il un lien?*, Mondes en Développement Vol.31-2003/3-n°123, p.95

¹¹¹² Ibid., p.93

engendre la mauvaise gouvernance en matière économique et sociale, elle impacte négativement le développement¹¹¹³.

En Haïti, les impacts socio-économiques de la corruption sont très importants. Comme le démontre le texte de Magaly Brodeur sur la gouvernance et la corruption en Haïti¹¹¹⁴. Pour cette chercheuse au Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal, sur le plan économique, c'est la perte de revenus en taxes et impôts, la mauvaise utilisation et le gaspillage de fonds publics, l'affectation des investissements locaux étrangers qui nuisent considérablement à l'économie et le développement du pays¹¹¹⁵. Sur le plan social, la mauvaise utilisation et le détournement des ressources, le favoritisme et d'autres méthodes semblables créent des situations d'injustice sociale et nourrissent le cynisme populaire¹¹¹⁶. En somme, la corruption est un sérieux problème d'ordre social, car les fonds détournés auraient été utiles au financement de projets sociaux au profit du plus grand nombre¹¹¹⁷.

Face à cette situation, il est d'une nécessité impérieuse de s'attaquer aux fondements et pratiques qui institutionnalisent la corruption en Haïti afin de mettre en mouvement le développement du pays. C'est d'ailleurs ce que soulignait Magaly Brodeur lorsqu'elle écrivait que « si le développement socio-économique d'Haïti doit passer par le renforcement de l'État et l'adoption de bonnes pratiques en matière de gouvernance, la lutte contre la corruption doit être un élément essentiel »¹¹¹⁸.

Pour que cette mesure soit effective et opérationnelle, l'ensemble des pouvoirs politiques et les dirigeants au plus haut niveau de l'État doivent pouvoir assumer leurs responsabilités. Pour Hérold Jean-François, la corruption étant innée dans le système social et politique d'Haïti, nous sommes condamnés à traîner la tare de la corruption toutes les fois qu'à la tête de l'État, nos dirigeants ne marquent pas une ferme et inébranlable détermination à envoyer

¹¹¹³ Ibid., p.90

¹¹¹⁴ Magaly Brodeur, *Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux*, Haïti Perspectives, vol 1, n° 2, Été 2012, p.52

¹¹¹⁵ Ibid., p.52

¹¹¹⁶ Ibid

¹¹¹⁷ Hérold Jean-François, Op.cit., p.5

¹¹¹⁸ Magaly Brodeur, *Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux*, Op.cit., p.50

des signaux nouveaux à partir de leur propre attitude dans le maniement et la gestion des ressources de l'État¹¹¹⁹.

Pour Patrice Duran, « l'importance accordée aujourd'hui au développement d'un interventionnisme accru de l'État ne doit pas faire oublier cependant que ce qui est en jeu dans la responsabilité administrative a quelque chose à voir avec l'arbitraire du pouvoir politique »¹¹²⁰. Pour l'auteur, la question de la responsabilité est clairement politique au sens où elle touche le pouvoir politique dans ses fondements comme dans son exercice et hante d'autant plus le pouvoir politique que ce dernier se veut « dirigeant », c'est-à-dire engageant l'avenir par ses politiques¹¹²¹.

Par ailleurs, en même temps que la pratique de la corruption doit faire l'objet d'un traitement particulier pour son élimination, la performance de l'administration publique est indispensable pour un service public de qualité et efficace.

II.- L'indispensable performance de l'administration publique

Pour Elodie Portelli, si rapprocher les notions de performance et de secteur public semble *a priori* un exercice délicat à réaliser¹¹²², la recherche de la performance publique est pourtant au cœur des préoccupations actuelles¹¹²³. Elle (la performance) devient en effet une authentique norme juridique par le droit administratif qui se met au service de l'efficacité¹¹²⁴; elle est désormais au cœur du pilotage et du contrôle de gestion des services administratifs dans de nombreux pays occidentaux¹¹²⁵. Dans le secteur public en particulier, et malgré des contextes socio-économiques souvent délicats, la recherche de la performance de l'action

¹¹¹⁹ Hérold Jean-François, Op.cit., p.3

¹¹²⁰ Patrice Duran, *La responsabilité administrative au prisme de l'action publique*, Revue française d'administration publique, n° 147, 2013, p. 589-602

¹¹²¹ Ibid

¹¹²² Elodie Portelli, *L'essentiel de la gestion publique locale : fiches de cours et cas pratiques corrigés*, Ellipses Editions, Paris, France, 2011, p.101

¹¹²³ Ibid

¹¹²⁴ Fabrice Dion, *L'emploi public : organisation-statuts-gestion*, Op.cit., p.252

¹¹²⁵ Ibid., p.245

publique est de plus en plus souvent envisagée comme une nécessité organisationnelle et managériale¹¹²⁶.

En Haïti, la question de la performance des administrations publiques devrait susciter un vif intérêt dans les débats publics. Néanmoins, elle reste un sujet tabou dans la mesure où elle est reléguée au second plan aux vues du nombre de problèmes auquel est confrontée la population. Si les usagers aspirent à une meilleure prestation des services publics, en revanche, ils sont souvent victimes du manque de disponibilité ou de qualité, dû à un ensemble de faiblesses et de défaillances d'ordre organisationnel et fonctionnel¹¹²⁷. Aujourd'hui, les usagers n'ont aucune confiance en la capacité des institutions publiques à leur offrir des services¹¹²⁸. D'où la nécessité de concevoir une politique centrée d'abord sur la recherche de la performance dans les institutions publiques (A) et ensuite sur une obligation de résultat (B).

A.- La recherche de la performance dans les institutions publiques

Selon Mahrez Zahed, que ce soit dans la gestion publique centrale ou locale, la performance tient un rôle prédominant¹¹²⁹. Elle est, selon l'auteur, omniprésente dans les plans d'action à engager, dans les politiques publiques, à soutenir, et de manière globale, dans les actions des pouvoirs publics¹¹³⁰. L'auteur estime par ailleurs que l'adhésion de l'opinion publique à une politique ou autre initiative dépend, en grande partie, de son niveau de performance¹¹³¹.

Si pour certains auteurs, la mise en place et la réussite de ce dispositif nécessite d'abord tout un processus qui décline les grandes orientations des pouvoirs publics jusqu'au petit palier de l'administration qui représente l'interface avec l'utilisateur¹¹³², pour d'autres¹¹³³, cela requiert

¹¹²⁶ Annie Bartoli, « Préface », Denys Lamarzelle, *Les cadres territoriaux*, Editions du Papyrus, 2014, p.5

¹¹²⁷ *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, Op.cit., p.23

¹¹²⁸ Ibid

¹¹²⁹ Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, L'Harmattan, France, 2017, p.21

¹¹³⁰ Ibid., p.45

¹¹³¹ Ibid

¹¹³² Ibid., p.97

¹¹³³ François Adam, Olivier Ferrand et Remy Rioux, *Finances publiques (2^e édition)*, Op.cit., p.137

une prise en compte de ses trois dimensions avec les indicateurs qui y sont attachés : « l'efficacité socio-économique »¹¹³⁴, « la qualité de service »¹¹³⁵ et « l'efficacité de la gestion intéressant le contribuable »¹¹³⁶.

En France, et depuis l'avènement de la Loi organique relative aux de finances (LOLF)¹¹³⁷, on assiste à une démarche nouvelle des pouvoirs publics, basée sur la performance, la transparence et l'efficacité de l'action publique où sa promulgation et sa mise en œuvre traduisent une volonté réelle des pouvoirs publics d'opter pour une démarche clairement orientée vers la performance¹¹³⁸.

Dans le cadre de la fonction publique haïtienne, la notion de performance est pour l'instant insaisissable, tant au niveau de l'administration centrale que locale. Elle (la fonction publique) est caractérisée, entre autres, par la lourdeur des procédures administratives, l'inadéquation des cadres physiques ; le manque d'éthique dans la gestion publique, de motivation et de professionnalisme des agents. La fonction publique s'est révélée en effet peu performante¹¹³⁹, ce qui remet en cause la notion d'intérêt général. Or, le rôle de la fonction publique, qu'elle soit l'État, territoriale ou autre, est de servir le mieux possible l'intérêt général, dans le respect de la légalité, des principes établis et des choix de l'autorité politique démocratique¹¹⁴⁰.

Ainsi, il s'avère nécessaire d'adopter de nouvelles pratiques de gestion axées sur la performance et un nouveau fonctionnement des organismes administratifs. Pour André Barilari et Michel Bouvier, cette politique justifie la nécessité de repenser le rôle de l'État, au

¹¹³⁴ Cela permet de répondre aux attentes du citoyen et visant à modifier son environnement économique, social, sanitaire, etc.

¹¹³⁵ Quant à cette dimension, elle a pour but de renforcer l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujetti

¹¹³⁶ Elle consiste pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques et à exprimer l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

¹¹³⁷ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JORF n°177 du 2 août 2001

¹¹³⁸ Mahrez Zahed, Op.cit., p.23

¹¹³⁹ *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, Op.cit., p.33

¹¹⁴⁰ Sylvie Trosa, *La réforme de l'État : un nouveau management ?*, Ellipses, Paris, France, 2008, p.5

niveau stratégique, en tenant compte des options de philosophie politique, du développement du rôle d'autres acteurs institutionnels, du contexte économique et social¹¹⁴¹.

En réalité, moderniser l'administration publique haïtienne par la recherche de la performance permet de redynamiser le cadre de gestion des affaires publiques nationales et locales. D'abord, parce qu'entreprendre une action publique performante est la garantie d'une gestion saine et responsable des affaires publiques, mais également et surtout, une dépense publique efficace et efficiente à la fois¹¹⁴². Ensuite, parce qu'une action publique performante passe inéluctablement par la modernisation de cette action, en instaurant des méthodes nouvelles et innovantes, afin d'atteindre les objectifs tracés avec les moyens mis en œuvre dans le cadre d'une démarche de performance¹¹⁴³. Il s'agit en effet d'une manière de montrer le caractère global d'une politique qui se veut être à la fois comme un outil et comme un objectif à atteindre¹¹⁴⁴.

Dans le domaine de l'action locale, les collectivités territoriales se trouvent confrontées aux défis de la nouvelle gouvernance avec un rôle de précurseur dans la démarche de performance de l'action publique locale¹¹⁴⁵. Pour Eric Portail, cette démarche qui est construite par le bas et tournée vers le pilotage de l'action publique locale, est un outil de management public¹¹⁴⁶. Si, dans le contexte de la territoriale haïtienne, la performance publique n'est pas d'actualité, elle se présente néanmoins comme un objectif de gestion, au vu de toutes les initiatives lancées au niveau local, un outil de gestion en raison de ses retombées, notamment financières¹¹⁴⁷, et reste un véritable moteur pour l'action publique locale car elle conditionne l'ensemble des actions de la gestion locale¹¹⁴⁸.

¹¹⁴¹ André Barilari et Michel Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3^e édition, L.G.D.J, Paris, France, 2010, p.101

¹¹⁴² Mahrez Zahed, Op.cit., p.85

¹¹⁴³ Ibid., p.109

¹¹⁴⁴ Ibid., p.29

¹¹⁴⁵ Ibid., p.21

¹¹⁴⁶ Eric Portail, *La financiarisation de l'action publique locale*, Pouvoirs locaux/les cahiers de la décentralisation, Le chiffre au service de l'action publique, pouvoirs locaux n°102 III, 2014, p.46

¹¹⁴⁷ Mahrez Zahed, Op.cit., p.29

¹¹⁴⁸ Ibid., p.57

Dans l'ensemble, les faits constatés montrent la nécessité de créer un nouveau cadre d'orientation de l'État, qui tiendra compte des principes et des valeurs liées à la performance institutionnelle. Parallèlement à cela, on reconnaît que la performance d'une administration ne résulte pas uniquement dans la recherche de la performance, mais aussi dans son obligation de fournir des résultats.

B.- Vers une obligation de résultat

Comme capacité à atteindre les résultats escomptés avec les moyens adéquats pour un objectif visé¹¹⁴⁹, la performance nécessite le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats¹¹⁵⁰. Largement partagée, cette conception semble apportée des éléments nouveaux dans le système de gestion publique. Ainsi, pour Derick W. Brinkerhoff et Anna Wetterberg, la gestion de la performance basée sur les résultats permet d'améliorer la prestation de services et fait intervenir des systèmes organisationnels publics avec des procédures qui associent une définition des objectifs, une budgétisation qui relie les objectifs aux fonds, une mesure et un contrôle de la performance et une responsabilité des résultats¹¹⁵¹. C'est presque la même tendance chez Fabrice Dion. Pour ce dernier, se basant sur une culture de l'efficacité et de résultat dans l'action publique, la gestion de la performance vise à l'explication des objectifs des politiques publiques et l'identification des structures administratives responsables de leur mise en œuvre¹¹⁵².

En France, plusieurs dispositifs ont permis aux administrations publiques de renforcer leur performance orientée vers les résultats. A ce sujet, il est possible de prendre pour exemple la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ou la LOLF.

Lancée et officialisée en juillet 2007, la RGPP analysait les missions de l'État et des collectivités territoriales (la réforme de l'État, la baisse des dépenses publiques, l'amélioration des politiques publiques...). Pour Fabrice Dion, elle a été à la fois un axe

¹¹⁴⁹ Ibid., p.89

¹¹⁵⁰ *Guide pratique de la LOLF : comprendre le budget de l'État*, ministère de l'Economie et des Finances, édition juin 2012, p.33

¹¹⁵¹ Derick W. Brinkerhoff et Anna Wetterberg, *Les réformes de la gestion publique basées sur la performance : expérience et nouveaux enseignements découlant de l'amélioration des services en Indonésie*, « Revue Internationale des Sciences Administratives », 2013/3 Vol. 79 | pages 463 à 490

¹¹⁵² Fabrice Dion, *L'emploi public : organisation-statuts-gestion*, Op.cit., p.245

central de la stratégie des finances publiques en France et de la stratégie de réforme de l'État¹¹⁵³. Pour Jean-Claude Némery, sur la territorialisation de l'action publique en particulier, la RGPP permet de redessiner l'administration territoriale de l'État, d'adapter sa présence sur le territoire, tout en réinterrogeant la pertinence des niveaux de compétences des collectivités locales¹¹⁵⁴.

C'est le même point de vue qui est partagé par Jean-Luc Pissaloux. Pour le professeur de droit public, la RGPP, lancée par et pour l'État ne pouvait manquer d'avoir des effets_au minimum collatéraux_ sur les collectivités locales, dès lors que l'État et les collectivités locales participent au même système institutionnel, qu'ils interviennent sur des territoires identiques, que les politiques publiques sont pour la plupart des politiques partagées et mises en œuvre de concert, que les finances de l'État et des collectivités territoriales sont liées et que les règles générales de la fonction publique sont communes¹¹⁵⁵.

Par ailleurs, en 2012, les méthodes de la RGPP sont en partie abandonnées pour laisser la place aux nouvelles méthodes proposées dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP). Dans la continuité de la RGPP, la MAP entend apporter plus d'efficacité et de transparence à l'action publique en poursuivant cinq objectifs clés : la simplification de l'action publique, la régulation de la qualité du service public, l'accélération de la transition numérique, l'évaluation et la modernisation des politiques publiques et l'intégration des agences et des opérateurs dans la modernisation de l'action publique.

S'agissant de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) rentrée en vigueur en 2006, elle est à la fois une réforme budgétaire et une réforme d'ensemble de la gestion publique orientée vers la recherche de la performance¹¹⁵⁶. Autrement dit, la LOLF poursuit deux objectifs majeurs : reformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité, renforcer la transparence des informations sur les finances publiques et la portée de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement¹¹⁵⁷.

¹¹⁵³ Ibid., 257

¹¹⁵⁴ Jean-Claude Némery, « Avant-propos », Jean-Claude Némery (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, France, 2012, p.7

¹¹⁵⁵ Jean-Luc Pissaloux, *Autour des déclinaisons locales de la RGPP*, In Jean-Claude Némery (dir.), Ibid., p.29

¹¹⁵⁶ Fabrice Dion, *L'emploi public : organisation-statuts-gestion*, Op.cit., p.253

¹¹⁵⁷ Charles Waline, Pascal Desrousseaux et Stanislas Godefroy, *Le budget de l'État*, La Documentation française, Paris, France, 2012, p.11

Pour André Barilari et Michel Bouvier, elle se présente comme un nouveau contrat social pour les finances publiques, socle d'une réforme de l'État¹¹⁵⁸ et constitue avec la décentralisation, un des plus puissants moteurs de la réforme de l'État¹¹⁵⁹.

Dans le cas d'Haïti, l'État assume de moins en moins ses responsabilités. Avec un système administratif inefficace et des structures de gestion publique désuètes, l'État n'a pas la capacité de répondre aux besoins développement du pays et aux demandes des citoyens. Si dans la théorie, le pouvoir public met en avant une administration publique orientée vers les résultats, notamment dans une redéfinition de son cadre légal et réglementaire pour une meilleure adaptation aux besoins de la population¹¹⁶⁰, dans la pratique, on ne peut que constater la réalité d'une administration publique défaillante et dégradée.

L'importance pour les acteurs d'aujourd'hui, c'est de réinventer un État fort s'inscrivant dans une dynamique de proximité, une culture de bonne gouvernance, de transparence et de performance dans la fourniture de services publics et une gestion publique axée sur les résultats. Pour y arriver, il est donc fondamental de prioriser l'intérêt général. C'est ce que pense Yoan Volpellièrre pour qui le point de départ de l'obligation de résultat commence dans la préservation de l'intérêt général¹¹⁶¹; c'est ce dernier qui va véhiculer l'obligation de résultat¹¹⁶². C'est aussi l'idée qu'exprime Josette Théophile lorsqu'elle écrivait que : le résultat s'apprécie à la fois sur le champ de l'intérêt général et dans une combinatoire intégrant le coût direct et ses répercussions durables¹¹⁶³.

Outre cette politique, l'État doit pouvoir mettre en place une politique de régulation de la qualité des services publics, ce qui nécessitera une clarification des missions des services publics. Parce qu'aujourd'hui, clarifier les missions et les valeurs du service public et donc de

¹¹⁵⁸ André Barilari et Michel Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, Op.cit., p.10

¹¹⁵⁹ Ibid., p.102

¹¹⁶⁰ Voir le *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, Op.cit., p.22

¹¹⁶¹ Yoan Volpellièrre, *L'obligation de résultat de l'Administration*, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, Droit public, Université de Montpellier, 2015, p.26

¹¹⁶² Ibid

¹¹⁶³ Josette Théophile, *Culture du résultat et modèle de l'entreprise*, In : Frédéric Rouvillois (dir.), *Vers l'État optimal*, La Documentation Française, Op.cit., pp.209-210

la fonction publique est essentiel pour renforcer sa qualité et pour assurer l'épanouissement professionnel des agents publics¹¹⁶⁴.

Par ailleurs, cette clarification doit être tournée vers une gestion performante des services publics, avec une obligation de résultat. Dans le cadre de la territorialisation des actions de l'État notamment, cela nécessite le renforcement de la politique de décentralisation à l'échelle nationale. Parce qu'en matière de performance, la décentralisation est aussi une solution majeure pour améliorer la prestation de services, dont on dit souvent qu'elle permet de gagner en performance en rapprochant l'État des citoyens qu'il sert¹¹⁶⁵.

En définitive, nous arriverons par constater et comprendre qu'en appliquant ces différentes pratiques et politiques, l'État ou le pouvoir public pourra créer une administration publique à la fois modernisée et orientée dans le sens du bien commun.

¹¹⁶⁴ Yves Cannac, « Préface », Sylvie TRosa, *La réforme de l'État : un nouveau management ?*, Op.cit., p.3

¹¹⁶⁵ Derick W. Brinkerhoff et Anna Wetterberg, Op.cit

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

En somme, la modernisation des institutions et de l'administration publiques haïtiennes doit être aujourd'hui l'un des axes fondamentaux de la réforme de l'État. Dans une dynamique de transformation de l'action publique, il s'agit de réformer cette administration par une organisation des grands pouvoirs de l'État au niveau central et par la mise en œuvre d'une politique d'institutionnalisation des organes déconcentrés de l'État et des administrations décentralisées au niveau local.

En outre, l'effectivité de cette modernisation doit être aussi recherchée dans une politique de lutte contre la corruption. Ce qui permettra non seulement, de rationaliser l'action publique et susciter le développement socio-économique, mais aussi, de promouvoir une administration publique performante basée sur les résultats.

Par ailleurs, si dans le cadre de la rénovation des actions de l'État, les collectivités territoriales décentralisées se sont vues attribuer une place importante, ces dernières ne pourront pas être efficaces et performantes dans leurs actions sans une redéfinition de leur système de management.

CHAPITRE 2

LA REDÉFINITION DU MANAGEMENT PUBLIC LOCAL

Si l'expression « management public », longtemps décriée et désormais régulièrement utilisée tant par les praticiens que par les chercheurs, continue de rester ambiguë¹¹⁶⁶, dans les organisations publiques, elle constitue aujourd'hui un concept incontournable¹¹⁶⁷ et une politique indissociable des réformes successives de l'État¹¹⁶⁸. Née du courant de pensée appelé « Nouveau Management Public », cette expression s'est imposée pour désigner les réformes de modernisation des services publics¹¹⁶⁹ et des pouvoirs publics¹¹⁷⁰. Pour résumer, le management public c'est un processus de conduite d'une organisation aussi bien au niveau global que local et aussi une question de niveau des responsabilités¹¹⁷¹.

En réalité, le management public doit faciliter la mise en œuvre de méthodes et de techniques visant à développer le pilotage de la décision publique¹¹⁷². Autrement dit, il permet aux responsables du secteur public de conduire les organisations dont ils ont la charge par la mise en œuvre de techniques et de méthodes déterminées¹¹⁷³. Appliqué à des structures administratives en constante évolution, il poursuit deux finalités : accompagner la modernisation de l'État et trouver des solutions adaptées et efficaces¹¹⁷⁴.

Au niveau local, l'originalité du management public tient aux préoccupations : plus qu'un inventaire d'outils, en proposant une démarche de l'analyse pour la définition d'un système de management public résolument tourné vers le territoire¹¹⁷⁵. S'agissant des collectivités territoriales en particulier, selon certains auteurs comme Marcel Guenoun, elles sont le lieu

¹¹⁶⁶ Annie Bartoli et Cécile Blatrix, *Management dans les organisations publiques : Défis et logiques d'action* (4^e édition), Dunod, Paris, France, 2015, p.1

¹¹⁶⁷ Ibid

¹¹⁶⁸ Christophe Sinnassamy, *Le management public : organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger-Levrault, Paris, France, 2014, p.9

¹¹⁶⁹ Aurélien Ragaigne, *L'essentiel du Management des collectivités territoriales*, Lextenso éditions, Paris, France, 2013, p.12

¹¹⁷⁰ Christophe Sinnassamy, Op.cit., p.10

¹¹⁷¹ Serge Huteau, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Op.cit., p.312

¹¹⁷² Aurélien Ragaigne, Op.cit., p.12

¹¹⁷³ Denys Lamarzelle, *Management public et modernisation des services publics*, Op.cit., p.4

¹¹⁷⁴ Christophe Sinnassamy, Op.cit., p.9

¹¹⁷⁵ François Fillon « préface » de Serge Huteau, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Op.cit., p.4

privilegié pour l'analyse des pratiques managériales dans le secteur public¹¹⁷⁶. Les raisons évoquées par l'auteur¹¹⁷⁷ sont doubles. D'abord, parce que les collectivités territoriales sont au cœur des politiques de réformes de l'État. Ensuite, parce qu'elles furent le point d'entrée des concepts et des outils managériaux dans le secteur public.

En Haïti, si le récent programme cadre de la réforme de l'État (2018-2023) a annoncé de grands changements qui doivent être tournés vers un « État moderne qui répond aux aspirations des usagers des services publics »¹¹⁷⁸, l'expression « management public » semble insaisissable dans les actions promotionnelles de ce programme visant la redéfinition de l'État ou de l'administration publique. Il en est de même dans les débats publics.

En conséquence, il apparaît fondamental de consolider un cadre politique de management public. Dans le cadre de la territorialisation de l'action publique, cette nécessité est justifiée par le fait que les collectivités territoriales décentralisées ont à la fois la vocation d'apporter un service public plus proche des administrés et l'obligation de répondre à des exigences de performance, de l'efficacité, de l'efficience, de rapidité d'exécution et à une attente grandissante des usagers¹¹⁷⁹.

Par ailleurs, si les enjeux de pilotage des outils de management au niveau local sont nombreux au vu de la condition très dégradée des pouvoirs locaux, la redéfinition du management public local que nous proposons, priorise l'amélioration du cadre de gestion des ressources humaines des administrations locales décentralisées (Section 1) et la nécessité de maîtriser leur situation managériale (Section 2).

¹¹⁷⁶ Marcel Guenoun, *Le management de la performance publique locale : Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université Paul Cezanne_Aix Marseille III / Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, 2009, p.140

¹¹⁷⁷ Ibid

¹¹⁷⁸ *Programme de modernisation de l'État (2018-2023)*, p.8

¹¹⁷⁹ Brice paterne Kitiyi Kapou, *Le changement organisationnel des collectivités locales*, Thèse de doctorat 3^{ème} cycle, Sciences de Gestion, Université des Sciences et Technologies de Lille 1/Institut d'administration des entreprises, 2015, p.1

Section 1.- L'amélioration du cadre de gestion des ressources humaines des administrations locales

La gestion des ressources humaines est l'une des principales composantes du management public¹¹⁸⁰ car son organisation conditionne en grande partie l'efficacité du management public¹¹⁸¹. Dans le cas d'Haïti, elle représente l'un des enjeux fondamentaux de reconstruction et de management du secteur public, aussi bien dans la construction des systèmes financiers que dans les autres domaines entourant l'action publique. Au niveau local en particulier, la politique de gestion des ressources humaines est l'une des caractéristiques dominantes justifiant le fonctionnement contraignant des administrations locales (II) dont il faut préalablement prioriser et cerner pour un nouveau équilibre de l'action publique locale (I).

I.- La gestion des ressources humaines au sein des administrations locales, une question prioritaire

Si en matière d'action locale, la gestion des ressources humaines revêt une importance toute particulière parce qu'elle est déterminante pour ce qui est de la performance des collectivités territoriales¹¹⁸², dans le contexte d'Haïti en revanche, son contour présente un déficit d'articulation entre les normes, les valeurs et les compétences. En résumé, c'est le constat patent d'un déficit de professionnalisme des responsables locaux (A) et d'une situation précaire des personnels territoriaux (B).

A.- Le déficit de professionnalisme des responsables locaux

Le déficit de professionnalisme des responsables locaux peuvent s'expliquer, d'une part, par l'étendue des attributions des élus locaux (1) et d'autre part, par une inadéquation entre le profil des acteurs et les exigences des fonctions exercées (2).

¹¹⁸⁰ Robert Holcman, *Management public et ressources humaines*, Pouvoirs locaux/les cahiers de la décentralisation, Génération RH, pouvoirs locaux No 89 II, 2011, p.54

¹¹⁸¹ Christophe Sinnassamy, *Le management public : organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger-Levrault, Op.cit., p.502

¹¹⁸² Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, Op.cit., p.120

1.- L'étendue des attributions des organes locaux

Divisés en deux organes : délibératifs (les assemblées locales) et exécutifs (les conseils ou l'exécutifs locaux), les organes des collectivités territoriales ont pour responsabilité : administrer les institutions locales et créer le développement économique et social de leur territoire.

A ce niveau et en fonction de l'article 33 du décret de 2006 portant le cadre général de la décentralisation, les organes délibératifs (l'assemblées) sont appelés à délibérer sur le budget et les finances de la collectivité territoriale, le plan de développement de la collectivité, l'état d'exécution des activités du conseil et en rédige périodiquement un rapport, les questions d'intérêt local, notamment celles faisant l'objet de pétitions adressées par les habitants de la collectivité territoriale soit directement, soit à travers les associations. En outre, ils donnent leur avis sur les cas de démission volontaire de membres des conseil et, le cas échéant, est consultée sur les choix de membres provisoires du conseil et du secrétaire général du conseil ; l'opportunité des décisions du conseil relatives à la fixation des taux de taxation, à l'établissement des redevances et pénalités, aux contrats, demandes d'emprunts et actions en justice, à la création d'organismes autonomes locaux, à la gestion du patrimoine de la collectivité territoriale et sur la décision de convoquer des consultations locales sur toute matière relevant de la compétence de la collectivité territoriale.

Quant aux organes exécutifs (les conseils), les dispositions de l'article 43 dudit décret leur ont attribuées, dans les limites de leur territoire, le pouvoir de créer et organiser ses services administratifs et techniques, préparer et exécuter les budgets collectivités territoriales après leur adoption par les assemblées, d'animer les processus participatifs de planification stratégique du développement, d'administrer les patrimoines locaux, de gérer les infrastructures et les services relevant de la compétence des collectivités territoriales. Aussi, ils sont habilités à passer, conformément à la loi, des actes de vente, d'échange, d'acquisition de biens des collectivités territoriales approuvés par les assemblées ; à enregistrer et contrôler le fonctionnement légal et régulier des associations et des ONG intervenant sur leur territoire, et à organiser ou contrôler la perception des recettes locales. Enfin, les exécutifs locaux ont pour attributions de rechercher des sources nouvelles de revenus pour les collectivités locales, de contracter des emprunts avec l'approbation des assemblées et de réaliser tous travaux et activités correspondant à leurs compétences.

En réalité, si la décentralisation est un état d'esprit, c'est-à-dire le sens des responsabilités autonomes des responsables locaux par rapport au pouvoir central et qui repose sur le dynamisme des élus¹¹⁸³, il convient de s'interroger sur le cas pratique d'Haïti. En partageant les missions et les responsabilités d'exécution des activités locales en fonction de leurs compétences et de leurs expériences, l'observation a montré que les élus locaux (pour la grande majorité) n'ont pas de capacité et de compétences nécessaires pour conduire la politique de développement des collectivités territoriales. Par conséquent, on observe une inadéquation entre les profils des responsables locaux et les attributions qui leur sont incombées.

2.- L'inadéquation entre le profil des acteurs et les exigences des fonctions exercées

Sur la question de qualification, de compétences ou encore de profils des personnalités qui doivent occuper les plus hautes fonctions (conseillers ou autres fonctions électives) au niveau des collectivités territoriales décentralisées, la loi ne fixe aucune condition. La Constitution précise simplement que « pour être élu membre d'un conseil d'une collectivité, il faut : être Haïtien et âgé de vingt-cinq ans au moins, avoir résidé dans la collectivité deux ou trois ans avant les élections et continue à y résider, jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante »¹¹⁸⁴. Bref, on ne peut pas exiger d'une personne qu'elle sache au minimum savoir lire et écrire pour qu'elle soit élue dans les élections locales, de même pour les élections législatives (députés et sénateurs) ou présidentielles¹¹⁸⁵.

Même si dans la réalité, les responsables locaux disposent d'un socle minimal de compétences, il y a lieu de s'interroger sur leur contribution au développement des territoires locaux. Sur le principe, les élus locaux comme dirigeants publics et acteurs politiques doivent mettre en œuvre une politique publique, dont ils doivent partager les engagements¹¹⁸⁶. Par

¹¹⁸³ Kada Nicolas, Romain Pasquier et al., (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Op.cit., p.42

¹¹⁸⁴ Constitution de 1987 amendée: art. 65 pour la collectivité de la section communale, art.70 pour la commune et art.79 pour le département

¹¹⁸⁵ Voir les articles 91, 96 et 135 de la Const. de 1987 amendée: les conditions pour être élu député, sénateur ou Président de la République

¹¹⁸⁶ Jean-Raphaël Alventosa, *Management public et gestion des ressources*, LGDJ, Paris, France, 2012, p.18

contre, en Haïti, ils sont généralement peu expérimentés et ont des faibles connaissances de leur rôle, de leurs compétences, et de leur environnement institutionnel¹¹⁸⁷.

Certes, au regard du principe de la performance des élus locaux, la formation est utilisée comme un complément pour la démocratisation de l'exercice des mandats¹¹⁸⁸. En Haïti, dans le contexte de la mise en œuvre des actions locales, elle est devenue indispensable car la majorité des responsables locaux n'ont pas les profils adéquats. Dans sa plus simple expression, elle vise en général le développement des capacités de réflexion des élus locaux et des cadres territoriaux¹¹⁸⁹, de manière à ce qu'ils prennent en main leurs responsabilités et deviennent les acteurs d'une décentralisation effective¹¹⁹⁰.

Sur le principe, les dirigeants publics doivent prendre des décisions tout en prenant en considération l'incertitude de l'environnement et arbitrer dans des situations caractérisées par leur complexité tout en étant soumis à un grand nombre d'injonctions contradictoires¹¹⁹¹. Toutefois, chez les hauts dirigeants territoriaux, la mobilisation des savoirs professionnels n'est pas au rendez-vous. On constate généralement une grande inadéquation entre les profils et les attributions des responsables locaux et cette situation défavorable est accentuée par la situation précaire des personnels locaux. Cela a pour conséquence une carence de production ou de décision dans la sphère locale.

B.- La situation précaire des personnels territoriaux

En Haïti et comme dans la majorité des États peu développés, l'une des tendances les plus marquantes ces dernières décennies, est la montée en puissance de la précarité qui suscite entre autres des questionnements sur les travailleurs pauvres, sur les dispositifs d'assistance

¹¹⁸⁷ Ateliers de formations organisés (du 12 au 17 mars 2018) par le MICT/DCT sur le renforcement des capacités des collectivités territoriales du Nord-Ouest [en ligne], disponible sur : <https://ht.ambafrance.org> (consulté le 24 février 2020)

¹¹⁸⁸ Maud Navarre, *Les inégalités dans la formation des élus locaux*, Formation emploi [En ligne], 128 | octobre-décembre 2014, mis en ligne le 14 janvier 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/4310>

¹¹⁸⁹ République d'Haïti / Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales / Direction des collectivités territoriales, *formation du Conseil municipal, Programme-cadre*, Septembre 2007, p.12

¹¹⁹⁰ Ateliers de formations organisés (du 12 au 17 mars 2018) par le MICT/DCT sur le renforcement des capacités des collectivités territoriales du Nord-Ouest [en ligne], Op.cit

¹¹⁹¹ Jean-Raphaël Alventosa, *Management public et gestion des ressources*, Op.cit., p.19

et sur les conséquences individuelles et/ou collectives liées à des problèmes économiques et financiers.

Aujourd'hui, il semble complexe de cerner les contours de la notion de précarité due à ses visages multiples. Elle recouvre en effet une réalité multiforme, allant de l'instabilité de l'emploi aux nouvelles formes de pauvreté. Toutefois, dans le contexte de la fonction publique territoriale, il s'agit de « l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, en particulier à la multiplication des formes d'emploi s'écartant de la « norme » d'emploi traditionnelle. Cela renvoie ainsi aux situations d'emploi à durée déterminée, à temps partiel et/ou auprès d'employeurs multiples, qui ne permettent pas aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. De plus, l'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible »¹¹⁹².

En Haïti et d'une manière générale, si on cherchait à élargir la problématique, il serait donc évident de prendre en compte son évolution et ses conséquences socio-économiques tant sur l'emploi public de l'État qu'au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Néanmoins, afin de regarder de manière plus fine son évolution et de déterminer ses conséquences sur un secteur bien précis, nous dirigerons notre analyse sur les emplois territoriaux.

En réalité, la précarité n'épargne aucune catégorie d'agents (fonctionnaires et agents publics) de l'administration publique générale et territoriale et elle touche plus largement la vie des agents publics territoriaux que ce soit en raison de leur situation statutaire, de la forme de leur affectation ou encore de leur rémunération.

Partant du dernier élément, à savoir le salaire des personnels, administratifs et techniques des collectivités décentralisées, la situation est très critique. Certes, en matière de liberté du travail, le législateur a consacré des principes forts qui figurent désormais dans la Constitution comme l'obligation pour tout citoyen de se consacrer à un travail de son choix

¹¹⁹² Joseph Wresinski, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *Rapport : la précarité dans la fonction publique territoriale*, Paris, 2011

en vue de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille, de coopérer avec l'État à l'établissement d'un système de sécurité sociale¹¹⁹³ ; le droit à un juste salaire, au repos, au congé annuel payé et au bonus pour tout employé d'une institution publique ou privé¹¹⁹⁴ ; la garantie au travailleur de l'égalité des conditions de travail et de salaire quel que soit son sexe, ses croyances, ses opinions et son statut matrimonial¹¹⁹⁵. Par contre, dans la réalité et sur la question salariale en particulier, les conditions des fonctionnaires et agents territoriaux restent précaires.

Statistiquement, cette réalité est de plus en plus visible. Dans la majeure partie des cas, les grilles salariales élaborées par les conseils locaux pour les communes de « 1^{ère} classe »¹¹⁹⁶ à l'exception des municipalités de la zone métropolitaine de Port-au-Prince¹¹⁹⁷, en dehors de l'application des dispositions du décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, n'ont pas permis d'apporter une quelconque satisfaction pour les agents. En passant en revue la grille salariale de la commune du Cap-Haïtien, la deuxième ville du pays, pour l'exercice fiscal 2018-2019, malgré sa capacité d'autofinancement, le constat est frappant. Les salaires bruts mensuels¹¹⁹⁸ du personnel administratif et technique sont repartis de la manière suivante : directeur général de services (DGS) 30 000 gourdes (288€), chefs de service entre 15 000 et 20 000 gourdes (145 et 192€), les autres agents (administratifs et techniques) entre 7 500 et 13 500 gourdes (73 et 130€), pour un taux de change équivalent à 104 gourdes pour 1€ en 2019. Telle est la situation salariale des employés d'une collectivité locale de première classe avec de plus de 274 000 habitants et qui est classée parmi les communes ayant les plus fortes potentialités fiscales.

Cette précarité des agents publics locaux est d'autant plus critique au niveau des communes de 2^{ème} et 3^{ème} classe où leur principale source de financement reste et demeure les dotations

¹¹⁹³ Const. de 1987, art.35

¹¹⁹⁴ Const. de 1987, art.35-1

¹¹⁹⁵ Const. de 1987, art.35-2

¹¹⁹⁶ Ce sont les grandes communes qui ont plus ou moins une capacité d'autofinancement : Delmas, Pétion Ville, Port-au-Prince, Tabarre, Carrefour, Cap-Haïtien...

¹¹⁹⁷ Delmas, Pétion Ville, Port-au-Prince...

¹¹⁹⁸ Mairie du Cap-Haïtien, Payroll de l'exercice fiscal 2018-2019

et subventions de l'État qui sont déjà très faibles. Pour mieux expliquer cette situation, il est possible de prendre un autre exemple : la grille salariale pour l'exercice 2018-2019¹¹⁹⁹ de la commune de Trou-du-Nord, une commune de 2^e classe du département du Nord Est du pays. Ici, les indemnités mensuelles du DGS 25 000 gourdes (240€). S'agissant des salaires des autres fonctionnaires et agents, ils sont repartis comme suit : chefs de service 20 000 gourdes (192€), agents technique 15 000 gourdes (144€) et les autres employés entre 1 500 et 8 000 gourdes (15 et 77€).

Du côté des exécutifs locaux, la situation n'est pas si différente. Au sein de la commune du Cap-Haïtien, toujours selon les données tirées dans sa grille salariale 2018-2019, les indemnités brutes des maires (le maire principal et deux maires adjoints) sont variées entre 40 000 et 50 000 gourdes par mois (une somme située entre 380 et 475€). Pour la municipalité de Trou du Nord, elles varient entre 36 000 et 31000 gourdes (346 et 298€).

Dans d'autres États comme la France, en dépit de grandes disparités, la grille d'indemnisation des chefs des exécutifs communaux, est établie en fonction des normes bien définies et du poids démographique des communes. Ainsi, d'après les statistiques de janvier 2020, les maires des communes de moins de 500 habitants (les plus petites) reçoivent une indemnité mensuelle de 991,80€ contre 2528,11€¹²⁰⁰ pour les communes comprises entre 10 000 et 19 999 habitants. Pour les grandes villes comme Marseille, Lyon ou Paris, les indemnités mensuelles des maires varient entre 8 372 et 9 207€¹²⁰¹.

En comparaison, on constate qu'avec 2528,11€ par mois, l'indemnité d'un maire d'une commune française de 10 000 habitants représente plus de quatre fois l'indemnité d'un maire d'une commune haïtienne de plus de 270 000 habitants comme celui du Cap-Haïtien (avec plus de 274 000 habitants) qui touche 475€.

En réalité, ces données montrent que l'insécurité de l'emploi liée à la précarité financière est omniprésente dans les institutions locales décentralisées. Face à cette situation, il est évident de s'interroger sur l'effectivité de l'emploi public territorial. Pour Joram Vixamar, la situation

¹¹⁹⁹ Mairie de Trou du Nord, payroll de l'exercice 2018-2019

¹²⁰⁰ <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/22156-salaire-d-un-maire-combien-gagne-celui-de-votre-commune>, [en ligne], consulté le 20 mars 2020

¹²⁰¹ Ibid

salariale des fonctionnaires et agents territoriaux est précaire et dévalorisante¹²⁰². En analysant cette question, l'auteur arrive à la conclusion que : par ces salaires exécrables, il serait mieux de parler pour les agents ou employés des communes de 2^{ème} et 3^{ème} d'un déguisement d'emploi en lieu et place d'un emploi public réel¹²⁰³. En effet, la fonction publique territoriale haïtienne est un lieu de garde de la précarité. Le système salarial qui est établi à ce niveau n'a pas permis aux édiles, fonctionnaires et agents des collectivités municipales de subvenir à leurs besoins.

Du côté des collectivités de la section communale, la situation n'est pas différente. Elle est plutôt plus décevante. Cette catégorie de collectivité locale ne dispose pas de ressources financières propres. Par conséquent, leurs organes dirigeants, les Conseils d'administration des sections communales (CASEC) et les Assemblées des sections communales (ASEC), n'ont aucun moyen de mettre en place un système de rémunération pour le fonctionnement de leur administration. En conséquence, il appartient à l'État de fixer de manière forfaitaire l'indemnité des membres des CASEC : 13 000 gourdes (135€, pour 1€=96,26 gourdes en avril 2021) par mois pour le coordonnateur du CASEC, 11 000 gourdes (115€) mensuellement pour chacun des deux autres membres et 8000 gourdes (84€) par mois pour le secrétaire du bureau.

S'agissant des membres des ASEC, aucun montant forfaitaire n'a été mis en place pour leur rémunérer mensuellement dans le cadre de leur fonction d'élus. Toutefois, pour organiser leurs deux sessions ou assises pendant toute la mandature, ils bénéficient d'un défraiement (non défini) qui leur est versé aussi deux fois, c'est-à-dire au moment de l'organisation de chaque assise.

En somme, en Haïti, la situation personnelle des élus et des personnels administratifs et techniques des collectivités locales reste un enjeu majeur. Son étendue, sa signification et son impact ne sont pas sans conséquences sur la vie des fonctionnaires et agents territoriaux, sur le fonctionnement des administrations locales et sur la vie de la population locale. C'est d'ailleurs ce que soulignait très explicitement Joram Vixamar lorsqu'il écrivait que : « à cause du problème de l'établissement d'un système de salaire standardisé dans la territoriale

¹²⁰² Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.256

¹²⁰³ Ibid

haïtienne, on a constaté une sorte de démotivation des agents publics locaux qui provoque, *in fine*, le manque de services à la population locale »¹²⁰⁴.

Par ailleurs, aucune mesure n'est prise par les autorités en particulier par le législateur pour lutter contre ce phénomène de plus en plus dominant, améliorer les conditions d'emploi des agents publics territoriaux et assurer leur sécurisation, d'autant que les administrations locales fonctionnent sous d'énormes contraintes.

II.- Des administrations locales sous contraintes

Ainsi qu'elles sont observées, les contraintes des administrations locales décentralisées présentent une triple facette : institutionnelle (A), administrative (B) et politique (C).

A.- Des contraintes institutionnelles

Il convient ici de démontrer les conséquences des carences institutionnelles liées à la non mise en place de certaines institutions locales (1) sur le fonctionnement quotidien des administrations territoriales et de la centralisation institutionnelle comme choix stratégique implémenté par l'État (2).

1.- Les carences institutionnelles

De manière générale, la gouvernance des collectivités locales est marquée par une structure duale intégrant une sphère politique à la fois, sur l'exécutif local et l'assemblée locale et une sphère administrative (DGS et les responsables de services fonctionnels ou opérationnels)¹²⁰⁵. Dans le cas d'Haïti, le constat est différent. L'administration publique locale est confrontée à un problème institutionnel. Elle n'est jamais ordonnée et ne repose pas sur des normes qui répondent à sa structure.

Dotée de l'autonomie politique, administrative et financière, chaque catégorie de collectivité territoriale, en vertu de la Constitution de 1987 et des lois de la République, est administrée par deux organes : un conseil et une assemblée. Dans la pratique, l'observation a montré que

¹²⁰⁴ Joram Vixamar, Op.cit., p.259

¹²⁰⁵ Aurélien Ragainé, *L'essentiel du Management des collectivités territoriales*, Op.cit., p.24

l'irrégularité dans l'organisation des élections en Haïti affecte les entités décentralisées dans leur fonctionnement. C'est le cas de la collectivité communale qui fonctionne avec un seul organe : le Conseil municipal

C'est aussi le cas pour le département où il n'existe pas d'assemblée départementale (AD) ni de conseil départemental (CD) ou encore de conseil interdépartemental (CID). Pourtant, la loi a attribué nombre de compétences et d'attributions à chacun de ces organes locaux. Pour l'assemblée départementale, ses compétences sont définies à l'article 42 du décret du 1^{er} février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale. Cet article précise que « l'assemblée départementale délibère et prend des résolutions sur les questions généralement quelconques se rapportant aux intérêts du département ». En ce sens, elle ratifie le plan de développement du département préparé par le conseil de développement du département, et présenté par le conseil départemental ; adopte le budget annuel du département et approuve les plans d'aménagement du territoire départemental. Aussi, cette structure exerce, entre autres, ses compétences sur le choix des personnalités à proposer pour être nommées au conseil électoral permanent et le représentant du département au conseil interdépartemental¹²⁰⁶.

S'agissant du conseil départemental (CD), il est chargé de mettre en œuvre les compétences et les attributions octroyées au département par la loi, dans le respect des attributions d'approbation et de contrôle de l'assemblée départementale¹²⁰⁷. Sur la spécificité de ses attributions et en vertu des dispositions de l'article 102 dudit décret, le CD anime le processus d'élaboration du plan de développement et du schéma d'aménagement du département et le présente à l'approbation de l'AD ; présente les projets d'investissements publics découlant du plan de développement à l'approbation de l'Assemblée ; élabore le budget départemental à soumettre à l'AD. En outre, il peut exercer d'autres missions qui sont régulièrement définies dans ce même article.

Enfin, en ce qui concerne le conseil interdépartemental (CID), en vertu de l'article 56 du décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes, il est appelé à défendre les intérêts

¹²⁰⁶ Liste complète des compétences de l'AD, art.42 du décret du 1^{er} février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la collectivité départementale, Op.cit

¹²⁰⁷ Art.87, ibid

des collectivités territoriales auprès de l'Exécutif. Dans cette perspective, il participe aux conseils des Ministres qui traitent des questions relatives aux collectivités locales notamment, et de tout ce qui concerne la préparation et l'adoption du budget, l'alimentation du fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, la préparation des lois sur les finances locales, la fixation des centimes additionnels sur les droits et taxes prélevés par l'État dans les aéroports, les ports, les infrastructures touristiques se trouvant dans les collectivités, la préparation des grands principes de l'aménagement du territoire et celle du schéma d'aménagement national.

Aujourd'hui, le fonctionnement des administrations locales décentralisées est entravé en raison de l'inexistence de certains de leurs organes. Cette situation est identique pour l'ensemble des communes (en ce qui concerne les AM) et tous les départements du pays (pour ce qui concerne les AD, CD et les CID). Certes, dans les années 1997, la présidence de la République de René G. Préal a tenté mettre en place l'ensemble des organes des collectivités territoriales, mais les tentatives prises par cette dernière ont échoué.

Ainsi, depuis la mise en place effective des différentes catégories de collectivités locales, elles demeurent amputées de certaines instances. Pourtant, les lois qui y sont relatives restent toujours en vigueur, qu'elles soient dans la Constitution ou encore dans les lois portant l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales. En résumé, les pouvoirs publics locaux fonctionnent en dehors des principes établis par la Constitution et la loi, alors même que l'État a fait de la centralisation institutionnelle son choix stratégique.

2.- La centralisation institutionnelle, un choix stratégique de l'État

Si la démocratie, le développement et la décentralisation est une trilogie indissociable pour une bonne gouvernance, en Haïti en revanche, on a l'impression que c'est le choix inverse de la décentralisation. Certes avec la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987, les collectivités territoriales en tant qu'« administrations péri-urbaines »¹²⁰⁸ sont devenues un lieu de pouvoir et un facteur important dans la refondation de l'État et des acteurs incontournables dans les prises de décision engageant la vie de la population locale.

¹²⁰⁸ Voir Joram Vixamar, Op.cit., p.99

En réalité, les faits observables ont montré que l'État continue à mettre en œuvre une forte centralisation des pouvoirs de décision à la capitale et une concentration des services dans la zone métropolitaine¹²⁰⁹. A cet effet, toutes les décisions sont prises par une ou une poignée de personnes tenant les rênes du Palais national¹²¹⁰ et l'État ne laisse qu'une faible autonomie aux collectivités locales¹²¹¹.

Selon une étude de l'Institut haïtien de statistique et d'informatique (IHSI), plus de 36% de la population totale vit dans le département de l'Ouest particulièrement à la ville de Port-au-Prince¹²¹². Avec cette population très concentrée au plan géographique, la machine administrative est très lourde, et l'État ne peut être pas efficace et efficient sur l'ensemble du territoire national¹²¹³. Selon cette même étude, il y a une concentration des services publics dans cet espace géographique et une grande disparité entre les zones urbaines et rurales : 86% dispensent des services en milieu urbain contre 14% en milieu rural¹²¹⁴.

Or, aujourd'hui, la décentralisation est une nécessité en Haïti: les activités sont concentrées autour d'une ville, et la tendance de migration y est forte, réduisant ainsi les capacités des autres collectivités communales d'attirer les ressources humaines nécessaires pour gérer les municipalités et collecter les recettes¹²¹⁵. En ce sens, la réforme de l'État doit s'inscrire dans une dynamique de proximité, en rupture avec le modèle centralisé en crise depuis longtemps, la République de Port-au-Prince: l'État doit être présent et visible, partout sur le territoire, dans les collectivités territoriales, en dépit des contraintes administratives.

¹²⁰⁹ Haïti-Décentralisation : Mise en œuvre difficile [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org> (consulté le 20 mars 2020)

¹²¹⁰ Rodady Gustave, Centralisation de l'État: blocage systématique de la décentralisation en Haïti [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 20 mars 2020)

¹²¹¹ Ibid

¹²¹² Calculs faits à partir des données sur la population tiers dans l'enquête sur les conditions de vie des ménages après le séisme, Institut haïtien de statistique et d'informatique (IHSI), 2015

¹²¹³ Tarah Télusma Thelusmé, *Appliquer les lois sur la décentralisation en Haïti*, In : Bjorn Lomborg et Nancy Dubosse (dir.), *Haïti priorise : Un plan de développement alternatif*, Op.cit., p.597

¹²¹⁴ Institut haïtien de statistique et d'informatique (IHSI), 2015

¹²¹⁵ Tarah Télusma Thelusmé, *Appliquer les lois sur la décentralisation en Haïti*, In : Bjorn Lomborg et Nancy Dubosse (dir.), *Haïti priorise : Un plan de développement alternatif*, Op.cit., p.597

B.- Des contraintes administratives

Sur le plan administratif, les institutions locales décentralisées fonctionnent de plus en plus sous contrainte. Rares sont celles qui disposent des structures administratives efficaces et adaptées aux besoins des citoyens et des usagers. Les collectivités territoriales sont en effet dépourvues de ressources humaines, de cadres compétents pour répondre aux prescrits de la loi. Toutefois, les communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince présentent une exception à cet état de fait, qui disposent de moyens financiers propres suffisants pour recruter des ressources nécessaires afin d'assurer leurs services publics.

De façon générale, les instances locales décentralisées font face à des contraintes administratives majeures. En fonction du principe de transversalité des actions locales, des organes territoriaux se trouvent contrariés par les institutions (déconcentrées) de l'État avec lesquelles ils ont l'obligation de collaborer et de travailler en synergie. Cette situation concerne la majorité des domaines de compétence pour lesquels les pouvoirs locaux doivent pouvoir mobiliser leur machine administrative: aménagement, environnement, urbanisme, santé, éducation, entre autres.

Il convient d'ajouter à cela des contraintes administratives en provenance de certains organismes non gouvernementaux (ONG) jouissant d'une suprématie, d'un pouvoir souvent sans contrôle, en marge de toutes les prescriptions et normes des politiques publiques. Dans certains cas, ils interviennent dans des projets généralement non évalués et contrôlés par les autorités étatiques et pour lesquels les autorités locales ne sont pas assez informées et maîtrisées.

Ce sont des contraintes qui ont affaibli les pouvoirs des collectivités territoriales qui se traduisent par des « stratégies de contournement »¹²¹⁶ mises en place par l'État créant de la confusion autour des pouvoirs administratifs locaux et qui, par ailleurs, ont intensifié les contraintes politiques locales.

¹²¹⁶ Expression utilisée par Jean-Marie Pontier à travers laquelle il explique les stratégies adoptées par les autorités étatiques afin que les politiques publiques ne puissent être mises en cause par la mise en œuvre de compétences locales. Réf : Jean-Marie Pontier, *Compétences locales et politiques publiques*, Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2012/1 n° 141 | pages 139 à 156

C.- Les contraintes politiques locales

Sur les difficultés à opérer la décentralisation politique, le constat fait par Charles L. Cadet est caractérisé par le fossé qui s'est creusé entre le cadre légal ; il se manifeste au plan local par l'existence d'un pouvoir ou de conditions juridiques plus ou moins favorables à l'auto-gouvernance mais monopolisé par le gouvernement central à tous les niveaux¹²¹⁷. Pour lui, la décentralisation politique n'est donc pas une opération facile à mener face à la forte résistance des centralisateurs¹²¹⁸.

Au plan stratégique, les contraintes pour les administrations publiques locales sont réellement vastes et complexes en raison de l'absence de politiques claires et motivées, du clientélisme, du favoritisme ou de l'influence des groupes de pressions. Elles constituent des véritables barrières à la libre administration et l'autonomie des collectivités territoriales. Venant de tout bord : Exécutif, Parlement, mouvements socio-politiques, instabilité chronique du pays, elles désorganisent les structures et les actions locales.

Face à cela, il s'avère nécessaire de renforcer la décentralisation, seule à même de renforcer l'autonomie politique, administrative et financière des organismes territoriaux et donc de maîtriser la situation. Pour se faire, il faut d'abord une volonté politique qui rassemble la diversité idéologique ou politique de chacun des dirigeants tant nationaux que locaux. Ensuite, cela doit être implémenté dans un programme de politiques publiques qui harmonise les actions de l'État et assure la transversalité entre les différentes branches de l'administration publique et les entités infra étatiques.

Section 2.- Une situation managériale à maîtriser

Comment maîtriser la situation managériale des collectivités territoriales décentralisées d'Haïti dans un contexte où l'efficacité et la performance locales sont absentes, et les actions locales sont souvent contestées ? Pour répondre à cette interrogation, nous proposons, dans un premier temps, d'analyser les conditions de la mise en application du droit de la fonction publique territoriale (I), et dans un second temps, d'explorer les pistes de développement

¹²¹⁷ Charles L. Cadet, *Haïti face aux défis de la décentralisation (rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques)*, Op.cit., p.26

¹²¹⁸ Ibid

d'une culture managériale basée sur la responsabilité, le respect et le devoir de servir (II). Aujourd'hui, l'enjeu du management public paraît fondamental dans la mesure où la plupart des organisations concernées comme des entités infra étatiques sont interpellées par des défis nouveaux liés aux réglementations, aux exigences sociales, aux besoins multiformes des fonctionnaires et agents, des usagers et aux restrictions de moyens¹²¹⁹.

I.- La mise en application du droit de la fonction publique territoriale

Comme d'autres États, le droit de la fonction publique territoriale haïtienne est fondé sur des principes juridiques (A) et encadré par des organes de réglementation (B).

A.- Les fondements juridiques du droit de la fonction publique territoriale

Le mouvement de décentralisation prôné par la Constitution de 1987 a vite favorisé le transfert et le déploiement d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales décentralisées. Aussi, il priorise une organisation fondée sur le principe de libre administration et de l'autonomie locale, et des mécanismes institutionnels locaux pouvant faciliter le regroupement et la cohérence dans les actions des pouvoirs publics territoriaux. C'est en effet la traduction de l'existence d'une fonction publique territoriale permettant aux collectivités locales de définir la situation de leurs personnels et de leur administration, qui est d'ailleurs distincte de celle de l'État, pour assurer la gestion propre et permanente des affaires locales.

Toutefois, il est important de signaler que la fonction publique territoriale haïtienne n'a pas été mise en place en même temps que les collectivités territoriales. Elle a connu une période d'instabilité entre 1987 à 2005 (1), avant d'être véritablement créée en 2006 dont les contenus sont définis et réglementés par le décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics (2).

¹²¹⁹ Annie Bartoli et Cécile Blatrix, *Management dans les organisations publiques : Défis et logiques d'action* (4^e édition), Op.cit., p.8

1.- L'instabilité de la fonction publique territoriale

Si pour certains États unitaires et décentralisés comme la France, l'administration des collectivités territoriales a été très tôt organisée par la fonction publique territoriale, en Haïti, cela a été fait très tardivement.

En France, c'est la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui a divisé la fonction publique en trois catégories : la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière¹²²⁰. Cette loi, en ses dispositions de l'article 1, constitue, à l'exception de l'article 31, le titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales.

Pour la fonction publique de l'État (FPE), elle est réglementée par la loi du 11 janvier 1984¹²²¹ portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, constituant le titre II du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Cette loi regroupe l'ensemble des agents qui mettent en œuvre les politiques publiques de l'État et qui sont en fonction dans les ministères, les services déconcentrés de l'État et dans les établissements publics de l'État¹²²².

S'agissant de la fonction publique territoriale (FPT), elle est créée par la loi du 26 janvier 1984¹²²³. En son article 1, il est précisé que « cette présente loi constitue le titre III du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales ». Par son champ d'application, elle définit les dispositions relatives aux personnels des collectivités locales (communes, départements, régions) et de leurs établissements publics (EP) ainsi que d'autres institutions (Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les Centres de gestion, le Centre national de la fonction publique territoriale...).

¹²²⁰ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite Loi Le Pors

¹²²¹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

¹²²² Les trois fonctions publiques en France [en ligne], disponible sur : <http://www.cdg25.org>

¹²²³ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Enfin en ce qui concerne la fonction publique hospitalière (FPH), elle est encadrée par la loi du 9 janvier 1986¹²²⁴ dont les articles 2 à 109 constituent le titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Cette loi porte les dispositions statutaires relatives aux établissements publics d'hospitalisation, de soins et de cure, aux établissements publics d'aide à l'enfance ou pour mineurs ou adultes handicapés¹²²⁵.

Concernant la FPT en particulier avec la loi du 6 janvier 1984, elle constitue l'outil fondamental de l'organisation des institutions infra étatiques en permettant aux fonctionnaires et agents publics territoriaux (1 800 000 environs)¹²²⁶ de réaliser leurs missions. Elle est conçue comme une fonction publique de carrière de la même manière que celle de l'État. Les agents territoriaux exercent leurs missions au sein de 8 filières de métiers¹²²⁷.

Contrairement aux fonctions publiques de l'État et hospitalière (qui sont organisées en corps d'emploi), la FPT est organisée en cadres d'emplois regroupant les fonctionnaires titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper des emplois dans une filière de métier. En termes de hiérarchisation, au sein des différentes filières, les fonctionnaires territoriaux sont repartis en trois catégories. D'abord la catégorie A regroupant les fonctions de direction ou d'encadrement et de conception ou d'expertise. Ensuite, se trouve la catégorie B qui prend en compte les fonctions d'application ou de rédaction et celles liées à l'encadrement intermédiaire. Et enfin, les fonctions de catégorie C qui correspondent à des fonctions d'exécution.

Ayant un statut propre, les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs EP sont exemptés au droit commun du travail et sont soumis à une situation juridique propre, régie par des textes législatifs et réglementaires constituant le statut de la FPT. Pour encadrer cette fonction publique y compris les fonctionnaires, le législateur a mis en place plusieurs organes spécifiques comme le Conseil supérieur de

¹²²⁴ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

¹²²⁵ Les trois fonctions publiques en France [en ligne], Op.cit

¹²²⁶ Ibid

¹²²⁷ Technique, administrative, social, culturelle, animation, sécurité et sapeurs-pompiers et sportive

la fonction publique territoriale (CSFPT), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les Centres de gestion départementaux (CDG), entre autres.

Pour la CSFPT, il a été institué du 26 janvier 1984¹²²⁸. C'est l'instance de consultation de la FPT. À ce titre, il est appelé à garantir l'unité de la FPT, et facilite l'organisation du dialogue social entre les représentants des élus locaux d'une part, et des fonctionnaires et agents territoriaux d'autre part. En outre, il assure la concertation nécessaire concernant l'élaboration et le suivi des textes législatifs et réglementaires portant sur la situation des fonctionnaires territoriaux.

Quant au CNFPT, établissement public à caractère administratif, il a été créé par la loi du 13 juillet 1987¹²²⁹ modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, chargé de construire et délivrer les formations à destinations des agents des collectivités locales. Aussi, il assure l'organisation des concours de la FPT et des examens professionnels de catégorie A+, tout en proposant un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou encore à la reconnaissance de l'équivalence des diplômes (RED).

S'agissant des CDG, ils ont été mis en place par la loi du 26 janvier 1984¹²³⁰. Créés dans chaque département sauf en Ile de France où il existe centres interdépartementaux de gestion, les CDG assurent les missions relatives au recrutement et à la gestion de certaines catégories d'agents territoriaux. Par ailleurs, avec la mise en application de loi du 19 février 2007 relative à la FPT¹²³¹, certaines compétences du CNFPT comme l'organisation des concours (à l'exception des concours de catégorie A+) et des examens professionnels, sont transférées aux CDG.

Bref, avec l'avènement de la fonction publique territoriale par la loi du 26 janvier 1984 et en dépit de quelques difficultés, les collectivités territoriales françaises disposent d'un système adapté pour exercer leurs compétences et assumer les services publics locaux. Sur le modèle de la nouvelle gestion publique locale, Serge Huteau précise que «la proximité avec la vie locale, la réglementation portant une organisation

¹²²⁸ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

¹²²⁹ Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, dite loi Galland

¹²³⁰ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

¹²³¹ Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

politico-administrative spécifique et les particularités du statut de la fonction publique territoriale ont amené les collectivités territoriales à développer un modèle de gestion spécifique »¹²³².

En Haïti, contrairement à la France, le droit la fonction publique territoriale a été largement marginalisé pendant une longue période : 1987 à 2005 (soit plus de 17 ans après la mise en place effective des collectivités territoriales). Si la Constitution de 1987, au titre VIII traitant « la fonction publique » et en son article 234, a défini l'administration publique haïtienne comme « l'instrument par lequel l'État concrétise ses missions et objectifs », elle n'a pas permis de faire la distinction entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. Toutefois, elle précise, en ses dispositions de l'article 234-1, que « l'administration publique nationale est constituée de l'administration d'État et de l'administration des collectivités territoriales ». Ce qui allait ouvrir la voie à des changements en profondeur au sein de l'administration publique haïtienne.

Sur ce sujet, il convient de noter que le décret présidentiel du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État, comme dispositif d'encadrement et de renforcement de la fonction publique de l'État créée par la loi du 19 septembre 1982¹²³³ portant statut général de la fonction publique, allait déjà établir de manière très explicite deux catégories d'administration publique en Haïti. En son article 2, il précise que « l'Administration publique nationale est constituée de l'ensemble des organes, institutions et services publics créés par la Constitution et les lois de la République et repartis en : administration de l'État et administration des collectivités territoriales »¹²³⁴. Néanmoins, il s'agit d'une disposition juridique ambiguë car l'article 4 de ce même décret indique que « le présent décret ne s'applique aux organes des collectivités territoriales [...] ». Donc, il a fallu attendre le décret du 1^{er} février 2006 pour que la fonction publique territoriale soit véritablement créée.

¹²³² Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Op.cit., 407

¹²³³ Loi du 19 septembre 1982 portant statut général de la fonction publique, Presse Nationale d'Haïti, 12 octobre 1982

¹²³⁴ Art.3, décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État, Op.cit

2.- La création de la fonction publique territoriale : le décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics

Après l'échec du décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État, c'est le décret du 1^{er} février 2006¹²³⁵ qui a formellement créé la fonction publique territoriale ; cela permet aux différentes catégories de collectivités territoriales de disposer désormais d'un réel instrument administratif pour conduire les politiques locales. En effet, l'article 2 dudit décret dispose que « les dispositions du présent décret s'appliquent aux personnes qui ont été ou sont nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des sections communales, des communes, des départements à l'exception des caissiers payeurs ».

Sur le principe, ce décret vise à réglementer le statut des fonctionnaires et agents territoriaux et à renforcer la capacité des administrations locales décentralisées en ressources humaines notamment afin qu'elles puissent accomplir efficacement leurs missions. Cela suppose que chaque entité décentralisée dispose d'une administration propre et est habilitée à nommer des agents territoriaux dans le respect principes établis par la Constitution et les lois de la République.

Ainsi, à l'article 3 dudit décret, il est écrit que « les collectivités mentionnées à l'article 2 ne peuvent recruter des agents non titulaires que pour assurer le remplacement momentané de titulaires autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou de titulaires indisponibles en raison d'un congé de maladie, d'un congé de maternité ou d'un congé parental ou encore pour faire face temporairement, pour une durée maximale d'un an, à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par le présent décret ».

Par contre, au deuxième alinéa ce même article, il est donné la possibilité aux collectivités pour recruter des agents non titulaires pour exercer des fonctions correspondant à un besoin saisonnier, pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois et conclure, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une seule fois à titre exceptionnel, des contrats pour faire face à un besoin occasionnel ».

¹²³⁵ Décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, Op.cit

Signalons qu'il est possible de déroger à ce principe afin d'accompagner les pouvoirs publics locaux dans la mise en œuvre de leurs actions. C'est ce que note l'article 4 du susdit décret précisant que « par dérogation au principe énoncé au présent décret, des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels lorsqu'il n'existe pas de fonctionnaires susceptibles d'assurer certaines fonctions spécialisées ou lorsque les besoins des services le justifient ». Dans ce cas, les agents recrutés sont engagés par des contrats à durée déterminée ne dépassant pas un an et sont renouvelables par reconduction expresse. Néanmoins, la durée des contrats successifs ne peut excéder quatre ans, car si, à l'issue de la période maximale de quatre ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Quant aux principes de rattachement et de répartition des fonctionnaires territoriaux, les articles 5 et 6 du décret sont très explicites. L'article 5 indique que « les fonctionnaires territoriaux appartiennent à des cadres ou corps d'emplois communs aux sections communales, aux communes et aux départements ». S'agissant du cadre d'emplois, il regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant accès à un ensemble d'emplois où chaque titulaire d'un grade a le droit d'occuper les emplois correspondant à ce grade. Pour le corps d'emplois, il peut regrouper plusieurs grades qui sont organisés en grades initiaux et en grades d'avancement. Sachant que « l'accès aux grades dans chaque cadre d'emplois s'effectue par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement, dans les conditions fixées par les statuts particuliers ». Quant à l'article 6, il a fait répartir les cadres d'emplois en 5 catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C, D, et E¹²³⁶ en précisant que l'appartenance des fonctionnaires à une catégorie d'emploi dépend de leur niveau de qualification et de recrutement.

¹²³⁶ Les emplois de niveau A sont remplis par des fonctionnaires occupant les fonctions de direction et de conception, détenteurs d'un titre universitaire correspondant au moins à la licence. Tandis que, les emplois de niveau B sont remplis par des fonctionnaires occupant les fonctions d'application avec un recrutement exigeant une formation universitaire sanctionnée par un certificat attestant la scolarité complétée dans un cycle d'étude d'une durée minimale de deux ans. Pour les emplois de catégorie C, ils regroupent les fonctionnaires qui effectuent un travail d'exécution exigeant au minimum le niveau du troisième cycle de l'École fondamentale. En ce qui concerne les emplois de catégorie D, ils regroupent les fonctionnaires qui effectuent un travail d'exécution avec un recrutement exigeant au minimum le niveau de 1^{er} cycle de l'École fondamentale. Enfin, s'agissant des emplois de catégorie E, ils regroupent les fonctionnaires qui effectuent un travail d'exécution avec un recrutement pour lequel le niveau d'études ne constitue pas un critère. Néanmoins, l'employé doit au moins être alphabétisé.

Sur la politique de gestion des fonctionnaires territoriaux, en vertu de l'article 7 de ce même décret, le pouvoir est attribué à la collectivité ou l'établissement public dont ils relèvent et leur nomination est prononcée par le Conseil de la collectivité. Notons que les agents publics territoriaux qui ont vocation à occuper les emplois de la fonction publique territoriale, peuvent aussi accéder à des emplois relevant de l'administration centrale¹²³⁷. Par ailleurs, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des entités décentralisées sont fixées dans les limites applicables aux agents de l'administration centrale¹²³⁸.

En somme, les dispositions évoquées ci-dessus montrent que la fonction publique territoriale, encadrée par un ensemble d'organes, constitue un pilier essentiel pour le renforcement du processus de décentralisation et des actions locales.

B.- Les organes de la fonction publique territoriale

Ayant des missions particulières et diverses portant sur le bon fonctionnement de la fonction publique territoriale et des collectivités locales, ces organes sont au nombre de quatre : le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (1), l'Institut national de l'administration territoriale (2), les Centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale (3) et les Commissions administratives paritaires (4).

1.- Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

En Vertu de l'article 10 de ce même décret, il est créé un Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Il est composé de trois représentants du Conseil interdépartemental (CID), de deux représentants des fonctionnaires territoriaux, délégués par décision consensuelle des organisations des fonctionnaires, si elles existent, ou défaut, choisis par le CID) et enfin d'un représentant du Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales (MICT). Elu en son sein, le CSFPT est présidé par l'un des représentants du CID.

Le CSFPT est chargé de formuler et d'évaluer toutes les politiques relatives à l'administration et à la fonction publique territoriale. A ce niveau, il est appelé à examiner

¹²³⁷ Art.8, Décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, Op.cit

¹²³⁸ Art.9, Ibid

toute question relative à la FPT dont il est saisi soit par le MICT soit à la demande écrite du tiers de ses membres (art.13). Aussi, il revient au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale de procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales. Enfin, pour assurer la disponibilité des données, le CSFPT a pour mission de constituer une veille documentaire et de tenir à jour les statistiques d'ensemble concernant la fonction publique territoriale. A cet égard, les institutions territoriales décentralisées sont tenues de fournir tous les documents ou renseignements sollicités par le Conseil supérieur dans le cadre des travaux d'études et statistiques que celui-ci conduit (art.14).

2.- L'Institut national de l'administration territoriale

Doté de la personnalité morale et de « l'autonomie financière »¹²³⁹, l'Institut national de l'administration territoriale (INAT) est un établissement public à caractère administratif mis en place pour fournir un encadrement technique aux collectivités territoriales. A ce titre, il supervise et encadre les Centres de gestion départementaux de la fonction publique territoriale tels que définis à l'article 28 du présent décret (art.16).

Outre ses principales missions de formation des agents de la fonction publique territoriale, l'article 17 du décret portant dispositions relatives à la FPT a attribué à l'Institut national de l'administration territoriale la charge d'organiser les concours et examens professionnels pour le recrutement des fonctionnaires de catégories A et B, de publier les déclarations de vacances des emplois de catégories A et B qui lui sont transmises. Également, il doit assurer le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions et la gestion ses personnels.

D'après les principes imposés par le décret, en son article 18, l'INAT est dirigé par un Conseil d'administration (CA) composé de deux représentant du CID, de deux représentants du MICT et d'un représentant des organisations nationales de fonctionnaires des collectivités territoriales ou à défaut d'un fonctionnaire choisit par le CID. Le quorum du CA est fixé à deux tiers de ses membres et ses décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. Pour renforcer sa capacité, le Conseil d'administration est assisté, dans sa tâche, par des spécialistes pour tout ce qui a trait à l'élaboration des curricula, des programmes et du

¹²³⁹ Les ressources liées à cette autonomie sont définies à l'article 23 du décret.

choix des professeurs qui sont nommés et payés par le MICT¹²⁴⁰. Par ailleurs, il revient au CA de fixer le nombre de postes chaque année, de contrôler la nature des épreuves et d'établir au plan national la liste des candidats admis (art.20).

3.- Les Centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale

L'article 28 du décret fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la FPT et de ses établissements publics a créé quatre Centre de gestion régionaux (CGR)¹²⁴¹ de la fonction publique territoriale comme établissements publics à caractère administratif. Dirigé par un Conseil d'administration¹²⁴², les Centres de gestion régionaux assurent pour les fonctionnaires de catégorie A, B, C, D et E les missions qui leur sont dévolues par la loi (art.29).

Pour assurer sa prise en charge, il est fait obligation aux pouvoirs publics locaux de communiquer au centre de gestion départemental dans le ressort duquel ils se trouvent les créations et vacances d'emplois, les listes d'aptitude, les tableaux d'avancement et les décisions de nomination dans le cadre du présent décret (art.30). Les Centres de gestion quant à eux, assurent la publicité de leurs propres créations et vacances d'emplois. Dans les conditions prévues par la loi, le CGR peuvent faire appel à l'INAT pour l'organisation et le recrutement des membres du personnel en vue de les affecter à des missions temporaires ou d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indispensables (art.37) ou encore pour l'organisation des concours pour les fonctionnaires de catégorie A et B (art.39).

4.- Les Commissions administratives paritaires

En ce qui concerne les Commissions administratives paritaires (CAP), l'article 42 du décret précise qu'une CAP est créée pour chaque catégorie A, B, C, D et E de fonctionnaires auprès du centre de gestion départemental auquel sont affiliées les collectivités territoriales. Ses

¹²⁴⁰ Art.19, Décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, Op.cit

¹²⁴¹ Le CGR Nord desservant les départements du Nord, du Nord Est et du Nord-Ouest ; le CGR Transversal desservant les départements du Centre de et l'Artibonite ; le CGR Ouest desservant le département de l'Ouest et el CGR Sud desservant les départements du Sud, du Sud Est, de la Grande Anse et des Nippes.

¹²⁴² Ce Conseil est composé de représentants de différents niveaux de collectivités territoriales, à raison de deux représentants par niveau. Notons que l'un des représentants de chacun des niveaux est une femme. La composition du Conseil doit refléter les différents départements qu'il dessert. En outre, le représentant d'un niveau de collectivité doit nécessairement avoir une formation universitaire

membres sont désignés par les collectivités concernées et par les organisations de fonctionnaires de ces collectivités.

En termes d'activités, les CAP donnent leurs avis sur toutes les questions relatives à l'organisation des administrations territoriales concernées, aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations. Elles sont aussi consultées pour avis sur des questions relatives aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel, et à l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée.

Par ailleurs, la CAP et l'INAT reçoivent de la part des CGR, au moins tous les deux ans, un rapport sur l'état de l'administration des collectivités locales. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont disposent ces collectivités. Aussi, les Centres de gestion régionaux doivent dresser dans ce rapport le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes d'emploi.

Outre ces structures interconnectées (CSFPT, CNFPT, INAT, CAP...) instaurées dans le cadre du renforcement des organismes territoriaux, le décret du 1^{er} février portant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale a défini d'autres mesures importantes qui ne peuvent être mises en œuvre que par le développement d'une culture managériale basée sur la responsabilité, le respect et le devoir de servir.

II.- Le développement d'une culture managériale basée sur la responsabilité, le respect et le devoir de servir

Pour Philippe Seguin¹²⁴³, la nouvelle gestion ou le nouveau management public est une démarche de la responsabilité, de la transparence, de la performance¹²⁴⁴. Cela suppose la capacité d'élaborer une stratégie pertinente, de bien répartir les responsabilités et les moyens, de mobiliser au mieux les ressources disponibles¹²⁴⁵. Autrement dit, le déploiement d'une

¹²⁴³ Ancien Ministre français et ancien Premier Président de la Cour des Comptes

¹²⁴⁴ Philippe Seguin, Préface de Serge Huteau, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Op.cit., p.9

¹²⁴⁵ Sylvie TRosa, *La réforme de l'Etat : un nouveau management ?*, Op.cit., p.8

culture managériale suppose de développer les valeurs managériales clairement explicitées et les compétences de management dans l'appréciation et le choix des responsables¹²⁴⁶.

En Haïti, la volonté de faire naître un management de responsabilité ne semble pas encore de mise. Sur ce sujet et dans bien d'autres domaines, comme nous l'avons déjà démontré, l'administration publique et en particulier l'administration publique territoriale n'a pas pu répondre aux différents besoins socio-économiques des territoires. Aujourd'hui, développer une politique de gestion publique locale basée sur la responsabilité, le respect et le devoir de servir implique de contrôler et maîtriser la culture managériale (A) et d'aller vers le développement d'un management participatif citoyen (B).

A.- Une culture managériale contrôlée et maîtrisée

Promouvoir une culture managériale contrôlée et maîtrisée dans le contexte de la mise en œuvre des actions locales en Haïti passe par une double organisation : des emplois publics territoriaux (1) et d'un régime de carrière dans la fonction publique territoriale (2).

1.- L'organisation des emplois publics territoriaux

Si la gestion publique locale a pour objectif la recherche de l'efficacité dans la conduite des missions de service public¹²⁴⁷, l'organisation des emplois publics territoriaux devient indispensable car relevant de la gestion publique, elle crée les conditions d'entrée ou d'accès à la fonction publique territoriale.

Portée par le décret du 1^{er} février 2006 organisant la fonction publique territoriale, cette organisation a établi, entre autres, les autorités de création des emplois ainsi que les formalités de recrutement et les autorités de nomination. En conséquence, l'article 47 dudit décret précise que « les emplois de chaque collectivité sont créés par l'Assemblée de la collectivité sur proposition de son conseil. La délibération précise le grade, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé ». A ce stade, il convient de noter qu'aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits

¹²⁴⁶ Ibid., p.11

¹²⁴⁷ Elodie Portelli, *L'essentiel de la gestion publique locale : fiches de cours et cas pratiques corrigés*, Op.cit., p.5

disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. Quant à l'article 48, il établit les conditions pour accéder à la fonction publique territoriale¹²⁴⁸.

En ce qui concerne l'organisation des méthodes de recrutement, l'article 49 du décret indique que les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés par l'INAT sur décision des CGR. Deux catégories de concours sont prévues à cet effet : des concours ouverts à tous les candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études et des concours sur épreuves réservés aux fonctionnaires territoriaux. Pour la deuxième catégorie, les matières, les programmes et les modalités de déroulement de ces concours sont fixés par l'INAT. Ces dernières tiennent compte des responsabilités et capacités requises ainsi que des rémunérations correspondant aux cadres d'emplois ou corps auxquels ils donnent accès. Les exceptions à ces règles sont définies aux articles 50¹²⁴⁹ et 51¹²⁵⁰ du présent décret.

S'agissant de la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, elle relève de la compétence exclusive de l'autorité territoriale (art.53). Lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publication de cette création ou de cette vacance. Selon l'article 56 du décret, la nomination, dans le cadre de ce décret à un grade de la fonction publique territoriale présente un caractère conditionnel. La titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier. Toutefois, une dispense de stage peut prévoir pour les agents qui, antérieurement à leur nomination dans un nouveau cadre d'emplois, avaient la qualité de titulaires de la fonction publique nationale, à condition qu'ils aient deux ans au moins de services publics effectifs dans un emploi de même nature.

¹²⁴⁸ Selon cet article, pour accéder à la fonction publique territoriale, il faut : être de nationalité haïtienne ; jouir de ses droits civils et politiques ; être de bonne vie et mœurs ; avoir les compétences professionnelles requises et avoir les aptitudes physiques requises pour le poste à pourvoir.

¹²⁴⁹ A l'article 50, il est écrit que « les dispositions des articles précédents ne s'appliquent pas au recrutement du personnel des catégories D et E »

¹²⁵⁰ Cet article précise que les jeunes gens de seize à vingt-cinq ans révolus qui sont sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue et ceux dont le niveau de qualification est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de cycle de l'École fondamentale, peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, être recrutés dans des emplois du niveau de la catégorie C par des contrats de droit public ayant pour objet de leur permettre d'acquérir, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, une qualification en rapport avec l'emploi dans lequel ils ont été recrutés ou, le cas échéant, le titre ou le diplôme requis pour l'accès au cadre d'emplois dont relève cet emploi.

En effet, si les dispositions de l'article 56 réglementent les nominations au sein l'administration publique territoriale, l'article 57, par dérogation, donne aux élus locaux (les maires en particulier) un pouvoir unilatéral de recruter directement, dans les conditions de diplômes ou de capacités fixées par la loi, des personnes pour des postes comme directeur général de services, secrétaire général des collectivités territoriales ou encore directeur général des établissements publics. Il est à noter que l'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale. En outre, la nomination dans le poste de DGS se fait sur la base d'un mandat de deux ans intégrant les attributions précises à remplir et la révocation ne peut être prononcée qu'après une évaluation menée avec l'appui du CGR de la région concernée.

L'ensemble de ces dispositions juridiques relatives à l'organisation des emplois publics locaux peut ouvrir la voie à un véritable management territorial où l'implication des cadres et agents autonomes deviendra la norme. D'abord, parce qu'un management territorial de qualité passe nécessairement par l'implication de véritables managers au service territorial¹²⁵¹, ce qui implique une veille stratégique du territoire et la mise en place d'une véritable stratégie et un système de pilotage stratégique, au-delà du contrôle de gestion¹²⁵². Ensuite, parce que l'autonomie des cadres publics permet de diminuer les risques de politisation de l'administration, et facilite leur valeur ajoutée réelle à travers l'exercice de compétences managériales et stratégiques au service du bien public¹²⁵³. Et enfin, parce que l'implication forte et effective de l'ensemble des agents, quel que soit leur niveau hiérarchique dans lequel ils se trouvent, est très importante, d'où l'importance toute particulière qui doit être accordée à la gestion des ressources humaines¹²⁵⁴ et à l'organisation des emplois au niveau des collectivités territoriales.

Toutefois, si ces principes relatifs à l'organisation de l'emploi public local sont considérés comme des points essentiels pour le contrôle et la maîtrise du management public local, il

¹²⁵¹ Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, Op.cit., p.119

¹²⁵² Serge Huteau, *Le management public territorial, le guide du manager*, tome II, édition du papyrus, avril 2006, p.39

¹²⁵³ Denys Lamarzelle, *Les cadres territoriaux*, Op.cit., p.7

¹²⁵⁴ Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, Op.cit., pp.119-120

convient de préciser que ces derniers ne pourront être efficaces que s'ils se combinent avec l'organisation d'un système de carrière dans la fonction publique territoriale.

2.- L'organisation d'un système de carrière dans la fonction publique territoriale

Si la mobilisation, le dynamisme, la cohésion, la créativité et la communication sont des qualités recherchées dans le cadre de la responsabilisation du personnel de la fonction publique¹²⁵⁵ comme fait social¹²⁵⁶, ils doivent guider la qualité des recrutements et l'organisation des carrières. En effet, avoir une carrière semble être quelque chose de normal et de désirable pour un individu responsable qui veut contribuer au développement de son organisation (publique ou privée) grâce à ses compétences et son implication¹²⁵⁷.

Bien qu'il soit difficile de définir la notion de carrière en raison de son caractère polysémique, mais il n'est pas superfétatoire de l'aborder selon plusieurs approches. Pour Laurent Giraud et Alain Roger, la carrière peut être définie comme le parcours professionnel d'une personne au sein d'une ou plusieurs organisations, dans une profession, ou plus largement en prenant en compte de l'ensemble de ses expériences au cours du temps¹²⁵⁸. Pour Charles-Henri Amherdt, elle peut être définie comme l'ensemble du cheminement professionnel et extraprofessionnel de l'individu qui va s'étendre durant la totalité de sa vie dite active¹²⁵⁹. Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, la carrière est une succession d'affectation¹²⁶⁰ qui renvoie à l'ensemble des politiques et des pratiques de prise en charge des parcours professionnels dans une organisation¹²⁶¹. Il s'agit en effet d'une

¹²⁵⁵ David Huron et Jacques Spindler, *Le management public local*, L.G.D.J, Paris, France, 1998, p.29

¹²⁵⁶ Pour Luc Rouban, la fonction publique est un fait social car être fonctionnaire, c'est appartenir à un groupe professionnel imposant, à une « communauté » liée par l'histoire à la construction de la République, à l'émergence des doctrines juridiques du service public. Réf : Luc Rouban, *La fonction publique en débat*, la Documentation française, Paris, France, 2014, p.55

¹²⁵⁷ Giraud Laurent et al., *Les étapes de carrières sont-elles toujours d'actualité ?*, 21^e congrès de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines, octobre 2011, p.2

¹²⁵⁸ Laurent Giraud et Alain Roger, *Les étapes de carrière à l'épreuve du temps*, Revue Humanisme et Entreprise, n° 302, 2011, p.14

¹²⁵⁹ Charles-Henri Amherdt, *Le chaos de carrière dans les organisations : A la découverte de l'ordre cachée derrière le désordre apparent*, Editions Nouvelles, 2000, p.77

¹²⁶⁰ Jean-Marie Peretti, *Gestion des ressources humaines*, Vuibert, 2016, p.78

¹²⁶¹ De la gestion des carrières dans l'administration publique haïtienne [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 11 avril 2020)

démarche ordonnée, basée sur des normes et des valeurs connues et partagées par l'ensemble du corps social.

Dans le champ de l'administration publique, les perspectives de carrière constituent en effet un élément déterminant pour maintenir les meilleurs agents dans la fonction publique, et la prise en compte de leurs aptitudes professionnelles dans les promotions constitue une incitation essentielle à l'amélioration des performances et qualifications¹²⁶². A cet effet, l'établissement d'un cadre commun aux différentes administrations fixant la hiérarchie des fonctions et des grades et l'organisation de la carrière est un facteur de clarification et d'harmonisation¹²⁶³. En outre, la valorisation du mérite dans l'organisation de la carrière constitue l'élément central de la professionnalisation de la fonction publique et de la motivation de ses agents¹²⁶⁴.

En Haïti et au niveau de l'administration publique de l'État en particulier, le système de carrière remonte à la Constitution de 1987. En son article 236-2, elle précise que « la fonction publique est une carrière. Aucun fonctionnaire ne peut être engagé que par voie de concours ou autres conditions prescrites par la Constitution et par la loi, ni être révoqué que pour des causes spécifiquement déterminées par la loi ». En outre, elle indique que « les fonctionnaires de carrière n'appartiennent pas à un service public déterminé mais à la fonction publique qui les met à la disposition des divers organismes de l'État »¹²⁶⁵. Pour assurer sa pérennité, cette démarche s'est vue renforcer par le décret du 17 mai 2005 portant révision du statut général de la fonction publique. Ainsi, après avoir repris (en son article 76) dans les mêmes termes l'article 237 de la Constitution, ce décret indique que « l'État veillera à ce que la situation statutaire des fonctionnaires soit organisée selon le régime de la carrière » et « le régime de la carrière implique que tous les fonctionnaires soient titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative »¹²⁶⁶.

S'agissant de l'administration publique territoriale, et malgré l'existence de plusieurs instruments juridiques postérieurs de la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987

¹²⁶² SIGMA-OCDE, *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique*, Paris, France, 1997, p.41

¹²⁶³ Ibid

¹²⁶⁴ Ibid

¹²⁶⁵ Const de 1987, art.237

¹²⁶⁶ Art. 77 et 77-1, décret du 17 mai 2005 portant révision du statut général de la fonction publique

portant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales, le régime de carrière a été totalement méconnu dans l'organisation de l'administration publique haïtienne jusqu'en 2005. Par ailleurs, en adoptant le décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire du Conseil des ministres, a institué une structure des carrières pour les fonctionnaires territoriaux.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 58 du décret portant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, le régime de carrière implique que tous les fonctionnaires soient titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative avec une obligation de classer les emplois par les statuts particuliers, par grade, à l'intérieur de chaque cadre d'emploi. En effet, les cadres d'emploi ou corps groupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. En ce qui concerne la hiérarchie des grades dans chaque cadre d'emploi ou corps, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur, ils sont tous fixés les statuts particuliers selon les dispositions de l'article 59.

D'autres dispositions sont relatives aux mutations et au mouvement des fonctionnaires territoriaux. En ce qui concerne les mutations, l'article 61 du décret indique qu'elles sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil. Sauf accord entre cette autorité et l'autorité qui emploie le fonctionnaire, la mutation prend effet trois mois après la notification de la décision par l'autorité d'accueil à l'autorité d'origine. Quant à l'article 62, il précise que l'autorité territoriale procède aux mouvements des fonctionnaires au sein de la collectivité ou de l'établissement ; seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés sont soumises à l'avis des commissions administratives paritaires. Enfin, il est précisé à l'article 63 que lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci peut demander à la collectivité ou l'établissement dans lequel il occupait l'emploi fonctionnel soit à être reclassé, soit à percevoir une indemnité de licenciement. Notons que ces dispositions s'appliquent aux emplois de DGS et de secrétaire général des collectivités territoriales ainsi qu'aux emplois de directeur général ou directeur général adjoint des établissements publics de coopération intercommunale.

Nonobstant, on peut mettre fin aux fonctions des agents occupant les emplois mentionnés ci-dessus, après un délai de six mois suivant soit leur nomination dans l'emploi, soit la désignation de l'autorité territoriale. La fin des fonctions de ces agents est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et de la Commission administrative paritaire.

Par ailleurs, les critères relatifs aux positions (qui prennent en compte leurs activités et leur position statutaire, les congés dont ils ont droit, etc.), à l'évaluation, l'avancement et le reclassement des fonctionnaires territoriaux¹²⁶⁷ sont définis par le présent décret. Les droits et obligations des agents publics locaux (rémunération et avantages sociaux, la liberté d'association, entre autres)¹²⁶⁸ sont aussi définis.

En somme, ce décret, en instituant la fonction publique territoriale pour une meilleure organisation des administrations locales décentralisées, apparaît comme un pilier essentiel dans la mise en œuvre des réformes de l'État et de la décentralisation. D'ailleurs, de la même manière que d'autres instruments juridiques portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'État, ce texte institutionnel n'est autre qu'une reproduction claire et nette du texte français sur la fonction publique territoriale.

Cependant, malgré la volonté de doter les collectivités territoriales d'une véritable fonction publique territoriale afin de renforcer leurs pouvoirs et leur capacité d'action, la mise en œuvre concrète se fait toujours attendre. Il s'agit tout simplement d'un cadre juridique à la traîne car les entités décentralisées tardent encore à organiser leur administration en mettant en application les dispositions juridiques dudit décret. Les organes de la fonction publique territoriale, que ce soit le CSFPT, l'INAT, les CGR ou les CAP, n'ont jamais été mis en place.

Joram Vixamar, dans sa thèse de doctorat en droit public réalisée sur « les relations entre l'État et les collectivités décentralisées d'Haïti dans le processus de décentralisation » à l'Université Rennes 2 en 2019, a consacré une bonne partie de ses travaux sur les conséquences de la non application du décret portant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. En mettant en avant les difficultés de la chaîne territoriale, il rappelle

¹²⁶⁷ Art.64 à 91, Décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, Op.cit

¹²⁶⁸ Art.92 et suivants, Ibid

que « la pratique territoriale d’Haïti ne reflète pas les lois en vigueur »¹²⁶⁹. Selon lui, « les administrations territoriales fonctionnent selon les méthodes anciennes : les élus locaux nomment et révoquent comme bon leur semble en dehors de la loi. Cela dit, les critères d’accessibilité à l’emploi dans les collectivités territoriales et bien d’autres dispositions relatives au fonctionnement de ces dernières ne sont pas encore respectées et, par conséquent, la fonction publique territoriale, à proprement parler, n’existe que de manière utopique »¹²⁷⁰.

En réalité, la complexification des enjeux auxquels font face les pouvoirs publics locaux est aussi liée la non utilisation des instruments juridiques comme celui mettant en place la fonction publique territoriale. En effet, les administrations décentralisées continuent à fonctionner actuellement dans le plus grand désordre administratif¹²⁷¹. Comptant un peu plus de 15 000 agents publics pour 146 communes et 572 sections communales¹²⁷², l’administration territoriale demeure largement embryonnaire, organisée autour des services financiers (comptabilité et fiscalité) et de la voirie pour la collectivité municipale et quasiment inexistante pour la collectivité de la section communale. En outre, avec un faible niveau qualification et un profil académique et professionnel inadapté, le personnel territorial demeure également instable car il est affecté par le système des dépouilles avec un taux de remplacement pouvant aller jusqu’à 100% du personnel lors des changements de Conseils municipaux¹²⁷³.

En réalité, cette sous-administration des collectivités territoriales entraîne mécaniquement une absence de prise en charge des besoins de la communauté et une « déresponsabilisation » des autorités locales dans l’exercice des compétences dévolues par la loi par manque de ressources humaines et de capacité de mobiliser les moyens financiers nécessaires et/ou disponibles¹²⁷⁴. Aujourd’hui, si la production doit devenir impérativement une vraie valeur, perçue comme telle, dans la fonction publique¹²⁷⁵, elle ne peut réaliser qu’avec un personnel

¹²⁶⁹ Joram Vixamar, *L’État central et les collectivités décentralisées d’Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.231

¹²⁷⁰ Ibid

¹²⁷¹ Ibid

¹²⁷² MICT / DCT, *Programme de modernisation des administrations communales*, Op.cit., p.2

¹²⁷³ Ibid

¹²⁷⁴ Ibid

¹²⁷⁵ Sylvie Trosa, *La réforme de l’Etat : un nouveau management ?*, Op.cit., p.7

qualifié disposant des compétences adaptées à cet effet. En Haïti et au niveau local en particulier, en raison d'une absence d'un plan de formation et du recrutement sur critères politiques, l'administration territoriale est aujourd'hui en grande difficulté administrative¹²⁷⁶.

Cependant, dans certains États unitaires et décentralisés comme la France, le plan ou processus de formation des agents de la fonction publique territoriale a une importance toute particulière. Il témoigne de l'ensemble des pratiques auxquelles les agents sont fortement attachés et de l'importance des investissements consentis par la puissance publique pour former ses fonctionnaires¹²⁷⁷. En outre, il a joué un rôle très important dans leur promotion sociale¹²⁷⁸. Assurée par le centre de la formation du personnel communal (CFPC) et le CNFPT, cette promotion sociale a contribué à façonner une spécificité à la fonction publique territoriale, renforçant à la fois le professionnalisme des agents territoriaux et leur attachement au service public local¹²⁷⁹.

En réalité, le plan de formation, qui s'inscrit dans une démarche de gestion des ressources humaines qui permet de maintenir et de développer les compétences nécessaires à la réalisation des missions de service public des collectivités territoriales¹²⁸⁰, trouve sa source d'abord dans la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et celle du 12 juillet 1984¹²⁸¹ portant la formation des agents territoriaux.

Ce dispositif a été renforcé par la loi du 19 février 2007¹²⁸² qui affirme le principe de « la formation professionnelle tout au long de la vie » pour les agents publics¹²⁸³ et qui a confirmé en même temps le plan de formation comme un outil de formalisation des besoins en

¹²⁷⁶ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.237

¹²⁷⁷ Dominique Antoine, *La formation permanente dans la fonction publique en France*, « Revue française d'administration publique », 2002/4 no104 | pages 601 à 615

¹²⁷⁸ Geneviève Lacono et Daniel Douzel, *La Gestion des Ressources Humaines dans les collectivités territoriales : Quels défis pour le management public ? Quels enjeux pour le service public ?*, Op.cit., p.119

¹²⁷⁹ Ibid

¹²⁸⁰ Editorial de François Déluga, Président de la CNFPT, CNFPT, *Plan de formation dans la fonction publique territoriale*, mai 2009, p.3

¹²⁸¹ Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale

¹²⁸² Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

¹²⁸³ CSFPT, *La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale : Bilan et perspectives*, Rapporteur : Didier Pirot, Séance plénière du 1^{er} mars 2017, p.4

formation des agents des collectivités territoriales¹²⁸⁴. A travers cette loi, le législateur a entendu souligner l'importance accordée à ce domaine et à son évolution et la nécessité de tenir compte des spécificités de la FPT¹²⁸⁵.

L'ensemble est complété par les décrets du 26 décembre 2007¹²⁸⁶ portant les dispositions relatives à la formation professionnelle tout au long la vie des agents de la fonction publique territoriale qui a précisé en termes de définition les spécifications de la « formation professionnelle tout au long de la vie »¹²⁸⁷ des agents et celui du 29 mai 2008¹²⁸⁸ relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux.

En France, le plan de formation professionnelle des fonctionnaires et agents de la fonction publique territoriale comprend deux catégories de formations : obligatoires et non obligatoires (facultatives).

En ce qui concerne les formations obligatoires, elles se divisent en deux types. D'abord, les formations d'intégration au cours de la première année qui suit la nomination de tous les agents de toutes les catégories (A, B, C). En outre, cette formation se porte sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics, en mettent aussi l'accent sur le déroulement de la carrière. Ensuite, les formations de professionnalisation. Ces dernières ont pour objectif de permettre à l'agent de disposer des moyens – techniques, juridiques ou autres – leur permettant de s'adapter en permanence à

¹²⁸⁴ Editorial de François Déluga, Président de la CNFPT, CNFPT, *Plan de formation dans la fonction publique territoriale*, Op.cit., p.3

¹²⁸⁵ CSFPT, *La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale : Bilan et perspectives*, Op.cit., p.4

¹²⁸⁶ Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à « la formation professionnelle tout au long de la vie » des fonctionnaires de la FPT

¹²⁸⁷ Ainsi qu'il est précisé : « la formation professionnelle tout au long de la vie des agents des collectivités locales et des établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée a pour objet de leur d'exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées en vue de la satisfaction des besoins des usagers et de plein accomplissement des missions du service. Elle doit favoriser le développement de leurs compétences, faciliter leur accès aux différents niveaux de qualification professionnels existants, permettre leur adaptation au changement des techniques et à l'évolution de l'emploi territorial et à contribuer à leur intégration et à leur promotion sociale. Également, elle doit favoriser leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles et créer les conditions d'une vie égalitaire effective, en particulier entre les hommes et les femmes, pour l'accès aux différents grades d'emplois ».

¹²⁸⁸ Décret n° 2008-512 du 9 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux, modifiant les statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale

leur poste et aux missions qui leur sont confiées¹²⁸⁹. Cette catégorie de formation rentre dans le cadre d'un premier emploi et se poursuit tout au long de la carrière et à des moments importants comme la prise de poste à responsabilité.

Quant aux formations non obligatoires, elles démontrent toute l'importance qu'elles doivent avoir pour la carrière des agents, celles-ci étant de plus en plus longue, avec des métiers de plus en plus variés, dans un contexte de changement permanent¹²⁹⁰. Elles s'articulent, entre autres, autour de la formation de préparation aux concours et aux examens professionnels de la FPT, de la formation de perfectionnement pour le développement ou l'acquisition de nouvelles compétences à l'initiative de l'agent ou de l'employeur ou encore autour des actions de lutte contre l'illettrisme.

En Haïti, la formation des acteurs locaux n'est plus une question prioritaire. En effet, les dispositions juridiques relatives à la formation professionnelle et au perfectionnement des agents territoriaux, prévues dans le décret du 1^{er} février 2006 portant création et organisation de la fonction publique territoriale, comme pour toutes les autres dispositions dudit décret, restent inappliquées. Aussi, aucun autre instrument juridique n'est pris par le législateur pour encadrer cette politique. Cette situation a pour conséquence un manque de ressources humaines qualifiées capable de maîtriser les paramètres de la décentralisation et susceptibles d'engager les réformes administratives. Cela constitue actuellement la toile de fond du problème auquel sont confrontées les collectivités locales d'Haïti¹²⁹¹.

Or, dans le cadre d'une réforme des finances publiques ou dans quel que soit le domaine, s'agissant de la question de l'État ou des administrations locales décentralisées, la problématique de gestion des ressources humaines en termes de formation doit amener à déterminer les facteurs favorables à la construction d'une réforme cohérente et adaptée. D'abord, parce que la formation permet, parallèlement et complémentirement au recrutement, à la mobilité, à la gestion des carrières et à l'évaluation, d'acquérir, maintenir, développer des compétences nécessaires à la réalisation des missions de service public¹²⁹².

¹²⁸⁹ CSFPT, *La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale : Bilan et perspectives*, Op.cit., p.16

¹²⁹⁰ Ibid

¹²⁹¹ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.239

¹²⁹² CNFPT, *Plan de formation dans la fonction publique territoriale*, Op.cit., p.12

Ensuite, parce qu'elle contribue à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Et enfin, parce qu'elle est conçue comme un levier pour le développement des compétences¹²⁹³.

Michel Bouvier, dans ses travaux portant sur la conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement, a pu mettre en lumière la nécessité de prendre en compte le potentiel humain dans les réformes avant les techniques. Pour lui, un processus effectif de réforme budgétaire ou en tout cas du système financier public ne peut être mené à bien et rendu durable si l'on se borne à proposer des voies balisées par la mise en place d'instruments exclusivement techniques [...] sans prendre en compte la réalité culturelle et matérielle des hommes qui auront à les mettre en œuvre¹²⁹⁴. En observant les processus de réforme budgétaire dans les pays en développement, le professeur de droit public a pu constater que le potentiel humain n'occupe le plus souvent qu'une place réduite dans la réflexion et les actions tandis qu'à l'inverse les outils et techniques y ont une place privilégiée¹²⁹⁵. Or, les techniques ne peuvent tenir à elles seules de réforme. A ce niveau, pour le spécialiste des finances publiques, la réforme budgétaire doit toujours avoir l'homme pour point de départ et d'arrivée, car c'est leur responsabilité en la matière ainsi que leur adhésion au changement, qu'il faut prendre en compte et qu'il faut aussi se préoccuper d'organiser¹²⁹⁶.

En somme, l'optimisation des ressources humaines fait partie des finalités à atteindre pour tout organisme qui envisage de se moderniser¹²⁹⁷. Dans de nombreux cas, c'est la première démarche engagée car c'est par elle que peuvent ensuite être déclinés des programmes et des actions plus techniques dans l'ensemble des unités de l'organisation¹²⁹⁸.

En Haïti, le manque de ressources humaines qualifiées au sein des administrations publiques locales constitue un handicap majeur pour le développement des actions locales. Aujourd'hui, il s'avère nécessaire de redéfinir les méthodes d'évolution de l'administration locale en

¹²⁹³ Ibid

¹²⁹⁴ Michel Bouvier, *La conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement : réflexions méthodologiques*, In : Michel Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques : La conduite du changement* « Acte de la III^e université de printemps du GERFIP », Op.cit., p. 128

¹²⁹⁵ Ibid

¹²⁹⁶ Ibid

¹²⁹⁷ Denys Lamarzelle, *Management public et modernisation des services publics*, Op.cit., p.6

¹²⁹⁸ Ibid

mettant l'accent en particulier sur la question des compétences des agents territoriaux. Comme cela a pu être souligné par Joram Vixamar, pour redynamiser et structurer l'administration territoriale, il est indispensable que les ressources humaines – fonctionnaires ou agents territoriaux – soient compétentes¹²⁹⁹. En outre, l'auteur indique que l'élaboration et la définition des politiques publiques locales, notamment la politique fiscale, nécessite un personnel territorial qualifié qui maîtrise le métier territorial¹³⁰⁰. Ajoutons à cela une obligation de développer un management participatif citoyen, car le premier rôle de l'administration territoriale est de se reformer elle-même en mettant le citoyen au centre du service public à travers un projet politique et managérial¹³⁰¹.

B.- Vers le développement d'un management participatif citoyen

Pour être couronnée de succès, la décentralisation doit s'appuyer sur une large participation citoyenne¹³⁰². Cela dit, en tant qu'institutions fondamentales garantes de l'intérêt général et du lien social sur un territoire¹³⁰³, les administrations locales décentralisées ont pour mission d'assurer le développement de mécanismes institutionnels et managériaux pouvant faciliter le regroupement et la participation de l'ensemble des acteurs de leur territoire et en particulier des citoyens.

En effet, l'adaptation des collectivités territoriales aux réalités quotidiennes, implique la prise en compte des attentes des citoyens¹³⁰⁴. En d'autres termes, la participation à l'administration des affaires locales renforce la société civile et permet de s'assurer que les besoins de la majorité sont dûment pris en compte et que les objectifs sont atteints¹³⁰⁵. A ce niveau, l'adhésion des populations suppose l'instauration d'une démarche participative qui évite la

¹²⁹⁹ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.248

¹³⁰⁰ Ibid

¹³⁰¹ Jean-Yves Prax, *Le management public territorial à l'ère des réseaux*, Op.cit., p.159

¹³⁰² Jean-Pierre Rodrigue Mathieu, *Gérer l'Etat : Gouvernance et politiques publiques, le pouvoir et les hommes*, Op.cit., p.150

¹³⁰³ Abdelaâli Laoukili, *Les collectivités territoriales à l'épreuve du management*, ERES | « Connexions » 2009/1 n° 91 | pages 103 à 121

¹³⁰⁴ David Huron et Jacques Spindler, *Le management public local*, Op.cit., p.26

¹³⁰⁵ Jean-Pierre Rodrigue Mathieu, Op.cit., p.150

coupure entre les citoyens d'une collectivité locale et les élus¹³⁰⁶. Dans le contexte territorial haïtien, cette démarche apparaît tout à fait fondamentale. Cela dit, comme l'explique Charles L. Cadet, la nouvelle stratégie de la décentralisation haïtienne doit prendre pour base le développement en confortant le système de représentation en plus de permettre le développement d'un modèle original de participation citoyenne et d'une administration réellement de services¹³⁰⁷.

En réalité, si un véritable processus de mise en place d'un management participatif implique la participation des acteurs territoriaux et en particulier celle des citoyens ou de la « société civile »¹³⁰⁸ dont le rôle est important dans les collectivités territoriales, en Haïti, on constate que la population locale ne participe pas aux processus de prise de décision. En effet, l'implémentation d'un système de management purement technique et administratif ne faciliterait pas l'efficacité des actions locales. Ainsi, le développement de cette politique, par le management participatif notamment, doit pouvoir permettre aux citoyens de participer dans la mise en œuvre des politiques publiques locales en vue d'une transformation réelle des entités territoriales.

Pour autant, plusieurs auteurs ont démontré que le management participatif est un véritable instrument de progrès pour les organismes publics locaux. Ainsi, pour David Huron et Jacques Spindler, l'une des spécificités du management public local est de faire participer la population, d'une manière ou d'une autre, aux prises de décisions des différents dirigeants locaux¹³⁰⁹. En outre, évoquant les intérêts du management participatif, ces derniers précisent que « la participation du personnel et des citoyens semble constituer un moyen de transformer l'administration locale »¹³¹⁰.

¹³⁰⁶ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.10

¹³⁰⁷ Charles L. Cadet, *Haïti face aux défis de la décentralisation (rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques)*, Op.cit., p.8

¹³⁰⁸ Parler de société civile, c'est mettre en évidence un ensemble de normes civiques qui déterminent les relations entre l'État et la société, le gouvernement et les citoyens. Les sociétés civiles impliquent donc des interactions entre les différents acteurs. Ref. Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.85

¹³⁰⁹ David Huron et Jacques Spindler, *Le management public local*, Op.cit., p.7

¹³¹⁰ Ibid., p.28

Aujourd'hui, concevoir et mettre en œuvre une telle politique permettrait aux citoyens non élus de devenir des agents de développement au service de leur communauté. De même, elle faciliterait la mise en cohérence des solutions à la problématique territoriale du dialogue social. En effet, appuyer l'action publique sur des formes variées de dialogue social constitue aujourd'hui l'une des recettes les plus communes de la bonne gouvernance et là où le dialogue social est plus « autonome » et producteur des normes_dans l'espace de la négociation collective_ les dynamiques sectorielles « résistent » encore très fortement aux logiques territoriales¹³¹¹.

En conclusion, nous verrons qu'à la lumière des faits démontrés, des principes établis par la loi et méthodes préconisées, la maîtrise du système managérial des collectivités territoriales décentralisées devient indispensable. En assurant cette politique, les pouvoirs publics locaux pourraient devenir largement efficaces et cohérentes dans la mise en œuvre de leurs actions.

¹³¹¹ Alain Faure et Anne Cécile Douillet, (dir), *L'action publique et la question territoriale*, Op.cit., p.93

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Il est indéniable que la problématique du système de management public local reste un enjeu majeur pour les administrations locales. Si dans la perspective du management public, la gestion des agents publics doivent reposer sur des règles, des procédures et statuts constituant un référentiel pour les pratiques de gestion des ressources humaines, en mettant l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations et l'appréciation du personnel¹³¹², en Haïti et dans le milieu local en particulier, les conditions de réussite de l'efficacité de l'action publique dans le domaine du management, ne sont pas encore réunies.

Aujourd'hui, la redéfinition du système managérial des collectivités territoriales décentralisées constitue une passerelle importante vers une modernisation de l'administration publique locale.

Il s'agit d'abord de redéfinir le cadre de gestion des ressources humaines. Ce faisant, la machine administrative des entités infra étatiques pourra mieux répondre aux enjeux du développement des actions locales et permettra de rendre moins violents les effets des contraintes d'ordre institutionnelles, administratives et politiques dont font face ces dernières.

Ensuite, il est question d'assurer la structuration de l'administration territoriale par la mise en œuvre du droit la fonction publique territoriale et le développement d'une culture managériale contrôlée et maîtrisée et d'un management participatif citoyen.

¹³¹² Yvon Pesqueux, *Le nouveau management public (ou New Public Management)*, 2006, p.2

CONCLUSION DU TITRE 1

De manière générale, les systèmes financiers publics s'inscrivent toujours dans une culture particulière. Ainsi, la réussite d'une réforme aussi importante que celle des finances publiques suppose par ailleurs un profond changement¹³¹³. Cette démarche, autant qu'elle est vraie pour les pays développés, elle l'est aussi pour des pays ayant des problèmes de développement. Dans le cas d'Haïti et au niveau local en particulier, le changement ou encore la transformation institutionnelle que suscite la politique de réforme des finances publiques locales, doit apporter des éléments de renouveau à la situation locale. Cela passe par une modernisation des institutions et de l'administration publiques et une redéfinition du management public local.

Par ailleurs, il faut retenir que la recherche d'un modèle adapté pour la refondation du droit des finances publiques locales en Haïti sera loin d'être efficace et cohérente dans la seule démarche d'une politique de transformation institutionnelle. Dans de telles conditions, il faut que cette recherche soit aussi insérée dans une politique de restructuration budgétaire et financière globale.

¹³¹³ Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.6

TITRE 2

UNE REFONDATION INSERÉE DANS UNE POLITIQUE DE RESTRUCTURATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE GLOBALE

En Haïti, une grande partie du financement des politiques publiques suppose la mobilisation et l'utilisation des fonds en provenance de la communauté internationale. Cela est essentiel non seulement pour l'État, mais également pour les administrations locales décentralisées. Néanmoins, la mise en œuvre des programmes structurels (politiques, sociaux et économiques) financés par ces ressources externes apportées par de nombreux bailleurs de fonds pose des difficultés lorsqu'il s'agit de maîtriser les politiques financières et budgétaires.

Ainsi, dans le contexte d'Haïti, les grandes lignes de la refondation du droit des finances publiques locales orientées autour d'une politique de restructuration budgétaire et financière globale supposent d'atteindre deux objectifs : assurer la maîtrise des interventions de la communauté internationale (Chapitre 1) et rechercher une structure fiscale et financière au service des collectivités territoriales (Chapitre 2).

CHAPITRE 1

**LA MAÎTRISE DES INTERVENTIONS DE LA COMMUNAUTÉ
INTERNATIONALE**

Dans sa conception polico-juridique, les finances publiques sont un facteur de puissance pour l'État¹³¹⁴ et elles constituent l'une des meilleures voies pour pénétrer ses arcanes¹³¹⁵. En réalité, d'un État à l'autre, les budgets nationaux sont gouvernés par des principes de droit spécifiques pouvant permettre leur adaptation ou leur ajustement à la société en question¹³¹⁶. Dans le système financier des pays avancés, la décision financière et budgétaire publique reflète les grandes orientations nationales des gouvernements en matière de politique économique et sociale parce que celle-ci est censée traduire la souveraineté financière des États qui l'édicte¹³¹⁷.

Par contre, dans les pays ayant des problèmes de développement comme Haïti, celle-ci ne correspond pas à la situation vécue dans les pays développés. D'ailleurs, en matière financière et budgétaire, le centre de décision dans les États peu développés n'est nullement localisé dans l'espace où il est censé résider¹³¹⁸.

En Haïti, l'État n'a pas la capacité de générer des ressources financières propres pour alimenter le budget. Aujourd'hui, les ressources budgétaires sont constituées en grande partie d'aide apporté par la communauté internationale. Ce faisant, elle est devenue un partenaire indissociable de l'État (Section 1). Cette solidarité internationale, qui s'étend de plus en plus au niveau des pays en mal de développement, semble importante parce qu'on assiste aujourd'hui à une mutation d'ampleur de l'organisation des systèmes financiers publics qui se développe dans le monde, comme une onde de choc qui s'étend progressivement¹³¹⁹.

Nonobstant, les actions et interventions des acteurs étrangers suscitent de nombreuses interrogations. Les directives qu'ils appliquent ne permettent pas aux autorités haïtiennes de mener des actions qui seraient plus adaptées à la réalité quotidienne du contexte où elles devraient être mises en œuvre. Aujourd'hui, dans son rôle de régulateur du bon fonctionnement des institutions, de producteur, tout à la fois maître d'ouvrage et maître

¹³¹⁴ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.9

¹³¹⁵ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques (Budget et trésor)*, 7^{ème} édition, Op.cit., p.11

¹³¹⁶ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.359

¹³¹⁷ Salif Yonaba, *la prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique Subsaharienne*, In : Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin (dir.), *La décision financière publique*, Op.cit., p.135

¹³¹⁸ Ibid

¹³¹⁹ Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.4

d'œuvre¹³²⁰, l'État doit nécessairement mettre en place une politique d'encadrement des actions menées par la communauté internationale (Section 2).

Section 1.- L'État et la communauté internationale, deux partenaires indissociables

Depuis des décennies, la capacité budgétaire propre de l'État haïtien à pouvoir répondre aux différents enjeux politico-institutionnels du pays est totalement remise en cause du fait la faiblesse des pouvoirs politiques et des grandes institutions de l'État. Ainsi, pour faire face à ses besoins et répondre aux attentes de la population en matière de services publics et renforcer la décentralisation, l'État a dû recourir, dans une large mesure, aux appuis financiers et budgétaires de la communauté internationale.

Cette politique d'accompagnement financier et budgétaire a créé un rapprochement indéniable entre ces deux organes, ce qui en fait deux partenaires indissociables. Ainsi, avant même de présenter le rôle accru des institutions financières internationales dans le renforcement des pouvoirs publics (II), il s'avère donc nécessaire d'analyser le budget de l'État haïtien au regard de la participation des États et d'autres organismes étrangers (I).

En effet, la volonté internationale de renforcer l'État haïtien se traduit, non seulement, par une mise à la disposition du gouvernement haïtien des investissements importants pour rendre dynamiques certaines de ses institutions, mais aussi et surtout, par un soutien budgétaire afin que le pouvoir central puisse faire face aux défis qu'il doit relever.

I.- Le budget de l'État haïtien au regard de la participation de la communauté internationale

Étant à la fois un instrument politique, financier et budgétaire, le budget de l'État, comme celui des collectivités territoriales décentralisées, constitue un acte prévisionnel des recettes et des dépenses. Autrement dit, c'est l'instrument juridique qui traduit la politique de dépenses et la politique fiscale de l'État. Dans sa dimension politique, il est utilisé par l'État pour non seulement équilibrer ses comptes, mais également influencer sur la conjoncture économique¹³²¹.

¹³²⁰ Josette Théophile, *Culture du résultat et modèle de l'entreprise*, In : Frédéric Rouvillois (dir.), *Vers l'Etat optimal*, La Documentation Française, , Op.cit., p.211

¹³²¹ Pierre Cliche, *Politique budgétaire*, Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [s.d.], p.1

D'un point de vue démocratique, le budget de l'État est défini comme « l'ensemble des documents votés par le Parlement qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État pour chaque année. C'est donc un acte de prévision d'autorisation annuelles de perception des impôts et dépense des deniers publics »¹³²².

Dans le contexte d'Haïti comme dans d'autres pays ayant des problèmes de développement, les budgets de l'État présentent souvent des caractéristiques propres. Le pouvoir central n'a pas la capacité de financer l'administration publique sans l'apport des financements internationaux dont la participation budgétaire reste très importante (plus de 50%) dans les dépenses publiques.

En réalité, si le budget de l'État présente une organisation assez classique qui démontre que tout a été mis en place pour que ce dernier puisse être budgétairement autonome (A), le constat a montré des ressources externes sont aujourd'hui indispensables pour la mise en œuvre des budgets nationaux (B).

A.- Le budget de l'État, une autonomie fictive

Il convient d'aborder ici les grands secteurs d'activité du budget (1), les ressources budgétaires de l'État (2) ainsi que les chiffres-clés du budget national (3).

1.- Les grands secteurs d'activité

Élaborés dans le respect des principes budgétaires classiques¹³²³ et selon un calendrier allant du 15 octobre au 30 septembre¹³²⁴, le budget de l'État est reparti en trois grands secteurs : économique, politique et socio-culturel, qui regroupe chacun un ensemble de ministères et d'autres catégories d'institutions publiques.

¹³²² Qu'est-ce que le budget de l'État [en ligne], disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21862-quest-ce-que-le-budget-de-letat> (consulté le 18 mai 2020)

¹³²³ Plusieurs principes sont à respecter dans l'élaboration du budget de l'État. Il s'agit des principes de l'annualité, de l'unité budgétaire, de l'équilibre, de l'universalité, de la spécialité et de la sincérité budgétaire.

¹³²⁴ Pour une analyse détaillée de toutes les activités prévues dans ce calendrier, voir l'art. 13 du décret du 16 février 2005 fixant les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des Lois de Finances, ainsi qu'aux opérations d'exécution et de contrôle du Budget de l'État, *Le Moniteur* n°39 du lundi 23 mai 2005

En ce qui concerne le secteur économique, il est composé du ministère de la Planification et de la coopération externe, du ministère de l'Économie et des finances, du ministère de l'Agriculture, des ressources naturelles et du développement durable, du ministère des Travaux publics, transports et communication, du ministère du Commerce et de l'industrie, du ministère de l'Environnement et celui du Tourisme.

S'agissant du secteur politique, il regroupe la présidence de la République, la primature (le bureau du Premier ministre), le ministère de la Justice et de la sécurité publique, le ministère des Affaires étrangères, le ministre des Haïtiens vivant l'étranger, le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales et le ministère de la Défense.

Quant au secteur socio-culturel, il prend en compte le ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle, le ministre des Affaires sociales et du travail, le ministère de la Santé publique et de la population, le ministère à la Condition féminine et aux droit des femmes, le ministère de la Jeunesse, des sports et à l'action civique, le ministère de la Culture et celui de la communication.

Enfin, dans la catégorie des autres institutions publiques, se trouvent le pouvoir Législatif composé du Sénat de la République et de la Chambre des députés, le pouvoir Judiciaire (le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire) et les institutions indépendantes composées, entre autres, de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, de l'Université d'État d'Haïti, de la Protection du citoyen et du Conseil électoral.

2.- Les ressources budgétaires de l'État

En vertu des dispositions de l'article 7 du décret 13 du décret du 16 février 2005 relatif à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances, « toutes les ressources de l'État sont perçues comme moyen de couvrir l'ensemble des dépenses de l'État ». Elles sont réparties en trois catégories : les ressources ordinaires, les autres ressources publiques et les fonds de concours et des produits divers.

Les ressources ordinaires comprennent deux types des ressources : les recettes internes et les recettes douanières. Les recettes internes sont constituées par les produits des impôts et taxes collectés sur des activités réalisées par des domiciliés du pays sur le territoire national. Dans cette catégorie, se retrouvent : la taxe sur la masse salariale, l'impôt sur le revenu, le droit sur

le passeport, la taxe sur les chiffres d'affaires, les droits d'accises et d'autres taxes. En réalité, l'impôt sur le revenu est l'un des plus anciens impôts de l'État et le plus significatif en termes de rendement¹³²⁵. Collectées par la direction générale des impôts (DGI), les recettes internes représentent une part importante dans l'ensemble des ressources de l'État. S'agissant des recettes douanières dénommées aussi recettes externes, elles sont perçues sur des activités liées à l'exportation ou à l'importation de marchandises. Cela comprend les droits de douane, les frais de vérifications douanières, les contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (CFGDCT), les taxes sur les ventes et les droits d'accises sur les biens importés.

La deuxième catégorie de ressources de l'État est définie à l'article 7 du décret 13 du décret du 16 février 2005 portant la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances. Selon cet article, font partie des autres ressources publiques : les rémunérations pour services rendus, les redevances, les revenus du domaine et des participations financières, la part de l'État dans les bénéfices des entreprises publiques et organismes autonomes, les remboursements de prêts et avances.

Enfin, se retrouvent dans la dernière catégorie, les fonds de concours et les produits divers qui occupent une place de plus en plus importante dans le financement du budget de l'État.

Les fonds de concours représentent l'ensemble des tirages sur l'emprunt international, des financements et des aides accordés par un tiers (États ou autres organismes). L'emprunt correspond aux prêts contractés par l'État pour financer le budget national comme par exemple les « fonds Petrocaribe »¹³²⁶ intégrés dans le budget de l'État entre 2011 et 2016 pour financer des grands projets de développement. Les financements et les aides dont bénéficie l'État mettent en évidence les appuis budgétaires accordés à l'État et les aides aux projets fournies par des bailleurs de fonds.

Quant aux produits divers, ils regroupent un ensemble de taxes et de droits. Les taxes regroupent par exemple les taxes sur les billets d'avion de voyage, la taxe pour le permis de conduire, les taxes sur les primes d'assurances, la taxe touristique ou encore la taxe de légalisation des pièces et documents. Pour les droits divers, on peut citer : le droit consulaire,

¹³²⁵ Gélin I. Collot, *Traité de droit fiscal : Contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Op.cit., p.205

¹³²⁶ Sur ce sujet, Voir supra, deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2

le droit de carte d'identité professionnelle (CIP), des droits spéciaux émis par certaines institutions publiques comme l'Office assurance véhicule contre tiers (OAVCT), l'Électricité d'Haïti (EDH), le droit des registres des livres ou autres documents, le droit de cession, entre autres.

Dans l'ensemble, les ressources budgétaires de l'État constituent les moyens essentiels qui permettent au gouvernement d'agir et de mettre en œuvre les politiques publiques de l'État. Toutefois, pour évaluer la rentabilité des ressources de l'État et en particulier des ressources fiscales, il est nécessaire d'analyser les chiffres du budget de la République.

3.- Les chiffres clés du budget national

De fait, la situation budgétaire en Haïti a depuis longtemps considéré comme fragile¹³²⁷. Au cours de ces 40 dernières années, les résultats affichés par Haïti dans le domaine des finances publiques et de la croissance économique ont été décevants et la pauvreté reste endémique¹³²⁸. Entre 1971 et 2013, Haïti a accusé un PIB par habitant évalué à 0,7% par an, en moyenne, ce qui l'a classé comme le pays le plus pauvre de la région Amérique latine et des Caraïbes (LAC) et l'un des pays les plus pauvres du monde¹³²⁹. Par ailleurs, si les recettes budgétaires propres de l'État haïtien ont augmenté, puisqu'elles sont passées de moins de 10% du PIB en 2004 à 12,6% du PIB en 2014¹³³⁰, Haïti reste et demeure le pays qui continue d'afficher l'un des taux de mobilisation de recettes les plus faibles de la région.

Sur la question fiscale, l'État haïtien dispose un régime régressif et tributaire des impôts indirects. Dans l'ensemble, le ratio des impôts directs aux impôts indirects était de l'ordre de 30% en 2011, soit un niveau inférieur à celui observé dans la plupart des pays de la région

¹³²⁷ Alberto Arenas de Mesa (coord), *Finances publiques et budgets : renforcement institutionnel de la Direction général du budget (DGB) et modernisation de la gestion budgétaire en Haïti, Documents de Projets*, (LC/TS.2019/34), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 2019, p.24

¹³²⁸ Groupe de la Banque Mondiale, *Mieux dépenser, mieux servir*, Revue des finances publiques en Haïti, 2016, p.2

¹³²⁹ Ibid

¹³³⁰ Ibid., p.11

LAC et à la moyenne des pays à faible revenu, et tient en grande partie au fait qu'une large part des recettes d'Haïti provient du commerce international¹³³¹.

Au plan strictement budgétaire, la situation d'Haïti est très décevante. Si en volume, le budget de l'État a progressé en passant de 106 000 000 000 de gourdes (soit un montant de \$2 650 075 000 USD, pour \$1 USD=40 gdes) pour l'exercice fiscal 2010-2011 à 198 700 000 000 de gourdes (soit l'équivalent de \$2 327 788 191 USD pour un \$1 USD=85,36 gdes) pour l'exercice 2018-2019, pour atteindre le niveau de 254 000 000 000 de gourdes (soit l'équivalent de 3 907 692 308 USD pour \$1 USD=65 gdes pour le budget général de 2020-2021 ; dans la pratique les autorités étatiques ne peuvent pas répondre aux multiples problèmes du pays.

En effet, les recettes budgétaires d'Haïti dépendent dans une large mesure des taxes indirectes qui frappent les consommateurs indépendamment de leur niveau de revenu¹³³². Ainsi, malgré une augmentation budgétaire substantielle, la situation sociale (sur la satisfaction des besoins sociétaux) et économique (liée aux pouvoirs d'achat des ménages) de la population n'a guère changé. De façon systématique, l'augmentation des budgets de la République ne conduit jamais à la production et la création des nouvelles richesses. Alors même que le coût de la vie des ménages ne cesse d'augmenter et que la monnaie nationale est en chute libre depuis nombres d'années par rapport au dollar américain. D'ailleurs, il est clair que le change pèse considérablement sur le poids des dépenses et des recettes publiques. Si l'on considère les quatre derniers mandats présidentiels, il faut remonter à l'ère de la Présidence de René G. Préal pour observer une stabilité de la gourde car le taux était passé de 39,48 à 40,27 gdes pour 1USD, soit une augmentation de 1,96% en 5 ans (de mai 2006 à mai 2011). Cependant, à la fin du quinquennat de Michel Martelly, ce taux était à l'ordre de 60,46, soit une augmentation de 33% en 5 ans. Avec un taux de 77,19 gdes en décembre 2018, le taux a augmenté de 92% entre septembre 1991 à décembre 2018. Aujourd'hui, il faut 98 gdes pour \$1USD.

En réalité, le budget national d'Haïti reste en dessous du seuil des pays de la région Amérique Latine et des Caraïbes. En analysant le budget de l'exercice 2017-2018 évalué à 145 milliards de gourdes, soit 2,2 milliards de dollars américains (pour \$1USD=63,50 gdes), pour une

¹³³¹ Ibid., p.34

¹³³² Ibid

population de 11 millions d'habitants, l'économiste haïtien Kesner Pharel estime qu'Haïti ne peut plus s'aligner aux côtés de la Jamaïque disposant un budget de 5 milliards de dollars, soit le double de celui d'Haïti, pour 3 millions d'habitants et de la République Dominicaine avec un budget équivalent à 9 fois plus du budget de l'État haïtien, soit 18 milliards de dollars pour une population identique à celle d'Haïti¹³³³, pour le même exercice fiscal. En outre, en République dominicaine, les ressources représentent au moins 73 % du budget national¹³³⁴ et à titre de comparaison le budget national d'Haïti se trouve en dessous du budget de l'éducation de la République Dominicaine qui équivaut à plus de 2,5 milliards de dollars¹³³⁵. Ce large écart entre ces pays partageant la même île (Haïti et la République Dominicaine), n'est pas étonnant. En comparant leur système économique, on constate que « l'économie dominicaine représente 10 fois plus que celle d'Haïti avec plus de 80 milliards de dollars de PIB contre 8,6 milliards »¹³³⁶.

Par ailleurs, si la pression fiscale est passée de 12,4% à 12,7%, soit une augmentation de 0,3%, Kesner Pharel pense qu'il s'agit toutefois d'une pression très faible car selon la réalité fiscale haïtienne sur chaque 100 gourdes disponibles dans l'économie haïtienne, le citoyen haïtien donne moins de 15 gourdes à l'État, soit le taux de pression le plus faible de la région avec le Guatemala¹³³⁷. En outre, si l'État a recouvré beaucoup plus de recettes fiscales, les dépenses publiques suivent depuis 2010 une courbe ascendante, passant 34 milliards en 2010-2011 à 61 milliards de gourdes en 2016-2017 pour atteindre plus de 73.3 milliards en 2017-2018.

En matière de déficits budgétaires, la situation n'est pas aussi stable. Selon l'économiste et l'ancien Gouverneur de la Banque de la République d'Haïti (BRH), Fritz A. Jean, de 2010 à 2016, le pays a accusé des déficits budgétaires de l'ordre de -0.1% du PIB en 2016, de -2.54% du PIB en 2015, de 6,37 du PIB en 2014, de 7.17% du PIB en 2013, de -2.51% du PIB

¹³³³ Cyprien L. Gary, La répartition du nouveau budget vue par Kesner Pharel [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 4 juin 2020)

¹³³⁴ Le budget national d'Haïti est inférieur à celui de l'éducation en République Dominicaine [en ligne], disponible sur : <https://www.loophaiti.com> (consulté le 4 juin 2020)

¹³³⁵ Ibid

¹³³⁶ Ibid

¹³³⁷ Ibid

en 2011 et de -2.74 en 2010¹³³⁸. Au cours de la deuxième moitié de l'exercice 2017-2018, le déficit budgétaire de l'État est évalué à plus de 14 milliards de gourdes¹³³⁹ contre 5 milliards¹³⁴⁰ pour l'exercice 2016-2017. Pour Joram Vixamar, certains facteurs sont à l'origine de ces déficits budgétaires dus à une pénurie de recettes nationales comme le niveau de la pauvreté de la population et la faible contribution fiscale du citoyen contribuable¹³⁴¹. C'est ainsi qu'il note, en reprenant les chiffres de la BRH, qu'au premier trimestre 2019 les recettes fiscales ont diminué en raison de la faiblesse de l'activité économique, alors que les dépenses ont fortement progressé : les recettes ont connu une diminution de 7,3% par rapport au premier trimestre de l'exercice fiscal précédent, contre une augmentation de 35,3% des dépenses au cours de la même période¹³⁴².

En somme, on dirait qu'il n'existe pas un fil conducteur sur la politique budgétaire publique dans le pays. Les déficits budgétaires, la diminution des recettes et l'augmentation des dépenses publiques rendent dès lors les financements externes indispensables.

B.- Des ressources externes indispensables aux finances publiques haïtiennes

Depuis des décennies, la mobilisation des recettes intérieures de l'État haïtien paraît très faible aux vues du nombre de problèmes socio-économiques et infrastructurels du pays. Par conséquent, le budget de l'État se trouve alimenté en grande partie par ressources externes. En conséquence, l'attribution de ces ressources a permis à la communauté internationale de détenir un poids considérable à la fois dans le budget national (1) et dans les appuis aux programmes et projets nationaux et locaux (2).

¹³³⁸ Fritz Jean : « le déficit budgétaire va au-delà de 14 milliards de gourdes » [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 8 juin 2020)

¹³³⁹ Ibid

¹³⁴⁰ « Il y a un déficit budgétaire des 5 milliards de gourdes pour cet exercice fiscal, » affirme Fritz Jean [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 8 juin 2020)

¹³⁴¹ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.382

¹³⁴² Ibid

1.- Le poids de la communauté internationale dans le budget national

Haïti est un État dont la pression fiscale reste très faible¹³⁴³ comme ont pu le démontrer les experts du groupe de la Banque Mondiale, précisant « qu’Haïti se caractérise de longue date par le niveau très faible des recettes budgétaires qu’il mobilise, ce qui limite sa capacité à financer des dépenses de développement : infrastructure, santé, éducation, ... »¹³⁴⁴. Ainsi, pour compenser son manque à gagner dans le domaine de recouvrement des recettes fiscales et renflouer ses comptes budgétaires, l’État a dû recourir aux financements des bailleurs de fonds internationaux.

En réalité, depuis 2010, Haïti a bénéficié d’une reprise de l’aide des bailleurs de fonds et d’un développement des concessions de services publics. En conséquence, un grand nombre de services de base sont assurés dans le pays par des acteurs non gouvernementaux¹³⁴⁵. Les chiffres montrent qu’à la suite du tremblement de terre de 2010, l’État a bénéficié d’un soutien particulier des bailleurs de fonds en matière budgétaire. Ainsi, les dons extérieurs sont passés de 2% du PIB en 2000 à 8,1% en 2013, après avoir atteint le niveau record de 12,1% du PIB en 2010¹³⁴⁶. Notons que de 2010 à 2012, les statistiques montrent que 45% de l’aide en provenance des pays tiers et de certaines institutions internationales a été alloué aux secteurs sociaux et en particulier à la santé, l’éducation et la protection sociale.

Du point de vue budgétaire, la participation de la communauté internationale a souvent conduit à une forte dépendance de l’État par rapport à l’international. C’est ce qu’on observe dans les commentaires¹³⁴⁷ de l’Initiative de la Société Civile (ISC)¹³⁴⁸ sur le budget de

¹³⁴³ Joram Vixamar, *L’État central et les collectivités décentralisées d’Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.385

¹³⁴⁴ Groupe de la Banque Mondiale, *Mieux dépenser, mieux servir*, Op.cit.

¹³⁴⁵ Ibid

¹³⁴⁶ Ibid

¹³⁴⁷ Le Budget 2010-2011 dépend à 66% de l’aide internationale : L’Initiative Société Civile (ISC), livre ses commentaires autour du budget prévu pour l’exercice 2010-2011 [en ligne], disponible sur : <https://www.haitilibre.com> (consulté le 13 mai 2020)

¹³⁴⁸ L’Initiative de la Société Civile, est une entité non gouvernementale constituée par des organisations, des regroupements d’associations, des institutions à caractère national et appartenant à différents secteurs de la société civile. Elle a pour mission de contribuer à la structuration et au renforcement de la société civile haïtienne, de faciliter le dialogue entre les acteurs économiques et sociaux, tout en exerçant une influence positive et une certaine vigilance sur les questions relatives à la vie politique, économique et sociale du pays.

l'exercice fiscal 2010-2011 où la contribution des organismes internationaux se chiffrait à plus de 63% (plus de 57 milliards de gourdes) du budget national, soit environ 2/3 des dépenses publiques de l'État. Constitué par 46,34% de dons, 9,39% de prêts et 8,07% du « Fonds Petro Caribe »¹³⁴⁹, cet appui budgétaire de l'international a été notamment apporté par l'Union Européenne (UE), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale (BM), la France, les USA, le Canada, le Brésil ou l'Espagne. En effet, bien qu'on constate une nette diminution dans les aides internationales, le pays reste tributaire de l'aide des bailleurs de fonds, puisqu'environ 40 % de ses recettes budgétaires ont été fournies par ces derniers en 2013¹³⁵⁰. Toutefois, ce pourcentage reste encore très élevé comparativement à d'autres États de la région comme le Nicaragua ou le Honduras qui disposaient pour la même période des recettes budgétaires provenant de bailleurs de fonds à hauteur d'environ 10 % et 8 %, respectivement¹³⁵¹.

Dans l'ensemble, et faute d'une politique budgétaire souveraine et suffisante de l'État pour endosser ses responsabilités et répondre aux besoins de la population, l'appui budgétaire de certains États et organismes internationaux (l'UE, BM, BID...) devient indispensable. À cet égard, de fortes sommes allouées par ces entités participent très largement au financement du pays et constituent pour eux une part considérable en termes de dépenses publiques externes. À juste titre, les dépenses de l'UE en Haïti ont atteint 753 millions d'euros dans le budget de développement de la période 2007-2013¹³⁵² et 420 millions d'euros pour la période 2014-2020¹³⁵³. Au moyen des fonds issus du Programme indicatif national (PIN) du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED)¹³⁵⁴ pour Haïti, l'UE soutient la politique du gouvernement haïtien, en mettant l'accent sur les objectifs clés du Plan stratégique de développement

¹³⁴⁹ Voir (supra), deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2

¹³⁵⁰ Groupe de la Banque Mondiale, *Mieux dépenser, mieux servir*, Op.cit. p.12

¹³⁵¹ Ibid

¹³⁵² *L'aide au développement de l'Union Européenne à Haïti : Que faire pour permettre le changement?* Une étude de cas à l'attention de tous les députés européens, Coordination Europe-Haïti, décembre 2013, p. 1

¹³⁵³ *Programme Indicatif national, 11^e FED 2014 – 2020*, Union Européenne – Haïti, p.1

¹³⁵⁴ En réalité, le FED n'est pas un fonds uniquement destiné à Haïti. Né avec la Communauté économique européenne et largement porté à l'initiative de la France, le FED s'est imposé comme le mécanisme financier d'une coopération politiquement organisée dans le cadre de conventions signées par les Européens et leurs partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Réf : Jacques Ténier, *Le Fonds européen de développement (FED) : L'instrument financier de soixante années de politique de coopération à destination des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*, Lavoisier | « Gestion & Finances Publiques », 2019/5 N° 5, p.108

d'Haïti (PSDH) : la réforme de l'État et la modernisation publique, l'éducation, le développement urbain et infrastructures et la sécurité alimentaire et nutritionnelle¹³⁵⁵.

En somme, les institutions internationales comme la Banque Mondiale, le Fonds monétaire international, l'Union Européenne restent très présentes à la fois dans le financement du budget de l'État haïtien et dans les appuis aux programmes et projets nationaux et locaux.

2.- Les appuis aux programmes et projets nationaux et locaux

Une organisation telle que l'État ou une collectivité territoriale constitue un système dans lequel coexiste une multitude d'acteurs : des acteurs internes et des acteurs externes, des élus et des administratifs, des partenaires institutionnels, la population ou ses organismes représentatifs, des associations¹³⁵⁶. Nonobstant cette coexistence, l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des États unitaires et décentralisées, restent les premiers financeurs de leurs actions. A titre d'exemple, en France, le financement des programmes et projets tant au niveau national que local, est l'une des responsabilités de l'État et des pouvoirs locaux.

Dans le contexte du sous-développement d'Haïti, les difficultés de financement constituent un obstacle majeur au développement du pays¹³⁵⁷. L'État et les entités infra étatiques sont dans l'incapacité de financer de grands projets structurants. En conséquence, ils sont obligés de se tourner vers les financements apportés par des bailleurs de fonds. En effet, l'appui aux programmes et aux projets apporté par la communauté internationale reste considérablement important. Ainsi, en 2011, la contribution de certains États et organismes étrangers était évalué à plus de 30 milliards de gourdes, équivalent à plus de \$734 034 744 USD¹³⁵⁸. Aujourd'hui encore, les fonds des pays et organismes donateurs sont des moyens de financement les plus sûrs à la fois pour l'État et les entités territoriales décentralisées, même si cette pratique érode particulièrement le pouvoir réel des entités locales et leur capacité de

¹³⁵⁵ *Programme Indicatif national, 11^e FED 2014 – 2020*, Op.cit., p.1

¹³⁵⁶ Serge Huteau, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Op.cit., p.29

¹³⁵⁷ Thomas Lalime, Comment financer le développement d'Haïti ? [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com/article/173136/comment-financer-le-developpement-dhaiti/> (consulté le 17 juin 2020)

¹³⁵⁸ Il s'agit de l'appui des États Unis (40%), de l'UE (20%), du Canada (13,3%), de la Banque Mondiale, de l'Espagne, de la BID, de la France, de Vénézuëla, de Taïwan, du PNUD, de l'Allemagne, du FIDA, du Brésil, Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), de l'UNICEF, de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, de l'UNESCO et du FAO.

faire évoluer les choses, car elles consacreront leur énergie à quémander des aides extérieures¹³⁵⁹.

Au plan national, les bailleurs de fonds participent à la fois comme donateurs et exécutants (car de nombreux programmes et projets financés par ces derniers sont souvent exécutés par eux-mêmes ou leurs agences partenaires en collaboration avec des instances nationales) au financement des grands secteurs d'activités ou de services publics : l'éducation, la santé, l'agriculture, l'environnement, le tourisme, des infrastructures (routes, ponts...).

Au niveau local, la situation de dysfonctionnement de la quasi-totalité des collectivités territoriales a provoqué une forte mobilisation de financement des partenaires de développement. Ainsi, d'un département¹³⁶⁰ à l'autre, d'énormes programmes et projets, visant le développement des institutions territoriales décentralisées, sont financés par des instances internationales. C'est le cas de l'expérimentation en 2005 du projet d'Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord Est (AGLNE)¹³⁶¹ financé par le Cadre de coopération du système des Nations Unies (UNCDF) à hauteur de \$6 461 250 USD¹³⁶².

C'est aussi l'exemple de la mise en place en 2010 du projet d'Appui à la gouvernance et à l'investissement local (AGIL) dans le cadre d'un partenariat entre l'UE et Haïti et financé à hauteur de 5,5 millions d'euros par le 10^e fonds européen de développement. Concentré dans le département du Nord et du Nord-Est¹³⁶³, ce projet consistait à renforcer la décentralisation et conduit à la mise en place d'un Fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT). En outre, dans ces deux départements, le MICT a implémenté entre 2013-2014 le

¹³⁵⁹ Jean-Pierre Rodrigue Mathieu, *Gérer l'Etat : Gouvernance et politiques publiques, le pouvoir et les hommes*, Op.cit., p.148

¹³⁶⁰ Notons que chaque département du pays est constitué d'un ensemble de communes

¹³⁶¹ Ce projet, à travers ses deux composantes (gouvernance locale et gestion durable des ressources naturelles), intervenait dans quatre domaines : la formation des élus, des agents des collectivités territoriales, de la société civile, des agents des services déconcentrés de l'État, des prestataires privés; l'appui à la planification communale (élaboration des plans de développement des communes et sections communales); l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale, section communale et privée; et l'information et la communication afin de mieux faire connaître et faire évoluer le contexte institutionnel en matière de décentralisation.

¹³⁶² UNCDF/ Haïti, *Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord Est (AGLNE)*_ Rapport final, 2009, p.1

¹³⁶³ 13 communes de ces deux départements ont pu réaliser des projets d'intérêt collectif permettant aux responsables locaux d'améliorer la maîtrise d'ouvrage communal et rendre effectif la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

projet dénommé « programme d'intervention dans le Nord et le Nord-Est_PINNE »¹³⁶⁴ dont le financement a été assuré par l'AGIL de l'UE, USAID et la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

D'autres programmes et projets de renforcement des capacités institutionnelles et techniques des collectivités territoriales décentralisées ont vu le jour grâce aux financements provenant en grande partie de la communauté internationale. A ce titre, on peut signaler le Programme d'intervention du Sud (PISUD)¹³⁶⁵ financé en partie par l'Ambassade de France en Haïti entre 2015-2016, les Projets innovants des sociétés civiles et coalitions d'acteurs d'Haïti (PISCCA)¹³⁶⁶ 2017-2021 portés et financés par le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France dont le budget d'exécution est évalué à 400 000 €¹³⁶⁷.

On peut noter également le projet de Développement municipal et de résilience urbaine (MDUR) 2017-2023 et celui d'Appui à la gouvernance locale et au développement territorial (AGLDT) 2016-2023. En ce qui concerne le projet MDUR, il est initié par le gouvernement de la République d'Haïti et la Banque Mondiale (BM). Financé par la BM par une enveloppe budgétaire de \$56 000 000 USD, il a pour objectif d'augmenter les capacités institutionnelles des municipalités de la région métropolitaine du Cap-Haïtien¹³⁶⁸ pour l'amélioration en infrastructures résilientes¹³⁶⁹ et comporte quatre composantes : appui à l'investissement municipal et renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales, réduction de la vulnérabilité et résilience des infrastructures urbaines face aux effets du changement

¹³⁶⁴ Il s'agit d'un vaste programme de formation à destination des personnels municipaux (directeurs généraux, responsables fiscaux, comptables payeurs, techniciens urbanistes...) afin de leur doter du savoir et des connaissances nécessaires à l'exécution de leurs attributions

¹³⁶⁵ Ce programme visait de renforcer la capacité institutionnelle de 11 municipalités dudit département en matière de ressources humaines et de la formation des cadres

¹³⁶⁶ Orientés vers 4 départements : Grande Anse, l'Ouest, Nord et Nord-Ouest, les PISCCA visent à encourager des projets de développement local et pérennes, à promouvoir les initiatives innovantes portées par la société civile (associations, ONG, collectivités territoriales...), à renforcer les capacités des bénéficiaires et de la société civile et à encourager la mise en réseau et les synergies entre les acteurs de terrain

¹³⁶⁷ Ambassade de France en Haïti, *Evaluation externe des activités du fonds pour les Projets innovants des sociétés civiles et coalitions d'acteurs (PISCCA 2017-21) mis en œuvre en Haïti sur la période 2017-2019*, p.4

¹³⁶⁸ Dans ce couloir se retrouvent les municipalités du Cap-Haïtien, de Quartier-Morin, de Limonade, de l'Acul du Nord et de la Plaine-du Nord et de Milot.

climatique, interventions d'urgence contingentes et gestion de projet et appui à la mise en œuvre¹³⁷⁰.

Quant au projet AGLDT 2016-2023, il est financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le gouvernement du Canada conjointement avec le Gouvernement haïtien pour un montant de \$16 954 761 USD¹³⁷¹, et étendu sur quatre des dix départements du pays.

Ces exemples montrent que les acteurs internationaux sont très présents dans le financement de l'action publique en Haïti. En effet, les programmes et projets qu'ils appuient, tant au niveau national que local, s'attachent à soutenir l'État haïtien dans la mise en œuvre des politiques publiques liées à la bonne gouvernance, au renforcement institutionnel et au développement territorial et durable. En plus de cela, certains de ces acteurs, notamment des institutions financières internationales, jouent un rôle crucial dans le renforcement des pouvoirs publics haïtiens.

II.- Le rôle accru des institutions financières internationales dans le renforcement des pouvoirs publics haïtiens

Il est largement admis que certaines institutions financières internationales jouent un rôle important dans la mise en place de certains outils indispensables sur la bonne gestion des finances publiques (A) et un rôle de « gendarme »¹³⁷² des finances publiques en Haïti (B).

A.- Un rôle important dans la mise en place de certains outils indispensables à la bonne gestion des finances publiques

Les institutions internationales comme le FMI, la BM ou encore l'OCDE contribuent de diverses manières à l'évolution des standards internationaux en matière de bonne gestion

¹³⁶⁹ Nels Antoine, *projet de Développement municipal et de résilience urbaine (MDUR)*, Version préliminaire révisée, mars 2017, p.1

¹³⁷⁰ Ibid., p.2

¹³⁷¹ PNUD, *Projet d'Appui à la gouvernance et au développement territorial (AGLDT) 2017-2023*, p.1

¹³⁷² Ce vocabulaire est emprunté d'un article écrit par le docteur en économie et journaliste Thomas Lalime et publié en mars 2018 dans les colonnes du quotidien Le Nouvelliste.

financière et fiscale, en modernisant leurs instruments de diagnostic pour évaluer la conformité des pratiques budgétaires aux normes internationales¹³⁷³.

Pour le FMI, une gestion saine des finances publiques, reposant notamment sur la transparence, est un aspect essentiel¹³⁷⁴. Le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques qu'il a mis en place en 1998 a établi plusieurs principes et pratiques visant à garantir que les gouvernements donnent une image fidèle de la structure et des finances des administrations publiques.

En effet, il est de plus en plus communément admis qu'accroître l'efficacité de l'aide au développement et déployer de nouveaux instruments, notamment le soutien budgétaire direct ainsi que les prêts conditionnés, oblige à s'en remettre toujours davantage aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques¹³⁷⁵. A cet égard, le FMI, à travers de nombreux dispositifs comme le Manuel sur la transparence des finances publiques, se positionne comme l'une des institutions de vulgarisation des normes et des standards dans le domaine. Avec pour objectif de développer et d'expliquer les piliers et principes du code, tout en traitant des mesures d'amélioration de la gestion des finances publiques et de l'administration des impôts¹³⁷⁶, ce document présentent plusieurs spécificités¹³⁷⁷.

En effet, il constitue un véritable document de référence permettant aux autorités nationales, souhaitant promouvoir la transparence des finances publiques, d'orienter leurs efforts de mise en œuvre de pratiques plus robustes de transparence.

Il constitue également un outil complet pour le FMI lui-même et peut faciliter l'évaluation des rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) de finances publiques et d'autres activités de surveillance bilatérale effectuées par les services du FMI.

¹³⁷³ Carlos Santiso, *Combattre la corruption et améliorer la gouvernance Financière : les institutions financières internationales et Le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement*, Revue française d'administration publique », n° 119, 2006, | pages 459 à 492

¹³⁷⁴ *Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence des finances publiques?* [en ligne], disponible sur : <https://www.imf.org>

¹³⁷⁵ Carlos Santiso, Op.cit

¹³⁷⁶ FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007, p.8

¹³⁷⁷ Ibid., pp.8-9

Enfin, il s'agit d'un instrument de pression tant pour les organisations de la société civile que pour les universitaires dans le cadre de leurs activités de promotion de la transparence des finances publiques ; il peut aussi aider les autorités législatives à veiller à ce que l'exécutif mette en œuvre des pratiques plus transparentes.

S'agissant de la Banque mondiale (BM), tout en s'intéressant à l'ensemble du cycle budgétaire et conformément à ses politiques et procédures opérationnelles, ses interventions visent deux objectifs étroitement liés entre eux dans le domaine de la gestion des finances publiques et de renforcement institutionnel des pays¹³⁷⁸. Le premier consiste à aider les pays emprunteurs à améliorer leur gestion et leur performance financière tout en encourageant l'information du public et la transparence, et le second vise à donner une assurance raisonnable concernant l'utilisation des fonds des prêts de la Banque.

Quant à l'OCDE, elle reste très présente dans la fourniture des outils de référence aux institutions publiques et aux autres organismes de développement participant au processus budgétaire, consistant à faire en sorte qu'il ait une planification, une gestion et une utilisation judicieuse des ressources publiques pour améliorer la vie des citoyens. Parmi les outils élaborés, on peut prendre comme exemple le document intitulé : « transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE » publié en 2002 ou encore celui portant sur la « gouvernance publique et développement territorial : recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire » publié en 2015. A travers le premier document¹³⁷⁹, l'OCDE énumère les principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient établir et les grandes lignes de leur contenu. Aussi, elle décrit les informations spécifiques qui devraient figurer dans les rapports (les informations sur les performances financières et non financières), ainsi que les pratiques propres à assurer la qualité et l'impartialité des rapports. Dans le deuxième¹³⁸⁰, elle a fourni un ensemble concis de bonnes pratiques pour l'éventail des activités budgétaires, spécifiant en particulier dix principes¹³⁸¹ de bonne gouvernance

¹³⁷⁸ <https://www.banquemonddiale.org/fr/programs/financial-management>, consulté le 27 juin 2020

¹³⁷⁹ OCDE, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002, p.7

¹³⁸⁰ OCDE, *Gouvernance publique et développement territorial : Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, février 2015

¹³⁸¹ Ibid., pp.3 et suivants

budgétaire qui présentent des orientations claires pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'amélioration des systèmes budgétaires pour relever les défis futurs.

Outre ces formes de contribution incitant les pouvoirs publics et les autres instances coopérantes à promouvoir la bonne gouvernance financière et budgétaires, certaines institutions financières internationales assurent aussi un rôle de « gendarme » des finances publiques en Haïti.

B.- Un rôle de « gendarme » des finances publiques en Haïti

En matière des finances publiques et de politiques économiques, si le renforcement des capacités n'est pas une activité qui relève des donateurs mais une tâche qui incombe aux gouvernements des pays partenaires¹³⁸², ces derniers veillent à ce que les moyens de renforcement mis en place soient efficaces et porteurs de résultats. Dans le cas d'Haïti, pays régulièrement secoué par des crises socio-politiques et économiques, les bailleurs de fonds internationaux et notamment le Fonds monétaire international (FMI), dans le cadre de leurs activités de surveillance de prêt et d'assistance technique, restent attachés à cette mission de surveillance des finances publiques. Il s'agit d'aider les responsables nationaux à améliorer la transparence des finances publiques au regard des pratiques encadrant les politiques budgétaires et les accords de gestion des finances publiques¹³⁸³.

En effet, pour les pays en situation économique précaire comme le cas d'Haïti, le FMI s'impose comme un passage obligé¹³⁸⁴. Pour assurer son incontestable rôle de gendarme, il a implémenté plusieurs accords ou programmes en Haïti. Le dernier accord signé entre les deux acteurs (le FMI et le gouvernement haïtien) remonte à février 2018 et concerne un nouveau programme de référence (en anglais : Staff Monitored Program). Ce programme de six mois visait « à établir des piliers solides pour la stabilité macroéconomique et une croissance économique forte et durable sur le moyen terme »¹³⁸⁵. De surcroît, tout en étant pas associé à

¹³⁸² OCDE, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, 2006, p.70

¹³⁸³ *Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence des finances publiques?*, Op.cit., p.3

¹³⁸⁴ Thomas Lalime, *Le FMI, le gendarme des finances publiques en Haïti* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 27 juin 2020)

¹³⁸⁵ Ibid

aucun nouveau financement, il peut servir de catalyseur pour mobiliser des ressources financières d'autres partenaires internationaux à titre d'appui budgétaire¹³⁸⁶.

Au plan strictement économique, le FMI cherche aussi à promouvoir des normes de bonne gouvernance, en assurant une mission de surveillance et de contrôle consistant à procéder annuellement à un réexamen des politiques économiques par les pays, dans le cadre du processus dit des « consultations au titre de l'article IV »¹³⁸⁷. C'est en ce sens que ses services, au terme ce même article, avaient conclu le 25 novembre 2019 une mission de consultation en Haïti¹³⁸⁸. A travers cette mission, il a pu évaluer les conséquences socio-économiques de la grande crise politique que connaît le pays entre novembre 2018, février, juin et septembre 2019, qui a entravé son approbation de l'accord conclu avec l'État haïtien pour un programme au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) et qui a entraîné la suspension des supports budgétaires extérieurs.

En réalité, les bailleurs de fonds étrangers restent très impliqués dans le renforcement des politiques structurelles de l'État haïtien. Tant du point de vue budgétaire et financier (à travers notamment leurs appuis aux budgets de l'État et aux financements des programmes et projets de développement), que dans la mise en place de certains dispositifs indispensables au contrôle et à la bonne gestion des finances publiques. Toutefois, il convient de préciser que les mécanismes utilisés par les organismes internationaux pour mener leurs actions en Haïti n'ont pas permis aux pouvoirs publics de conduire des actions efficaces permettant de répondre aux besoins réels du pays et de la population. D'où l'intérêt de concevoir une politique d'encadrement des actions menées par la communauté internationale.

Section 2.- Vers un encadrement des actions menées par la communauté internationale

De manière générale, les actions de la communauté internationale en Haïti ont connu un essor fulgurant au point que le pays est hissé au premier rang des pays les plus assistés au

¹³⁸⁶ Ibid

¹³⁸⁷ Selon cet article, « le Fonds exerce une ferme surveillance sur les politiques de change des États membres ». réf : *Fonds monétaire international (FMI), Statuts*, version française, mars 2020

¹³⁸⁸ Voir le communiqué de presse N° 19/433 : Les services du FMI concluent une mission de consultation au titre de l'Article IV avec Haïti [en ligne], disponible sur : <https://www.imf.org>

monde¹³⁸⁹. Pourtant, le paradoxe est que, à mesure que le financement étranger afflue vers Haïti, la dégradation sociale, économique, institutionnelle et politique du pays s’emble s’accélérer¹³⁹⁰. Pour Beguens Théus, ancien parlementaire (député) de la 49^e législature haïtienne, dans les pays ayant des problèmes de développement comme celui d’Haïti, il existe un rapport sérieux entre les ONG ou en tout cas les bailleurs de fonds et la pauvreté¹³⁹¹.

Plus simplement, les interventions des bailleurs de fonds et d’autres organismes internationaux, notamment en matière d’appui budgétaire et de financement des programmes et projets de développement, n’ont pas permis de freiner la dégradation des conditions de vie de la population. En somme, la politique et les méthodes utilisées par les puissances étrangères et les institutions internationales suscitent de nombreuses interrogations, voire même une remise en cause de leurs interventions (I). Pour remédier à la situation, les pouvoirs publics doivent pouvoir développer de nouvelles stratégies, et en particulier celles reposant sur le principe d’un pilotage par les règles à un pilotage par les résultats (II), car il semble de plus en plus évident que la mise en place, par les acteurs internationaux, des actions structurelles harmonisées, cohérentes et efficaces reste l’un des enjeux essentiels de politiques publiques de l’État.

I.- La remise en cause des interventions de la communauté internationale

La remise en cause des interventions de la communauté internationale s’explique notamment par l’absence de transparence dans les appuis budgétaires (A) et plus généralement par l’incohérence et l’absence des politiques d’adaptation (B).

¹³⁸⁹ James Boyard, La mauvaise gestion de l'aide internationale à Haïti : les mécanismes et facteurs en cause [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 6 mai 2020)

¹³⁹⁰ Ibid

¹³⁹¹ Beguens Théus, *ONG et Pauvreté en Haïti*, 2^e édition, Op.cit., p.247

A.- L'absence de transparence dans les appuis budgétaires

En effet, si depuis plusieurs années, les bailleurs de fonds ont multiplié leurs engagements dans l'objectif d'appuyer le développement à long terme du pays¹³⁹², l'impact de leurs actions sur le développement d'Haïti a fait l'objet d'interrogations.

Plusieurs études ont démontré et soutenu que les appuis budgétaires accordés au pays, grandement fournis par l'intermédiaire des ONG et d'autres structures internationales, sont orientés et conditionnés selon les politiques propres aux pays donateurs. Ainsi, certains indicateurs confirment clairement que l'usage des fonds décaissés en tant qu'aide au développement pour Haïti n'a pas engendré une amélioration significative des conditions de vie pour la majorité de la population¹³⁹³ puisqu'une grande partie des fonds retourne à des entreprises issues des pays donateurs, lesquelles sont souvent plus compétitives que des entreprises locales¹³⁹⁴.

En analysant les contrats de la Commission européenne pour la période de 2010 à 2011, on constate que plus de 76% de la valeur des contrats, pour un total de 32 millions d'euros, a été attribué à des entreprises européennes et seulement 7,4 millions d'euros sont allés à des firmes haïtiennes¹³⁹⁵. En ce qui concerne les appuis fournis par les États-Unis à travers l'USAID, les données du Centre de recherches économiques et politiques ont indiqué qu'en septembre 2012 seulement 1,3% de la valeur, équivalent à 5,7 millions de \$USD d'un total de 446,7 millions de \$USD, ont été alloués à des entreprises haïtiennes¹³⁹⁶.

Généralement, les données statistiques montrent que la quasi-totalité des fonds attribués par la communauté internationale à l'État haïtien, que ce soit sous forme d'appui budgétaire ou de financement des actions de développement, contourne les institutions étatiques. En conséquence, entre 2010 et 2012, ce sont au moins 84% des financements décaissés pour la reconstruction d'Haïti qui ont été administrés en dehors des systèmes nationaux de gestion

¹³⁹² Centre de recherche, de réflexion, de formation et d'action sociale (CERFAS), *observatoire des politiques publiques et de la coopération internationale*, bulletin #3, Port-au-Prince, janvier 2013, p.1

¹³⁹³ Ibid

¹³⁹⁴ Ibid

¹³⁹⁵ Ibid., p.3

¹³⁹⁶ Centre de recherches économiques et politiques, repris et cité par le CERFAS, ibid

des finances publiques¹³⁹⁷. Concrètement, les procédures budgétaires haïtiennes ne sont plus respectées par les bailleurs de fonds dans le cadre du versement de leur appui budgétaire. C'est d'ailleurs ce qui ressort dans certains travaux indiquant que « les appuis budgétaires offerts par la Commission européenne au Gouvernement haïtien depuis des décennies sont fournis sur la base d'indicateurs et de critères qui restent secrets, ce qui constitue un manque de transparence dans le financement de l'aide au développement opéré par la Commission européenne »¹³⁹⁸.

Or, le respect de la transparence est une composante essentielle de la bonne gouvernance des finances publiques ou en tout cas du financement de l'action publique, tout en constituant un élément déterminant pour la stabilité macroéconomique et pour une croissance durable¹³⁹⁹. En effet, la transparence suppose une définition claire des attributions et des responsabilités au sein de l'ensemble de l'administration publique et des relations institutionnelles régies par des règles claires¹⁴⁰⁰. Ce qui applique le respect des règles entre les différents acteurs du processus et en particulier entre l'administration centrale et les partenaires internationaux. Par ailleurs, ce dispositif implique des garanties d'intégrité et de cohérence en ce qui concerne les données macroéconomiques, budgétaires et comptables et les garanties d'indépendance des organismes en charge de la production des données¹⁴⁰¹. Enfin, la transparence des budgets publics doit permettre une meilleure coordination entre l'État, les collectivités locales et les différents opérateurs publics afin de renforcer la confiance de la communauté des donateurs internationaux¹⁴⁰².

Or, la réalité des faits montre très clairement que les aides budgétaires et les fonds versés pour des projets et programmes par les donateurs internationaux au gouvernement haïtien sont administrés, en dehors de toute transparence, selon leurs propres méthodes. A ce constat s'ajoute l'incohérence et l'absence des politiques d'adaptation.

¹³⁹⁷ Ibid., p.3

¹³⁹⁸ *L'aide au développement de l'Union Européenne à Haïti : Que faire pour permettre le changement? Une étude de cas à l'attention de tous les députés européens*, Op.cit., p. 2

¹³⁹⁹ Michel Bouvier (dir.), *La transparence des finances publiques: Vers un nouveau modèle (Actes du 6^e colloque international de Rabat)*, pp.29-30

¹⁴⁰⁰ Ibid., p.17

¹⁴⁰¹ Ibid

¹⁴⁰² Ibid., p.21

B.- L'incohérence et l'absence des politiques d'adaptation

Si dans le cadre international, la problématique de la gouvernance pose de manière cruciale la question d'une nouvelle alliance de l'expert et du politique qui est à inventer, une telle approche est déjà très présente dans le domaine des finances et des interventions publiques, touchant un terrain essentiel, celui de la légitimité des institutions créatrices des normes¹⁴⁰³. En effet, cette approche, si elle paraît juste et cohérente à l'instar de certains États garants de leurs instruments juridiques et techniques organisant l'action publique et qui, par ailleurs, assurent la maîtrise de l'action des acteurs extérieurs, en Haïti en revanche, elle ne l'est pas.

Les politiques mises en œuvre en Haïti, dans le cadre des appuis financiers fournis par certains États et organismes internationaux, sont souvent incohérentes et inadaptées, car les pouvoirs publics ne sont généralement pas à l'origine de la conception des actions financées par les instances internationales. En effet, ces dernières opèrent sur des choix qui ne répondent pas à la politique de développement des pays ayant des problèmes de développement comme celui d'Haïti. Or, pour les décideurs publics, dans un contexte de transparence et de production de normes, les indicateurs et les modèles utilisés doivent être bien identifiés afin que l'on puisse se rendre compte de la validité et de l'efficacité espérée des mesures décidées¹⁴⁰⁴.

En Haïti, la majorité des fonds consacrés à l'aide au développement a été dirigé vers des projets de développement qui se sont caractérisés par des budgets, des objectifs et des calendriers spécifiques en dehors des systèmes de gestion du pays. En effet, les fonds sont souvent investis dans des projets dispersés, lesquels sont surtout exécutés par des institutions privées et des agences internationales. Cela a conduit à une fragmentation des services donnés, la duplication de certaines activités et la marginalisation des institutions étatiques qui doivent suivre les priorités des bailleurs de fonds.

Après avoir réalisé une visite en Haïti en 2012, une délégation de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement Européen a pu déplorer « le manque de durabilité de certains projets financés par l'UE en Haïti et le problème de traçabilité et de recevabilité des fonds de développement, tout en insistant sur les politiques, la pratique et la performance de l'UE en

¹⁴⁰³ Michel Bouvier, *Introduction : Les avantages de la légitimité du processus de décision financière publique*, In : Corinne Delon Desmoulin et Gil Desmoulin (dir.), *La décision financière publique*, Op.cit., p.20

¹⁴⁰⁴ Michel Bouvier (dir.), *La transparence des finances publiques: Vers un nouveau modèle (Actes du 6^e colloque international de Rabat)*, Op.cit., p.38

Haïti »¹⁴⁰⁵. Pour cette dernière, l'UE échouait à rendre compte de ses politiques et de ses dépenses vis-à-vis des donateurs comme des bénéficiaires de son aide. Cet échec concerne aussi bien la façon dont les politiques sont déterminées et dont les priorités sont décidées, que la façon dont ces dernières répondent aux objectifs déclarés, ou encore que la façon dont ces objectifs ont été atteints, si et quand ils l'ont été¹⁴⁰⁶.

Cette situation qui se constate pour l'UE se vérifie aussi pour d'autres entités externes de financement comme l'USAID, le PNUD ou la BM. C'est en effet une situation quasi-généralisée. En raison de l'incohérence et l'inadaptation des mécanismes utilisés par les acteurs internationaux, la construction d'institutions solides ainsi que de programmes durables et indépendants de l'aide étrangère semble souvent être remise au second plan¹⁴⁰⁷. Par conséquent, il est d'autant plus indispensable d'établir une politique de pilotage par les règles à un pilotage par les résultats concernant les actions menées par ses partenaires étrangers.

II.- D'un pilotage par les règles à un pilotage par les résultats

Aujourd'hui, la prééminence des États et organismes donateurs dans la définition des politiques, des stratégies, des plans et des programmes de financement de l'action publique en Haïti, mérite d'être redéfinie et réintégrée au sein de l'État car c'est à lui, dans son rôle de percepteur, de décider les politiques publiques dans le cadre d'un programme et d'un contrat politique passé avec la nation¹⁴⁰⁸. Pour se faire, l'État doit pouvoir définir des nouveaux principes d'intervention (A) afin d'assurer la maîtrise du financement externe (B).

A.- Des nouveaux principes d'intervention définis par l'État

Le pilotage effectif des finances publiques par les gouvernements, les assemblées parlementaires, les citoyens [...] n'atteindra sa vitesse de croisière en termes d'efficacité que

¹⁴⁰⁵ *L'aide au développement de l'Union Européenne à Haïti : Que faire pour permettre le changement?* Une étude de cas à l'attention de tous les députés européens, Op.cit., p.2

¹⁴⁰⁶ Ibid., p.3

¹⁴⁰⁷ Centre de recherche, de réflexion, de formation et d'action sociale, *observatoire des politiques publiques et de la coopération internationale : de l'aide au développement pour Haïti*, Op.cit., p.4

¹⁴⁰⁸ Josette Théophile, *Culture du résultat et modèle de l'entreprise*, In : Frédéric Rouvillois, *Vers l'Etat optimal*, La Documentation Française, Op.cit., p.211

si toutes ces composantes en saisissent les enjeux et s'y impliquent réellement¹⁴⁰⁹. Cette affirmation, tout en mettant en évidence la part de responsabilité de chaque acteur, confirme le rôle particulier de l'État ou des pouvoirs publics dans l'organisation et le pilotage des finances publiques.

Néanmoins, au cours des dernières décennies, certains États et bailleurs de fonds, certaines organisations non gouvernementales et d'autres institutions internationales ont de plus en plus occupé des fonctions qui relèvent des attributions fondamentales de l'État haïtien. Que ce soit dans le domaine politique, économique, financier ou encore budgétaire. En effet, si d'un côté cela a permis de combler des lacunes dans des domaines où les autorités publiques n'intervenaient pas, de l'autre côté, cette démarche a fortement contribué à l'affaiblissement de l'État et des institutions publiques¹⁴¹⁰. Les acteurs étrangers continuent à opérer selon des priorités, méthodologies et stratégies diverses au lieu de se réunir dans un système coordonné avec des compétences bien réparties et régularisées par l'État¹⁴¹¹.

Aujourd'hui, l'État a besoin de mettre en œuvre de nouveaux principes d'intervention à l'égard des États et organismes étrangers et de développer sa capacité à gouverner, car pour emprunter une démarche classique, gouverner c'est décider, et c'est surtout en démocratie engager sa responsabilité en rendant compte de son action au peuple souverain ou à ses représentants¹⁴¹². En outre, il doit se positionner comme un véritable État régulateur qui a pour mission d'assurer un cadre à la vie collective et de protéger l'intérêt général, tout en s'inscrivant en nécessaire coopération avec les différents acteurs : collectivités territoriales, les partenaires étrangers, la société civile, entre autres¹⁴¹³.

Pour se doter de nouveaux principes d'intervention, les autorités publiques et politiques doivent, dans un premier temps, transformer l'État afin de faciliter un mouvement de

¹⁴⁰⁹ Michel Bouvier (dir.), *La transparence des finances publiques: Vers un nouveau modèle (Actes du 6^e colloque international de Rabat)*, Op.cit., p.27

¹⁴¹⁰ Centre de recherche, de réflexion, de formation et d'action sociale, *observatoire des politiques publiques et de la coopération internationale : de l'aide au développement pour Haïti*, Op.cit., p.5

¹⁴¹¹ Ibid, p.6

¹⁴¹² Michel Bouvier (dir.), *La transparence des finances publiques: Vers un nouveau modèle (Actes du 6^e colloque international de Rabat)*, pp.29-30

¹⁴¹³ Josette Théophile, *Culture du résultat et modèle de l'entreprise*, In : Frédéric Rouvillois, *Vers l'Etat optimal*, La Documentation Française, Op.cit., p.212

recomposition et de requalification territoriale haïtienne. Il s'agit pour l'État de faire naître de nouveaux mécanismes et stratégies de territorialisation des rapports socio-économiques et politiques susceptibles d'apporter de nouveaux éléments pour non seulement mettre en commun les ressources des territoires, mais aussi et surtout participer à une nouvelle forme d'organisation facilitant le développement durable.

Dans un second temps, le gouvernement doit pouvoir développer des politiques d'orientation en vue d'une harmonisation aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel entre les interventions de la communauté internationale et les politiques publiques sectorielles de l'État. A cela s'ajoute l'obligation de définir des stratégies nationales d'exécution des programmes et projets financés par les aides. Pour James Boyard, dans les dynamiques de « supranationalité » de l'aide publique au développement, cette démarche peut permettre à l'État d'avoir une plus grande maîtrise de la vision du développement, d'orienter l'aide externe suivant ses propres priorités internes et d'éviter aux donateurs l'emploi des structures de mise en œuvre parallèle¹⁴¹⁴.

Enfin, pour les pouvoirs publics, il s'agit d'encadrer les interventions des partenaires étrangers, de faire en sorte que ces derniers restent dans leur périmètre d'intervention tout en évaluant les résultats de leurs actions. Cela permettra de diminuer voire d'éliminer le monopole dont disposent les représentants des États étrangers et d'autres institutions étrangères sur l'organisation stratégique de l'aide internationale en Haïti et de faire échec à la « coopération de substitution »¹⁴¹⁵ établie par certains donateurs de fonds pour exécuter directement des programmes financés dans le cadre des aides publiques au développement. Il importe donc clairement de s'orienter vers une maîtrise du financement externe par l'État.

B.- Vers la maîtrise du financement externe par l'État

Pour Jean-Marie Bertrand, si la souveraineté de l'État fonde les prérogatives de la puissance publique, les finances publiques sont aussi une composante de cette souveraineté : ainsi parle-t-on de souveraineté budgétaire de l'État, de souveraineté fiscale ou, plus largement, de

¹⁴¹⁴ James Boyard, *La mauvaise gestion de l'aide internationale à Haïti : les mécanismes et facteurs en cause* [en ligne], Op.cit

¹⁴¹⁵ Pour plus de développements, voir James Boyard, *La mauvaise gestion de l'aide internationale à Haïti : les mécanismes et facteurs en cause* [en ligne], Op.cit

souveraineté financière¹⁴¹⁶. Michel Bouvier, en reprenant à son compte sa dimension politique, a largement partagé cette conception. Pour lui, les finances publiques sont, depuis leurs plus lointaines origines, très étroitement imbriquées avec le pouvoir politique. Elles sont à la source d'une dynamique, celle de la construction et du développement de la souveraineté des États¹⁴¹⁷. Autrement dit, pour le professeur de droit public, elles sont l'ossature, le squelette mais aussi l'énergie du politique¹⁴¹⁸.

Toutefois, il convient de préciser que, tout en constituant un instrument de pouvoir pour un État souverain, les finances publiques sont aussi une contrainte, susceptible, le cas échéant, de brider, voire de porter atteinte à la souveraineté de l'État, dans toutes ses dimensions, y compris non financières¹⁴¹⁹. Cette approche est vérifiée par la situation d'Haïti, car si la souveraineté est définie comme le pouvoir suprême caractérisé par l'État¹⁴²⁰, en Haïti en revanche, la question financière et budgétaire rend cette souveraineté de plus en plus fragmentée. Au regard de la forme que prennent les interventions étrangères en particulier dans le domaine financier et budgétaire et pour lesquelles l'État n'a pas la capacité d'assurer un minimum de maîtrise, le pouvoir étatique haïtien se trouve depuis des décennies sous la dépendance financière et budgétaire de l'internationale.

Au regard de cette situation, outre la création de nouveaux principes d'intervention, l'État a pour mission de développer des mécanismes centrés sur la maîtrise du financement externe. A cet effet, il revient au gouvernement de canaliser les aides, ce qui servira à renforcer plus efficacement les institutions de l'État et à générer un développement à long terme, car le rôle de l'État et de ses institutions comme moteur de développement de son pays est fondamental¹⁴²¹. Cela sous-entend l'obligation de mettre en place une politique nationale de

¹⁴¹⁶ Jean-Marie Bertrand « *Allocution d'ouverture* », In : Michel Bouvier (dir.), *Finances publiques et souveraineté des États (Actes du 11^e colloque international de finances publiques, organisé par le ministère de l'Economie et des Finances du Maroc et FONDAFIP, 15 et 16 septembre 2017)*, Lextenso éditions, L.G.D.J., 2018, p.8

¹⁴¹⁷ Michel Bouvier « *propos d'ouverture* », In : Michel Bouvier (dir.), *Finances publiques et souveraineté des États*, Op.cit., p.19

¹⁴¹⁸ Ibid., p.20

¹⁴¹⁹ Jean-Marie Bertrand « *Allocution d'ouverture* », In : Michel Bouvier (dir.), *Finances publiques et souveraineté des États*, Op.cit., p.8

¹⁴²⁰ Jean-Claude Zarka, *L'essentiel du droit public*, Op.cit., p.21

¹⁴²¹ Centre de recherche, de réflexion, de formation et d'action sociale, *observatoire des politiques publiques et de la coopération internationale : de l'aide au développement pour Haïti*, Op.cit., p.6

réforme du support financier et budgétaire de la communauté internationale, qui constituera non seulement un moyen essentiel pour maîtriser ses actions financières, mais aussi et surtout un moyen collaboratif pour les États et organismes donateurs d'avoir en leur possession des documents et données techniques en adéquation avec la réalité territoriale haïtienne. En clair, nous verrons qu'à la lumière de ces mesures, les pouvoirs publics pourront à la fois assurer la maîtrise du financement des acteurs étrangers et encadrer leurs diverses actions.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

En étant un partenaire indissociable de l'État, la communauté internationale participe très largement au financement du secteur public en Haïti, aussi bien dans le financement du budget de l'État, dans les appuis aux programmes et projets nationaux et locaux, que dans la mise en place de certains dispositifs essentiels à la bonne gestion des finances publiques.

Toutefois, il ne fait pas de doute que les actions de la communauté des donateurs étrangers dans le pays ne favorisent pas suffisamment le développement, car elles sont caractérisées par l'absence de transparence et l'incohérence des politiques d'adaptation. Dans ces conditions, des nouveaux principes d'intervention doivent être mises en place afin de parvenir à un encadrement des actions des partenaires internationaux.

En appliquant ces mesures, la politique de restructuration proposée dans le cadre de la refondation du droit des finances publiques locales, connaîtra une avancée significative et ne sera complète que par la recherche d'une structure fiscale et financière au service des collectivités locales.

CHAPITRE 2

LA RECHERCHE D'UNE STRUCTURE FISCALE ET FINANCIÈRE

AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En général, l'organisation des finances publiques permet de prendre en charge des besoins nouveaux et leur poids relève l'importance du rôle de l'État et des institutions publiques dans la société¹⁴²². Au niveau local, cela se décline autour des besoins réels et des compétences des collectivités décentralisées comme personnes morales de droit public, au même titre que l'État, dotées de l'autonomie politique, administrative et financière.

En réalité, et dans le contexte de la décentralisation territoriale et financière haïtienne en particulier, les finances publiques sont de moins en moins organisées. Parallèlement, les structures fiscales et financières locales ne sont plus adaptées aux besoins de la population et des pouvoirs locaux. En examinant le statut et la situation des collectivités infra-étatiques, dans le cadre de la mise en place d'une politique de restructuration des actions publiques locales, on s'aperçoit qu'il est fondamental de rechercher une structure fiscale et financière qui sera à même de servir efficacement les administrations locales. Dans cette perspective, l'accent sera mis sur l'exigence de la recherche d'une nouvelle structure fiscale et financière (Section 1) et la reconstruction du système fiscal des collectivités territoriales (Section 2).

Section 1.- L'exigence de la recherche d'une nouvelle structure fiscale et financière

La création d'une structure fiscale et financière à la portée des organismes publics locaux, nécessite tout d'abord d'analyser les fondements ou déterminants de sa mise en place (I) pour ensuite passer à la création et l'institutionnalisation de certains outils au niveau local (II).

I.- Les déterminants de sa mise en place

Favoriser aux pouvoirs locaux l'accès à un pacte fiscal et financier solide suppose en priorité de réorganiser le système des dépenses des administrations locales (A) et de renforcer leur autonomie financière (B).

A.- La nécessité de réorganiser le système des dépenses des administrations locales

La capacité des collectivités décentralisées à fournir des services aux citoyens et usagers dépend très largement de leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires. En général, la

¹⁴²² Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.9

structure des dépenses des collectivités locales renseigne quant aux compétences réellement exercées et quant au poids relatif de chaque catégorie de collectivités¹⁴²³. Cela met en perspective les enjeux politiques que représente le pouvoir de chaque niveau de collectivités, tout en conduisant à nuancer les évaluations relatives à l'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités¹⁴²⁴.

En Haïti, comme cela a été souligné, le système des dépenses des administrations locales comme leur pouvoir d'action, est strictement défini par l'État¹⁴²⁵. Les dépenses locales se décomposent en dépenses obligatoires imposées aux responsables locaux et en dépenses facultatives dépourvues d'encadrement étatique. Les organismes infra-étatiques, en théorie dotés d'une large autonomie, ne sont que des exécutants des dépenses prédéfinies par le pouvoir central. A ce stade, la décentralisation ne constitue qu'une simple atténuation de la centralisation administrative.

En effet, la politique de dépense des collectivités territoriales est en totale inadéquation avec leurs niveaux de responsabilité. Pour Charles L. Cadet, elle est caractérisée par la prédominance d'un budget orienté vers le financement de la masse salariale et ce quel que soit le niveau de collectivité au détriment des services publics et de l'investissement local¹⁴²⁶. Pour l'auteur, le redressement de la situation peut être amorcé à partir de la stratégie de réorganisation des services publics qui attribue des compétences précises et gérables à toutes les structures organisationnelles locales. Au plan strictement budgétaire, cela passera par le rééquilibrage des dépenses de chaque groupe de compétences attribuées aux organismes locaux, l'organisation des dépenses de fonctionnement des organes politiques et des services administratifs et la mise en place d'une politique d'investissement dans les infrastructures locales¹⁴²⁷.

¹⁴²³ Hertzog Robert, *Introduction : Les dépenses des collectivités territoriales en Europe : une grande diversité, difficile à bien connaître*, In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 31, 2011. L'enjeu de la dépense locale. pp. 185-189

¹⁴²⁴ Ibid

¹⁴²⁵ Voir supra, Première partie, Titre 1, Chapitre 2, section 2

¹⁴²⁶ Charles L. Cadet, *Haïti face aux défis de la décentralisation (rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques)*, Op.cit., p.104

¹⁴²⁷ Ibid

Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de lancer un véritable processus de décentralisation qui doit amener à hiérarchiser et rendre efficace les dépenses locales¹⁴²⁸. Sur le principe, une plus grande efficacité des dépenses publiques à travers la décentralisation, améliore l'efficacité globale de la dépense publique et favorise donc le civisme fiscal¹⁴²⁹ et l'investissement local. En effet, pour assurer le développement de leur territoire, les dirigeants locaux doivent avoir une vision globale et partagée axée sur une politique d'investissement.

En effet, l'investissement public local permet de répondre à une demande de services publics toujours croissante et dont le contenu varie avec le temps¹⁴³⁰. En France, le poids du secteur public local au niveau des investissements est important. En 2012¹⁴³¹, 71% de l'investissement public est porté par les administrations publiques locales. Dans cet ensemble, les collectivités municipales en particulier et/ou le bloc communal en général, détiennent une part considérable. Les collectivités communales¹⁴³² portent à elles seules 58% des dépenses d'équipements des collectivités en 2012. En 2019¹⁴³³, les dépenses d'investissement de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) dans les comptes nationaux, s'élèvent à 53,0 Md€ (après 46,0 Md€ en 2018), soit 60% de l'ensemble des administrations publiques et 2,2% du PIB.

En Haïti, la politique d'investissement des pouvoirs publics territoriaux suscite de nombreuses interrogations au regard de la diversité des compétences exercées. Pour expliquer ce phénomène, on peut prendre comme exemple la municipalité du Cap-Haïtien. Pour l'exercice fiscal 2013-2014, sur un budget total prévisionnel de 83 175 108 gourdes (1 434 053,59 €, pour 1€=58 gourdes à l'époque), un montant de 28 103 107 gourdes, équivalent à 33%, a été prévu pour les investissements. Pour l'exercice 2015-2016, était prévu un montant d'investissement de 30 286 536 gourdes (équivalent à 414 884,005€, avec 1€=73 gourdes)

¹⁴²⁸ Ibid., p.106

¹⁴²⁹ Gérard Chambas (dir), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.40

¹⁴³⁰ Dominique Hoorens et Christine Chevalier, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement : La spécificité du secteur local*, Dexa Editions, LGDJ, Paris, France, 2006, p.41

¹⁴³¹ Repères-statistiques-finances-locales-France [en ligne], disponibles sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

¹⁴³² Ibid

¹⁴³³ L'investissement public local [en ligne], disponible sur: <https://www.fipeco.fr/fiche/Linvestissement-public-local> (consulté le 06 octobre 2020)

sur un budget prévisionnel de 94 153 607,95 gourdes, soit environ 32%. De surcroît, en analysant la nature « des dépenses prévues pour les investissements » au niveau de cette commune, on s'aperçoit que d'un budget à l'autre (soit le budget de l'exercice 2013-2014 ou celui de 2015-2016), les thèmes porteurs pour les projets d'investissement sont quasiment identiques : travaux et amélioration sur les routes et ponts, travaux d'aménagement, constructions des jardins/espace verts et places publiques, aménagement et amélioration cimetière, etc. Cela montre la faiblesse de la politique de l'investissement local.

Dans l'ensemble, à l'exception des communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince, cette situation n'est pas différente au niveau des administrations municipales du pays¹⁴³⁴. L'intérêt de réorganiser le système des dépenses locales, de même que les aspects institutionnels de l'autonomie financière des collectivités territoriales, permettra de répondre aux enjeux financiers et économiques locaux dans la perspective d'une mise en place efficace d'un système financier et fiscal adapté aux réalités des administrations décentralisées.

B.- La nécessité de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales

Pour Michel Bouvier, dans le domaine des finances locales, la force d'un système, sa capacité à répondre aux enjeux qui en posent à lui, tient d'abord à la variété des moyens dont il dispose et à leur adéquation avec l'état de l'environnement¹⁴³⁵. Dans le cas d'Haïti, l'inexistence de cette variété des moyens rend le système des finances locales quasiment inopérant. L'autonomie financière locale n'est finalement qu'une apparence. Contrairement à d'autres États unitaires et décentralisés comme la France ou régionalisés comme l'Espagne, les collectivités territoriales haïtiennes se trouvent sous la dépendance financière de l'État. Les pouvoirs locaux n'ont aucune autonomie financière et sont structurellement défavorisés. Le contenu de leur budget dépend étroitement des décisions du MICT qui, par ailleurs, contrôle le FGDCT¹⁴³⁶. De fait, le système financier dont disposent les entités territoriales est faible et aléatoire et ne peut permettre aux décideurs locaux de coordonner les actions locales.

¹⁴³⁴ Un exemple de deux budgets locaux, Annexe n°7

¹⁴³⁵ Michel Bouvier, *Les finances locales* (15^e éditions), Op.cit., p.120

¹⁴³⁶ Charles L. Cadet, *Haïti face aux défis de la décentralisation (rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques)*, Op.cit., p.105

Aujourd'hui, construire un système fiscal et financier à la hauteur des responsabilités et des compétences des autorités locales suppose la mise en avant de la question de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Comme le précise certains chercheurs : la situation des collectivités territoriales structurellement défavorisées, soit par la faiblesse de leurs ressources soit par l'ampleur des besoins à satisfaire, appellent à une correction plus rapide, car c'est une vision large de l'autonomie qu'on doit privilégier¹⁴³⁷.

Pour Michèle Oriol, pas d'autonomie sans réforme fiscale¹⁴³⁸. Dans ce cas précis, l'autonomie financière des entités territoriales, qui est une diversification des moyens associés à une responsabilisation des acteurs en matière financière comme dans d'autres domaines¹⁴³⁹, doit réorienter autour de la capacité des décideurs locaux à préparer leur propre budget en fonction de leurs priorités, à disposer des ressources suffisantes et stables pour financer et exécuter eux-mêmes leur budget, à avoir des structures administratives et techniques adaptées et une gestion financière efficace.

Ainsi, la mise en place d'une structure fiscale et financière locale adaptée, la réorganisation des dépenses locales et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales constituent la base d'une démarche ordonnée, dans la perspective de la création et de l'institutionnalisation d'outils de gestion au niveau local.

II.- La création et l'institutionnalisation d'outils de gestion

En Haïti, dans un contexte où les collectivités territoriales décentralisées tardent encore à s'imposer, il convient de renforcer la recherche des techniques fiscales et financières locales adaptées par la création et l'institutionnalisation d'une Commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales (A) et de certains outils de financement spécifique (B).

¹⁴³⁷ Institut des Villes, *Villes et reformes des finances locales*, Op.cit., p.70

¹⁴³⁸ Michèle Oriol, *L'utopie territoriale (rapport sur les collectivités territoriales et la décentralisation)*, Op.cit., p.11

¹⁴³⁹ Michel Bouvier, *Les finances locales, 15^e éditions*, Op.cit., p.118

A.- Vers l'institutionnalisation d'une Commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales

Du point de vue financier en particulier, le processus de décentralisation engagé dans le pays depuis des décennies n'a pas grandement permis aux collectivités territoriales de jouer leur rôle novateur dans l'organisation de l'action publique. Le système financier local mis en place dans le cadre de la révision constitutionnelle de 1987 et fondé sur plusieurs textes¹⁴⁴⁰ organisation l'action locale n'est pas efficace et ne peut plus considérer comme tel, dans le contexte actuel des collectivités infra-étatiques. En effet, l'analyse des faits montre que la question des finances locales arrive au second plan des actions politiques de l'État.

Or, aujourd'hui, il est indispensable de créer un environnement favorable afin que les entités locales puissent disposer des moyens adéquats pour exercer leurs compétences. Néanmoins, cela doit s'inscrire dans la dynamique d'une organisation et harmonisation des ressources locales et des charges des collectivités territoriales, d'où l'intérêt d'institutionnaliser une Commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales (CNIRFL).

D'entrée de jeu, cette structure sera dédiée à la prospective des collectivités décentralisées. Elle devra procéder à la radiographie du processus de décentralisation territoriale et de la situation financière des collectivités territoriales afin d'exposer aux pouvoirs publics les défis notamment financiers liés à leur développement. A cet égard, elle assurera la défense des intérêts des structures décentralisées par la consultation et la rénovation du dialogue avec les pouvoirs de l'État sur tous les sujets relatifs à la vie des collectivités territoriales.

Au plan strictement financier et budgétaire, la commission participera à la définition des grands chantiers financiers des pouvoirs locaux afin de s'assurer que ceux-ci répondent aux besoins des organismes territoriaux. Cette instance disposera d'un pouvoir de consultation sur toutes les décisions (juridiques, techniques...) entourant l'action financière locale et d'un pouvoir de réflexion, d'étude et de proposition. Ainsi, lors de l'élaboration des budgets de l'État, ils pourront proposer au gouvernement et au pouvoir législatif des orientations sur la

¹⁴⁴⁰ Notons entre autres le Décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des Collectivités territoriales, Le Moniteur n° 22, 15 janvier 1988, la Loi du 28 mai 1996 portant création d'un fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT), Le Moniteur no 52, 18 juillet 1996, la Loi du 20 août 1996 établissant la *C.F.G.D.C.T.*, Port au Prince, Le Moniteur # 64-A, 20 août 1996 ou le Décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales haïtiennes, 1^{er} février 2006, Le Moniteur # 57, 14 juin 2006

nécessité de garantir la disponibilité des ressources locales. Dans ce cadre précis, les mandataires de la commission assureront le respect de l'organisation et de la répartition des dotations financières de l'État aux pouvoirs locaux.

Sur la composition de la Commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales, elle sera formée des élus locaux organisés autour de la Fédération nationale des Maires haïtiens (FENAMH), de la Fédération nationale des représentants des conseils d'administration des sections communales (FENACAH) et de la Fédération nationale des représentants des assembles des sections communales (FENASEC) ; des parlementaires (députés et sénateurs faisant partie des commissions parlementaires chargés de la décentralisation et des collectivités territoriales, des finances publiques...) ; des délégués ministériels (MICT, MEF, MPCE,...), des représentants du monde universitaire (des chercheurs et spécialistes associant au développement territorial : décentralisation, collectivités territoriales, finances publiques...).

Néanmoins, il appartient aux pouvoirs publics de déterminer les moyens juridiques de la mise en place de la Commission afin de donner aux collectivités territoriales cet instrument juridique complémentaire qui sera, par ailleurs, renforcé par d'autres outils de financement spécifique nécessaire.

B.- Des outils de financement spécifique

Faire progresser le droit des finances publiques locales en Haïti, dans le contexte actuel des collectivités territoriales, nécessite aussi de définir des stratégies de financement local spécifiques orientées vers de la mise en place d'une politique de péréquation (1) et la création d'une agence nationale de financement des collectivités locales (2).

1.- Vers la mise en place d'une politique de péréquation financière

En général, l'inégalité des ressources des collectivités locales est une situation que l'on rencontre dans tous les pays¹⁴⁴¹. Autrement dit, dans tous les pays, l'insuffisance des ressources fiscales locales pose donc toujours le problème de la répartition des ressources

¹⁴⁴¹ Victor Chomentowski, *Trois idées sur la péréquation, plus une*, Juillet 2012, p.1

fiscales nationales opérées par l'État¹⁴⁴². Cette politique de redistribution, connue plus formellement sous le nom de « péréquation financière », consiste à réduire ou supprimer les inégalités entre les territoires.

En France, depuis la révision constitutionnelle de 2003, la péréquation financière a une valeur constitutionnelle¹⁴⁴³. En son article 72-2 alinéa 5, la Constitution dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »¹⁴⁴⁴. Historiquement bâtie d'une part par la recherche d'une correction des inégalités de ressources et, d'autre part, sur la garantie des situations antérieures (compensation d'impôts supprimés, niveau atteint par un autre mode de répartition)¹⁴⁴⁵, la péréquation est devenue aujourd'hui un dispositif indispensable à l'accroissement des compétences locales et à la garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales¹⁴⁴⁶.

La péréquation vise à réduire les écarts de richesse, et donc les inégalités, entre les collectivités territoriales¹⁴⁴⁷ ou permet de pallier les déséquilibres qui existent entre les ressources financières des collectivités publiques, d'une part, et les tâches que ces dernières doivent accomplir, d'autre part¹⁴⁴⁸. Pour Bernard Dafflon, il s'agit d'un ensemble des moyens permettant de régler les relations financières et économiques entre les collectivités publiques situées ou non au même niveau, de telle sorte que l'ensemble des tâches publiques soit rempli le mieux possible »¹⁴⁴⁹. Quant à Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, ils définissent la péréquation financière comme un transfert de ressources budgétaires entre les différentes

¹⁴⁴² Ibid

¹⁴⁴³ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.109

¹⁴⁴⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF no 75

¹⁴⁴⁵ Victor Chomentowski, *Trois idées sur la péréquation, plus une*, Op.cit., p.2

¹⁴⁴⁶ La péréquation horizontale [en ligne], disponible sur: <https://www.lagazettedescommunes.com>

¹⁴⁴⁷ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.109

¹⁴⁴⁸ Luc Weber (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif_La suisse*, Op.cit., p.227

¹⁴⁴⁹ Bernard Dafflon cité par Luc Weber (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif_La suisse*, Op.cit., p.227

collectivités territoriales permettant de compenser les différences dans la capacité de prélèvement fiscal ou dans le coût des services publics¹⁴⁵⁰.

Au plan strictement financier et en fonction de son angle d'étude, deux types de variations peuvent être distinguées dans la définition de la péréquation. Au sens large, elle comprend l'attribution appropriée des tâches et des ressources aux diverses collectivités publiques, ainsi que les transferts financiers entre ces derniers¹⁴⁵¹. Par contre, au sens restreint, la péréquation financière se limite uniquement aux moyens à mettre en place en vue d'atténuer, voire de supprimer, les disparités induites par le partage des tâches et des ressources, tel qu'il existe à un moment donné¹⁴⁵². Dans ce cas précis, elle peut être considérée comme allant naturellement de pair avec la décentralisation budgétaire dans la mesure où elle vise à corriger les déséquilibres potentiels résultant de l'autonomie des collectivités territoriales¹⁴⁵³.

Dans le contexte de la décentralisation territoriale haïtienne et au regard de la situation financière des collectivités locales, une telle politique revêt d'une importance capitale. A l'exception de certaines administrations municipales et en particulier celles de la zone métropolitaine de Port-au-Prince disposant d'un minimum de ressources financières propres, elles ne sont pas en mesure d'exercer pleinement leurs compétences en raison du manque de moyens disponibles. Aussi, la péréquation financière peut constituer l'un des meilleurs moyens pour soutenir les actions financières des pouvoirs locaux, car son principal objectif est de permettre aux administrations infranationales de fournir les mêmes services publics à l'ensemble de la population et ce même si les revenus diffèrent selon les collectivités¹⁴⁵⁴.

On distingue deux types de péréquation : verticale et horizontale. La première (la péréquation verticale) est assurée par les dotations de l'État aux collectivités, elle vise à répartir équitablement les dotations entre les territoires¹⁴⁵⁵ et permet d'avantager celles qui ont de

¹⁴⁵⁰ Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, *Péréquation financière*, Op.cit.

¹⁴⁵¹ Luc Weber (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif_La suisse*, Op.cit., p.227

¹⁴⁵² Ibid

¹⁴⁵³ Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, *Péréquation financière*, Op.cit.

¹⁴⁵⁴ Ibid

¹⁴⁵⁵ La péréquation horizontale [en ligne], Op.cit

faibles ressources propres et/ou de fortes charges¹⁴⁵⁶. Dans certains États comme la France, ce dispositif est financé principalement par la dotation globale de fonctionnement (DGF), constituant le plus important concours financier de l'État aux collectivités territoriales¹⁴⁵⁷. A titre d'exemple, sur les 26,8 Md€ de DGF prévus dans la loi de finances de 2020, un montant de 8,3 Md€¹⁴⁵⁸ a été consacré à la péréquation verticale.

Quant à la péréquation horizontale, elle s'effectue entre les collectivités territoriales avec, le plus souvent, l'appui opérationnel de l'État et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources prélevées auprès des collectivités les plus riches¹⁴⁵⁹. Dans le cas de la France, la péréquation horizontale est en constante augmentation ces dernières années en passant de 1,0Md€ en 2013 à 4,1Md€ en 2020¹⁴⁶⁰.

En Haïti, s'il est particulièrement difficile voire impossible pour les pouvoirs publics de mettre en place une politique de distribution ou de péréquation horizontale du fait du niveau de pauvreté des collectivités locales, l'éventuelle péréquation verticale doit être vue comme une ressource potentielle pour les institutions locales les plus fragiles. A travers le fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGCDT), le plus important concours financier de l'État aux administrations territoriales, l'État doit pouvoir réorienter ses appuis financiers. Autrement dit, il s'agit pour le pouvoir central de réorganiser sa politique de dotation envers les organismes publics territoriaux, en redéfinissant une politique particulière au profit entités locales les plus pauvres. Comme cela a pu être souligné à juste titre : « même s'ils risquent de susciter des controverses politiques, des mécanismes de redistribution de fonds provenant du budget central peuvent atténuer des inégalités entre les territoires »¹⁴⁶¹.

En appliquant cette politique, l'État pourra inciter les collectivités locales, ayant suffisamment de potentiel fiscal à financer de manière très conséquente leurs actions, à

¹⁴⁵⁶ La péréquation des ressources entre les collectivités locales [en ligne], disponible sur :<https://www.fipeco.fr>

¹⁴⁵⁷ Ibid

¹⁴⁵⁸ Ibid

¹⁴⁵⁹ La péréquation horizontale [en ligne], Op.cit

¹⁴⁶⁰ La péréquation des ressources entre les collectivités locales [en ligne], Op.cit

¹⁴⁶¹ Jean-Pierre Rodrigue Mathieu, *Gérer l'Etat : Gouvernance et politiques publiques, le pouvoir et les hommes*, Op.cit., p.149

développer des stratégies adaptées en vue planifier, mobiliser et utiliser les ressources financiers locales à cet effet. C'est notamment le cas pour les grandes communes de la zone métropolitaine de Port-au-Prince et de certaines « grandes villes »¹⁴⁶².

Par ailleurs, si les dispositifs de péréquation font appel à l'État pour poser les bases juridiques et les conditions d'accessibilité, cela ne doit pas se transformer en moyen de contrôle de l'action des collectivités territoriales qui se trouvent déjà dans un système d'assistanat sans précédent, dans la pauvreté et la dépendance. C'est d'ailleurs ce que soulignaient certains auteurs lorsqu'ils écrivaient que la péréquation financière consiste à harmoniser l'espace local¹⁴⁶³, à compléter les efforts de coordination et/ou d'harmonisation fiscale¹⁴⁶⁴ et doit permettre aux collectivités territoriales les plus défavorisées, non pas de s'inscrire dans l'assistanat, mais d'avoir la capacité à terme d'offrir par leurs propres moyens des services à leurs administrés et d'agir par elles-mêmes sur les origines des inégalités¹⁴⁶⁵.

Au plan pratique, c'est au regard d'un objectif de bonne gouvernance d'un système financier local et national complexe que doit être pensée la péréquation et c'est dans un cadre financier public général en pleine évolution qu'il convient de la situer¹⁴⁶⁶. Toutefois, dans le cas d'Haïti où les techniques de bonne gouvernance financière sont loin d'être mises en œuvre, on peut s'interroger quant à la possibilité d'instaurer de véritables mécanismes de péréquation financière.

Néanmoins, au-delà de cette interrogation, il convient de préciser que le renforcement de la capacité financière des collectivités territoriales, nécessite non seulement l'établissement d'un système de péréquation, mais aussi la création d'une agence nationale de financement des collectivités locales.

¹⁴⁶² Ici, on peut catégoriser communes chefs-lieux des autres départements et d'autres grandes villes périphériques comme Cap-Haïtien, Fort Liberté, Gonaïves, Saint Marc...

¹⁴⁶³ Michel Bouvier, *Les finances locales* (15^e éditions), Op.cit., p.121

¹⁴⁶⁴ Luc Weber (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif La suisse*, Op.cit., p.227

¹⁴⁶⁵ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.131

¹⁴⁶⁶ Ibid., p.132

2.- Vers la création d'une Agence nationale de financement des collectivités locales

En raison de leur faiblesse financière et structurelle, les collectivités décentralisées d'Haïti sont restées en marge des grandes décisions publiques qui les concernent. L'État, qui a l'obligation de mettre en adéquation les ressources et les responsabilités des administrations locales¹⁴⁶⁷, doit pouvoir créer des dispositifs d'appui financier au profit des pouvoirs locaux. Dans ce cadre-là, l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANAFICT) apparaît comme un moyen efficace pour renforcer la décentralisation et accompagner les institutions infra étatiques.

En effet, certaines expériences similaires menées dans certains États décentralisés de l'Afrique subsaharienne ayant les mêmes caractéristiques qu'Haïti, ont démontrées que de tels dispositifs présentent souvent des atouts pour les collectivités territoriales, même si les résultats ne sont pas toujours très prometteurs¹⁴⁶⁸. C'est notamment le cas du Rwanda avec la création du Fonds budgétaire d'appui aux collectivités locales (FBACT) et le Fonds pour le développement communautaire (FDC)¹⁴⁶⁹, du Cameroun avec le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM)¹⁴⁷⁰ ou du Mali pour la création de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)¹⁴⁷¹.

Aujourd'hui, si les collectivités territoriales sont des acteurs majeurs du développement des territoires avec des besoins de plus en plus importants¹⁴⁷², les autorités locales doivent disposer des moyens pour financer leurs ouvrages et assurer leur maîtrise, et financer les simples activités relevant de leurs compétences. Dans cette perspective, l'instauration de

¹⁴⁶⁷ Isabelle Joumard et Per Mathis Kongsrud, *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales*, Éditions de l'OCDE | « Revue économique de l'OCDE » 2003/1 n°36 | pages 169 à 254

¹⁴⁶⁸ Sur ce sujet, voir les résultats des travaux menés par Philippe Coquart, *La décentralisation fiscale en Afrique - Enjeux et perspectives*, Karthala, 2009 et François Paul Yatta, *La gouvernance financière locale* » (non daté), Partenariat pour le développement municipal (PDM), de François Paul Yatta », Techniques Financières et Développement 2013/3 (n° 112), p. 127-135.

¹⁴⁶⁹ Pour plus de détails, voir : *pour une stratégie coordonnée et concertée de coopération entre l'État et les collectivités locales au Rwanda*, [s.d]

¹⁴⁷⁰ Ce fonds est créé par la loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation des communes du pays.

¹⁴⁷¹ Bernard Husson, *Un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : les fonds d'appui aux collectivités territoriales*, Op.cit., p.62

¹⁴⁷² République du Cameroun, *Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) : l'étude sur l'identification de nouvelles sources de financement des projets communaux*, décembre 2013

l'ANAFICT peut être conçue comme une institution financière spécialisée avec statut d'établissement public administratif. Sa mission principale consistera à favoriser le développement d'un système de crédit local et d'accompagner le financement de l'investissement des institutions territoriales décentralisées.

L'effectivité de cette institution sera déterminée par les dispositions législatives et juridiques spécifiques relatives à sa création, son organisation, son mode de fonctionnement et ses sources de financement. Toutefois, en vue d'une harmonisation réelle de sa mise en place, l'État a pour obligation de faire appel aux différents acteurs (collectivités locales, universitaires, acteurs privés et associatifs, ...).

En somme, l'instauration de ces dispositifs à la fois juridiques, techniques et financiers, constitue une priorité pour collectivités décentralisées, de même que la reconstruction du système fiscal des collectivités territoriales.

Section 2.- Vers la reconstruction du système fiscal des collectivités territoriales

Deux temps forts marqueront le sens de cette reconstruction. Le premier mettra l'accent sur la nécessité d'une refonte de la fiscalité locale (I) et le second s'étendra sur le développement des stratégies nécessaires afin de garantir une meilleure collecte des ressources locales (II). En effet, selon Pascal Raess, pour exister et pour fonctionner normalement, tous les États dépendent de ressources fiscales et financières disponibles en quantité suffisante¹⁴⁷³. L'auteur précise que les États nationaux, les gouvernements des niveaux régionaux et locaux ont besoin de telles ressources pour remplir leur fonction essentielle d'offre de services de base à leur population dans des domaines tels que la santé, l'éducation ou la sécurité¹⁴⁷⁴. En réalité, si on peut appliquer cette conception aux collectivités territoriales, en Haïti, cela s'avère très difficile. Le pouvoir fiscal des institutions infra-étatiques est un enjeu fondamental pour la mise en œuvre réelle de la politique de décentralisation territoriale haïtienne.

¹⁴⁷³ Pascal Raess, *Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement*, *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-2 | 2007, mis en ligne le 24 juin 2009, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/153> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.153>

¹⁴⁷⁴ Ibid

I.- L'indispensable refonte de la fiscalité locale

Malgré l'existence d'un cadre juridique la concernant, la fiscalité locale fait partie des enjeux majeurs auxquels est confronté Haïti¹⁴⁷⁵. L'état actuel de la fiscalité locale est très dégradé et mérite d'être réformé. En conduisant à rechercher et exploiter de nouvelles ressources (B), cette réforme doit préalablement s'articuler autour d'une actualisation ou d'une modification des textes relatifs à l'organisation de la fiscalité locale (A). Il s'agit en effet d'un moyen de soutenir très concrètement les actions locales, car la réforme fiscale doit conduire à renforcer l'efficacité de l'action publique locale et à promouvoir une réelle solidarité entre les territoires et usagers¹⁴⁷⁶.

A.- L'actualisation du corpus juridique relatif à la fiscalité locale

Si la décentralisation effective dans la gestion des affaires de l'État est l'une des exigences fortes de la Constitution de 1987¹⁴⁷⁷, cette exigence ne peut pas se concevoir sans la disponibilité des ressources financières adéquates¹⁴⁷⁸ et en particulier des ressources fiscales. Or, en Haïti, la pression reste très faible et tend à stagner en dépit de nombreuses recommandations des institutions internationales et des réformes menées¹⁴⁷⁹. Au niveau local en particulier, les collectivités territoriales sont toutes fragilisées et cela s'explique, dans une très large mesure, par un système fiscal désuet et marqué par l'obsolescence.

Ainsi, il convient de procéder à l'actualisation des dispositifs juridiques portant l'organisation des ressources locales afin de rendre plus efficace ces instruments pour renforcer la politique fiscale des administrations municipales et faire progresser les recettes locales. Cela permettra aux pouvoirs locaux de se doter des moyens adéquats pour exercer pleinement leurs diverses compétences.

¹⁴⁷⁵ Pascal Lavoie et al., *La mobilisation fiscale à l'échelle des communes haïtiennes: Un exercice au cœur de la démocratie et du développement local*, Op.cit

¹⁴⁷⁶ Pierre Albertini, *Les conditions d'une réforme fiscale*, In : Institut des Villes, *Villes et reformes des finances locales*, Op.cit., p.68

¹⁴⁷⁷ Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p141

¹⁴⁷⁸ Ibid

¹⁴⁷⁹ Frédéric Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.52

En réalité, comme cela a pu être souligné, la fiscalité locale est construite à partir d'une multitude de petits impôts et de taxes générant plus de lourdeurs pour l'administration locale que de rentrées fiscales. Pour Gélén I. Collot, ces impôts et taxes divers sont insignifiants pour les communes¹⁴⁸⁰. Institués, pour la plupart, sans des études préalables et à toutes les occasions, ils traduisent l'absence d'une politique fiscale cohérente ou d'une politique publique, tout court¹⁴⁸¹.

Jocelerme Privert, quant à lui, estime que tant au plan national que local, la structure fiscale n'a pas été révisée pour s'adapter aux nouveaux changements intervenus dans l'économie, le social ou d'autres secteurs de développement¹⁴⁸². Selon lui, l'inventaire réalisé témoigne que quarante-huit (48) des soixante (60) impôts connus du système fiscal haïtien sont établis par des législations qui comptent plus de 30 ans d'existence¹⁴⁸³.

Dans un tel contexte, il est donc indispensable d'actualiser ou de modifier les bases juridiques des lois et autres outils organisant la fiscalité locale, c'est-à-dire revoir la plupart des « textes tombés en désuétude »¹⁴⁸⁴. Plusieurs auteurs haïtiens dont Jocelerme Privert ou André L. Joseph ont grandement encouragé cette démarche. Pour le premier, la modification ou l'actualisation des législations fiscales devenues obsolètes et dépassées est un impératif, non seulement, pour une meilleure productivité du système, mais encore pour s'adapter aux nouvelles réalités socio-économiques¹⁴⁸⁵. Quant à André L. Joseph, il estime qu'une réforme fiscale en profondeur passe nécessairement par la révision des textes juridiques qui régissent les impôts visés¹⁴⁸⁶.

En somme, il s'avère donc nécessaire de réorganiser juridiquement le système fiscal des collectivités territoriales formant les taxes et impôts locaux obsolètes afin de garantir leur rentabilité. Avec l'évolution de la société et des activités, certains taxes et impôts locaux,

¹⁴⁸⁰ Gélén I. Collot, *Traité de droit fiscal : contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Op.cit., p.379

¹⁴⁸¹ Ibid., p.378

¹⁴⁸² Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p141

¹⁴⁸³ Ibid., p.142

¹⁴⁸⁴ Voir supra, Première partie, Titre 2, Chapitre 2, section 1

¹⁴⁸⁵ Ibid

¹⁴⁸⁶ André Lafontant Joseph, *Finances Locales : Guide de la mobilisation fiscale communale*, Op.cit., p.85

bien qu'ils soient toujours régis par des lois très anciennes, justifient leur conservation. D'où la nécessité de procéder à leur modification.

C'est le cas par exemple de la taxe sur les matériaux et denrées sur la voie publique instituée par la loi du 9 septembre 1918¹⁴⁸⁷. Cette taxe est assise sur une « assiette assez large »¹⁴⁸⁸ et qui est aujourd'hui en pleine expansion. En conséquence, elle mérite d'être redéfinie. Cette redéfinition doit se porter à la fois sur l'assiette de la taxe, le barème à imposer et « les modalités de la perception »¹⁴⁸⁹. D'ailleurs, au cours de ces 30 dernières années, le secteur de la construction immobilière est l'un des domaines le plus développés du pays et les rues et trottoirs des villes se sont transformés en vastes marchés à ciel ouvert¹⁴⁹⁰. Autrement dit, ils sont devenus l'endroit idéal des marchands, artisans et d'autres catégories de personnes pour exercer leurs activités commerciales, installer leurs « ateliers de production et exposer leurs produits »¹⁴⁹¹. En ce sens, l'intégration de ces activités dans l'assiette de la taxe sur les denrées et objets sur la voie publique devient fondamentale.

C'est aussi le cas de la taxe sur le numérotage des maisons établie par de décret du 18 février 1971¹⁴⁹². Perçue à un montant fixe de 11 gourdes (0,1142€) tous les dix ans au moment du paiement de la CFPB, cette taxe reste et demeure un impôt d'une très grande utilité pour les collectivités municipales aux vues du volume actuelle des immeubles assujettis à payer la CFPB. Au demeurant, l'actualisation d'un tel dispositif devient inévitable et doit prendre en compte le montant à payer et la périodicité du paiement. En effet, le numérotage des maisons est aujourd'hui indispensable et s'impose même comme une nécessité, non seulement pour

¹⁴⁸⁷ Voir supra, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1

¹⁴⁸⁸ Cela prend en compte le volume des travaux de construction des immeubles ou maisons pour laquelle la voie publique est utilisée.

¹⁴⁸⁹ Sur ce point, Jocelerme Privert précise que : « la réforme de cette taxe et la rigueur dans sa perception doit permettre aux autorités locales, non seulement de réduire l'occupation outrancière de principales artères de villes à des fins privatives, mais encore, de disposer de ressources pour assurer le nettoyage et la propreté des rues. Ref : Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.155

¹⁴⁹⁰ Ibid., p.153

¹⁴⁹¹ Aujourd'hui et de manière permanente, la voie publique est, entre autres, utilisée pour l'installation des garages mécaniques, d'atelier ferronnerie, d'ébénisterie, l'exposition des meubles.

¹⁴⁹² Voir supra, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1

permettre aux autorités locales d'identifier les citoyens-contribuables, mais encore, pour mieux répondre à leurs besoins en termes de fournitures de service de proximité¹⁴⁹³.

De manière générale, cette réorganisation doit prendre en compte l'ensemble des dispositifs juridiques créant les taxes et impôts locaux y compris ceux créant les deux plus importants impôts locaux : la CFPB¹⁴⁹⁴ et la patente commerciale et professionnelle¹⁴⁹⁵. Sur ces deux derniers, André L. Joseph et Jocelerme Privert ont proposé des pistes de réforme très adaptées. En ce qui concerne la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB), pour ces deux spécialistes de la fiscalité, il faut la rationaliser et la moderniser, redéfinir son assiette, repréciser sa base de taxation, réduire le nombre de taux à appliquer ou revoir certains types d'exonération la concernant¹⁴⁹⁶. S'agissant de la patente commerciale et professionnelle, il faut de la même manière redéfinir un plan global pour moderniser la nomenclature et la codification des activités sur lesquelles elle est assise et responsabiliser les autorités locales, élargir son assiette, repréciser sa base, simplifier sa structure et son mode d'évaluation¹⁴⁹⁷.

Toutefois, pour assurer l'efficacité et le rendement d'une telle politique, les pouvoirs publics doivent se mettre d'accord et adopter des méthodes simples, c'est-à-dire simplifier les procédures, favoriser le consentement volontaire et la participation des contribuables et renforcer l'équité sociale. C'est d'ailleurs ce que soulignait Jean-Michel Uhaldeborde lorsqu'il écrivait que « la réforme fiscale est un exercice difficile qui doit tenter de réunir sur un même instrument [...] : rendement financier, équité sociale, efficacité économique, simplicité administrative, acceptabilité politique, implication citoyenne. Par conséquent, la réforme doit pragmatiquement se résoudre à choisir la formule de moindre mal qui parvient, sans trop les écorner, à concilier ces multiples critères¹⁴⁹⁸.

¹⁴⁹³ Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.151

¹⁴⁹⁴ Voir supra, première partie, titre 2, chapitre 2, section 1

¹⁴⁹⁵ Ibid

¹⁴⁹⁶ Voir à titre d'illustration, André Lafontant Joseph, *Finances Locales : Guide de la mobilisation fiscale communale*, Op.cit., pp.91-93 et Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., pp.143-150

¹⁴⁹⁷ Voir André Lafontant Joseph, *Finances Locales : Guide de la mobilisation fiscale communale*, Op.cit., pp.94-95

¹⁴⁹⁸ Jean-Michel Uhaldeborde, *Autonomie financière et modernisation fiscale*, In : Institut des Villes, *Villes et réformes des finances locales*, Op.cit., p23

En somme, par cet acte de modification des dispositions fiscales locales, les ressources propres locales deviendront plus importantes. De surcroît, en développant des recherches autour de l'exploitation de nouvelles ressources pour les collectivités territoriales, l'autonomie financière locale sera renforcée et les administrations infra étatiques seront plus présentes dans la fourniture des services publics locaux.

B.- La recherche et l'exploitation de nouvelles ressources

Aujourd'hui, les responsabilités des administrations locales décentralisées, qu'il s'agit des responsabilités qui leur sont octroyées par la Constitution et la loi ou celles liées aux nouvelles exigences socio-économiques et à la dynamique de changement, ne peuvent pas uniquement analyser, du point de vue financier, au regard de la fiscalité locale existante et des subventions du pouvoir central. De nouvelles sources de financement local doivent être identifiées par les autorités locales. Celles-ci peuvent concerner de nombreux et nouveaux secteurs tels que le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), le secteur touristique ou encore celui des activités relevant de l'exploitation des carrières. Ils constituent aujourd'hui des sources permanentes de ressources pour les pouvoirs locaux.

En effet, avec l'évolution des Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), de nombreuses activités économiques et financières, pour lesquelles les infrastructures publiques (les voies publiques, les routes pour les piétons...) sont utilisées, ont vu jour. C'est le cas des voitures publicitaires, des équipements sonores (des activités qui provoquent souvent des troubles à l'ordre et à la tranquillité publique...) utilisés sur la voirie communale par des DJ¹⁴⁹⁹ ou particuliers dans l'exercice de leurs activités commerciales ou économiques, les affichages publicitaires : billboard¹⁵⁰⁰ et enseignes lumineuses. Dans ce cas, les autorités locales peuvent, par des arrêtés municipaux, établir des droits ou des redevances à payer par les propriétaires ou organisateurs.

¹⁴⁹⁹ Cette appellation fait référence aux personnes qui créent des effets musicaux en manipulant des sons enregistrés

¹⁵⁰⁰ C'est avant tout un terme anglais. Il s'agit d'un dispositif utilisé par des agences publicitaires ou entreprises pour désigner les grandes affiches ou panneaux publicitaires dans le domaine de la publicité extérieure sur les marchés

Au plan touristique, les territoires locaux, que ce soit les communes rurales ou les grandes villes, sont entourés d'un potentiel assez important qui attire une curiosité des touristes et visiteurs locaux, nationaux et internationaux. Néanmoins, ce secteur qui est aujourd'hui en pleine croissance, si l'on met de côté les conséquences de la pandémie mondiale de COVID 19, reste peu exploité par les autorités locales. Pourtant, les dirigeants locaux peuvent établir des redevances touristiques afin de mobiliser des ressources suffisantes et permanentes pour pouvoir financer les dépenses liées à ce secteur. D'ailleurs, les entités infra étatiques ont l'obligation de participer à la construction de la politique nationale touristique. Cela passe par la promotion et l'entretien des sites communaux, la mise en place de la politique locale de tourisme et l'encouragement de la vie culturelle et sociale locale par le développement d'équipements appropriés¹⁵⁰¹.

Enfin, en ce qui concerne les activités liées à l'exploitation des carrières (pierres, sables, graviers...), les organismes territoriaux et en particulier leurs administrés sont tous exposés aux conséquences des effets nuisibles des activités entreprises dans ces domaines : la dégradation de l'environnement, la dégradation ressources naturelles par l'extraction des pierres ou sables dans les rivières ou encore dans les montagnes. En réalité, les mines, les carrières et nappes phréatiques relèvent du domaine public de l'État¹⁵⁰². Néanmoins, en absence d'une politique de régularisation de ce secteur par le pouvoir central, les autorités municipales doivent pouvoir intervenir pour régulariser la situation en imposant des redevances aux opérateurs (exploitants et distributeurs). De plus, selon l'article 53 du décret du 22 octobre 1982¹⁵⁰³ sur les communes, les redevances recouvrées auprès du pouvoir central ou des concessionnaires, à l'occasion de l'exploitation de gisements, carrières ou autres ressources situées sur territoire de la commune, sont des ressources communales. D'où l'intérêt pour les collectivités territoriales de mieux exploiter ces activités.

Toutefois, même si les structures organisationnelles locales arrivent à mettre en œuvre des politiques consistant à reformer la fiscalité locale par l'actualisation des textes qui l'organisent et l'exploitation des nouvelles sources de recettes locales, la reconstruction de

¹⁵⁰¹ Frédéric Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.166

¹⁵⁰² Jocelerme Privert, *Guide du contribuable haïtien*, Op.cit., p.176

¹⁵⁰³ Décret du 22 octobre 1982 sur les communes, *Le Moniteur*, année 1982

son système fiscal ne sera jamais effective sans la garantie d'une meilleure collecte des ressources locales.

II.- La nécessité de garantir une meilleure collecte des ressources locales

Pour garantir une meilleure collecte des ressources locales, une mobilisation efficace des recettes fiscales (A) et un développement important des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques locales (B), sont amplement nécessaires.

A.- Une mobilisation fiscale locale efficace

De manière générale, la mobilisation fiscale désigne tout un processus conçu et mis en œuvre pour recouvrer les taxes et impôts locaux créés par les lois. C'est donc un mode d'opérationnalisation des compétences légales conféré aux institutions impliquées dans les différentes étapes comprises entre l'identification de la matière imposable (les immeubles) ou du fait générateur de l'impôt (l'activité), jusqu'au recouvrement effectif des recettes fiscales¹⁵⁰⁴. Sur le plan technique, il s'agit d'une nouvelle approche destinée à surmonter les handicaps qui empêchent les administrations locales de profiter du potentiel financier dont elles disposent pour répondre à leur mission¹⁵⁰⁵.

En effet, si la mobilisation de ressources locales propres joue un rôle essentiel pour une politique de décentralisation visant un renforcement du budget des collectivités territoriales¹⁵⁰⁶, en Haïti, elle reste un enjeu de taille dans l'organisation des finances publiques locales et constitue un handicap au développement des actions financières des autorités locales.

Ainsi, dans le contexte actuel où les structures territoriales sont faiblement représentées du point de vue fiscal, une mobilisation fiscale efficace est nécessaire et doit être vue comme une véritable réforme technique, politique et administrative au niveau des collectivités municipales.

¹⁵⁰⁴ USAID | Haïti / LOKAL+, *La mobilisation fiscale communale : Aide-mémoire*, Port-au-Prince, juin 2011, p.2

¹⁵⁰⁵ André Lafontant Joseph, *Finances Locales : Guide de la mobilisation fiscale communale*, Op.cit., p.73

¹⁵⁰⁶ Gérard Chambas et al., *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*, juin 2007, p.4

Pour assurer la réussite et l'efficacité de cette politique dans les territoires, les acteurs locaux doivent se responsabiliser. Plusieurs auteurs¹⁵⁰⁷, dans un travail réalisé sur la mobilisation fiscale à l'échelle des communes d'Haïti, ont pu estimer que l'implication des dirigeants territoriaux dans un tel processus pourrait faciliter la redynamisation du cadre de gestion des ressources fiscales locales.

En effet, les élus locaux jouent un rôle essentiel dans la mobilisation fiscale et sont au centre de la gouvernance des plans et budgets locaux, avec une obligation de rendre compte de leur gestion auprès de la population locale. Cela nécessite l'élaboration des outils de communication et de sensibilisation des contribuables. Cette démarche est d'une importance capitale car, du point de vue social et politique, lorsque l'organisation des finances publiques se traduit par des mécanismes de consentement à l'impôt, un degré de transparence sur les comptes ou un contrôle sur les dépenses, elle va de pair avec la démocratie¹⁵⁰⁸.

Par la suite, cette opération implique la mise en place d'une structure capable de démontrer une valeur à la communauté sous forme de services publics ou de projets.

Sachant que, le succès et la viabilité de la mobilisation fiscale requièrent le développement de systèmes et le renforcement de compétences qui font défaut à l'échelle locale. C'est ce que pense d'ailleurs certains auteurs, estimant que la mobilisation d'une fiscalité de masse exige des moyens humains importants, des équipements pour gérer de grandes masses d'information et enfin la constitution de réseaux administratifs de proximité¹⁵⁰⁹.

Enfin, la mobilisation fiscale requiert un partage d'information systématique entre les administrations locales et certaines institutions de l'État, notamment la DGI et la DCT en étant indispensable pour l'institutionnalisation d'un plan global de réforme de la fiscalité locale. C'est également un moyen de renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales. Comme cela a pu être souligné : une ville qui prend des dispositions nécessaires pour s'assurer une marge de manœuvre en matière de suivi de la mobilisation des ressources

¹⁵⁰⁷ Pascal Lavoie et al., *La mobilisation fiscale à l'échelle des communes haïtiennes: Un exercice au cœur de la démocratie et du développement local*, Op.cit

¹⁵⁰⁸ Isabelle Flahault (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Op.cit., p.9

¹⁵⁰⁹ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.218

fiscales, consolidera davantage son autonomie financière¹⁵¹⁰. De manière plus générale, l'amélioration des finances locales et de leur gestion s'insèrent dans un cadre de modernisation du système de mobilisation des ressources et de diversification des sources de financement¹⁵¹¹.

En réalité, l'effectivité d'une vraie mobilisation fiscale au niveau des collectivités territoriales dépendra très largement de l'évolution des facteurs liés à l'environnement et en particulier à l'aménagement du territoire. En effet, l'aménagement du territoire est un acte politique de puissance publique destiné à assurer la cohésion des politiques publiques et à servir de cadre d'orientations et de stratégies d'action aux politiques territoriales et aux interventions de l'État et des collectivités territoriales¹⁵¹². Au niveau local en particulier, il joue un rôle important dans l'implantation des infrastructures, des biens et services publics, mais aussi dans la création d'un environnement favorable au développement économique local¹⁵¹³.

En matière de développement territorial, il existe une relation très étroite entre l'aménagement du territoire et la fiscalité locale ou en tout cas les finances locales. C'est en tout cas ce que démontrent très clairement certains auteurs tels Jean-Pierre Cossin, Michel Bouvier ou encore Gil Desmoulin. Pour Jean-Pierre Cossin, la fiscalité locale est par nature un élément essentiel de l'aménagement du territoire. En ce sens, elle exprime les choix de gestion des élus et doit répondre aux besoins des collectivités qui sont différents et qui dépendent de son importance, de la composition de sa population, de la situation économique et de son évolution sur une longue période¹⁵¹⁴. Gil Desmoulin et Gilbert Meyer, bien qu'ils généralisent la question, ne le contredisent pas. Pour eux, les finances locales sont devenues le principal moteur de l'aménagement du territoire¹⁵¹⁵. Michel Bouvier, quant à lui, estime que la notion d'aménagement du territoire, fait aujourd'hui partie intégrante des objectifs des

¹⁵¹⁰ Danièle Bordeleau (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Op.cit., p.60

¹⁵¹¹ Ibid., p.121

¹⁵¹² Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti (PARGEP), *Aménagement du territoire, enjeux, gouvernance et reconstruction*, [s.d], pp.4-5

¹⁵¹³ Commissariat Général du Plan, *Economie et territoires : Rapport des groupes présidés par Joël Bourdin, Jacques Boyon et Adrien Zeller*, La Documentation française, Paris, France, 1997, p.13

¹⁵¹⁴ Jean-Pierre Cossin, *Fiscalité et aménagement du territoire*, In : Michel Bouvier (dir.) *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, Op.cit., p.163

¹⁵¹⁵ Gil Desmoulin, *Leçons des finances publiques*, Op.cit., p.237 et Gilbert Meyer, *Développement durable et finances locales*, Op.cit., p.162

finances locales¹⁵¹⁶. Pour l'auteur, conçu rationnellement comme relevant de l'État, l'aménagement du territoire est devenu, au moins pour partie, le fait des collectivités territoriales puisque celles-ci conduisent leurs propres politiques d'aménagement dans lesquelles il faut inclure celles relatives au développement économique¹⁵¹⁷.

En Haïti, une mobilisation efficace des recettes fiscales locales et en particulier celles tirées de la CFPB, la patente ou du permis de construire, considérés comme les sources de revenu les plus prometteuses pour les administrations locales, apparaît très incertaine. En effet, la question de l'aménagement du territoire reste l'un des enjeux fondamentaux de développement du pays. Très concrètement, le territoire haïtien souffre d'un énorme déficit d'aménagement¹⁵¹⁸ et la mise en place d'une politique nationale cohérente d'aménagement du territoire clairement définie et acceptée par tous n'est pas au centre des sujets intéressant les pouvoirs politiques¹⁵¹⁹.

Ainsi, l'objectif d'une meilleure collecte des ressources locales, nécessite d'une part, une mobilisation fiscale à la fois efficace et intégrée à l'intérieur « d'une politique d'aménagement du territoire bien définie »¹⁵²⁰ et d'autre part, le développement des technologies de l'information de la communication dans les administrations publiques locales.

¹⁵¹⁶ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 15^e éditions, Op.cit., p.19

¹⁵¹⁷ Ibid

¹⁵¹⁸ Samuel Pierre, Haïti : *un territoire à aménager, un environnement à régénérer*, Haïti Perspectives, vol. 2 • no 2 • Été 2013, p.3

¹⁵¹⁹ Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti (PARGEP), *Aménagement du territoire, enjeux, gouvernance et reconstruction*, Op.cit., p.1

¹⁵²⁰ A cet effet, les autorités publiques nationales et locales doivent intervenir et freiner l'urbanisation sauvage dont les villes sont l'objet, par la conception et le respect d'un schéma d'aménagement et de développement territorial.

B.- Le développement des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques locales

Sans rentrer dans la complexité de certaines études¹⁵²¹ menées et présentées par certains experts en technologies de l'information et de la communication (TIC), la mondialisation et l'essor des technologies de l'information ont provoqué aujourd'hui des changements de comportements et de situations auxquelles les collectivités locales sont directement confrontées du fait de la décentralisation¹⁵²². Pour Jean-Yves Prax, ce développement, accentué par une forte demande de biens collectifs, conforte les attentes de qualité globale des services (simplicité, rapidité, productivité, traitement personnalisé...) et impacte particulièrement les modes d'intervention et de régulation de l'administration territoriale¹⁵²³.

En effet, selon une définition classique, les technologies de l'information et de la communication (TIC) désignent tout ce qui relève des techniques utilisées dans le traitement et la transmission des informations, notamment l'informatique, l'internet et les télécommunications¹⁵²⁴. Autrement dit, les TIC regroupent l'ensemble des outils mis en place pour manipuler, produire, faire circuler et permettre une meilleure diffusion de l'information¹⁵²⁵.

En clair, dans le domaine de développement territorial, la contribution des TIC dans la redynamisation des actions des collectivités territoriales est importante, tant au niveau de la manipulation et la dématérialisation des données, de la maîtrise et de la conservation de l'information que de la réduction des distances spatiales.

¹⁵²¹ Voir par exemple Jean-Baptiste Le Corf, *Communication territoriale et technologies numériques : bilan provisoire et perspectives de recherche*, dans *Revue Marketing Territorial*, printemps 2018, Taoufik BenKaraache et al., *Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et développement du territoire*, 2016, Nathalie Bertrand, *Technologies d'information et de communication : quel rôle dans les dynamiques territoriales de développement ?*, Armand Colin | « Revue d'Économie Régionale & Urbaine » 2001/1 février | pages 135 à 152

¹⁵²² Serge Huteau, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Op.cit., p.27

¹⁵²³ Jean-Yves Prax, *Le management public territorial à l'ère des réseaux*, Op.cit., p.53

¹⁵²⁴ Taoufik BenKaraache et al., *Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et développement du territoire*, Op.cit., p.3

¹⁵²⁵ Ibid

Au niveau de certains États développés comme la France, le développement des outils technologiques semble intégrer l'ensemble des activités menées par les autorités locales. Comme tous les domaines de l'action publique locale, les TIC sont regardées en termes de transversalité et d'exigences techniques¹⁵²⁶. Elles contribuent à médiatiser la notion de développement local¹⁵²⁷ et constituent à proprement parler un moyen d'action qui peut être utilisé à des fins extrêmement diverses, notamment d'ordre économique, social ou encore culturel¹⁵²⁸. En Haïti, ce phénomène est peu développé. Cela peut s'expliquer par les spécificités des collectivités territoriales : faiblesse des structures administratives et techniques, manque de ressources financières, carence en ressources humaines qualifiée, entre autres.

Aujourd'hui, les administrations locales haïtiennes doivent s'adapter aux changements, c'est-à-dire intégrer et développer les technologies de l'information et de la communication aux fins de gestion territoriale. Comme l'a précédemment souligné Frédéric G. Chéry, le pouvoir local doit devenir à un acteur associé au changement technologique et social¹⁵²⁹. En développant ce dispositif dans leur administration, les autorités locales pourront faire face à certains défis liés au système de gestion des structures locales et en particulier au niveau de l'information du public et de la conservation des informations.

En ce qui concerne les méthodes utilisées pour informer les citoyens, usagers et contribuables, les structures organisationnelles locales doivent réorganiser leur politique d'information et de communication, en développant un système qui soit accessible au public. En utilisant les outils technologiques, elles deviendront plus efficaces tant sur le plan de la modernisation qu'au niveau de la transparence fiscale et financière.

En effet, un système d'information efficace est la garantie d'une modernisation certaine de l'administration locale, avec comme objectif, une efficacité accrue de l'action des

¹⁵²⁶ Roxane Joyeux, *L'appropriation des technologies de l'information et de la communication par l'action publique locale : La dynamique toulousaine*, Mémoire professionnelle, Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 2014, p.53

¹⁵²⁷ Philippe Bouquillion et Isabelle Paillart, *Techniques d'information et de communication et développement des territoires : vers de nouveaux rapports entre l'état et les collectivités territoriales ?*, Études de communication, 26 | 2003

¹⁵²⁸ Roxane Joyeux, *L'appropriation des technologies de l'information et de la communication par l'action publique locale : La dynamique toulousaine*, Op.cit., p.53

¹⁵²⁹ Frédéric G. Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., p.166

collectivités territoriales et, par voie de conséquence, une amélioration des services rendus aux usagers¹⁵³⁰. Il est également essentiel que le contribuable fasse l'objet d'une bonne information sur l'impôt qu'il doit payer et sur les dépenses engagées par les collectivités locales. Cela est indispensable pour créer les conditions d'un développement du civisme fiscal¹⁵³¹. Et enfin, l'accès à une meilleure information ou une plus grande transparence de l'utilisation des recettes collectées devrait favoriser la mobilisation de ressources locales propres au niveau des collectivités décentralisées et donc renforcer le niveau des ressources publiques globales¹⁵³².

Quant à la politique de conservation des informations, les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont nécessaires pour assurer l'organisation des archives, la pérennité des informations, sa conservation et sa communication en temps voulu. Comme le souligne certains auteurs : les TIC permettent une automatisation des procédés de collecte et de traitement de l'information et facilitent sa conservation et sa mémorisation¹⁵³³. Dans ce cadre-là et en ce qui concerne les activités de pilotage et d'organisation administrative des institutions territoriales en Haïti, le développement des TIC constituera un dispositif essentiel dans la conservation des informations. Pour Frédéric G. Chéry, l'intégration des TIC dans les administrations locales répondra à un double objectif: améliorer la culture de gestion et les compétences des acteurs locaux, par la collecte, la disponibilité des informations indispensables à l'avancement des collectivités territoriales et éviter tout désorganisation et paralysie de l'appareil administratif local lors des transitions entre les mandats des maires sortant et nouvellement élus¹⁵³⁴. En outre, ce développement devrait faciliter la circulation des informations aux dirigeants locaux et aux acteurs socio-économiques locaux lors de leur prise de décision.

¹⁵³⁰ Mahrez Zahed, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, Op.cit., 116

¹⁵³¹ Gérard Chambas (dir.), *Mobiliser des ressources locales en Afrique Subsaharienne*, Op.cit., p.3

¹⁵³² Ibid., p.4

¹⁵³³ Taoufik BenKaraache et al., *Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et développement du territoire*, Op.cit., p.4

¹⁵³⁴ Frédéric Gérald Chéry, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Op.cit., pp.138-139

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Au vu de la situation financière actuelle des collectivités territoriales, la recherche d'une structure fiscale et financière au service de l'administration locale est aujourd'hui indispensable.

Les fondements de cette exigence doivent être pensés à un double niveau. Dans un premier temps, il faut identifier les déterminants de la mise en œuvre de la recherche par la nécessité d'un nouveau cadrage du système des dépenses locales et afin de garantir l'autonomie financière des collectivités locales. Dans un second temps, les autorités publiques doivent créer, expérimenter et institutionnaliser certains outils au niveau local et en particulier une commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales, et d'autres dispositifs de financement spécifique.

Par ailleurs, la recherche d'un système financier et fiscal local adapté, doit être aussi construit sur une fiscalité locale réorganisée en adéquation avec les compétences des institutions infra étatiques. A ce stade, deux politiques doivent être mises à en œuvre : la refonte de la fiscalité locale par l'actualisation des textes qui l'organisent et la recherche et l'exploitation de nouvelles ressources pour les collectivités territoriales. Il faut aussi garantir une meilleure collecte des ressources locales par une mobilisation fiscale efficace et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

CONCLUSION DU TITRE 2

In fine, la refondation du droit des finances publiques locales ne peut pas se concevoir en dehors d'une politique de restructuration budgétaire et financière. Cette politique de restructuration passe par la maîtrise des interventions de la communauté internationale et la recherche d'une structure fiscale et financière au service des collectivités territoriales, dont les principaux objectifs consisteraient à encadrer les actions des acteurs internationaux qui restent des partenaires indissociables de l'État, d'une part et reconstruire le système fiscal des organismes territoriaux en fonction des exigences liées au développement de l'action locale, d'autre part.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La refondation des finances publiques locales par la recherche d'un modèle adapté qui est proposée dans cette partie du travail, est déclinée autour d'un projet de transformation institutionnelle et d'une politique de restructuration budgétaire et financière globale. Substantiellement inapproprié, le cadre institutionnel de la décentralisation territoriale et des collectivités locales doit être renforcé. Pour se faire, la modernisation des institutions et de l'administration publiques ainsi que la redéfinition du management public local sont indispensables. Parallèlement, la maîtrise des interventions budgétaires et financières de la communauté internationale et la recherche d'une structure fiscale et financière au service des collectivités territoriales doivent être au cœur de la politique de restructuration.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au moment de conclure cette recherche sur la refondation du droit des finances publiques locales en Haïti, il apparaît nécessaire de faire un rappel de la situation financière des collectivités infra étatiques qui combinera à leur situation socio-économique, politique et administratif et, à nouveau, de présenter les moyens de sa refondation par la recherche d'un modèle adapté.

En réalité, en examinant le fonctionnement des administrations locales composées des départements, des communes et des sections communales, on s'aperçoit que le droit des finances locales ou en tout cas le principe de libre administration et de l'autonomie locale apparaît de plus en plus consacré par la loi.

Dès le début des années 1843 jusqu'en 1950, des périodes de recul et d'avancement ont été observées dans l'organisation politique, administrative et financière des entités locales. Mais, il a fallu attendre la réforme constitutionnelle et décentralisatrice de 1987 pour aboutir véritablement à un système territorial évolué et réorganisé. A travers ce système, le législateur répond à une nécessité de restructurer l'État en facilitant les collectivités territoriales, nouvellement créées, à s'auto développer.

Cependant, 34 après l'adoption de la Constitution du 29 mars 1987, amendée le 9 mai 2011, les pouvoirs locaux, alors même qu'ils sont habilités, au regard des dispositions constitutionnelles et des lois, à prendre des décisions au profit de la population locale, restent aujourd'hui très éloignés de leur missions en raison notamment de leur faiblesse financière.

En effet, cette recherche nous amène à constater que le cadre juridique consacré aux collectivités territoriales, notamment dans le domaine de la libre administration et de l'autonomie locale, apparaît peu développé car les dispositions constitutionnelles relatives à ce sujet sont très limitées et les textes de loi et les décrets notamment les 5 décrets présidentiels du 1^{er} février 2006 portant sur l'organisation de la décentralisation et le développement des collectivités territoriales ne pas sont mis en application.

Au plan financier en particulier, les règles constitutives des finances locales sont des défis pour les organismes territoriaux, eu égard les compétences et les lourdes responsabilités qu'elles détiennent. Certes, les collectivités décentralisées sont devenues des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière. De surcroît, le

décret du 15 janvier 1988 portant sur les recettes des collectivités territoriales, la loi du 20 août 1996 établissant la Contribution au fonds de gestion et développement des collectivités territoriales (CFGDCT), le décret du 1^{er} février 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales ou encore celui fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale publié dans le journal *Le Moniteur* le 13 juin 2006, sont venus renforcer le pouvoir financier des entités locales, en leur attribuant un certain nombre de compétences fiscales et financières.

Nonobstant, la réalité financière des pouvoirs locaux est cruelle. Les dispositifs juridiques portant l'organisation et le fonctionnement financier de ces derniers restent ambigus et sans effets majeurs alors que dans d'autres États comme par exemple certains pays en développement du continent africain (Ethiopie, Rwanda, Cameroun...) ayant les mêmes caractéristiques qu'Haïti, la question des finances locales est devenue l'un des axes prioritaires de la réforme des États et semble s'inscrire dans une vision tendant à améliorer l'efficacité de l'action publique.

Or, les collectivités territoriales haïtiennes sont devenues inactives en dépit de la diversité des compétences dont elles disposent, pour fournir des « services sociaux »¹⁵³⁵ à la population locale, prendre des initiatives en vue de favoriser le développement de « l'économie locale »¹⁵³⁶ ou construire des infrastructures destinées au service public.

Quant à l'organisation politique, administrative et quantitative des finances locales, l'étude a montré par ailleurs que les administrations locales étaient confrontées à des difficultés d'une gravité exceptionnelle. En effet, les collectivités locales décentralisées n'ont qu'une autonomie apparente. En matière de décision, leur pouvoir est strictement contrôlé et limité, d'autant plus que ce sont des démarches théoriques qui s'imposent lorsqu'il s'agit de parler de libre administration et de l'autonomie des structures locales.

Au plan quantitatif, si le droit des collectivités territoriales de pouvoir disposer des ressources financières propres et suffisantes est une condition essentielle de l'autonomie locale, en Haïti, le paysage financier public s'avère très dégradé. De plus, au plan fiscal, les résultats de cette recherche montrent que les législations relatives aux taxes et impôts locaux sont obsolètes. En

¹⁵³⁵ Voir (supra), Première partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1

¹⁵³⁶ Ibid

conséquence, les administrations locales n'ont ni les ressources financières propres suffisantes ni la maîtrise de leur capacité fiscale. Pour la Banque mondiale, dans un rapport d'étude publié en 2018 sur les « villes haïtiennes »¹⁵³⁷, en collectant 1,7% des recettes propres contre 24% pour les collectivités locales colombiennes et 18% pour le Brésil, les collectivités décentralisées d'Haïti sont les plus pauvres au niveau des pays de la Région Amérique latine et des Caraïbes en matière fiscale.

Par ailleurs, si ce contexte financier et fiscal local défavorisant entraîne pour les organismes publics locaux le recours aux ressources externes, les dotations budgétaires de l'État sont en revanche peu significatives, d'autant plus que l'État se désengage de plus en plus dans le financement des actions locales. Avec un budget national qui reste en dessous du seuil des pays de la région Amérique latine et des Caraïbes et même en dessous du budget de l'éducation de la République Dominicaine, l'État haïtien ne peut plus répondre aux multiples problèmes du pays, voire d'assumer le financement des collectivités locales. Même s'ils peuvent constituer une solution ponctuelle, les apports financiers en provenance des PPP, des coopérations décentralisées ou de certains partenaires internationaux de développement sont inefficaces et ne permettent pas aux autorités locales d'assurer les services publics.

L'environnement financier des collectivités territoriales est donc notoirement dépassé. De ce fait, elles n'arrivent pas à contribuer efficacement au développement de l'action publique. Aussi, les structures financières des administrations locales doivent-elles être refondées à travers notamment une analyse des mutations politique, administrative et technique de l'État et des collectivités territoriales. Ainsi, deux démarches doivent être adoptées.

La première consiste à procéder à des réformes institutionnelles au niveau de l'État ainsi qu'au niveau des collectivités territoriales. Aujourd'hui et dans le contexte d'Haïti, il est de plus en plus admis que la complexité des finances locales ou en tout cas de la libre administration et de l'autonomie locale rejoint, pour certaines de ses caractéristiques, la problématique de la modernisation des institutions et de l'administration publique, ainsi que des pratiques managériales dans les organisations territoriales décentralisées.

Il convient tout d'abord de réorganiser les grands pouvoirs de l'État (notamment le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif) ayant des interactions directes avec les collectivités

¹⁵³⁷ Ici le concept ville est synonyme de municipalité

territoriales, car la responsabilisation de ces pouvoirs se heurte à l'état actuel des affaires locales. Ensuite, après avoir redynamisé les pouvoirs des administrations locales tant au plan politique, administratif que financier, il sera question de redéfinir le rôle des services de proximité de l'État (les services déconcentrés) aux côtés des acteurs territoriaux par une déconcentration juridiquement et matériellement consacrée.

Enfin, l'évolution de cette modernisation devra être observée dans la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la corruption. Selon les données de l'ONG Transparency International¹⁵³⁸, Haïti est à la fois le pays le plus corrompu au niveau de l'Amérique et des Caraïbes et l'un des plus corrompu du monde. Par conséquent, le développement d'une telle politique permettra aux pouvoirs publics nationaux et locaux de consacrer les dépenses publiques aux services de la population. Cela permettra également de rationaliser les décisions publiques, d'intégrer des services pour promouvoir le développement socio-économique, tout en mettant en place une fonction de contrôle et de performance basée sur les résultats au sein de l'administration publique.

Tout cela doit s'accompagner d'une politique de redéfinition du système de management appliqué dans les administrations territoriales. En effet, cette recherche a permis de constater qu'il existe un déficit d'articulation entre les normes, les valeurs et les compétences au niveau des administrations locales dont les manifestations se traduisent par un déficit de professionnalisme des responsables locaux, une situation précaire des personnels territoriaux, ainsi que des contraintes à la fois institutionnelle, administrative et politique.

Dans cette perspective, la situation managériale dans le secteur public local devra être maîtrisée. Pour y parvenir, il est urgent de déployer une culture managériale dans les administrations locales. Cela passera par la mise en œuvre du droit de la fonction publique territoriale à travers notamment le décret du 1^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics.

De la même manière que d'autres États décentralisés comme la France, à travers ce décret, le Président provisoire de la République (2004-2006), Monsieur Boniface Alexandre, a offert aux pouvoirs locaux un appui indispensable à l'accomplissement de leurs missions de service public. Ainsi, la mise en œuvre de ce dispositif apparaît comme un impératif afin de garantir

¹⁵³⁸ Voir supra, Deuxième partie, titre 1, chapitre 1, section 2

les bonnes pratiques managériales dans les structures territoriales décentralisées. Ce qui facilitera le développement d'une culture de management orientée autour d'une responsabilité liée à l'organisation des emplois et d'un système de carrière dans la fonction publique territoriale et au développement d'un management participatif citoyen.

Quant à la seconde démarche, elle poursuit un objectif très particulier, celui d'une restructuration budgétaire et financière globale. Dans un premier temps, elle devra être orientée vers la maîtrise des interventions notamment financières de la communauté internationale qui participe très largement au financement des actions publiques nationales et locales en Haïti. Dans un second temps, il sera question de rechercher une structure fiscale et financière adaptée à la situation des collectivités décentralisées.

En effet, au sein de l'Amérique et des Caraïbes, Haïti est le pays le plus assisté budgétairement et financièrement par la communauté internationale et les partenaires étrangers sont considérés comme les premiers financeurs de programmes ou de projets publics tant au niveau national qu'au niveau local.

Cependant, il importe de souligner qu'au-delà du soutien des bailleurs de fonds à l'égard de l'État, la question de l'encadrement de leurs interventions figure depuis des dizaines d'années au cœur des débats publics. Les méthodes utilisées par les partenaires de développement ou les acteurs internationaux suscitent de nombreuses interrogations quant à l'existence de transparence dans leurs appuis financiers et budgétaires, ainsi qu'à la cohérence de leur politique. D'ailleurs, plusieurs études ont démontré que les fonds attribués par certains États ou organismes étrangers ont peu d'impact sur la situation du pays et sont souvent détournés par ces mêmes acteurs internationaux.

Au regard de cette situation, de nouveaux principes d'intervention devront être développés par l'État afin d'orienter, d'encadrer et de maîtriser les actions financières et budgétaires de la communauté internationale. Cela doit par ailleurs se combiner avec la transformation de l'État par l'institutionnalisation de nouveaux rapports socio-économiques et politiques susceptibles de déboucher à un développement durable intégré. Sur le plan technique, il s'agira de développer des mécanismes de canalisation des aides en mettant en places des outils de contrôle et de suivi des interventions des donateurs étrangers.

Quant à la structure fiscale et financière des collectivités territoriales, cette recherche justifie la nécessité de la restructurer. Cette exigence est liée, d'une part, par l'obligation de

réorganiser le système des dépenses des administrations locales et de renforcer leur autonomie financière et, d'autre part, par la nécessité de construire de nouveaux dispositifs susceptibles de reformer les finances locales et de financer spécifiquement les actions locales. Par ailleurs, la recherche d'une structure fiscale et financière au service du secteur public local doit amener les pouvoirs publics à réformer le système fiscal des collectivités territoriales. Cela passera tout d'abord par la refonte de la fiscalité locale qui conduira à l'actualisation du corpus juridique relatif à la fiscalité locale et à la recherche et l'exploitation de nouvelles ressources. Ensuite, il conviendra de garantir une meilleure collecte des ressources locales en assurant une mobilisation fiscale locale efficace et le développement des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques locales.

Toutefois, si la mise en œuvre de ces perspectives est de la responsabilité des décideurs de l'État, il convient tout de même de s'interroger sur l'évolution de la gouvernance du pays car la situation d'Haïti est très inquiétante et celle des collectivités territoriales est de plus en plus dégradée. Haïti est traversé par une crise socio-économique et politique profonde et semble « au bord de l'explosion »¹⁵³⁹.

Au plan socio-économique, la crise actuelle qui sévit dans le pays présente un défi majeur à la fois pour l'État central et les administrations locales. Alors même que les données démographiques¹⁵⁴⁰ confirment une forte croissance de la population, en passant de 11,12 millions d'habitants en 2018 à 16 millions d'ici 2030, la situation socio-économique du pays reste très préoccupante. Plus de 84% de la population vivent dans l'extrême pauvreté et sont inégalement réparties sur l'ensemble des territoires locaux. A cela s'ajoute une situation environnementale de plus en plus désastreuse. En effet, Haïti est un pays extrêmement vulnérable aux catastrophes naturelles : tremblements de terre¹⁵⁴¹, cyclones (ouragans)¹⁵⁴² ou

¹⁵³⁹ Pour reprendre une partie du titre d'un article publié par le journal *Le Monde* en date du 6 février 2021 sur la situation d'Haïti. Ref : https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/06/violences-et-crise-constitutionnelle-haiti-au-bord-de-l-explosion_6069026_3210.html

¹⁵⁴⁰ IHSI, *Statistiques démographiques et sociales* [s.d]

¹⁵⁴¹ Pour rappel, le terrible tremblement qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010, dont les séquelles sont encore visibles, a causé la mort de plus de 250 000 000 personnes et a fait plusieurs centaines de milliers de victimes en détruisant des milliers de bâtiments.

¹⁵⁴² On peut prendre comme exemple ici le puissant *ouragan Matthew* qui a frappé, en octobre 2016, les départementales de l'Ouest, du Sud, du Sud-Est, de la Grande Anse, des Nippes et du Nord-Ouest. Ce cyclone a fait des centaines de morts et plus de 1.2 millions de sinistrés. Au total, ce sont plus de 60 communes et donc

inondations, qui provoquent souvent de graves conséquences socio-économiques et financières sur le fonctionnement de l'État et la vie des entités décentralisées.

En réalité, si les pouvoirs locaux doivent se préparer davantage pour répondre aux besoins socio-économiques de la population locale, il faut cependant s'interroger sur la réalité de leurs moyens financiers. Aujourd'hui, les perspectives de développement socio-économiques d'Haïti sont très incertaines car la situation financière de l'État et des collectivités décentralisées se trouve de plus en plus dégradée.

Au plan politique et démocratique, Haïti évolue dans la dynamique d'une crise constante¹⁵⁴³ et permanente. La situation politique et le contexte démocratique du pays sont aujourd'hui très dégradés. Au niveau institutionnel, cette crise est caractérisée par la non organisation des élections législatives et locales en novembre 2019 et aboutit à un Parlement complètement dysfonctionnel¹⁵⁴⁴ et des administrations locales sans personnels politiques élus.

Depuis la quasi disparition du Parlement, la gouvernance du pays se fait désormais par décret. A travers un ensemble de dispositifs juridiques (décrets, arrêtés...) pris de manière unilatérale et fort souvent contradictoires avec la Constitution du 29 mars 1987 amendée¹⁵⁴⁵ le chef de l'État s'impose comme un véritable autocrate et fragilise toutes les institutions de la République y compris les organismes locaux déjà grandement marginalisés.

Cette crise socio-économique et politique que traverse le pays depuis 2018 vient aujourd'hui d'être combinée avec une crise constitutionnelle concernant la fin ou non du mandat

environ 250 sections communales qui ont été affectées. De surcroît, les pertes et dommages causés par cet évènement naturel sont évalués à plus de 31% du PIB en 2015.

¹⁵⁴³ Joram Vixamar, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Op.cit., p.468

¹⁵⁴⁴ En effet, depuis le 13 janvier 2020 le pouvoir législatif est déserté en raison de la fin du mandat des députés et des 2/3 (20 sénateurs sur 30) du sénat. En réalité, si les 10 sénateurs restant en poste font état de leur présence dans les débats publics, leur pouvoir est fictif.

¹⁵⁴⁵ C'est le cas par exemple du décret portant création du Comité Consultatif Indépendant pour l'élaboration du projet de la Nouvelle Constitution, publié dans Le Moniteur du 29 octobre 2020 numéro spécial n° 34 (en contradiction avec la Constitution en son article 284-3), du décret fixant les conditions dans lesquelles la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif donne un avis consultatif sollicité sur les questions relatives à la législation sur les finances publiques ainsi que sur les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier ou commercial auxquels l'État est partie et modifiant certaines dispositions du décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'administration centrale de l'État, publié dans Le Moniteur du 6 novembre 2020 numéro spécial n° 35 (en contradiction avec la Constitution en ses articles 200 à 200.4) ou encore d'un ensemble d'arrêtés nommant des commissions municipales en lieu et place des élus au niveau des collectivités communales.

constitutionnelle du Président Jovenel Moïse depuis le 7 février 2021. Élu Président de la République le 20 novembre 2016 et investi dans sa fonction le 7 février 2017, Jovenel Moïse a donc démarré son mandat constitutionnel de 5 ans. Ainsi, lui et ses alliés considèrent et affirment que son mandat constitutionnel prendra fin le 7 février 2022, car selon l'article 134.1 de la Constitution du 29 mars 1987 amendée, « la durée du mandat présidentiel est cinq (5) ans. Cette période commence et se termine le 7 février, suivant la date des élections »¹⁵⁴⁶.

Cependant, pour ses adversaires politiques (l'opposition politique), certaines instances¹⁵⁴⁷ de la vie nationale et une très grande majorité de la population, en se basant sur les articles 134-2 alinéa 2 de la Constitution et 239 du décret électoral de 2015, le mandat constitutionnel du chef de l'État a pris fin depuis le 7 février 2021. Cet article constitutionnel précise que : « le Président élu entre en fonction le 7 février suivant la date de son élection. Au cas où le scrutin ne peut avoir lieu avant le 7 février, le Président élu entre en fonction immédiatement après la validation du scrutin et son mandat est censé avoir commencé le 7 février de l'année de l'élection »¹⁵⁴⁸. Quant à l'article 239 du décret électoral, il précise qu' : « afin d'harmoniser le temps constitutionnel et le temps électoral, à l'occasion d'élections organisées en dehors du temps constitutionnel, pour quelque raison que ce soit, le mandat du Président de la République prend fin obligatoirement le 7 février de la cinquième année de son mandat quelle que soit la date de son entrée en fonction »¹⁵⁴⁹. A la lumière de ces dispositions, le mandat du Président a été commencé le 7 février 2016 même s'il a été élu le 20 novembre 2016¹⁵⁵⁰.

¹⁵⁴⁶ Art.134.1, Const. du 29 mars 1987 amendée le 9 mai 2011

¹⁵⁴⁷ A travers des résolutions ou notes rendues publiques bien avant le 7 février, ces instances ont pris position pour acter la fin du mandat du président. C'est le cas par exemple de la Fédération des barreaux d'Haïti (Résolution adoptée le 31 janvier 2021), de l'église catholique à travers de la Conférence des évêques d'Haïti connue sous le nom de Conférence épiscopale d'Haïti (Note publiée le 2 février 2021). C'est aussi le cas du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (Résolution rendue publique le 6 février 2021), l'organe par excellence du système judiciaire haïtien, qui a constaté la fin du mandat du président Jovenel Moïse.

¹⁵⁴⁸ Art.134.2 alinéa 2, Const. du 29 mars 1987 amendée le 9 mai 2011

¹⁵⁴⁹ Art. 239 du décret électoral du 2 mars 2015, Le Moniteur n° 1 en date du 2 mars 2015

¹⁵⁵⁰ Au regard de cette situation, Jovenel Moïse est actuellement considéré comme un président de facto qui occupe la fonction présidentielle de manière illégale, d'autant plus que l'article 134-3 de ladite Constitution précise que « le Président de la République ne peut bénéficier de prolongation de mandat ».

Aujourd'hui, la situation politique du pays est très tendue¹⁵⁵¹ et apparaît de plus en plus difficile ; cela n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des institutions territoriales décentralisées. Les élections ne sont toujours pas organisées et le renouvellement général des personnels politiques se fait toujours attendre. En conséquence, de la même manière que d'autres institutions comme le Parlement, les collectivités territoriales vivent dans une instabilité politique permanente: absence de conseils locaux et d'assemblées locales.

Certes, la transition démocratique instaurée par la Constitution du 29 mars 1987 a facilité la reconfiguration du paysage institutionnel de l'État. Au niveau local, elle s'est caractérisée par la mise en place des collectivités territoriales dotées de l'autonomie politique, administrative et financière. Pour autant, leur situation est très inquiétante.

Cette recherche a montré que l'essentiel du droit des collectivités territoriales en particulier des finances locales, dans le contexte de la décentralisation territoriale haïtienne, est consacré par la loi ; mais il n'est pas suffisamment encadré et développé et, par conséquent, reste contre-productif. Pour parvenir à une territorialisation efficace de l'action publique, les pouvoirs locaux doivent faire l'objet d'un renforcement structurel et permanent non seulement sur le plan juridique, institutionnel, mais aussi et surtout financier. Aujourd'hui, il est un fait certain que l'État et les collectivités décentralisées sont incapables d'assurer le financement des actions publiques.

Au final, il est de la responsabilité des dirigeants et décideurs publics de surmonter les crises systémiques que traverse le pays depuis nombre d'années, l'une des conditions de renouveau pour le développement socio-économique du pays. De plus, ils doivent s'entendre sur la nécessité d'établir des programmes structurés et de renforcer la décentralisation territoriale

¹⁵⁵¹ C'est comme quoi on assiste à une sorte de mise en scène théâtrale. Le président (soi-disant de facto), largement contesté par la population continue d'exercer la fonction présidentielle. Le 7 février 2021, il a affirmé avoir échappé d'un prétendu coup d'État visant à le tuer. Cela a conduit à l'arrestation de plus d'une vingtaine de citoyens dont un juge de la Cour de cassation et une haute fonctionnaire de la police nationale. De leur côté, des partis de l'opposition et des membres de la société civile, très remontés contre le président contesté, Jovenel Moïse, ont nommé le 8 février un juge de la Cour de cassation comme président provisoire de la transition de rupture. Pour contre-attaquer cette décision, le chef de l'État a pris, quelques heures après la décision prise par l'opposition, un arrêté (Le Moniteur n° 9, en date du lundi 8 février 2021) mettant à la retraite trois juges de la Cour de cassation dont celui nommé par l'opposition, alors même que ces juges sont inamovibles suivant les prescrits de l'article 177 de la Constitution de 1987 amendée. En réalité, si la population continue de manifester pour réclamer son départ, le président, lui, il consolide son pouvoir et s'arrange à organiser, en juin 2021, une réforme constitutionnelle (par référendum) autoritaire et illégale, car c'est une démarche interdite par la Constitution haïtienne, en son article 284.3, précisant que : « toute consultation populaire tendant à modifier la Constitution par voie de référendum est formellement interdite ».

instituée par la loi fondamentale de la République, en mettant à la disposition des administrations locales des dispositifs juridiques efficaces et des moyens financiers suffisants pour qu'elles puissent exercer leurs compétences. C'est d'ailleurs ce que préconise cette étude, consacrée à la refondation du droit des finances publiques locales en Haïti, en démontrant notamment la nécessité de réorganiser l'État et redéfinir les pouvoirs politique, administratif et surtout financier des entités infra étatiques. Cela permettra aux entités décentralisées de mieux assurer, aux côtés de l'État, les services publics et de se positionner comme des véritables acteurs de développement.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Tableau présentant la République d’Haïti à travers sa carte géographique

Annexe n°2: Tableau présentant le découpage territorial d’Haïti de 1805 à nos jours

Annexe n°3 : Chronologie des Constitutions et des régimes politiques en Haïti

Annexe n°4 : Quelques extraits de la Constitution du 29 mars 1987 amendée le 9 mai 2011

Annexe n°5 : Un exemple de quelques-uns des arrêts présidentiels nommant les commissions municipales de 2020

Annexe n°6 : Décret publié par le Président Jovenel Moïse enlevant à la CSCCA une bonne partie de son pouvoir de contrôle et la note de clarification et de rappel de la CSCCA à propos dudit décret

Annexe n°7 : Un exemple de présentation de deux budgets locaux

Annexe n°1

Tableau présentant la République d'Haïti à travers sa carte géographique



Note explicative : Haïti est un État situé dans la partie ouest de l'île d'Haïti (ou île d'Hispaniola dans le temps) qu'il partage avec la République Dominicaine (partie est). Il est donc limité à l'est par la République Dominicaine, mais bordé de tous côtés par l'Atlantique et la mer des Caraïbes. Le pays a une superficie de 27 750 km² et comptait plus de 11 000 000 habitants en 2018. Ses langues officielles sont le créole et le français, et sa monnaie, la gourde. Haïti est divisé en dix départements : le Centre, le Nord, le Nord-Est, le Nord-Ouest, l'Artibonite, les Nippes, l'Ouest (où se trouve la Capitale_Port-au-Prince), le Sud, le Sud-Est et la Grande-Anse.

Source : <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amsudant/haiti.htm>

Annexe n°2

Tableau présentant le découpage territorial d'Haïti de 1805 à nos jours

Périodes	Divisions territoriales	Nombre	Dénomination administrative
1805	Divisions militaires	6	Empire d'Haïti
	Arrondissement	12	
1806-1816	Nord et Ouest		Royaume du Nord
	Arrondissements	8	République de l'Ouest
1821	Départements	4	République
	Arrondissements	20	
	Communes	52	
	Quartiers	23	
1843	Départements	6	République
	Arrondissements	17	
	Communes	82	
	Quartiers	29	
1849	Provinces	6	Empire
	Arrondissements	27	
	Communes	82	
	Quartiers	29	
1874	Départements	7	République
	Arrondissements	17	
	Communes	82	
	Quartiers	29	
1950	Départements	5	République
	Arrondissements	27	
	Communes	113	
	Quartiers	31	
	Sections rurales	555	
1971	Départements	29	République
	Arrondissements	27	

	Communes	117	
	Quartiers	39	
	Sections rurales	556	
1976	Départements	9	République
	Arrondissements	35	
	Communes	125	
	Quartiers	60	
	Sections rurales	162	
1978	Départements	9	République
	Arrondissements	41	
	Communes	130	
	Quartiers	60	
	Sections rurales	562	
<u>1982</u>	Le grand Nord		République
	Ouest		
	Sud		
1987 à nos jours	Départements	10	République
	Arrondissements	42	
	Communes	147	
	Quartiers	57	
	Sections communales	575	

Annexe n°3

Chronologie des Constitutions et des régimes politiques en Haïti

Les Constitutions

- 1.- Constitution impériale de 1805 proclamant Jean Jacques Dessalines empereur à vie d'Haïti.
- 2.- Constitution de 1806 élaborée par Alexandre Pétion
- 3.- Constitution républicaine de 1807 écrite pour le régime de Christophe
- 4.- Constitution Royale de 1811 avec Henri Christophe comme roi
- 5.- Constitution républicaine de 1816 révisée. Application des lois par décrets présidentiels avec comme président Alexandre Pétion
- 6.- Constitution de 1843 qui a réinstauré la Constitution de 1816 avec le Président Jean-Baptiste Riché
- 7.- Constitution de 1846
- 8.- Nouvelle Constitution impériale de 1849 avec Faustin Soulouque comme Président
- 9.- Constitution du 14 juin 1867, suspendue en 1868 et rétablie en 1870
- 10.- Constitution de 1874, choix des membres du sénat sur une liste envoyée au gouvernement. Avec cette Constitution, le pouvoir exécutif a le pouvoir de dissoudre les Chambres et de créer un Conseil d'État
- 11.- Constitution de la République d'Haïti de 1881, ratifiée par le plébiscite du 2 juin 1881
- 12.- Constitution de 1879
- 13.- Constitution de 1902
- 14.- Constitution de 1918 préparée par les États-Unis (mettant Haïti sous l'occupation à partir de 1915) adoptée par plébiscite
- 15.- Constitution de 1932 et rétablie en 1942
- 16.- Constitution autoritaire (anti-démocratique) de 1935 préparée par Sténio Vincent
- 17.- Constitution de 1946 du Président Dumarsais Estimé
- 19.- Constitution de 1957
- 20.- Constitution de 1964 permettant à François Duvalier de devenir président à vie
- 21.- Constitution de 1971 consacrant le pouvoir familial et transmettant le pouvoir à Jean-Claude Duvalier
- 22.- Constitution de 1983
- 23.- Constitution du 29 mars 1987 (actuelle en vigueur) adoptée par Referendum et amendée le 9 mai 2011

Source : *Deux siècles de constitutions haïtiennes, 1801-2011 : compilation*, Les Editions Fardin, Port-au-Prince, Haïti, 2011

Les régimes politiques d'Haïti de 1804 à nos jours

1.- Jean-Jacques Dessalines

Naissance : 20 septembre 1758

Premier Chef d'État haïtien

Gouverneur général à vie du 1^{er} janvier 1804 au 8 octobre 1804

Empereur du 8 octobre 1804 au 17 octobre 1806

Régime : monarchie absolue

Décès : 17 octobre 1806 (assassinat)

2.- Henri Christophe

Naissance : 6 octobre 1767

Premier magistrat de l'État haïtien (Nord) du 17 février 1807 au 2 juin 1811

Roi du Royaume d'Haïti (Nord) du 2 juin 1811 au 8 octobre 1820

Régime : monarchie éclairée

Décès : 8 octobre 1820 (suicide)

3.- Alexandre Pétion

Naissance : 2 avril 1770

Président du 9 mars 1807 au 29 mars 1818

Régime politique : oligarchie

Décès : 29 mars 1818

4.- Jean-Pierre Boyer

Naissance : 15 février 1776

Président du 30 mars 1818 au 13 mars 1843

Régime politique : oligarchie

Décès : 9 juillet 1850 (en France)

5.- Charles Rivière Hérard

Naissance : 16 février 1789

Président du 31 décembre 1843 au 3 mai 1844

Régime politique : oligarchie

Décès : 31 août 1850 (Jamaïque)

6.- Philippe Guerrier

Naissance : 19 décembre 1757

Président du 8 mai 1844 au 15 avril 1845

Régime politique : autoritaire

Décès : 15 avril 1845

7.- Jean-Louis Pierrot

Naissance : 1761

Président du 16 avril 1845 au 28 février 1846

Régime politique : oligarchie/ autoritaire

Décès : 18 février 1847

8.- Jean-Baptiste Riché

Naissance : en 1780

Président de la République d'Haïti du 01 mars 1846 au 27 février 1847

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 27 février 1847

9.- Faustin Soulouque

Naissance : 15 août 1782

Président du 1er Mars 1847 au 18 avril 1952

Empereur d'Haïti du 18 avril 1952 au 15 Janvier 1859

Régime politique : monarchie / autoritaire

Décès : 6 août 1867

10.- Fabre Nicolas Géffrard

Naissance : 19 septembre 1806

Président du 15 janvier 1859 au 13 mars 1867

Régime politique : oligarchie

Décès : 31 décembre 1878 (Jamaïque)

11.- Sylvain Salnave

Naissance : 7 février 1826

Président du 14 juin 1867 au 19 décembre 1869

Régime politique : monarchie

Décès : 15 janvier 1870

12.- Jean-Nicolas Nissage Saget

Naissance : 20 septembre 1810

Président du 27 décembre 1869 au 13 mai 1874

Régime politique : oligarchie

Décès : 7 avril 1880

13.- Michel domingue

Naissance : en 1813

Président du 14 juin 1874 au 15 avril 1876

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 24 mai 1877

14.- Pierre Théoma Boisrond-Canal

Naissance : 12 juin 1832

Président du 17 Juillet 1876 au 17 Juillet 1879

Régime politique : oligarchie

Décès : 6 mars 1905

15.- Lycius Félicité Salomon

Naissance : 30 juin 1815

Président du 26 octobre 1879 au 10 août 1888

Régime politique : oligarchie

Décès : 19 octobre 1888 (France)

16.- François Denys Légitime

Naissance : 20 novembre 1841

Président du 16 décembre 1888 au 22 août 1889

Régime politique : oligarchie

Décès : 29 juillet 1935

17.- Florvil Hypolite

Naissance : 26 mai 1828

Président du 17 octobre 1889 au 24 mars 1896

Régime politique : oligarchie

Décès : 24 mars 1896

18.- Tirésias Simon Sam

Naissance : 15 mai 1835

Président du 31 mars 1896 au 12 mai 1902

Régime politique : oligarchie

Décès : 1916

19.- Nord Alexis

Naissance : 2 août 1820

Président du 21 décembre 1902 au 2 décembre 1908

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 1 mai 1910 (Jamaïque)

20.- François Antoine Simon

Naissance : 10 octobre 1843

Président du 17 décembre 1908 au 2 août 1911

Régime politique : oligarchie

Décès : 10 mars 1923

21.- Cincinnatus Leconte

Naissance : 29 septembre 1854

Président du 16 août 1911 au 8 août 1912

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 8 août 1912 (assassinat)

22.- Tancrède Auguste

Naissance : 16 mars 1856

Président du 8 août 1912 au 2 mai 1913

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 2 mai 1913

23.- Michel Oreste

Naissance : 8 avril 1859

Président de la République d'Haïti du 4 mai 1913 au 27 janvier 1914

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 29 octobre 1918 (États Unis)

24.- Oreste Zamor

Naissance : en 1861

Président d'Haïti du 8 février 1914 au 27 octobre 1914

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 27 juillet 1915

25.- Joseph Davilmar Théodore

Naissance : en 1847

Président d'Haïti du 7 novembre 1914 au 22 février 1915

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 13 janvier 1917

26.- Vilbrun Guillaume Sam

Naissance : 4 mars 1859

Président d'Haïti du 9 mars 1915 au 27 juillet 1915

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 28 juillet 1915 (assassinat)

27.- Philippe Sudre Dartiguenave

Naissance : 6 avril 1862

Président d'Haïti du 12 août 1915 au 15 mai 1922

Régime politique : oligarchie

Décès : 26 juillet 1926

28.- Joseph Louis Borno

Naissance : 20 septembre 1865

Président d'Haïti du 15 mai 1922 au 15 mai 1930

Régime politique : oligarchie

Décès : 29 juillet 1942

29.- Louis Eugène Roy

Naissance : en 1861

Président d'Haïti du 15 mai 1930 au 18 novembre 1930

Régime politique : oligarchie

Décès : 27 octobre 1939

30.- Sténio Vincent

Naissance : 22 février 1874

Président d'Haïti du 18 novembre 1930 au 15 mai 1941

Régime politique : oligarchie / autoritaire

Décès : 3 septembre 1959

31.- Elie Lescot

Naissance : 9 décembre 1883

Président d'Haïti du 15 mai 1941 au 11 janvier 1946

Régime politique : oligarchie

Décès : 20 octobre 1974

32.- Léon Dumarsais Estimé

Naissance : 21 avril 1900

Président d'Haïti du 16 août 1946 au 10 mai 1950

Régime politique : oligarchie

Décès : 20 juillet 1953

33.- Paul Eugène Magloire

Naissance : 19 juillet 1907

Président d'Haïti de décembre 1950 à décembre 1956

Régime politique : oligarchie

Décès : 12 juillet 2001

34.- Nemours Pierre-Louis

Naissance : 24 octobre 1900

Président provisoire d'Haïti du 12 décembre 1956 au 3 février 1957

Régime politique : oligarchie

Décès : avril 1966

35.- Franck Sylvain

Naissance : 3 août 1909

Président d'Haïti du 7 février au 2 avril 1957

- Régime politique : oligarchie

- Décès : 3 janvier 1987

36.- Daniel Fignolé

Naissance : 11 novembre 1913

Président d'Haïti du 25 mai au 14 juin 1957

Régime politique : oligarchie

Décès : 27 août 1986

37.- François Duvalier

Naissance : 14 avril 1907

Président d'Haïti du 22 octobre 1957 au 21 avril 1971

Régime politique : dictature

Décès : 21 avril 1971

38.- Jean-Claude Duvalier

Naissance : 3 juillet 1951

Président d'Haïti du 21 avril 1971 au 6 février 1986

Régime politique : dictature

Décès : 4 octobre 2014

39.- Leslie F. Manigat

Naissance : 16 août 1930

Président d'Haïti du 7 février 1988 au 20 juin 1988

Régime politique : démocratie

Décès : 27 juin 2014

40.- Henry Nemphy

Naissance : 2 novembre 1932

Président provisoire d'Haïti du 28 juin au 17 septembre 1988

Régime politique : démocratie maquillée

Décès : 26 juin 2018

41.- Prosper Avril

Naissance : 2 décembre 1937

Président d'Haïti du 17 septembre 1988 au 10 mars 1990

Régime politique : démocratie maquillée

42.- Ertha Pascal-Trouillot

Naissance : 13 août 1943

Présidente provisoire d'Haïti du 14 mars 1990 au 7 février 1991

Régime politique : démocratie

43.- Jean Bertrand Aristide

Naissance : 15 juillet 1953

Président d'Haïti du 7 février 1991 - 7 février 1996

Régime politique : démocratie

44.- Joseph Nérette

Naissance : 9 avril 1924

Président provisoire d'Haïti 8 octobre 1991 au 19 juin 1992

Régime politique : démocratie maquillée

Décès : 29 avril 2007

45.- Emile Jonassaint

Naissance : 20 mai 1913

Président provisoire d'Haïti du 11 mai au 12 octobre 1994

Régime politique : démocratie maquillée

Décès : 10 octobre 1995

46.- René Gracia Préval

Naissance : 17 janvier 1943

Président du 7 février 1996 au 7 février 2001

Régime : démocratie

47.- Jean Bertrand Aristide

Naissance : 15 juillet 1953

Président du 7 février 2001 - 29 février 2004

Régime : démocratie

48.- Alexandre Boniface

Naissance : 31 juillet 1936

Président provisoire du 29 février 2004 - 14 mai 2006

Régime : démocratie maquillée

49.- René Garcia Préval

Naissance : 17 janvier 1943 à Marmelade

Président du 14 Mai 2006 - 14 mai 2011

Régime : démocratie

Décès : 3 mars 2017

50.- Joseph Michel Martelly

Naissance : 12 février 1961

Président du 14 mai 2011 au février 2016

Régime : démocratie

51.- Jocelerme Privert

Naissance : 1^{er} février 1953

Président provisoire 14 février 2016-7 février 2017 élu au suffrage universel indirect.

Régime : démocratie (mais en dehors des normes constitutionnelles)

52.- Jovenel Moise

Naissance : 26 juin 1968

Président en fonction depuis 7 février 2017 (actuellement de facto pour certains et constitutionnel pour d'autres)

Régime : démocratie maquillée

Annexe n°4

Quelques extraits de la Constitution du 29 mars 1987 amendée le 9 mai 2011

Titre V, Chapitre 1 : Des collectivités territoriales et de la décentralisation

Article 61: Les collectivités territoriales sont la Section Communale, la Commune et le Département.

Article 61-1: La loi peut créer toute autre collectivité territoriale.

SECTION A DE LA SECTION COMMUNALE

Article 62 : La section communale est la plus petite entité territoriale administrative de la République.

Article 63: L'administration de chaque section communale est assurée par un conseil de trois (3) membres élus au suffrage universel pour une durée de quatre (4) ans. Ils sont indéfiniment rééligibles. Son mode d'organisation et de fonctionnement est réglé par la loi.

Article 63-1: Le conseil d'administration de la section communale est assisté dans sa tâche par une assemblée de la section communale.

Article 64: L'État a pour obligation d'établir au niveau de chaque section communale les structures propres à la formation sociale, économique, civique et culturelle de sa population.

Article 65: Pour être membre du conseil d'administration de la section communale il faut:

- a) Etre Haïtien et âgé de vingt-cinq (25) ans au moins;
- b) Avoir résidé dans la section communale deux (2) ans avant les élections et continuer à y résider.
- c) Jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante.

SECTION B

DE LA COMMUNE

Article 66: La commune a l'autonomie administrative et financière. Chaque commune de la République est administrée par un conseil de trois (3) membres élus au suffrage universel dénommé conseil municipal.

Article 66-1: Le Président du conseil porte le titre de Maire. Il est assisté de Maires-Adjoints.

Article 67: Le conseil municipal est assisté dans sa tâche d'une assemblée municipale formée notamment d'un représentant de chacune de ses sections communales.

Article 68: Le mandat du conseil municipal est de quatre (4) ans et ses membres sont indéfiniment rééligibles.

Article 69: Le mode d'organisation et le fonctionnement de la commune et du Conseil Municipal sont réglés par la loi.

Article 70: Pour être élu membre d'un conseil municipal, il faut:

- a) Etre haïtien;
- b) Etre âgé de vingt-cinq (5) ans accomplis;
- c) Jouir de ses droits civils et politiques;
- d) N'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante.
- e) Avoir résidé au moins trois (3) ans dans la commune et s'engager à y résider pendant la durée de son mandat.

Article 71: Chaque conseil municipal est assisté sur sa demande d'un conseil technique fourni par l'administration centrale.

Article 72: Le conseil municipal ne peut être dissous qu'en cas d'incurie, de malversation ou d'administration frauduleuse légalement prononcée par le tribunal compétent.

En cas de dissolution, le conseil départemental supplée immédiatement à la vacance et saisit le conseil électoral permanent dans les soixante (60) jours à partir de la date de la dissolution en vue de l'élection d'un nouveau conseil devant gérer les intérêts de la commune pour le temps qui reste à courir. Cette procédure s'applique également en cas de vacance pour toute autre cause.

Article 73: Le conseil municipal administre ses ressources au profit exclusif de la Municipalité et rend compte à l'assemblée municipale qui elle-même en fait rapport au conseil départemental.

Article 74: Le conseil municipal est gestionnaire privilégié des biens fonciers du domaine privé de l'État situés dans les limites de sa commune par les services compétents conformément à la loi.

SECTION C DE L'ARRONDISSEMENT

Article 75: L'arrondissement est une division administrative pouvant regrouper plusieurs communes. Son organisation et son fonctionnement sont réglés par la loi.

SECTION D DU DÉPARTEMENT

Article 76: Le département est la plus grande division territoriale. Il regroupe les arrondissements.

Article 77: Le département est une personne morale. Il est autonome.

Article 78: Chaque département est administré par un conseil de trois (3) membres élus pour quatre (4) ans par l'assemblée départementale.

Article 79: Le membre du conseil département n'est pas forcément tiré de l'assemblée mais il doit:

- a) Etre Haïtien et âgé de vingt-cinq (25) ans au moins;
- b) Avoir résidé, dans le département trois (3) ans avant les élections et s'engager à y résider pendant toute la durée du mandat.
- c) Jouir de ses droits civils et politiques et n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive et infamante.

Article 80: Le conseil départemental est assisté dans sa tâche d'une assemblée départementale formée d'un (1) représentant de chaque assemblée municipale.

Article 80-1: Ont accès aux réunions de l'assemblée avec voix consultative;

- a) Les députés et sénateurs du département;
- b) Un (1) représentant de chaque association socio-professionnelle ou syndicale;
- c) Le délégué départemental;
- d) Les directeurs des services publics du département.

Article 81: Le conseil départemental élabore en collaboration avec l'administration centrale, le plan de développement du département.

Article 82: L'organisation et le fonctionnement du conseil départemental et de l'assemblée départementale sont réglés par la loi.

Article 83: Le conseil départemental administre ses ressources financières au profit exclusif du département et rend compte à l'assemblée départementale qui elle-même en fait rapport à l'administration centrale.

Article 84 : Le conseil départemental peut être dissous en cas d'incurie, de malversations ou d'administration frauduleuse légalement constatées par le tribunal compétent.

En cas de dissolution, l'administration centrale nomme une commission provisoire et saisit le conseil électoral permanent en vue de l'élection d'un nouveau conseil pour le temps à courir dans les soixante (60) jours de la dissolution.

SECTION E DES DÉLÉGUÉS ET VICE-DÉLÉGUÉS

Article 85: Dans chaque chef-lieu de département, le pouvoir exécutif nomme un représentant qui porte le titre de délégué. Un vice-délégué placé sous l'autorité, du délégué, est également nommé dans chaque chef-lieu d'arrondissement.

Article 86: Les délégués et vice-délégués assurent la coordination et le contrôle des services publics et n'exercent aucune fonction de police répressive.

Les autres attributions des délégués et vice-délégués sont déterminées par la loi.

SECTION F DU CONSEIL INTERDÉPARTEMENTAL

Article 87: L'exécutif est assisté d'un (1) conseil interdépartemental dont les membres sont désignés par les assemblées départementales à raison d'un (1) par département.

Article 87-1: Ce représentant choisi parmi les membres des assemblées départementales sert de liaison entre le département et le pouvoir exécutif.

Article 87-2: Le conseil interdépartemental, de concert avec l'exécutif, étudie et planifie les projets de décentralisation et de développement du pays au point de vue social, économique, commerciale, agricole et industriel.

Article 87-3: Il assiste aux séances de travail du conseil des ministres lorsqu'elles traitent des objets mentionnés au précédent paragraphe avec voix délibérative.

Article 87-4: La décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir et du décroisement industriel au profit des départements.

Article 87-5: La loi détermine l'organisation et le fonctionnement du conseil interdépartemental

Titre IV, Chapitre 2 : De la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif

Article 200: La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est une juridiction financière, administrative, indépendante et autonome. Elle est chargée du contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État, de la vérification de la comptabilité des entreprises d'État ainsi que de celles des collectivités territoriales.

Article 200-1: La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif connaît des litiges mettant en cause l'État et les Collectivités territoriales, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés.

Article 200-2: Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf le pourvoi en Cassation.

Article 200-3: La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif comprend deux (2) sections:

- 1) La section du contrôle financier;
- 2) La section du contentieux administratif.

Article 200-4: La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif participe à l'élaboration du budget et est consultée sur toutes les questions relatives à la législation sur les finances publiques ainsi que sur tous les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier ou commercial auxquels l'État est partie. Elle a le droit de réaliser les audits dans toutes les administrations publiques.

Article 200-5: Pour être membre de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif, il faut:

- a) Etre Haïtien et n'avoir jamais renoncé à sa nationalité;
- b) Etre âgé de trente-cinq (35) ans accomplis;
- c) Avoir reçu décharge de sa gestion lorsqu'on a été comptable de deniers publics;
- d) Etre licencié en droit ou être comptable agréé ou détenteur d'un diplôme d'études supérieures d'administration publique, d'économie ou de finances publiques;
- e) Avoir une expérience de cinq (5) années dans une administration publique ou privée;
- f) Jouir de ses droits civils et politiques.

Article 200-6: Les candidats à cette fonction font directement le dépôt de leur candidature au bureau du sénat de la République. Le sénat élit les dix (10) membres de la cour, qui parmi eux désignent leurs Président et vice-Président.

Article 201: Ils sont investis d'un (1) mandat de dix (10) années et sont inamovibles.

Article 202: Avant d'entrer en fonction, les membres de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif prêtent devant une section de la Cour de Cassation, le serment suivant: *« Je jure de respecter la constitution et les lois de la République, de remplir mes fonctions avec exactitude et loyauté et de me conduire en tout avec dignité »*

Article 203: Les membres de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif sont justiciables de la Haute Cour de Justice pour les fautes graves commises dans l'exercice de leur fonction.

Article 204: La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif fait parvenir chaque année au corps législatif dans les trente (30) jours qui suivent l'ouverture de la première session législative, un rapport complet sur la situation financière du pays et sur l'efficacité des dépenses publiques.

Article 205: L'organisation de la Cour susmentionnée, le statut de ses membres, son mode de fonctionnement sont établis par la loi.

Titre VII : Des Finances publiques

Article 217: Les finances de la République comportent deux composantes : les finances nationales et les finances locales. Leur gestion respective est assurée par des organismes et mécanismes prévus à cet effet.

L'exécutif assisté d'un conseil interdépartemental élabore la loi qui fixe la portion et la nature des revenus publics attribués aux collectivités territoriales.

Article 218 : Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi. Aucune charge, aucune imposition soit départementale, soit municipale, soit de section communale, ne peut être établie qu'avec le consentement de ces collectivités territoriales.

Article 219: Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Aucune exception, aucune augmentation, diminution ou suppression d'impôt ne peut être établie que par la loi.

Article 220: Aucune pension, aucune gratification, aucune subvention, à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi. L'indexation des pensions versées par l'État sera établie suivant le rythme de l'augmentation des émoluments des fonctionnaires de l'État.

Article 221: Le cumul des fonctions publiques salariées par l'État est formellement interdit, excepté pour celles de l'enseignement, sous réserve des dispositions particulières.

Article 222: Les procédures relatives à la préparation du budget et à son exécution sont déterminées par la loi.

Article 223: L'exécution de la Loi des finances est régie par les lois sur le budget et la comptabilité publique et est assurée par les services prévus par la loi.

Le contrôle de l'exécution de la Loi des finances est assuré par le Parlement, la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif et toutes autres institutions prévues par la loi.

Article 224: La politique monétaire nationale est déterminée par la Banque Centrale conjointement avec le Ministère de l'Economie et des Finances.

Article 225: Un organisme public autonome jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière remplit les fonctions de Banque Centrale. Son statut est déterminé par la loi.

Article 226: La Banque Centrale est investie du privilège exclusif d'émettre avec force libératoire sur tout le territoire de la République, des billets représentatifs de l'unité monétaire, selon le titre, le poids, la description, le chiffre et l'emploi fixés par la loi.

Article 227: Le budget est voté par entité administrative suivant la classification établie par la loi.

Article 227-1: Les valeurs à tirer sur les allocations budgétaires ne pourront en aucun cas dépasser le douzième de la dotation pour un mois déterminé, sauf en décembre à cause du bonus à verser à tous fonctionnaires et employés publics.

Article 227-2: Les comptes généraux des recettes et des dépenses de la République sont gérés par le Ministre des Finances selon un mode de comptabilité établi par la loi.

Article 227-3: Les comptes généraux et les budgets prescrits par l'article précédent, accompagnés du rapport de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif doivent être soumis aux chambres législatives par le ministre des finances au plus tard dans les quinze (15) jours de l'ouverture de la session législative. Il en est de même du bilan annuel et des opérations de la Banque Centrale, ainsi que de tous autres comptes de l'État haïtien.

Article 227-4: L'exercice administratif commence le premier octobre de chaque année et finit le trente (30) septembre de l'année suivante.

Article 228: Chaque année, le corps législatif arrête:

a) le compte des recettes et des dépenses de l'État pour l'année écoulée ou les années précédentes;

b) Le budget général de l'État contenant l'aperçu et la portion des fonds alloués pour l'année à chaque ministère

Article 228-1 : Toutefois, aucune proposition, aucun amendement ne peut être introduit au Budget à l'occasion du vote de celui-ci, sans la prévision correspondante des voies et moyens.

Article 228-2: Aucune augmentation, aucune réduction ne peut être apportée aux appointements des fonctionnaires publics que par une modification des lois y afférentes.

Article 229: Les chambres législatives peuvent s'abstenir de tous travaux législatifs tant que les documents susvisés ne leur sont pas présentés. Elles refusent la décharge aux ministres lorsque les comptes présentés ne fournissent pas par eux-mêmes ou les pièces à l'appui, les éléments de vérification et d'appréciation nécessaires.

Article 230: L'examen et la liquidation des comptes de l'administration générale et de tout comptable de deniers publics se font suivant le mode établi par la loi.

Article 231: Au cas où les chambres législatives, pour quelque raison que ce soit, n'arrêtent pas à temps le budget pour un ou plusieurs départements ministériels avant leur ajournement, le ou les budgets des départements intéressés restent en vigueur jusqu'au vote et adoption du nouveau budget.

Article 231-1: Au cas où par la faute de l'exécutif, le budget de la République n'a pas été voté, le Président de la République convoque immédiatement les chambres législatives en session extraordinaire à seule fin de voter le budget de l'État.

Article 232: Les organismes, les entreprises autonomes et les entités subventionnées par le trésor public, en totalité ou en partie, sont régis par des budgets spéciaux et des systèmes de traitements et salaires approuvés par le pouvoir exécutif.

Article 233: En vue d'exercer un contrôle sérieux et permanent des dépenses publiques, il est élu au scrutin secret, au début de chaque session ordinaire, une commission parlementaire de quinze (15) membres dont neuf (9) députés et six (6) sénateurs, chargée de rapporter sur la gestion des ministres pour permettre aux deux (2) Assemblées de leur donner décharge.

Cette commission peut s'adjoindre des spécialistes pour l'aider dans son contrôle.

Titre VIII : De la fonction publique

Article 234: L'administration publique haïtienne est l'instrument par lequel l'État concrétise ses missions et objectifs. Pour garantir sa rentabilité, elle doit être gérée avec honnêteté et efficacité.

Article 234-1 : L'Administration Publique Nationale est constituée de l'Administration d'État et de l'Administration des collectivités territoriales.

Article 235: Les fonctionnaires et employés sont exclusivement au service de l'État. Ils sont tenus à l'observance stricte des normes éthiques déterminées par la loi sur la fonction publique.

Article 236: La loi fixe l'organisation des diverses structures de l'administration et précise leurs conditions de fonctionnement.

Article 236-1: La loi régleme la fonction publique sur la base de l'aptitude, du mérite et de la discipline. Elle garantit la sécurité de l'emploi.

Article 236-2: La fonction publique est une carrière. Aucun fonctionnaire ne peut être engagé que par voie de concours ou autres conditions prescrites par la Constitution et par la loi, ni être révoqué que pour des causes spécifiquement déterminées par la loi. Cette révocation doit être prononcée dans tous les cas par le contentieux administratif.

Article 237: Les fonctionnaires de carrière n'appartiennent pas à un service public déterminé mais à la fonction publique qui les met à la disposition des divers organismes de l'État.

Article 238: Les fonctionnaires indiqués par la loi sont tenus de déclarer l'État de leur patrimoine au greffe du tribunal civil dans les trente (30) jours qui suivent leur entrée en fonction. Le commissaire du gouvernement doit prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour vérifier l'exactitude de la déclaration.

Article 239: Les fonctionnaires et employés publics peuvent s'associer pour défendre leurs droits dans les conditions prévues par la loi.

Article 240: Les fonctions ou charges politiques ne donnent pas ouverture à la carrière administrative, notamment les fonctions de ministre et de secrétaire d'État, d'officier du ministère public, de délégué et de vice-délégué, d'ambassadeur, de secrétaire privé du Président de la République, de membre de cabinet de ministre, de directeur général de département ministériel ou d'organisme autonome, de membres de conseil d'administration.

Article 241: La loi sanctionne les infractions contre le fisc et l'enrichissement illicite. Les fonctionnaires qui ont connaissance de tels faits ont pour devoir de les signaler à l'autorité compétente.

Article 242: L'enrichissement illicite peut être établi par tous les modes de preuves, notamment par présomption de la disproportion marquée entre les moyens du fonctionnaire acquis depuis son entrée en fonction, et le montant accumulé du traitement ou des émoluments auxquels lui a donné droit la charge occupée.

Article 243: Le fonctionnaire coupable des délits sus-désignés ne peut bénéficier que de la prescription vicennale. Cette prescription ne commence à courir qu'à partir de la cessation de ses fonctions ou des causes qui auraient empêché toute poursuite.

Article 244: L'État a pour devoir d'éviter les grandes disparités d'appointements dans l'administration publique

Annexe n°5

Un exemple des arrêts pris par le Président Jovenel Moïse nommant les commissions municipales de 2020



SOMMAIRE

ARRÊTÉS

- Arrêté nommant le citoyen Jean Emmanuel CASSÉUS, Directeur Général de la Direction Générale des Impôts (DGI)
- Arrêtés nommant les nouvelles Commissions Municipales de Trente-quatre (34) Communes du Pays chargées de gérer leurs intérêts

LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

ARRÊTÉ

**JOVENEL MOÏSE
PRÉSIDENT**

Vu la Constitution, notamment les articles 136 et 142 ;

Vu le Décret du 13 mars 1987 réorganisant le Ministère de l'Économie et des Finances ;

Vu le Décret du 28 mars 1987 modifiant les structures de la Direction Générale des Impôts ;

Vu le Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État ;

Vu le Décret 17 mai 2005 portant révision du Statut général de la Fonction publique ;

Considérant qu'il y a lieu de nommer un nouveau Directeur Général à la Direction Générale des Impôts ;

Sur le rapport du Ministre de l'Économie et des Finances ;

Et après délibération en Conseil des Ministres,

ARRÊTE

Article 1^{er}. Le citoyen Jean Emmanuel CASSEÛS est nommé Directeur Général de la Direction Générale des Impôts (DGI).

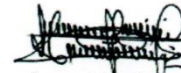
Article 2.- Une ampliation du présent arrêté sera remise à l'intéressé.

Article 3.- Le présent arrêté sera imprimé, publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Économie et des Finances.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 26 octobre 2020, An 217^e de l'Indépendance.

Par :

Le Président


Jovenel MOÏSE

Le Premier Ministre


Joseph JOUTHE

Le Ministre de l'Économie et des Finances


Michel Patrick BOISVERT

LIBERTÉ

ÉGALITÉ
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

FRATERNITÉ

ARRÊTÉ
JOVENEL MOÏSE
PRÉSIDENT

Vu la Constitution, notamment ses articles 9, 61, 70, 73 et 136 ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commune ;

Vu le Décret du 22 juillet 2015 identifiant et établissant les limites territoriales des Départements, des Arrondissements, des Communes et des Sections communales de la République d'Haïti ;

Considérant qu'il y a lieu de pourvoir la Commune d'Anse-à-Veau d'une Commission Municipale chargée de gérer ses intérêts ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales ;

Et après délibération en Conseil des Ministres,

ARRÊTE

Article 1^{er}. - Sont nommés, pour administrer la Commune d'Anse-à-Veau, Département des Nippes, les citoyens:

Marc MICHEL : *Président* ;

Sherley SAINTIL : *Membre* ;

Olga FRANCK DORVILIER : *Membre*.

Article 2.- Une ampliation du présent arrêté sera remise à chacun des intéressés.

Article 3.- Le présent arrêté sera publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 21 octobre 2020, An 217^e de l'Indépendance.

Par :

Le Président



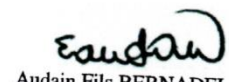
Jovenel MOÏSE

Le Premier Ministre



Joseph JOUTHE

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales



Audain Fils BERNADEL

LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

ARRÊTÉ

JOVENEL MOÏSE

PRÉSIDENT

Vu la Constitution, notamment ses articles 9, 61, 70, 73 et 136 ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commune ;

Vu le Décret du 22 juillet 2015 identifiant et établissant les limites territoriales des Départements, des Arrondissements, des Communes et des Sections communales de la République d'Haïti ;

Considérant qu'il y a lieu de pourvoir la Commune d'Anse d'Hainault d'une Commission Municipale chargée de gérer ses intérêts ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales ;

Et après délibération en Conseil des Ministres,

ARRÊTE

Article 1^{er}. - Sont nommés, pour administrer la Commune d'Anse d'Hainault, Département de la Grand-Anse, les citoyens:

Richard MACIANO : *Président* ;

Jean CORIOLAN : *Membre* ;

Guylène SEMERZIER : *Membre*.

Article 2.- Une ampliation du présent arrêté sera remise à chacun des intéressés.

Article 3.- Le présent arrêté sera publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 21 octobre, An 217^e de l'Indépendance.

Par :

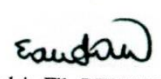
Le Président


Jovenel MOÏSE

Le Premier Ministre


Joseph JOUTHE

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales


Audain Fils BERNADEL

LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

ARRÊTÉ

JOVENEL MOÏSE

PRÉSIDENT

Vu la Constitution, notamment ses articles 9, 61, 70, 73 et 136 ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales haïtiennes ;

Vu le Décret du 1^{er} février 2006 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commune ;

Vu le Décret du 22 juillet 2015 identifiant et établissant les limites territoriales des Départements, des Arrondissements, des Communes et des Sections communales de la République d'Haïti ;

Considérant qu'il y a lieu de pourvoir la Commune d'Anse Rouge d'une Commission Municipale chargée de gérer ses intérêts ;

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales ;

Et après délibération en Conseil des Ministres,

ARRÊTÉ

Article 1^{er}. - Sont nommés, pour administrer la Commune d'Anse Rouge, Département de l'Artibonite, les citoyens:

Germaine OLIBRICE : *Président* ;

Dady ALEXIS : *Membre* ;

Junise CHEVELON : *Membre*.

Article 2.- Une ampliation du présent arrêté sera remise à chacun des intéressés.

Article 3.- Le présent arrêté sera publié et exécuté à la diligence du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.

Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 21 octobre, An 217^e de l'Indépendance.

Par :

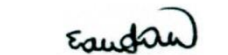
Le Président


Jovenel MOÏSE

Le Premier Ministre


Joseph JOUTHE

Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales


Audain Fils BERNADEL

Annexe n°6

Décret publié par le Président Jovenel Moïse enlevant à la CSCCA une bonne partie de son pouvoir de contrôle et la note de clarification et de rappel de la Cour à propos dudit décret



SOMMAIRE

DÉCRET

DÉCRET FIXANT LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LA COUR SUPÉRIEURE DES COMPTES ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DONNE UN AVIS CONSULTATIF SOLlicité SUR LES QUESTIONS RELATIVES À LA LÉGISLATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES AINSI QUE SUR LES PROJETS DE CONTRATS, ACCORDS ET CONVENTIONS À CARACTÈRE FINANCIER OU COMMERCIAL AUXQUELS L'ÉTAT EST PARTIE ET MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU DÉCRET DU 17 MAI 2005 PORTANT ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE L'ÉTAT

NUMÉRO SPÉCIAL

LIBERTÉ

ÉGALITÉ

FRATERNITÉ

RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

DÉCRET

FIXANT LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LA COUR SUPÉRIEURE DES COMPTES ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DONNE UN AVIS CONSULTATIF SOLlicité SUR LES QUESTIONS RELATIVES À LA LÉGISLATION SUR LES FINANCES PUBLIQUES AINSI QUE SUR LES PROJETS DE CONTRATS, ACCORDS ET CONVENTIONS À CARACTÈRE FINANCIER OU COMMERCIAL AUXQUELS L'ÉTAT EST PARTIE ET MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU DÉCRET DU 17 MAI 2005 PORTANT ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE L'ÉTAT

**JOVENEL MOÏSE
PRÉSIDENT**

Vu la Constitution, notamment ses articles 136, 200 et 200-4 ;

Vu la Loi du 6 septembre 1982 sur l'Administration publique nationale ;

Vu la Loi du 10 juin 2009 fixant les règles générales relatives aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage de service public ;

Vu la Loi du 4 mai 2016 remplaçant le Décret du 16 février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances ;

Vu le Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État ;

Vu le Décret du 23 novembre 2005 établissant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif ;

Considérant que toute lenteur injustifiée dans le processus de passation des contrats, accords et conventions à caractère financier ou commercial auxquels l'État est partie est préjudiciable au développement socioéconomique du pays et à l'amélioration des conditions de vie de la population ;

Considérant qu'il est nécessaire de rendre plus rapide, plus efficace et plus transparent le processus de passation des contrats, accords et conventions à caractère financier ou commercial auxquels l'État est partie ;

Considérant qu'à cet effet, il y a lieu de fixer les conditions dans lesquelles la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif donne un avis consultatif sollicité sur les questions relatives à la législation sur les finances publiques ainsi que sur les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier ou commercial auxquels l'État est partie et de modifier certaines dispositions du Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État ;

Considérant que le Pouvoir Législatif est, pour le moment, inopérant et qu'il y a alors lieu pour le Pouvoir Exécutif de légiférer par Décret sur les objets d'intérêt public ;

Sur le rapport du Premier Ministre ;

Et après délibération en Conseil des Ministres ;

DÉCRÈTE

Article 1^{er}. La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est consultée sur toutes les questions relatives à la législation sur les finances publiques ainsi que sur tous les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier ou commercial auxquels l'État est partie.

En toute matière, l'avis de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est consultatif: s'il est obligatoirement requis, il ne lie ni la Commission Nationale des Marchés Publics, ni les autorités du Pouvoir Exécutif, ni les ordonnateurs, et ne saurait paralyser ou empêcher la conclusion des contrats, accords et conventions mentionnés au premier alinéa.

La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif donne un avis consultatif dans un délai maximum de cinq (5) jours ouvrables à partir de la date de réception desdits questions et projets, autres que ceux intéressant la défense ou la sécurité nationale.

Pour les projets de contrats, accords et conventions intéressant la défense ou la sécurité nationale, la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif donne un avis consultatif dans un délai maximum de trois (3) jours ouvrables à partir de la date de réception desdits projets.

Une fois les délais prévus aux troisième et quatrième alinéas expirés, la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est réputée avoir rendu son avis consultatif et le processus se finalise.

Pour tous les marchés publics, l'avis émis par la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est adressé à la Commission Nationale des Marchés Publics pour appréciation mais ne saurait remettre en question l'approbation de cette dernière préalablement donnée sur un contrat.

Article 2.- Le contrôle de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif est exercé *a posteriori*.

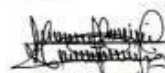
Article 3.- La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif a pour rôle essentiel d'enregistrer tous contrats à lui communiqués, en vue de faciliter son rôle de contrôle *a posteriori* des fonds engagés au cours de l'exécution desdits contrats.

- Article 4.-** La Commission Nationale des Marchés Publics s'assure de la légalité des contrats qu'elle approuve et qu'elle autorise l'ordonnateur à exécuter dans le respect des Lois sur les finances et sur la comptabilité publiques.
- En aucun cas, l'exécution d'un contrat approuvé par la Commission Nationale des Marchés Publics ne peut être bloquée par un avis de la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif.
- Article 5.-** L'article 153 du Décret du 17 mai 2005 portant organisation de l'Administration centrale de l'État se lit désormais comme suit :
- « Article 153.- Les contrats indiqués à l'article 131 du présent Décret sont transmis à la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif pour enregistrement et le contrôle *a posteriori* des dépenses qu'ils engendrent. »
- « Tout avis de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif porté sur la provenance des fonds pour financer le projet concerné. »
- « En cas de marchés publics, cet avis est transmis à la Commission Nationale des Marchés Publics qui se charge de le communiquer, si elle le juge pertinent, au Ministre chargé des Finances et au Président du Conseil d'administration de l'entreprise publique concernée, dans le délai prévu par la Loi. »
- Article 6.-** Un Arrêté pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Premier Ministre, détermine les modalités d'application du présent Décret.
- À cet effet, cet Arrêté fixe, entre autres, les limites de responsabilités des services de contrôle compétents du Ministère chargé des Finances et précise les attributions des ordonnateurs.
- Article 7.-** Le présent Décret abroge toutes Lois ou dispositions de Lois, tous Décrets ou dispositions de Décrets, tous Décrets-Lois ou dispositions de Décrets-Lois qui lui sont contraires et sera publié et exécuté à la diligence du Premier Ministre et de tous les Ministres, chacun en ce qui le concerne.

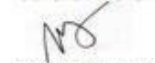
Donné au Palais National, à Port-au-Prince, le 9 septembre 2020, An 217^e de l'Indépendance.

Par :

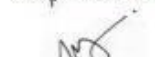
Le Président


Jovenel MOISE

Le Premier Ministre


Joseph JOUTHE

Le Ministre de la Planification et de la Coopération Externe


Joseph JOUTHE

Le Ministre des Affaires Étrangères et des Cultes


Claude JOSEPH

Le Ministre de la Défense


Jean Walnard DORNEVAL

Le Ministre de l'Économie et des Finances


Michel Patrick BOISVERT

Le Ministre de l'Agriculture,
des Ressources Naturelles et du Développement Rural


Patrix SEVERE



RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

COUR SUPÉRIEURE DES COMPTES
ET DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

1, rue 6, Avenue Christophe, Port-au-Prince, Haïti

Tél.: (509) 2317-2004

NOV 12 2020

Bureau du Président

Port-au-Prince, le

Réf: DRB/CSCCA/20-21

No.: 052

Note

Le Conseil de la Cour supérieure des Comptes et du Contentieux administratif (CSCCA) prend note des dispositions du décret du 9 septembre 2020 publié au Journal Officiel de la République No 35 du vendredi 6 novembre 2020 dérogoires aux modalités de contrôle juridictionnel externe a priori que la Cour exerce en tant que juridiction administrative et financière indépendante instituée par la Constitution de la République.

Ce Conseil rappelle que ce contrôle a priori auquel sont assujetties les personnes physiques et morales dépositaires de l'autorité publique et chargées d'une mission de service public dans le cadre des obligations découlant de l'exercice de leurs responsabilités résulte de la stricte application de l'article 200-4 de la Constitution libellé ci-dessous conférant à la Cour toute la compétence en la matière :

« La Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux administratif participe à l'élaboration du Budget et est consultée sur toutes les questions relatives à la législation sur les Finances Publiques et sur tous les Projets de Contrats, Accords et Conventions à caractère financier et commercial auxquels l'État est partie ».

Le Conseil de la Cour saisit l'occasion pour rappeler à tous les ordonnateurs des institutions de l'administration publique nationale que les responsabilités administratives et financières attachées à leurs fonctions sont strictement personnelles et qu'il leur incombe de veiller au respect des avis émis dans le cadre de cette disposition constitutionnelle.



Rogavil Boisguéné
Me Rogavil Boisguéné
Président du Conseil

Annexe n°7

Un exemple de deux budgets locaux

Tableau présentant le budget municipal du Cap-Haïtien pour l'exercice 2015-2016



République d'Haïti
Mairie Cap-Haïtien
budget 2015-2016

RECETTES PREVISIONNELLES							
Code Budgétaire			Champs		Budget Annuel 13-14	Mensuel	budget 15-16
ARTICLE 1 RECETTES ORDINAIRES							
Paragraphe 11 Recettes fiscales							
Alinéa 110 Recettes fiscales communales							
1	1	0	0	CFPB	25,000,000.00		40,000,000.00
1	1	0	1	Patente	5,759,643.00		6,000,000.00
1	1	0	2	Permis d'inhumer	150,000.00		257,000.00
1	1	0	3	Concession de terrains cimetière			100,000.00
1	1	0	4	Droit d'alignement	55,000.00		600,000.00
1	1	0	5	Etalonnage			
1	1	0	6	Epave			
1	1	0	7	Matériaux sur voie publique			70,000.00
1	1	0	8	Certificat vente de bétails			100,000.00
1	1	0	9	Echoppe, tonnelles, ajoupas	1,200,000.00		3,000,000.00
Sous-total Alinéa 110					32,164,643.00		50,127,000.00
Alinéa 111 Centimes additionnels sur les taxes de l'Etat							
Sous-total Alinéa 111							
Sous-total Paragraphe 11							
Paragraphe 12 Recettes non fiscales							
Alinéa 120 Redevances et droits							
1	2	0	0	Redevances pour eau potable			
1	2	0	1	Redevances pour électricité			
1	2	0	2	Redevances de marché	100,000.00		500,000.00
1	2	0	3	Redevances pour ramassage d'ordures			
1	2	0	4	Redevances pour numérotage maisons			
1	2	0	5	Coupe de bois			
1	2	0	6	Fabrication charbon			
1	2	0	7	Attestation et certificat	100,000.00		50,000.00
1	2	0	8	Spectacles publics			
1	2	0	9	Autres redevances et droits	5,245,000.00		4,500,000.00
Sous-total alinéa 120					5,445,000.00		5,050,000.00
Alinéa 121 Amendes							
1	2	1	0	Amende de simple police			
1	2	1	9	Autres amendes			
Sous-total alinéa 121							
Sous-total Paragraphe 12							

				Paragraphe 13 Recettes en Capital		
1	3	0		Vente de mobiliers		
1	3	1		Vente de matériels de transport		
1	3	2		Vente de terrains		
1	3	3		Vente de bâtiments		
1	3	9		Vente d'autres immobilisations		
				Sous-total Paragraphe 13		
				Paragraphe 14 Allocations		
1	4	0		CFGDCT	15,472,460.00	15,472,460.00
1	4	9		Autres allocations	910,805.00	910,805.00
				Sous-total Paragraphe 14	16,383,265.00	16,383,265.00
				TOTAL ARTICLE 1	53,992,908.00	71,560,265.00
				ARTICLE 2 RECETTES EXTRAORDINAIRES		
				Paragraphe 25 Dons		
				Alinéa 250 Dons pour dépenses de fonctionnement		
2	5	0	0	Dons de sources locales	500,000.00	620,000.00
2	5	0	1	Dons de sources étrangères		
				Sous-total alinéa 250	500,000.00	620,000.00
				Alinéa 251 Dons pour dépenses d'investissement		
2	5	1	0	Dons de sources locales		
2	5	1	1	Dons de sources étrangères	15,432,200.00	
				Sous-total alinéa 251		
				Sous-total Paragraphe 25	15,432,200.00	
				Paragraphe 26 Remboursement de prêts et recouvrement de créances exercices antérieurs		
				Alinéa 260 Remboursement de prêt		
2	6	0	0	Prêt		
				Sous-total alinéa 260		
				Alinéa 261 Recouvrement de créances		
2	6	1	0	Fiscales		
2	6	1	1	Non fiscales		
2	6	1	9	Autres		
				Sous-total alinéa 261		
				Sous-total Paragraphe 26		
				Paragraphe 27 Subvention		
				Alinéa 270 Subvention de l'Etat		
2	7	0	0	Subvention pour dépenses de fonctionnement	3,000,000.00	5,000,000.00
2	7	0	1	Subvention pour dépenses d'investissement		3,000,000.00
				Sous-total alinéa 270	3,000,000.00	8,000,000.00

			Alinéa 271 Autres subventions de l'Etat non ventilées			
2	7	1	0	MPCE		
2	7	1	1	MEF		
2	7	1	2	MICT		
2	7	1	3	MCC		3,167,280.00
2	7	1	4	MAST	6,250,000.00	6,250,000.00
2	7	1	5	MJSAC		
2	7	1	6	MTPTC		
2	7	1	7	MANDARN		
2	7	1	8	Primature		
2	7	1	9	Autres subventions de l'Etat non ventilées	2,500,000.00	2,500,000.00
			Sous-total Alinéa 271		8,750,000.00	11,917,280.00
			Alinéa 272 Subvention d'autres institutions			
2	7	2	0	Subvention d'autres institutions pour ~~dépenses fonctionnement~~		56,062.95
2	7	2	1	Subvention d'autres institutions pour		
2	7	2	9	Autres subventions		
			Sous-total Alinéa 272		0.00	56,062.95
			Sous-total Paragraphe 27			
			Paragraphe 28 Emprunts			
2	8	0	0	Emprunts intérieurs		
2	8	0	1	Emprunts extérieurs		
			Sous-total Paragraphe 28			
			Paragraphe 29 Autres recettes			
2	9	0		Autres recettes extraordinaires	1,000,000.00	2,000,000.00
			Sous-total Paragraphe 29		1,500,000.00	2,000,000.00
			TOTAL ARTICLE 2		29,182,200.00	22,593,342.95
			TOTAL RECETTES PREVISIONNELLES		83,175,108.00	94,153,607.95
			DEPENSES PREVISIONNELLES			
			A) DEPENSES DE FONCTIONNEMENT			
			ARTICLE 1 DEPENSES DE PERSONNEL			
			Paragraphe 11 Rémunérations principales			
1	1	0		Personnel de carrière municipale	16,800,000.00	1,928,033.33
1	1	2		Grands commis	1,560,000.00	130,000.00
1	1	4		Contractuels	762,000.00	82,500.00
1	1	6		Journaliers		
1	1	7		Stagiaires		
1	1	9		Autres personnels municipaux		56,062.95
			Total Paragraphe 11		19,122,000.00	2,140,533.33
			Paragraphe 12 Indemnités de fonction			
1	2	0		Personnel de carrière municipale	337,200.00	34,700.00
1	2	2		Grands commis	504,000.00	42,000.00
1	2	4		Contractuels		
1	2	6		Journaliers		
1	2	7		Stagiaires		
1	2	9		Autres personnels municipaux		
			Total paragraphe 12		841,200.00	76,700.00
						920,400.00

3

Paragraphe 13						
1	3	0	Personnel de carrière			
1	3	4	Contractuels			
1	3	6	Journaliers			
1	3	7	Stagiaires			
1	3	9	Autres personnels			
Sous-total Paragraphe 13						
Paragraphe 14 Indemnités et primes diverses						
1	4	0	Personnel de carrière			
1	4	2	Grands commis de l'Etat			
1	4	4	Personnel contractuel			
1	4	7	Stagiaires			
1	4	9	Autres personnels			
Sous-total Paragraphe 14						
Paragraphe 16 Boni						
1	6	0	Personnel de carrière			1,418,000.00
1	6	2	Grands commis			130,000.00
1	6	4	Personnel contractuel			307,500.00
1	6	6	Personnel Journalier			
1	6	7	Stagiaires			
1	6	9	Autres personnels			8,333.00
Sous-total Paragraphe 16						1,863,833.00
Paragraphe 17 Protection sociale						
1	7	0	Personnel de carrière			
1	7	2	Grands commis de l'Etat			
1	7	4	Personnel contractuel			
1	7	6	Personnel journalier			
1	7	7	Stagiaire et assimilés			
1	7	9	Autres personnels			
Sous-total paragraphe 17						
TOTAL ARTICLE 1				19,963,200.00		28,526,695.95
ARTICLE 2 DEPENSES DE SERVICE ET CHARGES DIVERSES						
Paragraphe 20 Services de base						
2	0	0	Frais de télécommunication	120,000.00	25,000.00	300,000.00
2	0	1	Poste et correspondance	10,000.00		
2	0	2	Fourniture d'eau			
2	0	3	Fourniture d'énergie électrique			
2	0	4	Fourniture de gaz			
Sous-total paragraphe 20				130,000.00		300,000.00
Paragraphe 21 Publicité, impression, reliure						
2	1	0	Publicité, promotion, relations pub	420,000.00		420,000.00
2	1	1	Impression, reproduction, reliure	200,000.00		200,000.00
2	1	9	Autres dépenses de pub & promotion	50,000.00		50,000.00
Sous-total paragraphe 21				670,000.00		670,000.00

45%

Paragraphe 22 Transports & déplacements						
2	2	0	Titres de transport	300,000.00		200,000.00
2	2	1	Frais de séjour à l'intérieur	520,000.00		765,655.00
2	2	2	Frais de séjour à l'extérieur	280,000.00		500,000.00
2	2	3	Transports & déménagements			
2	2	9	Autres frais transport personnes & biens			
Sous-total paragraphe 22				1,100,000.00		1,465,655.00
Paragraphe 23 Formation						
2	3	0	Frais de formation à l'intérieur	250,000.00		250,000.00
2	3	1	Frais de formation à l'extérieur			
2	3	2	Frs de colloques et de séminaires			90,000.00
2	3	9	Autres frais liés à la formation			100,000.00
Sous-total paragraphe 23				250,000.00		440,000.00
Paragraphe 24 Locations immobilières et mobilières						
2	4	0	Location d'immeubles			
2	4	1	Location équipement & matériels	280,000.00		3,000,000.00
2	4	2	Location moyens transports	1,500,000.00		1,000,000.00
2	4	9	Locations diverses	300,000.00		65,000.00
Sous-total paragraphe 24				2,080,000.00		4,065,000.00
Paragraphe 25 Entretien mobiliers & immobiliers						
2	5	0	Mobilier, matériel, outillage			
2	5	1	Entretien de matériels de transport	2,400,000.00		1,500,000.00
2	5	3	Entretien de terrains	1,000,000.00		1,500,000.00
2	5	4	Entretien de bois, forêts et plantations			
2	5	5	Entretien littoral, étangs et lacs			500,000.00
2	5	6	Entretien Bâtiments	600,000.00		500,000.00
2	5	7	Voies, réseaux et ouvrages	200,000.00		200,000.00
Total paragraphe 25				4,200,000.00		4,200,000.00
Paragraphe 26 Charges financières						
2	6	0	Commissions et frais	70,000.00		100,000.00
2	6	9	Autres charges financières			
Total paragraphe 26				70,000.00		100,000.00
Paragraphe 27 Fêtes et cérémonies						
2	7	0	Frais de réceptions officielles	700,000.00		200,000.00
2	7	1	Fêtes et cérémonies nationales	4,200,000.00		3,500,000.00
2	7	9	Autres frais de réceptions & de manifestation	5,500,000.00		3,000,000.00
Total paragraphe 27				10,400,000.00		6,700,000.00
Paragraphe 29 Services et charges divers						
2	9	0	Prestation de service par des tiers	1,000,000.00		300,000.00
2	9	1	Rémunérations d'intermédiaires &			
2	9	2	Autres charges diverses			
2	9	9	Dépenses/services petite caisse à ventiler	240,000.00	30,000.00	360,000.00
Total paragraphe 29				1,240,000.00		660,000.00
TOTAL ARTICLE 2				20,140,000.00		18,600,655.00

②

ARTICLE 3 ACHATS DE BIENS DE CONSOMMATION & PETIT MATERIEL						
Paragraphe 30 Fournitures et petit matériel						
3	0	0	Fournitures & petit matériel bureau	300,000.00		200,000.00
3	0	1	Fourniture & mat éducatif, récréatif, sportif			100,000.00
3	0	2	Fourniture & petit matériel sanitaire			60,000.00
3	0	3	Fourniture & outils médicaux			50,000.00
3	0	4	Pièces/ accessoires pour matériel transport	1,000,000.00		540,000.00
3	0	5	Pièces/accessoires pr matériels informatiques	100,000.00		50,000.00
3	0	6	Fournitures & matériaux de construction			
3	0	7	Produits entretiens & nettoyage			40,000.00
3	0	8	Fournitures documemt professionnelle			75,000.00
3	0	9	Autres fourn. & petit matériel	40,000.00		40,000.00
Sous-total paragraphe 30					1,440,000.00	1,155,000.00
Paragraphe 31 Produits chimiques & fournitures énergétiques						
3	1	0	Fertilisants/engrais/plants/semences			
3	1	1	Insecticides, désinfectants, produits	30,000.00		20,000.00
3	1	2	Carburants et lubrifiants	4,000,000.00	208,333.33	2,500,000.00
3	1	3	Combustibles			
3	1	9	Autres produits chimiques			
Sous-total paragraphe 31					4,030,000.00	2,520,000.00
Paragraphe 32 Produits de subsistance						
3	2	0	Alimentation des personnes	240,000.00		360,000.00
3	2	9	Autres produits de subsistance			
Sous-total paragraphe 32					240,000.00	360,000.00
Paragraphe 33 Textiles et habillement						
3	3	0	Habillement/chaussures/accessoires de travail	40,000.00		200,000.00
3	3	9	Autres fournitures textiles			50,000.00
Sous-total paragraphe 33					40,000.00	250,000.00
Paragraphe 39 Autres biens de consommation et petit matériel						
3	9	0	Autres biens consommation & petit matériel			
3	9	9	Dépenses biens consommation et matériels			
Total paragraphe 39					0.00	
TOTAL ARTICLE 3					5,750,000.00	4,285,000.00
ARTICLE 4 IMMOBILISATIONS CORPORELLES						
Paragraphe 40 Mobilier, matériel et outillage						
4	0	0	Mobilier et matériel bureau	240,000.00		150,000.00
4	0	1	Acquisition matériel informatique	60,000.00		60,000.00
4	0	2	Grosse réparation mob/mat éducatif/récréatifs			
4	0	3	Acquisition mob/ matériel sanitaire			
4	0	4	Grosse réparation mob & mat médicaux			
4	0	6	Acquis. mat électrique & mécanique	100,000.00		300,000.00
4	0	7	Grosse réparation mat d'incendie			
4	0	8	Acquisition matériels communication			200,000.00
4	0	9	Grosse réparation d'autres mobiliers &			
Total Paragraphe 40					400,000.00	710,000.00

6

			Paragraphe 41 Matériel de transport			
4	1	0	Matériel de transport terrestre	80,000.00		1,500,000.00
4	1	9	Autres matériels de transport			250,000.00
			Total paragraphe 41	80,000.00		1,750,000.00
			Total paragraphe 40-41	480,000.00		2,460,000.00
			ARTICLE 6 PRETS, AVANCES, PRISES DE PARTICIPATION ET PLACEMENT			
			Paragraphe 60 Prêts et avances			
6	0	9	Autres prêts et avances			
			Sous-total paragraphe 60			
			TOTAL ARTICLE 6			
			ARTICLE 7 SUBVENTION, QUOTES-PARTS ET CONTRIBUTIONS, ALLOCATIONS, INDEMNISATIONS			
			Paragraphe 70 Subvention			
7	0	0	Subventions fêtes patronales			250,000.00
7	0	1	Subventions carnaval et rara			200,000.00
7	0	9	Autres subventions			500,000.00
			Sous-total paragraphe 70			950,000.00
			Paragraphe 72 Quotes-parts et contributions			
7	2	0	Quotes-parts & contributions aux institutions	828,000.00		1,500,000.00
7	2	2	Contribution concours littéraire			100,000.00
7	2	3	Contribution championnat quartier	100,000.00		200,000.00
7	2	9	Autres quotes-parts et contributions	360,000.00		400,000.00
			Sous-total paragraphe 72	1,288,000.00		2,200,000.00
			Paragraphe 73 Allocations			
7	3	0	Allocation d'assistance sociale & de secours	780,000.00		1,000,000.00
7	3	1	Allocations aux élèves et étudiants	60,000.00		200,000.00
7	3	2	Allocations aux écoles communales			100,000.00
7	3	9	Allocations diverses et exceptionnelles	180,000.00		400,000.00
			Sous-total paragraphe 73	1,020,000.00		1,700,000.00
			Paragraphe 74 Indemnités pour dommages et préjudices			
7	4	0	Indemnité dommages cataclysme/cyclone	180,000.00		300,000.00
7	4	1	Indemnité de préjudices du fait de ses fonctions	120,000.00		120,000.00
7	4	2	Autres indemnités			
			Sous-total paragraphe 74	300,000.00		420,000.00
			TOTAL ARTICLE 7	2,608,000.00		5,270,000.00
			ARTICLE 8 AMORTISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE			
			Paragraphe 80 Dettes publiques internes			
8	0	0	Amortissement dettes envers Banque			
8	0	1	Amort. Dette d'autres institutions financières			
8	0	9	Amortissements d'autres dettes internes	4,160,301.00		3,756,721.00
			Sous-total paragraphe 80	4,160,301.00		3,756,721.00
			TOTAL ARTICLE 8	4,160,301.00		3,756,721.00
			ARTICLE 9 AUTRES DEPENSES PUBLIQUES			
			Paragraphe 90 Service d'intelligence et de police			
9	0	0	Dépenses d'intelligence et de service			
			Paragraphe 91 Autres dépenses non ventilées par nature			
9	1	2	Dépenses de fonctionnement	500,000.00		1,200,000.00
			TOTAL ARTICLE 9	500,000.00		968,000.00
			TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	53,601,501.00		63,867,071.95

7

B) DEPENSES D'INVESTISSEMENT							
Paragraphe 43 Terrains							
Alinéa 430 Terrains à bâtir							
4	3	0	0	Acquisition de terrains à bâtir			
4	3	0	1	Travaux d'aménagement terrains à bâtir			2,000,000.00
Alinéa 431 Terrains de voirie							2,000,000.00
4	3	1	0	Acquisition de terrains de voirie			
4	3	1	1	Aménagement & amélioration terrains de			2,500,000.00
Alinéa 432 Jardins, espaces verts, places publiques							2,500,000.00
4	3	2	0	Acquisition jardins/ espaces verts/ places			
4	3	2	1	Aménagement & amélioration	2,000,000.00		4,000,000.00
4	3	2	2	Construction jardins/espaces verts/places			4,000,000.00
Total					2,000,000.00		8,000,000.00
Alinéa 433 Cimetières							
4	3	3	0	Acquisition de cimetières			
4	3	3	1	Aménagement & amélioration cimetières	1,000,000.00		3,000,000.00
4	3	3	2	Constructions de cimetières			
Total					1,000,000.00		3,000,000.00
Alinéa 434 Carrières, Mines							
4	3	4	0	Acquisition de carrières et de mines			
4	3	4	1	Aménagement carrières et mines			
Alinéa 439 Terrains destinés à d'autres usages							
4	3	9	0	Acquisition de terrains destinés à autres			
4	3	9	1	Aménagement & amélioration terrains autres	1,500,000.00		2,800,000.00
4	3	9	2	Construction de terrains destinés à autres			
total							
Sous-total paragraphe 43					1,500,000.00		2,800,000.00
Paragraphe 44 Bois, forêts, plantations							
4	4	0	0	Acquisition de bois et forêts			
4	4	0	1	Travaux d'amélioration bois et forêts			
4	4	0	2	Boisement de terrains nus			
4	4	1	0	Acquisition de plantations			
4	4	1	1	Travaux d'amélioration plantations			
4	4	1	2	Plantation de terrains nus			
Sous-total paragraphe 44							
Paragraphe 45 Littoral, étangs et lacs							
4	5	0	1	Travaux d'aménagement & amélioration			2,000,000.00
4	5	1	1	Aménagement & amélioration étangs et lacs			
Sous-total paragraphe 45					0.00		2,000,000.00

46

				Paragraphe 46 Bâtiments		
				Alinéa 460 Bâtiments administratifs		
4	6	0	0	Acquisition de bâtiments administratifs		
4	6	0	1	Travaux d'amélioration bâtiments	500,000.00	500,000.00
4	6	0	2	Construction de bâtiments administratifs		
				Sous-total alinéa 460	500,000.00	500,000.00
				Alinéa 461 Bâtiments scolaires, universitaires, culturels, sportifs		
4	6	1	0	Acquisition de bâtiments scolaires, univers.		
4	6	1	1	Travaux d'amélioration bâtiments scol,		
4	6	1	2	Construction de bâtiments scol, univ, cult,		
				Sous-total alinéa 461		
				Alinéa 462 Logements sociaux		
4	6	2	0	Acquisition de logements sociaux		
4	6	2	1	Travaux d'amélioration de logements sociaux		1,000,000.00
4	6	2	2	Construction de logements sociaux		
				Sous-total alinéa 462		1,000,000.00
				Alinéa 464 Halles et marchés		
4	6	4	0	Acquisition de halles et marchés		
4	6	4	1	Travaux d'amélioration de halles et marchés	1,679,907.00	4,000,000.00
4	6	4	2	Construction de halles et marchés		
				Total	1,679,907.00	4,000,000.00
				Sous-total alinéa 464		
				Alinéa 469 Autres bâtiments		
4	6	9	0	Acquisition d'autres bâtiments		
4	6	9	1	Travaux d'amélioration d'autres bâtiments		
4	6	9	2	Construction d'autres bâtiments	2,000,000.00	
				Sous-total alinéa 469		
				Sous-total paragraphe 46	2,000,000.00	
				Paragraphe 47 Voies, réseaux et ouvrages		
				Alinéa 470 Routes, ponts, ports et aéroports		
4	7	0	0	Acquisition de routes et ponts		
4	7	0	1	Travaux d'amélioration de routes & ponts		
4	7	0	2	Construction de routes et ponts		
				Sous-total alinéa 470		
				Alinéa 471 Réseaux et ouvrages hydrauliques		
4	7	1	0	Acquisition de réseaux & ouvrages		
4	7	1	1	Travaux d'améliorat. réseaux & ouv.		
4	7	1	2	Construction réseaux & ouvrages		
				Sous-total alinéa 471		
				Alinéa 472 Réseaux et ouvrages d'électrification		
4	7	2	0	Acquisition de réseaux & ouvrages		
4	7	2	1	Travaux d'améliorat. réseaux & ouv.	2,000,000.00	1,500,000.00
4	7	2	2	Construction réseaux & ouvrages		
				Sous-total alinéa 472	2,000,000.00	1,500,000.00

9

			Alinéa 473 Réseaux et ouvrages de télécommunication		
4	7	3	0	Acquisition de réseaux & ouvrages télécom.	
4	7	3	1	Travaux d'améliorat. réseaux & ouvrages	
4	7	5	2	Construction réseaux & ouvrages	
				Sous-total alinéa 473	
				Alinéa 479 Autres voies, réseaux et ouvrages	
4	7	9	0	Acquisition d'autres voies, réseaux &	
4	7	9	1	Travaux d'améliorat. Autres voies, réseaux,	2,000,000.00
4	7	9	2	Construction autres voies, réseaux &	
				Sous-total alinéa 479	2,000,000.00
				Sous-total paragraphe 47	
				Paragraphe 49 Autres immobilisations corporelles	
				Alinéa 499 Autres biens corporels	
4	9	9	0	Acquisition d'autres biens corporels	
4	9	9	1	Travaux d'amélioration d'autres biens	
4	9	9	2	Construction d'autres biens corporels	
				Sous-total alinéa 499	
				Sous-total paragraphe 49	
				TOTAL ARTICLE 4 IMMOBILISATIONS CORPORELLES	
				Paragraphe 91 Autres dépenses non ventilées par nature	
9	1	0		Dépenses de projets et programmes	15,423,200.00
				TOTAL ARTICLE 9	15,423,200.00
				TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT	28,103,107.00
				TOTAL DEPENSES PREVISIONNELLES	81,704,608.00
					94,153,607.95

32%

(10)

Tableau présentant le budget municipal de Quartier Morin (exercice fiscal 2014-2015)



17

ADMINISTRATION COMMUNALE DE Quartier Morin

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

L'an deux mille quatorze le 30 / 09 / 2014, à 10 (heures), les membres composant le Conseil Communal de la Commune de Quartier Morin se sont réunis à la Mairie, sur convocation en date du 26 / 09 / 2014, sous la Présidence de Madame / Monsieur Edouard Gode-Froy, Maire

Etaient présents : Edouard Gode-Froy
Monsieur François
Julien Evelyne
Alain Deshommes

Absents excusés : _____

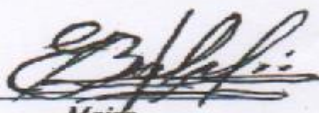
Madame / Monsieur Alain Deshommes a été désigné(e) Secrétaire de séance.

Objet : Sur l'adoption du budget de l'exercice fiscal 2014-2015

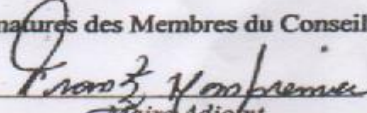
Décisions
 Le Conseil adopte à l'unanimité à la majorité (3 voix pour, 0 contre)
Le budget de l'exercice 14-15 sur un montant de 13.000.310 Gourdes

Fait à Quartier Morin le 30 / 09 / 2014

Suivent les signatures des Membres du Conseil


Edouard Gode-Froy
 Maire

Julien Evelyne
 Maire Adjoint


François
 Maire Adjoint

Reçu le 9-2014
Mie C. [Signature]



Mairie de Quartier Morin

2

Quartier Morin, ce Mardi 30 Septembre 2014

Au :
Directeur des Collectivités Territoriales
MICT, Port-au-Prince, Haïti

Objet : Acheminement du document budgétaire de l'exercice fiscal 2014-2015 de la
Commune de Quartier Morin
Monsieur le Directeur,

Le Conseil municipal de Quartier Morin vous présente ses compliments et Saisit
l'occasion pour vous acheminer ci-joint le document budgétaire de l'exercice fiscal 2014-
2015 pour les suites nécessaires.

Ce budget est en équilibre en ressources et en dépenses pour la somme de treize
millions soixante douze mille trois cent dix (13,072,310 gdes).

Comptant sur votre plaine collaboration, le Conseil Communal vous présente,
Monsieur le Directeur, ses salutations distinguées.



[Signature]
Maire Titulaire



République d'Haïti
Commune de : QUARTIER MORIN

Sommaire du budget municipal

Exercice 2014-2015

Budget Global			
Recettes Ordinaires	7422310.00	Dépenses de fonctionnement	6, 771, 584,00
Recettes Extraordinaires	5,650,000.00	Dépenses d'investissement	6,,300, 726,00
Total	13, 072,310.00	Total	13, 072, 310,00
Recettes Ordinaires		Dépenses de fonctionnement	
Recettes fiscales	1082560.00	Dépenses de personnel	4, 144,128.00
Recettes non fiscales	6, 339,750.00	Dépenses de services et charges diverses	1, 305,000.00
Recettes en capital		Charges à caractère général	1, 322,456.00
Total recettes ordinaires	7, 422, 310,00	Total dépense de fonctionnement	6, 771,584.00
Recettes extraordinaires		Dépenses d'investissement	
Dons, subventions et autres recettes extraordinaires	5, 650, 000,00	Construction et aménagement (routes, ponts et autres infrastructures publiques locales	6, 300,726.00
Total Recettes extraordinaires	5, 650,000.00	Total Dépenses d'investissement	6, 300,726.00
TOTAL RECETTES	13, 072,310.00	Total des Dépenses	13, 072,310.00
Budget Municipal en pourcentage			
Recettes Ordinaires	56.78%	Dépenses de Fonctionnement	51.8%
Recettes extraordinaires	43.22%	Dépenses d'Investissement	48,2%
Total Recettes	100%	Total des Dépenses	100%



MAIRIE DE QUARTIER MORIN

EXPOSE DES MOTIFS

BUDGET EXERCICE 2014-2015

Le projet de budget 2014/2015 de la commune de **Quartier Morin** est élaboré à un moment où la commune traverse une situation socio-économique délicate. Le chômage, l'inflation, la crise alimentaire, pas d'électricité sont, entre autre, quelques éléments caractéristiques de cette situation.

Le projet de budget de l'exercice 2014-2015 est spécifiquement un budget de fonctionnement et d'investissement. Il vise un double objectif :

- 1- Donner à la mairie de **Quartier Morin** les moyens nécessaires lui permettant :
 - a - D'assurer sa gestion au quotidien.
 - b - D'honorer ses engagements envers son personnel et les élus du conseil municipal.
 - c - D'apporter un minimum d'assistance à certaines personnes nécessiteuses de la Commune.
- 2- De travailler pour le développement de la population **Morinoise** à partir de son budget d'investissement.

Ressources budgétaires.

Ainsi les impôts, droits et taxes, CFGDCT et autres allocations de l'exercice 2014/2015 sont estimés à **Sept millions quatre cent vingt deux mille trois cent dix (7422310,00) gourdes et 00/100**.

Le montant global du budget de l'exercice 2014/2015 est de **Treize millions soixante douze mille trois cent dix (13072310,00) gdes et 0/100 centimes**.

Au niveau des voies et moyens, les recettes courantes proviennent principalement des impôts et des taxes suivants :

Contributions foncières des propriétés bâties (CFPB) : Cinq cent vingt huit mille neuf cent vingt cinq (528925,00) gourdes. Un taux de 15% a été mis sur le montant collecté de l'exercice en cours..

Pour la patente : Cinq cent mille (500,000.00) gdes .Le conseil décide de reconduire le montant budgétisé de l'exercice 12-13

Concession terrain Cimetière : Cinquante trois mille six cent trente cinq (53635,00) gdes : Le conseil décide de budgétiser ce montant.

5

Attestation et certificat : Soixante mille (60000.00) gdes Le conseil décide de budgétiser ce montant

Autres redevances et droits : Vingt cinq mille (25000.00) gdes sont budgétisés

L'allocation de CGDCT pour cet exercice s'élève à Cinq millions cent cinquante quatre mille sept cent cinquante (5, 154,750.00) gdes

Budget des dépenses

Au niveau des charges de la mairie, les principaux articles budgétaires concernent :

Les dépenses en personnels soient :

- a) Les personnels de carrière : Deux millions huit cent vingt quatre mille cent vingt huit (2, 824,128.00) gourdes
- b) Les Grands Commis (Les Maires) : Un million cent quarante mille (1, 140,000).00 gourdes.
- c) Indemnité de Fonctions : Cent quatre vingt mille (180000,00) gdes, Quinze mille (15000,00) par mois

Le total des dépenses de personnels sont estimés à : Quatre millions cent quarante quatre mille cent vingt huit (4, 144, 128,00), gdes soient 61,% du budget de fonctionnement

Les autres dépenses incluent notamment :

Les dépenses de services et charges diverses : Un million trois cent cinq mille (1, 305,000 .00) gourdes. Ils représentent un pourcentage de 19,2% des dépenses de fonctionnement.

Les achats de biens de consommation et de petit matériel. Deux cent soixante mille (260,000, 00) gourdes. Ils représentent 3.83% du budget de fonctionnement.

Immobilisations Corporelles : Paragraphe (40,41) : Deux cent dix mille (210,000.00) gourdes. Ils représentent 3.1% du budget de fonctionnement

Les subventions, quotes-parts, et contribution : Cinq cent vingt mille (520.000.00) gourdes. Ils représentent 7,68% du budget de Fonctionnement

Amortissement de la dette : Dix mille (10000.00) gdes : Ils représentent 0.14 % du budget de fonctionnement

Autres dépenses de fonctionnement : Trois cent vingt deux mille quatre cent cinquante six (322456.00) gdes Ils représentent 4.76% du budget de fonctionnement.

Le total du budget de fonctionnement pour l'exercice 2014-2015 s'élève à : Six millions sept cent soixante onze mille cinq cent quatre vingt quatre (6, 771, 584,00) gdes

Budget d'Investissement

- **: Travaux et Améliorations routes et ponts. Quatre cent mille (400, 000,00) Gourdes** .La Mairie souhaiterait réaliser la construction de deux petits ponts
- **Travaux d'améliorations & ouvrages électriques : Cent cinquante mille (150, 000,00) gdes** . La Mairie souhaiterait réaliser les travaux d'améliorations de l'eau
- **Aménagement et Amélioration Terrain : Sept cent mille sept cent vingt six (700726.00).gdes** : La Mairie souhaiterait réaliser les travaux d'amélioration de terrain.
- **Constructions de halle et Marché : Quatre millions neuf cent cinquante mille (4, 950,000.00)gdes**. Ce projet sera financé par l'Union Européenne.
- **Amélioration cimetière : Cent mille (100.000.00)**

Le montant total du budget d'investissement s'élève à Six millions trois cent mille sept cent vingt six (6300726,00) gdes. Ils représentent 48.2% dans le budget total.

Le montant global du budget de l'exercice 2014/2015 est de : Treize millions soixante douze mille trois cent dix (13, 072, 310,00 gourdes).

La mairie souhaite rappeler certaines contraintes sur lesquelles un appui des instances concernées s est nécessaire :

.Absences de cadastre.

Rôles indisponibles.

Mauvaise perception des taxes par les CASECS.



**ADMINISTRATION COMMUNALE
DE QUARTIER MORIN**

Arrêté budgétaire de l'exercice

2014-2015 de la commune de QUARTIER MORIN

Vu les articles 9, 9-1, 61, 61-1, 62, 63, 63-1, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 200, et 217 de la Constitution du 29 mars 1987 ;

Vu la loi du 10 août 1961 sur le Droit d'alignement

Vu le décret du 18 février 1971 modifiant celui du 14 juillet 1956 sur la taxe de numérotage de maisons

Vu le décret du 7 octobre 1975 sur la taxe d'étalonnage

Vu le décret du 5 avril 1979 sur la Contribution foncière sur les propriétés bâties (CFPB) modifié par le décret du 21 décembre 1981 ;

Vu le décret du 22 octobre 1982 sur les communes ;

Vu le décret du 4 novembre 1983 portant organisation et fonctionnement de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) ;

Vu le décret du 28 septembre 1987 sur la Patente ;

Vu la Loi du 4 avril 1996 portant organisation de la collectivité territoriale de section communale ;

Vu la Loi du 18 juillet 1996 créant un fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales ;

Vu la loi du 20 août 1996 portant la gestion du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (CFGDCT) ;

Vu l'arrêté du 16 février 2005 portant règlement général de la Comptabilité publique ;

Vu le décret du 16 février 2005 sur la préparation et l'exécution des lois de finances ;

Vu le décret du 24 novembre 2005 réorganisant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif ;

Vu le décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes ;

Vu le décret du 1^{er} février 2006 portant administration et fonctionnement de la collectivité territoriale de la commune ;

Vu l'arrêté de juin 2006 créant au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) un Service Technique Déconcentré dénommé : "Inspection Générale des Finances" et désigné sous le sigle IGF » ;

Vu la loi du 12 juin 2009 fixant les règles générales de passation, d'exécution et de règlements des marches publics dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils de passation de marches.

Considérant qu'il convient d'établir les voies et moyens et de fixer les crédits devant assurer le fonctionnement des services communaux, les dépenses en capital, les réparations de dommage et les interventions du pouvoir communal en matière de programme économique, social et culturel pour la période allant du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015 ;

Après délibération en conseil communal,

Le Conseil communal arrête le budget communal suivant :

Chapitre I : Dispositions relatives aux ressources

Article 1.- Les recettes ordinaires : taxes, droits et redevances, amendes et transferts réguliers ainsi que toutes les autres ressources à recouvrer au profit de la commune de **QUARTIER MORIN** en vertu de l'arrêté pour l'exercice fiscal 2014-2015, sont estimées à **Sept millions quatre cent vingt deux mille trois cent dix gourdes (7422310.00 gdes)**.

Article 2.- Les recettes extraordinaires : dons, subventions, emprunts, et dettes non collectées des années passées à recouvrer au profit de la commune de **Quartier Morin** en vertu de l'arrêté pour l'exercice fiscal 2014-2015, sont estimées globalement à **Cinq millions six cent cinquante mille Gourdes (5,650,000,00).gdes**

Chapitre 2 : Dispositions relatives aux charges

Article 3.- Les crédits de l'arrêté du budget communal pour l'exercice fiscal 2014-2015 pour les dépenses de fonctionnement sont fixés globalement à **Six millions sept cent soixante onze mille cinq cent quatre vingt quatre (6, 771,584 .00Gdes)**. Ils incluent les crédits de personnel, les crédits d'opération, l'achat de petit matériel, les dépenses en immobilisations pour fonctionnement, les quotes-parts et contributions.

Article 4.- Les crédits de l'arrêté du budget communal pour l'exercice fiscal 2014-2015 pour les investissements sont fixés globalement à **Six millions trois cent mille sept cent vingt six (6, 300, 726,00)**.

Chapitre 3 : Détails des opérations

Article 5.- Les 2 sections du budget communal sont les suivantes :

1. Fonctionnement : comprenant les articles allant De : 1, 2, 3,4 (Paragraphe 40, 41) 7, 8 et 9
2. Investissement : comprenant l'article 4

Chapitre 4 : Disposition finale

Article 6.- Le présent arrêté abroge tout arrêté qui lui est contraire et sera publié et exécuté à la diligence du Conseil municipal de la commune de Quartier Morin

Donné à **Quartier Morin** le 01 Octobre 2014, an 2011^{ème} de l'Indépendance.

Par les maires

Julien Evelyne
Maire Adjoint

Franz Lemprier
Maire Adjoint



[Signature]
Maire Principal



10

Vu le décret du 24 novembre 2005 réorganisant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif ;

Vu le décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes ;

Vu le décret du 1^{er} février 2006 portant administration et fonctionnement de la collectivité territoriale de la commune ;

Vu l'arrêté de juin 2006 créant au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) un Service Technique Déconcentré dénommé : "Inspection Générale des Finances" et désigné sous le sigle IGF » ;

Vu la loi du 12 juin 2009 fixant les règles générales de passation, d'exécution et de règlements des marches publics dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils de passation de marches.

Considérant qu'il convient d'établir les voies et moyens et de fixer les crédits devant assurer le fonctionnement des services communaux, les dépenses en capital, les réparations de dommage et les interventions du pouvoir communal en matière de programme économique, social et culturel pour la période allant du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015 ;

Après délibération en conseil communal,

Le Conseil communal arrête le budget communal suivant :

Chapitre I : Dispositions relatives aux ressources

Article 1.- Les recettes ordinaires : taxes, droits et redevances, amendes et transferts réguliers ainsi que toutes les autres ressources à recouvrer au profit de la commune de **QUARTIER MORIN** en vertu de l'arrêté pour l'exercice fiscal 2014-2015, sont estimées à **Sept millions quatre cent vingt deux mille trois cent dix gourdes (7422310.00 gdes)**.

Article 2.- Les recettes extraordinaires : dons, subventions, emprunts, et dettes non collectées des années passées à recouvrer au profit de la commune de **Quartier Morin** en vertu de l'arrêté pour l'exercice fiscal 2014-2015, sont estimées globalement à **Cinq millions six cent cinquante mille Gourdes (5,650,000,00).gdes**

Chapitre 2 : Dispositions relatives aux charges

11

Article 3.- Les crédits de l'arrêté du budget communal pour l'exercice fiscal 2014-2015 pour les dépenses de fonctionnement sont fixés globalement à **Six millions sept cent soixante onze mille cinq cent quatre vingt quatre (6, 771,584 .00Gdes)**. Ils incluent les crédits de personnel, les crédits d'opération, l'achat de petit matériel, les dépenses en immobilisations pour fonctionnement, les quotes-parts et contributions.

Article 4.- Les crédits de l'arrêté du budget communal pour l'exercice fiscal 2014-2015 pour les investissements sont fixés globalement à **Six millions trois cent mille sept cent vingt six (6, 300, 726,00)**.

Chapitre 3 : Détails des opérations

Article 5.- Les 2 sections du budget communal sont les suivantes :

1. Fonctionnement : comprenant les articles allant De : 1, 2, 3,4 (Paragraphe 40, 41) 7, 8 et 9
2. Investissement : comprenant l'article 4

Chapitre 4 : Disposition finale

Article 6.- Le présent arrêté abroge tout arrêté qui lui est contraire et sera publié et exécuté à la diligence du Conseil municipal de la commune de Quartier Morin

Donné à **Quartier Morin** le 01 Octobre 2014, an 2011^{ème} de l'Indépendance.

Par les maires

Julien Evelyne
Maire Adjoint

Frantz Henripremier
Maire Adjoint



[Signature]
Maire Principal

République d'Haïti
Mairie de: QUARTIER MORIN
Budget 2014-2015

RECETTES PREVISIONNELLES							
Code Budgétaire				Champs	Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015
ARTICLE 1 RECETTES ORDINAIRES							
Paragraphe 11 Recettes fiscales							
Alinéa 110 Recettes fiscales communales							
1	1	0	0	CFPB	352,613.00		528925.00
1	1	0	1	Patente	500,000.00		500000.00
1	1	0	2	Permis d'inhumer			
1	1	0	3	Concession de terrains cimetière	30,000.00		53635.00
1	1	0	4	Droit d'alignement			
1	1	0	5	Etalonnage			
1	1	0	6	Epave			
1	1	0	7	Matériaux sur voie publique			
1	1	0	8	Certificat vente de bétails			
1	1	0	9	Echoppe, tonnelles, ajoupas			
Sous-total Alinéa 110					882,613.00		1082560.00
Alinéa 111 Centimes additionnels sur les taxes de l'Etat							
Sous-total Alinéa 111							
Sous-total Paragraphe 11							
Paragraphe 12 Recettes non fiscales							
Alinéa 120 Redevances et droits							
1	2	0	0	Redevances pour eau potable			
1	2	0	1	Redevances pour électricité			
1	2	0	2	Redevances de marché			
1	2	0	7	Attestation et certificat	60,000.00		60,000.00
1	2	0	8	Spectacles publics			
1	2	0	9	Autres redevances et droits	10,000.00		25,000.00
Sous-total alinéa 120					70,000.00		85,000.00
Sous-total Paragraphe 12					70,000.00		85,000.00
Paragraphe 14 Allocations							
1	4	0		CFGDCT	3,195,000.00		5,154,750.00
1	4	9		Autres allocations	1,305,000.00		1,100,000.00
Sous-total Paragraphe 14					4,500,000.00		6,254,750.00
TOTAL ARTICLE 1					5,452,613.00		7,422,310.00

13

Code Budgétaire	Champs	Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015
ARTICLE 2 RECETTES EXTRAORDINAIRES				
Paragraphe 25 Dons				
Alinéa 250 Dons pour dépenses de fonctionnement				
2	5 0 0	Dons de sources locales		
2	5 0 1	Dons de sources étrangères		
Sous-total alinéa 250				
Alinéa 251 Dons pour dépenses d'investissement				
2	5 1 0	Dons de sources locales		
2	5 1 1	Dons de sources étrangères		4,950,000.00
Sous-total alinéa 251				4,950,000.00
Sous-total Paragraphe 25				
RECETTES PREVISIONNELLES				
Paragraphe 27 Subvention				
Alinéa 270 Subvention de l'Etat				
2	7 0 0	Subvention pour dépenses de fonctionnement		
2	7 0 1	Subvention pour dépenses d'investissement		
Sous-total alinéa 270				
Alinéa 271 Autres subventions de l'Etat non ventilées				
2	7 1 0	MPCE		
2	7 1 1	MEF		
2	7 1 2	MICT		
2	7 1 3	MCC		100,000.00
2	7 1 4	MAST		
2	7 1 5	MJSAC		
2	7 1 6	MIPTC		
2	7 1 7	MANDARN		
2	7 1 8	Primature		
2	7 1 9	Autres subventions de l'Etat non ventilées		500,000.00
Sous-total Alinéa 271				600,000.00
Alinéa 272 Subvention d'autres institutions				
2	7 2 0	Subvention d'autres institutions pour dépenses fonctionnement		
2	7 2 1	Subvention d'autres institutions pour dépenses d'investissement		
2	7 2 9	Autres subventions		
Sous-total Alinéa 272				
Sous-total Paragraphe 27				
Paragraphe 28 Emprunts				
2	8 0 0	Emprunts intérieurs		
2	8 0 1	Emprunts extérieurs		
Sous-total Paragraphe 28				
Paragraphe 29 Autres recettes				
2	9 0	Autres recettes extraordinaires/ Disponibilité	561,250.00	100,000.00
Sous-total Paragraphe 29			561,250.00	100,000.00
TOTAL ARTICLE 2			561,250.00	5,650,000.00
TOTAL RECETTES PREVISIONNELLES			6,013,863.00	13,072,310.00

14

Code Budgétaire	Champs		Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015	
A) DEPENSES DE FONCTIONNEMENT						
ARTICLE 1 DEPENSES DE PERSONNEL						
Paragraphe 11 Rémunérations principales						
1	1	0	Personnel de carrière municipale			
1	1	2	Grands commis	1,028,928.00	235,344.00	2,824,128.00
1	1	4	Personnel Contractuel	960,000.00	95,000.00	1,140,000.00
Total Paragraphe 11			2,111,328.00	330,344.00	3,964,128.00	
Indemnités de fonction						
1	2	0	Personnel de carrière			
			Grands commis	0.00		
Total paragraphe 12			180,000.00	15,000.00	180,000.00	
Paragraphe 16 Boni			180,000.00	15,000.00	180,000.00	
1	6	0	Personnel de carrière			
1	6	2	Grands commis	77,244.00		
1	6	4	Contractuel	80,000.00		
Sous-total Paragraphe 16			10,200.00			
TOTAL ARTICLE 1			167,444.00			
			2,458,772.00		4,144,128.00	
ARTICLE 2 DEPENSES DE SERVICE ET CHARGES DIVERSES						
Paragraphe 20 Services de base						
2	0	0	Frais de télécommunication			
2	0	2	Fourniture d'eau	78,000.00	5,000.00	60,000.00
Sous-total paragraphe 20			78,000.00	5,000.00	60,000.00	
Paragraphe 21 Publicité, impression, reliure						
2	1	0	Publicité, promotion, relations pub			
2	1	1	Impression, reproduction, reliure	20,000.00		
2	1	9	Autres dépenses de pub & promotion	40,000.00		24,000.00
Sous-total paragraphe 21			60,000.00			
Paragraphe 22 Transports & déplacements					24,000.00	
2	2	0	Titres de transport			
2	2	1	Frais de séjour à l'intérieur	125,000.00		175,000.00
2	2	2	Frais de séjour à l'extérieur	100,000.00		150,000.00
2	2	9	Autres frais transport personnes & biens	75,000.00		75,000.00
Sous-total paragraphe 22						
Paragraphe 24 Locations immobilières et mobilières			300,000.00		400,000.00	
2	4	0	Location d'immeubles			
2	4	1	Location équipement & matériels			
2	4	2	Location moyens transports			
2	4	9	Locations diverses	50,000.00		
Sous-total paragraphe 24			25,000.00		25,000.00	
			75,000.00		25,000.00	

15

Code Budgétaire	Champs	Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015
Paragraphe 25 Entretien mobiliers & immobiliers				
2 5 0	Mobilier, matériel, outillage	40,000.00		
2 5 1	Entretien de matériels de transport			75,000.00
2 5 3	Entretien de terrains	75,000.00		100,000.00
2 5 6	Bâtiments	50,000.00		75,000.00
2 5 7	Voies, réseaux et ouvrages			
Total paragraphe 25		165,000.00		250,000.00
Paragraphe 26 Charges financières				
2 6 0	Commissions et frais	16,000.00		16,000.00
2 6 9	Autres charges financières			
Total paragraphe 26		16,000.00		16,000.00
Paragraphe 27 Fêtes et cérémonies				
2 7 0	Frais de réceptions officielles			
2 7 1	Fêtes et cérémonies nationales	75,000.00		100,000.00
2 7 9	Autres frais de réceptions & de manifestation	350,000.00		400,000.00
Total paragraphe 27		425,000.00		500,000.00
Paragraphe 29 Services et charges divers				
2 9 1	Rémunération d'intermédiaires & Honoraires			30,000.00
2 9 9	Dépenses/services petite caisse à ventiler			
Total paragraphe 29				30,000.00
TOTAL ARTICLE 2		1,119,000.00		1,305,000.00
ARTICLE 3 ACHATS DE BIENS DE CONSOMMATION & PETIT MATERIEL				
Paragraphe 30 Fournitures et petit matériel				
3 0 0	Fournitures & petit matériel bureau	20,000.00		20,000.00
3 0 7	Produit d'entretien et nettoyage	20,000.00		20,000.00
3 0 9	Autres fournitures & petit matériel			10,000.00
Sous-total paragraphe 30		40,000.00		50,000.00
Paragraphe 31 Produits chimiques & fournitures énergétiques				
3 1 1	Insecticides, désinfectants, produits	20,000.00		10,000.00
3 1 2	Carburants et lubrifiants	40,000.00		90,000.00
Sous-total paragraphe 31		60,000.00		100,000.00
Paragraphe 32 Produits de subsistance				
3 2 0	Alimentation des personnes	30,000.00	5,000.00	60,000.00
3 2 9	Autres produits de subsistance			
Sous-total paragraphe 32		30,000.00	5,000.00	60,000.00
Paragraphe 33 Textiles et habillement				
3 3 0	Habillement/chaussures/accessoires de travail	30,000.00		50,000.00
3 3 9	Autres fournitures textiles			
Sous-total paragraphe 33		30,000.00		50,000.00
Paragraphe 39 Autres biens de consommation et petit matériel				
3 9 0	Autres biens consommation & petit matériel			
3 9 9	Dép biens de consom et petit matériel / petite			
Total paragraphe 39				
TOTAL ARTICLE 3		160,000.00		260,000.00

16

Code Budgétaire	Champs	Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015
Paragraphe 40 Mobilier, matériel et outillage				
4	0 0	Mobilier et matériel bureau	60,000.00	
4	0 1	Acquisition Matériel Informatique	70,000.00	50,000.00
4	0 6	Acquisition Matériel électrique & mécanique	20,000.00	80,000.00
Total Paragraphe 40		150,000.00		130,000.00
Paragraphe 41 Matériel de transport				
4	1 0	Matériel de transport terrestre	80,000.00	80,000.00
4	1 9	Autres matériels de transport		
Total paragraphe 41		80,000.00		80,000.00
TOTAL ARTICLE 4		230,000.00		210,000.00
ARTICLE 7 SUBVENTION, QUOTES-PARTS ET CONTRIBUTIONS, ALLOCATIONS, INDEMNISATIONS				
Paragraphe 70 Subvention				
7	0 0	Subventions fêtes patronales		
7	0 1	Subventions carnaval et rara		
7	0 9	Autres subventions		
Sous-total paragraphe 70				
Paragraphe 72 Quotes-parts et contributions				
7	2 3	Contribution championnat quartier	30,000.00	50,000.00
7	2 9	Autres quotes-parts et contributions	75,000.00	100,000.00
Sous-total paragraphe 72		105,000.00		150,000.00
Paragraphe 73 Allocations				
7	3 0	Allocation d'assistance sociale & de secours	50,000.00	75,000.00
7	3 9	Allocations diverses et exceptionnelles	100,000.00	100,000.00
Sous-total paragraphe 73		150,000.00		175,000.00
Paragraphe 74 Indemnités pour dommages et préjudices				
7	4 2	Indemnité dommages cataclysmes/cyclone	50,000.00	75,000.00
7	4 9	Autres indemnités		120,000.00
Sous-total paragraphe 74		50,000.00		195,000.00
TOTAL ARTICLE 7		305,000.00		520,000.00
ARTICLE 8 AMORTISSEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE				
Paragraphe 80 Dettes publiques Internes.				
8	0 9	Amortissement d'autres dettes internes		10,000.00
Sous-Total Paragraphe 80				10,000.00
ARTICLE 9 AUTRES DEPENSES PUBLIQUES				
Paragraphe 90 Service d'intelligence et de police				
9	0 0	Dépenses d'intelligence et de service		
Paragraphe 91 Autres dépenses non ventilées par nature				
9	1 2	Dépenses de fonctionnement	305,000.00	322,456.00
TOTAL ARTICLE 9		305,000.00		322,456.00
TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		4,577,772.00		6,771,584.00

Code Budgétaire				Champs	Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015
B) DEPENSES D'INVESTISSEMENT							
Paragraphe 43 Terrains							
Alinéa 430 Terrains à bâtir							
4	3	0	0	Acquisition de terrains à bâtir			
4	3	0	1	Travaux d'aménagement terrains à bâtir			
Alinéa 431 Terrains de voirie							
4	3	1	0	Acquisition de terrains de voirie			
4	3	1	1	Aménagement & amélioration terrains de			
Alinéa 432 Jardins, espaces verts, places Publiques							
4	3	2	0	Acqui jardins /espaces verts/ places publiques			
Alinéa 433 Cimetières							
4	3	3	0	Acquisition de cimetières			
4	3	3	1	Aménagement & amélioration cimetières			100,000.00
4	3	3	2	Constructions de cimetières			
Alinéa 439 Terrains destinés à d'autres usages							
4	3	9	0	Acquisition de terrains destinés à autres			
4	3	9	1	Aménagement & amélioration terrains autres	200,000.00		700,726.00
4	3	9	2	Construction de terrains destinés à autres			
Sous-total paragraphe 43					200,000.00		
Paragraphe 46 Bâtiments							
Alinéa 460 Bâtiments administratifs							
4	6	0	0	Acquisition de bâtiments administratifs			
4	6	0	1	Travaux d'amélioration bâtiments			
Sous-total alinéa 460							
Alinéa 462 Logements sociaux							
4	6	2	1	Travaux d'amélioration de logements sociaux			
Sous-total alinéa 462							
Alinéa 464 Halles et marchés							
4	6	4	2	Constructions de Halles et Marche			4,950,000.00
Sous-total alinéa 464							
Alinéa 469 Autres bâtiments							
4	6	9	1	Travaux d'amélioration d'autres bâtiments			
Sous-total alinéa 469							
Sous-total paragraphe 46							
Paragraphe 47 Voies, réseaux et ouvrages							
Alinéa 470 Routes, Ponts, ports et aéroports							
4	7	0	0	Acquisit de routes et de ponts			
4	7	0	1	Travaux d'amélioration routes & ponts			400,000.00
4	7	0	2	Construction Routes et Pont	800,000.00		
Sous-tot Alinea 470					800,000.00		
Alinéa 472 Réseaux et Ouvrages d'électrification							
4	7	2	1	Travaux d'améliorat.reseaux & ouv. Elect.	436,091.00		150,000.00
Sous-total alinea 472					436,091.00		
Paragraphe 49 Autres immobilisations corporelles							
Alinea 499 Autres biens corporels							
4	9	9	1	Travaux d'améliorations biens corporels			
Sous-Total alinea 499							
TOTAL ARTICLE 4 IMMOBILISATIONS CORPORELLES							
Paragraphe 91 Autres dépenses non ventilées par nature							
9	1	0		Dépenses de projets et programmes (3%)			

18

Code Budgétaire	Champs	Budget 2012-2013	Mensuel	Budget 2014-2015	
TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT		1,436,091.00		6,300,726.00	
TOTAL DEPENSES PREVISIONNELLES		6,013,863.00		13,072,310.00	

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages consacrés aux pouvoirs publics

ALVENTOSA Jean-Raphaël, *Management public et gestion des ressources*, LGDJ, Paris, France, 2012

AMHERDT Charles-Henri, *Le chaos de carrière dans les organisations : A la découverte de l'ordre cachée derrière le désordre apparent*, Editions Nouvelles, 2000

BARTOLI Annie, BLATRIX Cécile, *Management dans les organisations publiques : Défis et logiques d'action*, 4^e édition, Dunod, Paris, France, 2015

CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique, *Introduction à la science politique*, 8^e édition, Dalloz, Paris, France, 2018

DION Fabrice, *L'emploi public : organisation-statuts-gestion*, Berger Levrault, Paris, France, 2014

DUCASTEL Anne (dir.), *Droit public : Toutes fonctions publiques (ville de Paris)*, Editions Foucher, Malakoff, France, 2012

GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique : Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Imprimerie JOUVE, Paris, France, 2004

GIBERT Patrick, THOENIG Jean-Claude, *La modernisation de l'État : Une promesse trahie*, Classiques Garnier, Paris, France, 2019

JEAN CHARLES Enex, *Manuel de Droit Administratif Haïtien*, L'imprimeur II, Paris, France, 2002

JEANCLOS Yves, *Démocratie ou démogarchie : L'art de gouverner au XXI^e siècle*, Economica, Paris, France, 2014

KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruyant, Bruxelles, Belgique, 2001

MANIGAT Mirlande, *Les amendements dans l'histoire constitutionnelle d'Haïti : Une forme de création constitutionnelle (espérances, avancées et désillusions)*, press UniQ, Port-au-Prince, Haïti, 2017

MARCHAL Roland et al., *Politique africaine : Ethiopie : le Fédéralisme en question*, Karthala, 2005

MATAGNE Geoffroy, VAN INGELGOM Virginie (dir.), *Politiques de crise, Crises du politique*, L'Harmattan, Paris, France, 2017

MATHIEU Jean-Pierre Rodrigue, *Gérer l'État : Gouvernance et politiques publiques, le pouvoir et les hommes*, imprimerie Média-texte, Port-au-Prince, Haïti, 2006

MÉTÉLLUS Fénol, *Le déficit productif et social des politiques de libération commerciale en Haïti*, C3 Editions, Bibliothèque Nationale d'Haïti, Port au Prince, Haïti, 2013

PELISSIER Pierre Ezer, *Le rôle des ONG dans les pays en développement, le cas d'Haïti*, Ottawa, Canada, juillet 2013

PERETTI Jean-Marie, *Gestion des ressources humaines*, Vuibert, 2016

RAYMOND Guillien, JEAN Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 15ème édition Dalloz, Paris, 2006

ROUBAN Luc, *La fonction publique en débat*, la Documentation française, Paris, France, 2014

ROUVILLOIS Frédéric (dir.), *Vers l'Etat optimal*, La Documentation Française, Paris, France, 2012

SINNASSAMY Christophe, *Le management public : organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger-Levrault, Paris, France, 2014

THEUS Beguens, *ONG et Pauvreté en Haïti*, 2^e édition, Bibliothèque Nationale d'Haïti, Port-au-Prince, Haïti, 2011

THOMAS Louis Cornélius, *Administration Publique*, éd. Henri Deschamps, Port-au-Prince, Haïti, 1980

TROSA Sylvie et al., *Les partenariats public-privé*, La Découverte, Paris, France, 2006

TROSA Sylvie, *La réforme de l'État : un nouveau management ?*, Ellipses, Paris, France, 2008

VEDEL Georges, *Droit administratif*, Paris, France, PUF, 1961

VERPEAUX Michel, JANICOT Laëtitia, *Droit public : Pouvoirs publics et action administrative*, PUF, Paris, France, 2009

ZARKA Jean-Claude, *L'essentiel du droit public*, Lextenso éditions, France, 2014

Ouvrages consacrés à la décentralisation et aux collectivités territoriales

ARDOUIN Eric, BEAUDOUIN Jean-Christophe (dir.), *Le management public des territoires*, Editions de l'Aube, France, 2012

AUBER Emmanuel, CERVELLE Delphine, *Les collectivités territoriales*, 2^e édition, Éditions Sedes, Paris, France, 2012

AUBY Jean-Bernard et al., *Droit des collectivités locales*, 6^{ème} édition (mise à jour), PUF, Paris, France, 2015

BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, collection : Que sais-je, PUF, Paris, France, 2004

BRUNET Françoise, *La Décentralisation en Afrique Subsaharienne*, Direction du Développement, Paris, France, 1997

CANTAVE Tony, *Des Principes-clefs pour l'élaboration d'une loi-cadre sur les Collectivités Territoriales*, in *État de droit et décentralisation*, HSI, Port-au-Prince, Haïti, 1996

CHICOT Pierre-Yves, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises : L'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, L'Harmattan, Paris, France, 2005

COMBEAU Pascal (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, France, 2007

DESHOMMES Fritz, *Décentralisation et Collectivités Territoriales en Haïti : un état des lieux*, Cahiers Universitaires, Port-au-Prince, Haïti, 2004

FAURE Alain, DOUILLET Anne Cécile (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, France, Grenoble, 2005

FERSTENBERT Jacques, PRIET François et QUILICHINI Paule, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, France, 2009

FOURNIÉ François, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, L.G.D.J.-E.J.A, Paris, France, 2005

FROMENT Jean-Charles et SAYAH Jamil (dir.), *Le service public local : des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Presses universitaires de Grenoble, France, Grenoble, 1998

GABARDA Olivier, JAMAY Florence, MULLEUR-QUOY Isabelle et al., *La culture territoriale*, Editions Foucher, Malakoff, France, 2014

GILBERT Myrtha, *Peut-on Décentraliser sans Participation ?*, in *Décentralisation : Enjeux et Défis*, Tome I, Editions La Ruche, Port-au-Prince, Haïti, 2000

GUERRIER Pierre-André, *Les Concepts Relatifs à la Décentralisation*, In : *Décentralisation en Haïti*, Port au-Prince, Haïti, 2000

HOUNSOUNON Damas, *Décentralisation et qualité de l'offre de services socio-publics en Afrique subsaharienne*, Afrobarometer Working Papers, 2016

HURON David, SPINDLER Jacques, *Le management public local*, L.G.D.J, Paris, France, 1998

HUTEAU Serge, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Editions Le Moniteur, Paris, France, 2008

HUTEAU Serge, *Le Management public territorial : Eléments de stratégies, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales*, Editions du Papyrus, France, 2002

JOSEPH A. Lafontant, *Comprendre la Charte des Collectivités Territoriales Tome I : le décret cadre de la décentralisation*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, 2007

JOUZEL Tony, *Pouvoir et responsabilité au sein de l'administration décentralisée*, L'Harmatan, Paris, France, 2014

KADA Nicolas (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Presses Universitaires de Grenoble, France, mai 2011

KADA Nicolas (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, France, 2015

KADA Nicolas, PASQUIER Romain et al., (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, France, 2017

LACONO Geneviève, DOUZEL Daniel, *La Gestion des Ressources Humaines dans les collectivités territoriales : Quels défis pour le management public ? Quels enjeux pour le service public ?*, Lextenso éditions, Paris, France, 2013

LAMARZELLE Denys, *Les cadres territoriaux*, Editions du Papyrus, France, 2014

LAURENT Philippe, *Décentralisation : en finir avec les idées reçues*, L.G.D.J et Lextenso éd., Paris, France, 2009

LOMBORG Bjorn, DUBOSSE Nancy (dir.), *Haïti priorise : Un plan de développement alternatif*, Copenhagen Consensus Center, 2018

MAIRAL Jean-Claude, *Du mondial au local : vers une réforme des collectivités territoriales*, Imprim'Vert, Pantin, France, Juillet 2010

NEMERY Jean-Claude (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, France, 2012

ORIOLE Michèle, *Découpage Territorial et Distribution des Services*, in *Décentralisation : Enjeux et Défis*, Tome I, Editions La Ruche, Port-au-Prince, Avril 2000

OWONA Joseph, *La Décentralisation Camerounaise*, L'Harmattan, Paris, France, 2011

PORTELLI Elodie, *L'essentiel de la gestion publique locale : fiches de cours et cas pratiques corrigés*, Ellipses Editions, Paris, France, 2011

PRIVERT Jocelerme, *Décentralisation et Collectivités Territoriales*, Le béréen, Québec, 2006

RAGAIGNE Aurélien, *L'essentiel du Management des collectivités territoriales*, Lextenso éditions, Paris, France, 2013

RASÉRA Michel (dir.), *la responsabilité du gestionnaire public local : (Acte du colloque franco-algérien organisé à Rennes par la CRC de Bretagne, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, France, octobre 2007*

RICHERT Philippe, *Loi de réforme des collectivités territoriales : Guide pratique*, [s.d]

THEUS Beguens, *ONG, gouvernance démocratique et développement local : Pour la redéfinition de la politique d'aide au développement local en Haïti*, [s.d], 2008

THOUMELOU Marc, *Les collectivités locales, quel avenir ?*, La Documentation française, Paris, France, 2011

ZAHED Mahrez, *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, L'Harmattan, Paris, France, 2017

Ouvrages consacrés aux finances publiques

ADAM François et al., *Finances publiques*, 2^e édition, Presse des Sciences Po et Dalloz, Paris, France, 2007

ADAM François et al., *Finances publiques*, 3^e édition, Dalloz, Paris, France, 2010

ALBERT Jean-Luc, *Finances publiques*, 10^e édition, Dalloz, Paris, France, 2017

ARTHUIS Jean, *La modernisation et la transparence des finances locales : enjeux et moyens de la démocratie locale*, Les éditions de Bercy (Colloques du 10 octobre 1996), Paris, France, 1997

ARTHUIS Jean, *S.O.S Finances publiques : Osons les vraies réformes*, Calmann-levy, Paris, France, 2011

ASTIER François, *Finances publiques, Droit budgétaire : Le budget des collectivités territoriales*, Ellipses, Paris, France, 1996

BACHARAN Céline, PAUL Piaton, *péréquation horizontale, péréquation verticale, comprendre ou anticiper ses prélèvements et ses dotations*, Le Moniteur, Paris, France, 2019

BACCOYANNIS Constantin, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales*, Economica, Paris, France, 1993

BARILARI André, BOUVIER Michel, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3^e édition, L.G.D.J, Paris, France, 2010

BAUDU Aurélien, *Droit des finances publiques*, 1^e édition, Dalloz, « Hypercours », 2015

BENETTI Julie, GROUD Hervé (dir.), *Les Finances publiques nationales et locales face à la crise*, L'armattan, Paris, France, 2012

BEZES Philippe, SINE Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2011

BLANC Jacques, MARZIALS Alain, *Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales*, L.G.D.J, Paris, France, 1993

BORDELEAU Danièle (dir.), *Les Finances locales, Moteur du développement*, Riveneuve éditions, Paris, France, 2013

BOUDET Jean-François, *L'emprunt des collectivités locales et la gestion de la trésorerie*, Editions du puits Fleuri, Paris, France, 2013

BOUTHEVILLAIN Carine et al., *Les politiques budgétaires dans la crise : Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*, De boeck Supérieur s.a., Bruxelles, Belgique, 2013

BOUVIER Michel (dir.), *Finances publiques et souveraineté des États (Actes du 11^e colloque international de finances publiques, organisé par le ministère de l'Economie et des Finances du Maroc et FONDAFIP, 15 et 16 septembre 2017)*, Lextenso éditions, L.G.D.J, 2018

BOUVIER Michel (dir.), *La transparence des Finances publiques: Vers un nouveau modèle* (Actes du 6^e colloque international de Rabat), LGDJ, Lextenso éditions, Paris, France, 2012

BOUVIER Michel (dir.), *Réforme des finances publiques, Démocratie et Bonne Gouvernance*, LGDJ, Paris, France, 2004

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine et LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, 5^e édition, LGDJ - E.J.A., Paris, France, 2000

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine., *Finances publiques*, LGDJ, Paris, France, 2016

- BOUVIER Michel, *Les finances locales*, 15^e édition, LGDJ, France, 2013
- BUISSON Jacques, *Les finances publiques*, 16^e édition, Dalloz, France, 2015
- CAMOUS David-André, *L'essentiel des finances publiques locales*, Ellipses, Paris, France, 2010
- CATHELINEAU Jean, *Finances publiques : Politique budgétaire et droit financier*, LGDJ, Paris, France, 1975
- CHAMBAS Gérard et al., *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*, juin 2007
- CHÉRY Frédéric-Gérald, *Le financement de la décentralisation et du développement local en Haïti*, Henri Deschamps, Port-au-Prince, Haïti, 2009
- CLEREMBAUX Joël, *Abécédaire des finances locales*, Territorial éditions, 2012
- CLEREMBAUX Joël, *Comprendre les finances locales : Les acteurs, le cadre, le budget*, Territorial éditions, Imprimerie Les Deux-Ponts, Bresson, France, 2014
- CLUZEL Jean, *Finances publiques et pouvoir local*, Librairie de Droit et de Jurisprudence, Paris, France, 1980
- COLLOT Gélin I., *Traité de droit fiscal : Contribution à la promotion du droit et à la réforme judiciaire en Haïti*, Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince, Haïti, 2006
- CONAN Mathieu, MUZELLEC Raymond., *Finances locales*, 6^e édition, Mémentos_Dalloz, Paris, France, 2011
- COQUART Philippe et al., *Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique Subsaharienne : Le cas de l'Afrique de l'Ouest*, septembre 2010
- DAFFLON Bernard, *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Genève, Suisse, 1994
- DAMAREY Stéphanie, *Finances publiques : Finances de l'Etat, Finances locales, Fiances sociales et Finances européennes*, 2^e édition, Gualino_Lextenso édition, France, août 2008
- DERUEL François, *Finances publiques 5^e édition*, Mementos Dalloz, Paris, France, 1983
- DERUEL François, *Finances publiques : Budget et pouvoir financier*, 12^e édition, Dalloz, Paris, France, 1996
- DESHOMMES Fritz, *Le Financement des Collectivités Territoriales*, CNRA, 2002
- DESMOULIN Corinne D., DESMOULIN Gil (dir.), *La décision financière publique*, Lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, France, 2013
- DESMOULIN Gil, *Leçons des finances publiques*, Ellipses Edition Marketing S.A., Paris, France, 2014

DESRAMEAUX Alexandre, *Finances publiques*, PUF, 2013

DOMINIQUE Hoorens, DOSSIERE René, *La commune et ses finances : guide pratique*, Le Moniteur, Dexia, Paris, France, 2008

DOUAT Etienne, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, Paris, France, 1999

FLAHAULT Isabelle (dir.), *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, La Documentation française, Paris, France, 2007

GAUDEMET Paul Marie, MOLINIER Joël, *Finances publiques (Budget et trésor)*, 7^e édition, Editions Montchrestien, Paris, France, 1996

GAULLIER-CAMUS Florent, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, LGDJ et Lextenso édition, 2019

GENRO Tarso, DE SOUZA Ubiratan, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, France, 1998

GUENGANT Alain, LE MEUR Yann, *Comprendre les finances publique locales*, collection Pratique du droit, Le Moniteur, Paris, France, 2013

GUENGANT Alain, LE MEUR Yann, *Optimiser les finances publiques locales : Analyse et prospective*, Editions Le Moniteur, Paris, France, 2009

HART Tom et WELHAM Bryn, *Décentralisation budgétaire: un guide d'introduction à la gestion des finances publiques*, ODI Report, novembre 2016

HASTINGS-M. Antoinette (dir.), *La performance et les contrôles financiers de l'État sur les collectivités locales*, LGDJ, Paris, France, 2011

HOORENS Dominique, CHEVALIER Christine, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement : La spécificité du secteur local*, Dexa Editions, LGDJ, Paris, France, 2006

JOSEPH André Lafontant, *La mobilisation fiscale communale : la voie du développement des communes*, Bibliothèque nationale d'Haïti, Port au Prince, Haïti, 2013

LABIE François, *Finances publiques : Les finances des Collectivités locales*, Presses du CNFPT à Lille, France, 2000

LASCOMBE Michel, XAVIER Vandendriessche, *Finances publiques*, 8^e édition, Dalloz, « Connaissance du droit », Paris, France, 2013

LEROY Marc, ORSONI Gilbert (dir.), *Le financement des politiques publiques*, Editions Bruylant, Bruxelles, Belgique, 2014

LEROY Marc, *Sociologie des finances publiques*, collection Repères, Editions La Découverte, Paris, France, 2007

LEVOYER Loïc, *Finances locales*, 2^e édition, imprimerie CHIRAT, France, 2012

LONG Martine (dir.), *Le financement des services publics : Décentralisation et développement local*, L.G.D.J, Paris, France, 2010

MARCHAND Marie-Jacqueline, *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, France, 1999

MEYER Gilbert, *Développement durable et finances locales*, L'Harmattan, Paris, France, 2013

MOUZET Pierre, *Mémentos LMD - Finances locales*, 3^e édition, Gualino, 2006

MUZELLEC Raymond, CONAN Mathieu, *Finances publiques*, 16^e édition, Sirey, 2013

OLIVA Eric, *Finances publiques*, 3^e édition, Sirey, Paris, France, 2015

OLIVA Eric, *Finances publiques*, 2^e édition, Dalloz, Paris, France, 2008

ORSONI Gilbert, VIESSANT Céline, *Eléments de Finances publiques*, Economica, Paris, France, 2005

PAULAIS Thierry, *Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local*, Banque mondiale et AFC, 2004

PAILLANT Joseph, *Code fiscal*, Bibliothèque nationale d'Haïti, Port-au-Prince, Haïti, 2015

PICARD Jean-François, *Finances locales*, collection : Objectif droit, LexisNexis, Paris, France, 2009

PICARD Jean-François, *Manuel de finances locales*, LexisNexis, Paris, France, 2013

PRIVERT Jocelerme, *Guide du contribuable haïtien*, Le Béréen, Bibliothèques et Archives du Québec, Canada, 2013

ROBERT Fabrice, *Finances locales*, 2^e édition, La documentation française, Paris, France, 2013

ROUX André (dir.), *Finances publiques*, 2^e édition, La documentation Française, Paris, France, 2006

ROUX André (dir.), *Les finances publiques*, La Documentation Française, Paris, France, 2011

SALEN Pierrick, *L'emprunt des collectivités territoriales : Un paradoxe du droit public financier*, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les- Moulineaux, France, 2014

SAOUDI Messaoud, *L'essentiel des finances publiques en fiches*, 2^e édition, Ellipses Edition, Paris, France, 2017

STECKEL ASSOUE Marie-Christine, *Les finances publiques en schémas*, Éditions Ellipses, Paris, France, 2015

WALINE Chales et al., *Le budget de l'Etat*, La documentation française, Paris, France, 2012

WASERMAN Franck, *Les doctrines financières publiques en France au XIX^e Siècle : Emprunts économiques, empreinte juridique*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, France, 2012

WEBER Luc (dir.), *Les finances publiques d'un Etat Fédératif : La Suisse*, Economica, Paris, France, 1992

Thèses et mémoires

AMADA Bajer J., *La spécialisation fiscale, éléments de refondation de l'action publique locale : réflexion sur les concepts d'efficacité et de gouvernance territoriale*, Université Aix-Marseille 3, France, 2005

DENECHAUD Lucile, *La professionnalisation de la coopération décentralisée chez les élus et les cadres territoriaux*, mémoire Master 2 professionnel - Management du secteur public : collectivités et partenaires, Université Lumière Lyon II / Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2007

DUFOUR Véronique, *Haïti : Un grand défi pour la coopération internationale et le développement durable*, mémoire de Maîtrise en environnement, Université de Shebrooke, Québec, Canada, 2011

GUENOUN Marcel, *Le management de la performance publique locale : Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université Paul Cezanne_Aix Marseille III, 2009

INOCENTE Bruno Romeu, *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil - France)*, Thèse, doctorat de droit public, Université de Bordeaux, 2015

JEAN-BAPTISTE Chenet, *Haïti : mouvements populaires et partis politiques (1986-1996). « La restructuration manquée de l'ordre politique agonisant »*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Paris 3, 2011

JOYEUX Roxane, *L'appropriation des technologies de l'information et de la communication par l'action publique locale : La dynamique toulousaine*, Mémoire professionnelle, Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 2014

KAPOU Brice paterne K., *Le changement organisationnel des collectivités locales*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université des Sciences et Technologies de Lille 1/Institut d'administration des entreprises, 2015

LAHENS Jean Richard, *L'aide internationale à Haïti favorise-t-elle le développement durable ?*, mémoire de Maîtrise en environnement et développement durable, Université de Shebrooke, Québec, Canada, Aout 2014

NANAKO Cossoba, *La libre administration des collectivités territoriales au Benin et au Niger*, Thèse de doctorat de droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2016

PIERRE Jean-Abel, *Sociologie de la corruption : vers une étude de l'implémentation des politiques publiques de lutte contre la corruption en Haïti*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université Paris-Sorbonne, 2014

PROVIDENCE Christophe, *Le système aide-projet mondial et la problématique du développement en Haïti : quelles externalités locales*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université des Antilles, 2015

SIMON Antoine, *Les emprunts des collectivités territoriales et la libre administration*, Mémoire de Master 2 Administration et droit de l'action publique : Parcours Administration publique et territoire, Université Pierre Mendès-France, 2015

TSIMI Landry Ngono, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat de droit public, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010

VALMERA Franceau, *Les finances locales en Haïti : des enjeux majeurs pour les collectivités locales*, Mémoire de Master 2 Management public territorial, Université Rennes 2, 2016

VIXAMAR Joram, *L'État central et les collectivités décentralisées d'Haïti : étude des relations dans le processus décentralisation*, Thèse de doctorat de droit public, Université Bretagne Loire, 2019

VOLPELLIERE Yoan, *L'obligation de résultat de l'Administration*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Montpellier, 2015

Rapports et études

Affaire Petrocaribe en Haïti : la corruption dévoilée, modalités d'un procès, reddition des comptes, Appel à communications luttés contre la corruption en Haïti, conférence internationale à paris les 8 et 9 juin 2019

ARENAS DE MESA Alberto (coord), *Finances publiques et budgets : renforcement institutionnel de la Direction général du budget (DGB) et modernisation de la gestion budgétaire en Haïti*, Documents de Projets, (LC/TS.2019/34), Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Santiago, 2019

BOUQUILLION Philippe et PAILLIART Isabelle, *Techniques d'information et de communication et développement des territoires : vers de nouveaux rapports entre l'état et les collectivités territoriales ?*, Études de communication, 26 | 2003

BRUNEL Jean-Pierre, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 13 juin 2001, La Documentation française, 2001

CADET Charles L. / Conseil nationale pour la réforme administrative (CNRA), *Haïti face aux défis de la décentralisation : rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques*, Port-au-Prince, décembre 2001

Centre de recherche, de réflexion, de formation et d'action sociale, *observatoire des politiques publiques et de la coopération internationale*, bulletin #3, Port-au-Prince, janvier 2013

CNRA, *Définitions et statuts des collectivités territoriales*, Port-au-Prince, Haïti, 2002

CNRA, *Problématique de la décentralisation et réalité des collectivités territoriales (document de travail n° 1)*, mars 2002

CNRA, *Relations des collectivités territoriales avec l'Etat*, mars 2002

Commissariat Général du Plan, *Economie et territoires : Rapport des groupes présidés par Joël Bourdin, Jacques Boyon et Adrien Zeller*, La Documentation française, Paris, France, 1997

Conférence internationale des villes et régions du monde pour Haïti : Participer au développement équitable et durable du territoire haïtien, Dossier de presse, 23 mars 2010, Fort de France (Martinique)

Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), *Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe : Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe (Rapport 1)*, janvier 2019

Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), *Audit spécifique de gestion du fonds PetroCaribe : Gestion des projets financés par le fonds PetroCaribe (rapport 2)*, mai 2019

CSFPT, *La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale : Bilan et perspectives*, Rapporteur : Didier Pirot, Séance plénière du 1^{er} mars 2017

DIEYE Salimata et al., *Le Partenariat Public-Privé, une stratégie de financement des infrastructures publiques : Cas de l'autoroute à péage Dakar-Diamniadio au Sénégal*, Rapport de recherche, 2011

ÉLIE Jean Rénol, *Un cadre légal pour les collectivités territoriales*, Rencontre n° 28-29 / Mars 2013

Etat de la décentralisation en Afrique, Partenariat pour le développement municipal et l'Observatoire de la décentralisation, Editions KARTHALA, Nouvelle Imprimerie Laballery, Clamecy, France, 2003

Études sur les conditions de pérennisation et de diversification des activités et ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales en Afrique, mars 2018

Fédération des maires des villes moyennes de France, *Gestion de la dette : Quelle stratégie adopter ?*, Collection Repères municipaux, février 2006

GILBERT Guy, *Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : Tendances et perspectives*, Symposium organisé par la Commission sur le Déséquilibre Fiscal Québec, 13 – 14 Septembre 2001

GOLD II, *Le financement des collectivités locales : Les défis du 21^e siècle (Ile rapport mondial de Cités et Gouvernements locaux Unis sur la Décentralisation et la démocratie locale)*, BRUYLANT, 2011

Groupe de travail d'Épargne Sans Frontière, *Décentralisation et financement des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne*, Techniques Financières et Développement 2013/3 (n° 112)

Guide de la coopération décentralisée au Mali, 2001

Guide pratique de la LOLF : comprendre le budget de l'État, ministère de l'Economie et des finances, édition juin 2012

Impact de la corruption sur le développement et comment les États peuvent mieux s'attaquer à la corruption sous les projecteurs à la Conférence des Nations Unies contre la corruption au Maroc, Quatrième Session de la Conférence des Etats Parties à la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Marrakech, 24-28 Octobre 2011

L'observatoire des finances locales, *Les recettes des administrations publiques locales*, octobre 2016

La commune en France et en Europe, pouvoirs/revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, novembre 2000

L'aide au développement de l'Union Européenne à Haïti : Que faire pour permettre le changement? Une étude de cas à l'attention de tous les députés européens, Coordination Europe-Haïti, décembre 2013

Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle », Bruylant, Bruxelles, Belgique, 2010

Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser, Cour des comptes_Rapport public annuel 2015, février 2015

MEF/ Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatiques (IHSI), *Rapport d'enquête : population totale de 18 ans et plus*, mars 2015

MERCIER Michel, *Rapport d'information n° 447 fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Tome I, publié à la documentation française, 1999-2000

MICT, *Guide budgétaire municipal (version actualisée 2015-2016)*, mars 2016

Nations Unies/ Conseil Economique pour l'Afrique/ Commission Economique pour l'Afrique, *les TIC pour une décentralisation effective : une étude pilote dans des Woreda (districts) cibles en Ethiopie*, Troisième réunion du Comité de l'information pour le développement, Résumé d'Assefa Admassié, mai 2003

NDIR PAPA Alassane et al., *Décentralisation fiscale et finances locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services au Sénégal/ Rapport Final*, Août 1999

OCDE, *Gouvernance publique et développement territorial : Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, février 2015

ORIOLE Michèle, *L'utopie territoriale : rapport sur les collectivités territoriales et la décentralisation*, PIREL, 1995

PASCAL Lavoie et al., *La mobilisation fiscale à l'échelle des communes haïtiennes: Un exercice au cœur de la démocratie et du développement local*, Avril 2019

Rapport de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités locales n° 33 (2000-2001) de Monsieur Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2000

Rapport de Pascal Clément fait au nom de la Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur : le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République

Rapport de présentation de l'arrêté portant organisation et fonctionnement de l'Office de Management et des ressources humaines (OMRH), novembre 2009

Rapport des actes des 2èmes assises de la coopération décentralisée Franco-Haïtienne, Port-au-Prince, décembre 2017

Rapport remis au Premier Ministre Lionel Jospin le 17 octobre 2000, au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation « refonder l'action publique locale », publié à la documentation française, 2000

République d'Haïti / Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales / Direction des collectivités territoriales, *formation du Conseil municipal, Programme-cadre*, Septembre 2007

République d'Haïti / Primature / OMRH, *Programme de modernisation de l'État 2018-2023*

République d'Haïti / Primature / OMRH, *Programme-cadre de réforme de l'État : Réforme administrative et décentralisation (octobre 2012-septembre 2017)*, février 2013

République d'Haïti / Primature, *Programme cadre de réforme de l'État : modernisation administrative et décentralisation (2007-2012)*

République du Cameroun, *Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) : l'étude sur l'identification de nouvelles sources de financement des projets communaux*, décembre 2013

République du Rwanda / Ministère de l'administration locale, *la politique nationale de décentralisation (révisé)*, 2012

République Française/Ministère des affaires étrangères, *L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique*, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, France, novembre 2012

ROY Jean Sébastien, *Du cadre juridique de la décentralisation et des collectivités territoriales en Haïti (Rapport synthétique)*, mars 2008

Sénat haïtien, *Rapport Petro Caribe de la Commission Sénatoriale d'Enquête du Sénateur Evallière Beauplan, chargée de faire le suivi du rapport de la Commission spéciale dirigée par le Sénateur Youri Latortue*, 11 novembre 2017

TAICLET Benoit et autres / FMI, *Mali : Réussir la décentralisation financière au Mali*, Rapport d'assistance technique n° 15/287, octobre 2015

UNCDF/ Haïti, *Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord Est (AGLNE)*, Rapport final, 2009

WRESINSKI Joseph/ Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *Rapport : la précarité dans la fonction publique territoriale*, Paris, 2011 L'observatoire de l'administration publique, *La décentralisation administrative en Afrique Subsaharienne*, Volume 11 numéro 3 Juin 2004

Articles et revues

ALFRED Jean-Patrick et al., *Partenariat public privé entre le Centre Hospitalier du Sacré-Cœur (CHSC) et l'État haïtien: une étude de faisabilité*, novembre 2010

ANTOINE Dominique, *La formation permanente dans la fonction publique en France*, « Revue française d'administration publique », 2002/4 no104 | pages 601 à 615

ANTOINE Nels, *projet de Développement municipal et de résilience urbaine (MDUR)*, Version préliminaire révisée, mars 2017

AUBY Jean Bernard, *La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser*, In : *Quel avenir pour les collectivités locales ?* Les 21èmes entretiens de la Caisse des dépôts, Paris, Editions de l'Aube, pp.87-102

AUBY Jean-Bernard et HUREAUX Roland, *Le débat - La décentralisation : trop ou trop peu ?*, Caisse nationale d'allocations familiales | « Informations sociales », 2005/1 n° 121 | pages 17 à 23

BARRAUD Boris, *la Science et la doctrine juridiques à l'épreuve de la polysémie des concepts*, Université Saint-Louis - Bruxelles | « Revue interdisciplinaire d'études juridiques » | Volume 76 | 2016 | pages 5 à 47

BEHAR Daniel, *La décentralisation a-t-elle encore un avenir*, Pouvoirs locaux / les cahiers de la décentralisation, Gouvernance publique: *Action et gouvernance publique*, pouvoirs locaux No 109, 2017

BENKARAACHE Taoufik et al., *Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et développement du territoire*, 2016

BENOIT Francis-Paul, *notions et concepts, instruments de la connaissance juridique*, In mélange en l'honneur du Professeur Gustave Peiser, Presses Universitaires de Grenoble, 1995

BERTRAND Nathalie, *Technologies d'information et de communication : quel rôle dans les dynamiques territoriales de développement ?*, Armand Colin | « Revue d'Économie Régionale & Urbaine » 2001/1 février | pages 135 à 152

BLÖCHLIGER Hansjörg et CHARBIT Claire, *Péréquation financière*, *Revue économique de l'OCDE* », 2008/1 n° 44 | pages 283 à 309

BORNER-KAYDEL Emmanuelle, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État*, *Les Annales de droit* [En ligne], 10 | 2016

BOURDIN Sébastien, *Les partenariats public-privé dans le développement territorial : un modèle anglais à importer ?*, In : *Etudes Normandes*, Septembre 2017

BOUVIER Michel, *Les transformation de l'autonomie financière locale*, 2014

BRINKERHOFF Derick W. et WETTERBERG Anna, *Les réformes de la gestion publique basées sur la performance : expérience et nouveaux enseignements découlant de l'amélioration des services en Indonésie*, « *Revue Internationale des Sciences Administratives* », 2013/3 Vol. 79

BRODEUR Magaly, *Gouvernance et corruption en Haïti : état des lieux, impacts et enjeux*, Haïti Perspectives, vol 1, n° 2, Été 2012

BROGGIO Céline, DROULERS Martine, *Démocratisation et territoire au Brésil*. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, Association des amis de la revue de géographie de Lyon, 2006

CANTAVE Tony, *Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision*, Haïti Perspectives, vol. 1 • no 2 • Été 2012

CASTELLO NGONPE Franck, *la Dynamique de l'identité locale dans le processus de décentralisation au Cameroun de 1972 à 2012*, [s.d]

CHOMENTOWSKI Victor, *Trois idées sur la péréquation, plus une*, Juillet 2012

CLICHE Pierre, *Politique budgétaire*, Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [s.d.]

COLLETTE Matthieu, *Financement local et accès aux ressources externes : quelles options et quelles conditions de mise en œuvre ?*, [s.d.]

COLONNA D'ISTRA François, *Le concept de concept juridique*, Revue de la recherche juridique, n° 26, 2012

COQUART Philippe, « *La décentralisation fiscale en Afrique - Enjeux et perspectives* (2009), Karthala, et « *La gouvernance financière locale* » (non daté), Partenariat pour le développement municipal (PDM), de François Paul Yatta », *Techniques Financières et Développement* 2013/3 (n° 112), p. 127-135.

DANIEL FILHO Bruno José et CUENCA BOTEY Luis Emilio, *Brésil réel : les limites du budget participatif local entre légalité, informel et illégalité*, Cahiers du Brésil Contemporain, 2009, n° 73/74

DE CASTRO Iná Elias, *Décentralisation, démocratie et représentation législative locale au Brésil*, *L'Espace Politique* [En ligne], 2007, mis en ligne le 22 décembre 2007

Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique Subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest, TFD 100 - Septembre 2010

DELCAMP Alain et LOUGHLIN Jhon, *la décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, Les études de la documentation française, Paris, France, 2002

DELCAMP Alain, *Le modèle français de libre administration face aux autres modèles européens*, In: Annuaire des collectivités locales. Tome 17, 1997

DESMOULIN Corinne Delon, DESMOULIN Gil, *Quelle solidarité financière dans l'Union Européenne ? In : pour un droit commun de l'environnement*, mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2005

DIOP Makhtar et al., *Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture des services publics*, Benin, Revue des dépenses publiques, juin 2012

DORNER Véronique, *La Décentralisation en Haïti*, *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 15 | 1998, mis en ligne le 20 décembre 2006

DURAN Patrice, *La responsabilité administrative au prisme de l'action publique*, *Revue française d'administration publique*, n° 147, 2013

Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, *Finances publiques : droit budgétaire*, Burkina Faso, Edition 2013

ÉLIE Jean Rénol, *Pour la participation citoyenne en Haïti*, Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés (l'ARUC-ISDC), n° 1, juin 2009

ESSONO OVONO Alexis, *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone, Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal*, [s.d]

FAVOREU Louis, ROUX André, *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale?*, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12 - mai 2002

FOX William F., *La décentralisation aux États-Unis : quelle direction le pays a-t-il prise?*, Septembre 2001

GAKUBA Alexis, *la décentralisation et le développement, Le cas du Rwanda*, la nouvelle relève n°460 du 28/02-15/2003

GALLET Bertrand, *Les enjeux de la coopération décentralisée*, Armand Colin | « Revue internationale et stratégique » 2005/1 N°57

GHEVONTIAN Manon, *A la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?*, [s.d]

GIAUQUE David, *Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe*, Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2009/2 n° 130 | pages 383 à 394

GILLES William, *Les financements alternatifs des collectivités territoriales*, Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique », 2012/4 n°144

GIRAUD Laurent et ROGER Alain, *Les étapes de carrière à l'épreuve du temps*, *Revue Humanisme et Entreprise*, n° 302, 2011

GUELTON Sonia, *La gestion des services publics locaux en partenariat public-privé: Une motivation pour assainir les finances locales ?*, Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2015

GUENGANT Alain, *La constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?*, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2004/5 (décembre)

GUIHEUX GILLES, *Le lien décentralisation/Réforme de l'État : les modalités de la confrontation entre l'unité et la décentralisation de l'État*, In: Revue juridique de l'Ouest, 2004

GUIMDO D. Bertrand-Raymond, *Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun : Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées*, Volume 29, numéro 1, décembre 1998

HOLCMAN Robert, *Management public et ressources humaines*, Pouvoirs locaux/les cahiers de la décentralisation, Génération RH, pouvoirs locaux No 89 II, 2011

HOND Jean Tobie, *Décentralisation et renforcement des capacités de gouvernance locale : Une politique et une stratégie de développement national. L'expérience du Cameroun*, septembre 2011

HONLONKOU Albert, *Corruption, inflation, croissance et développement humain durable: Y a-t-il un lien?*, Mondes en Développement Vol.31-2003/3-n°123

HUSSON Bernard, *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud*, Transverses n° 7, juillet 2000

HUSSON Bernard, *Un dispositif de crédibilisation des collectivités décentralisées : les Fonds d'appui aux collectivités territoriales, Techniques Financières et Développement* 2013/3 (n° 112)

JEAN-FRANÇOIS Hérold, *La corruption, un élément récurrent du système social et politique en Haïti*, avril 2014

JOLLY Jean-François, *Caractéristiques et modalités de la territorialisation de l'action publique en Colombie*, OPERA, N° 8, 2007

JOUMARD Isabelle et KONGSRUD Per Mathis, *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales*, Éditions de l'OCDE | « Revue économique de l'OCDE » 2003/1 n°36 | pages 169 à 254

Kaïd Tlilane Nouara, *Le service public local au service du développement durable, Marché et organisations*, 2009/1 N° 8, p. 79-102. DOI : 10.3917/maorg.008.0079

KASSIBO Bréhima, *Mali : une décentralisation à double vitesse ?* In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*. Paris (FRA); Bamako : IRD ; ISH, 67-95, 2006

KEUFFER Nicolas, *L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ?*, Revue internationale de politique comparée 2016/4 (Vol. 23)

KPEDU Yawovi, *La question de l'autonomie financière des collectivités en Afrique*, [s.d]

L'emprunt des collectivités locales d'Afrique Subsaharienne, Revue Africaine des Finances locales, bisannuel, n° spécial, juin 2008

LABBOUZ Corinne, *Le cas de la décentralisation et de la déconcentration au Cameroun : Projet La gouvernance dans la lutte contre la pauvreté* (fiche pédagogique) version finale, 2007

LAMARZELLE Denys, *Management public et modernisation des services publics*, europa, [s.d]

LAMOUREUX Sophie, *Les relations entre le Sénat et la décentralisation* [s.d]

LANGUILLE Sonia, *Mali : La politique de décentralisation à l'heure de l'« agenda de Paris » pour l'efficacité de l'aide*, Editions Karthala | « Politique africaine », n° 120, 2010

LAOUKILI Abdelaâli, *Les collectivités territoriales à l'épreuve du management*, ERES | « Connexions » 2009/1 n° 91 | pages 103 à 121

LAURENT Giraud et al., *Les étapes de carrières sont-elles toujours d'actualité ?*, 21^e congrès de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines, octobre 2011

LE LIDEC Patrick, *Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, École nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2007/1 n° 121-122 | pages 111 à 130

LE SAOUT Rémy, *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique : La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux*, Le Seuil | « Actes de la recherche en sciences sociales » 2001/5 n° 140

LE CORF Jean-Baptiste, *Communication territoriale et technologies numériques : bilan provisoire et perspectives de recherche*, dans *Revue Marketing Territorial*, printemps 2018

LECLERC-OLIVE Michèle, *Collectivités territoriales, fiscalité et richesses minières*, Techniques Financières et Développement 2013/3 (n° 112)

LEHMANN Pierre-Etienne, *Libre administration et QPC : Les enseignements de quatre années de jurisprudence*, 2015/1 N° 34 |

Les collectivités territoriales des Etats-Unis d'Amérique [s.d.]

MADISTIN Samuel, *Les attributions du Parlement dans une société démocratique*, revue haïtienne de société et de culture N° 28-29, Port-au-Prince, mars 2013

MARCOU Gérard, *Décentralisation : quelle théorie de l'État ?* In: Annuaire des collectivités locales. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe. pp. 235-252

MARCOU Gérard, *l'autonomie communale : étude comparative*, In : *La commune en France et en Europe*, pouvoirs/revue française d'études constitutionnelles et politiques, n° 95, novembre 2000

MARCOU Gérard, *Structures territoriales et finances locales dans les pays du Centre-Est européen*, In: Politiques et management public, vol. 14, n° 1, 1996. Numéro spécial - "La mutation des administrations publiques de l'Europe centrale et orientale" pp. 109-141

MARIN Philippe, *Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains : Bilan des expériences dans les pays en développement*, Tendances et orientations n° 8, 2009

MARTY Frédéric, VOISIN Arnaud et TROSA Sylvie, *Les partenariats public-privé*, La Découverte, Paris, France, 2006

MELCHOR Oscar Huerta, *La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE : Un premier aperçu général*, Documents de travail sur la gouvernance publique, n° 12, éditions OCDE, 2008

MERION Julien, *Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?*, Pouvoirs dans la Caraïbe [En ligne], 10 | 1998, mis en ligne le 08 mars 2011

MESTRE Christophe et PIÑOL PUIG Gemma, *Coopération décentralisée : Quelques leçons du terrain sur les pratiques des autorités locales en matière de développement*, Septembre 2015

Ministerio de Administraciones Publicas, *Le Régime locale en Espagne*, Edition MAP-S.G.T. [s.d]

MOUNGOU MBENDA Sabine Patricia et BEKONO Emmanuel Rémy, *Gouvernance des collectivités territoriales décentralisées (CTD) et gestion des compétences transférées par l'Etat*, janvier 2017

NAZON Romaric, *Le régionalisme fiscal initiateur d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie*, GFP N° 2-2020 / Mars-Avril 2020

N'SEMI Noé, *Rôle, enjeux et défis des partenariats public-privé (ppp) en Afrique Subsaharienne*, Afrique/Nos dossiers, avril 2017

PAUL Bénédict et CHARLESTON Charles, *Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti*, Haïti Perspectives, vol. 4, n° 3, Automne 2015

PESQUEUX Yvon, *Le nouveau management public (ou New Public Management)*, 2006

PHILIP Loïc, *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, In : Les Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 12/2002

PIERRE Samuel, *Haïti : un territoire à aménager, un environnement à régénérer*, Haïti Perspectives, vol. 2 • no 2 • Été 2013

PLANEL Sabine et BRIDONNEAU Marie, *Glocal Ethiopia Échelles et repositionnements des pouvoirs*, EchoGéo [En ligne], 31 | 2015, mis en ligne le 10 avril 2015

PLANEL Sabine, *Du centralisme à l'Ethno-Fédéralisme : la décentralisation conservatrice de l'Ethiopie*, De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine », 2007/1 n° 221

PONTIER Jean-Marie, *Compétences locales et politiques publiques*, Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2012/1 n° 141 | pages 139 à 156

PORTAIL Eric, *La financiarisation de l'action publique locale*, Pouvoirs locaux/les cahiers de la décentralisation, Le chiffre au service de l'action publique, pouvoirs locaux No 102 III, 2014

PROVIDENCE Christophe, *Coopération décentralisée et développement local en Haïti : une étude de l'expérience de la Région Aquitaine et la commune de Dondon*, septembre 2010

RAESS Pascal, *Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement*, *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-2 | 2007, mis en ligne le 24 juin 2009

Relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, Perspectives économiques de l'OCDE 2003/2 (n° 74)

RIHAL Hervé, *Le statut Constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi Constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité*, École nationale d'administration | « Revue française d'administration publique » 2003/1 no105-106 | pages 219 à 234

ROBERT Hertzog, *Introduction : Les dépenses des collectivités territoriales en Europe : une grande diversité, difficile à bien connaître*, In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 31, 2011. L'enjeu de la dépense locale

ROTA GRAZIOSI Grégoire, CALDEIRA Emilie et CHAMBAS Gérard, *Mali : fiscalité locale et décentralisation*, juillet 2015

ROUGIER Thomas, *Finances locales et citoyens : vers de nouvelles frontières ?*, Pouvoirs locaux / les cahiers de la décentralisation, *Financement de l'action publique : modèles et options*, pouvoirs locaux N° 104, 2015

ROUVIERE Frédéric, *Qu'est-ce qu'une recherche juridique ?* In : *L'évaluation de la recherche en droit : enjeux et méthodes*, Bruylant, 2014, p.117-137

ROUX André, *La libre administration des collectivités territoriales : une expression française ?*, Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu, 2/2013

SANTISO Carlos, *Combattre la corruption et améliorer la gouvernance Financière : les institutions financières internationales et Le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement*, *Revue française d'administration publique* », n° 119, 2006, | pages 459 à 492

SANZ GOMEZ Mercedes, *Les collectivités locales en Espagne : entre continuité et rénovation*, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2005/1 (février)

SAUVIAT Agnès, *l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe, Approche théorique*, Droit In-Situ 2004

SCHÖNDORF-HAUBOLD Bettina, *L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe*, *Revue française d'administration publique* 2007/1 (n°121-122)

STAHL Jacques-Henri, *Le principe de libre administration a-t-il une portée Normative ?*, Lextenso | « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel », 2014/1 N° 42

SUBRA Philippe, *À quoi et à qui sert le débat public ?* La Découverte | « Hérodate » 2003/3 N°110

TAMRU Bezunesh, *Enclaves urbaines et stratégies territoriales en Éthiopie contemporaine*, Espace, Populations, Sociétés, 2005

TÉNIER Jacques, *Le Fonds européen de développement (FED) : L'instrument financier de soixante années de politique de coopération à destination des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*, Lavoisier | « Gestion & Finances Publiques », 2019/5 N° 5 | pages 108 à 118

THOENING Jean-Claude, DURAN, Patrice, *L'Etat et la gestion publique territoriale*, In : *Revue française de science politique*, 46^e année, n° 4, 1996

TUIRAN SARMIENTO Angel, *L'organisation territoriale en Colombie et les compétences des collectivités territoriales, Une action internationale est-elle possible depuis le contexte local*, 2010

WILLIAMS-RIQUIER Patrice, *La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation*, *Revue française d'administration publique* 2007/1 (n° 121-122)

Documents divers

Assemblée parlementaire de la Francophonie (section Canadienne) / Commission de la coopération et du développement, *La corruption comme obstacle au développement économique*, Réunion de la Commission de la coopération et du développement Phnom Penh (Cambodge) | mai 2019

Associates in rural development (ARD), *La Démocratie locale en Haïti : Evaluation du Statu Quo et Perspectives sur le Développement des Capacités de Gouvernance Locale*, Port-au-Prince, Novembre 1996

Banque Mondiale, *Les villes haïtiennes: des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*, Nancy Lozano-Gracia et Marisa Garcia Lozano Editors, janvier 2018

Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et al., *Le renforcement des capacités, moteur de la gouvernance locale : l'expérience du programme d'appui à la gouvernance en milieu rural au Rwanda (PAGOR)*, février 2012

CNFPT, *Plan de formation dans la fonction publique territoriale*, mai 2009

Fonds Monétaire International, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007

Groupe de la Banque Mondiale, *Mieux dépenser, mieux servir*, Revue des finances publiques en Haïti, 2016

Institut des Villes, *Villes et reformes des finances locales*, Collection villes et société, La documentation française, Paris, France, 2003

MICT & USAID/LOKAL, *Recueil de Textes normatifs annotés entourant l'action locale*, 1ère édition, Port-au-Prince, Haïti, 2011

MICT /Direction des collectivités territoriales (DCT), *Programme de modernisation des administrations communales*, août 2018

MICT, *La municipalité haïtienne et les entités de l'administration publique*, Presses nationales d'Haïti, mai 2007

Ministère de l'intérieur/ Ministère de la cohésion des territoriales/Direction générale des collectivités territoriales, *Les collectivités locales françaises en chiffres*, 2018

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, *Le Budget de l'État : De la préparation à l'exécution*, Les Editions de Bercy, Collection études, Paris, France, 1995

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique / Direction générale des finances publiques, *Mémento financier et fiscal du Maire*, Nouvelles Imprimeries Champenoises, 2006

OCDE, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, 2006

OCDE, *Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002

PNUD, *Projet d'Appui à la gouvernance et au développement territorial (AGLDT) 2017-2023*

Programme Indicatif national, 11e FED 2014 – 2020, Union Européenne – Haïti

Projet d'appui au renforcement de la gestion publique en Haïti (PARGEP), *Aménagement du territoire, enjeux, gouvernance et reconstruction*, [s.d],

SIGMA-OCDE, *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique*, Paris, France, 1997

USAID | Haïti / LOKAL+, *La mobilisation fiscale communale : Aide mémoire*, Port-au-Prince, juin 2011

USAID/LOKAL+, *Décentralisation en Haïti : Recommandations pour l'amélioration du cadre légal des collectivités territoriales*, mai 2008

Articles de presse

AMAND Elco Saint, *Haïti: quand le Législatif se transforme en marché public* [en ligne], disponible sur: <https://rezonodwes.com> (consulté le 15 janvier 2020)

ANDRIANAIVO Maholy, *La décentralisation au Madagascar freinée par les procédures et le manque de moyens* [en ligne], publié le 27 septembre 2017, disponible sur : <https://latribune.cyber-diego.com> (consulté le 17 novembre 2019)

BAGAYOKO Abdrahamane F., *Réflexions sur le processus de décentralisation au Mali (2e Partie)*, [en ligne], disponible sur : <http://univ-jurisocial.over-blog.com> (consulté le 24 novembre 2019)

BOYARD James, *La mauvaise gestion de l'aide internationale à Haïti : les mécanismes et facteurs en cause* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 6 mai 2020)

CINCIR Amos, *La corruption en Haïti : un fléau dévastateur* [publié en ligne le 21 juin 2016], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 29 janvier 2020)

CORIELAN Dahney, *L'État et la corruption en Haïti : un véritable accord de dépendance* [en ligne], disponible sur : <http://www.loophaiti.com> (consulté le 29 janvier 2020)

CYPRIEN L. Gary, *La répartition du nouveau budget vue par Kesner Pharel* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 4 juin 2020)

DIEU Muller, *Les communes haïtiennes et la dynamique actuelle de la coopération décentralisée* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (Consulté le 3 septembre 2019)

GUSTAVE Rodady, *Centralisation de l'État: blocage systématique de la décentralisation en Haïti* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 20 mars 2020)

HURBON Laënnec, *Les Kidnappings ou le retour du refoulé de la traite* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com/article/222690/les-kidnappings-ou-le-retour-du-refoule-de-la-traite> (consulté le 26 février 2021)

JEAN Fritz, *le déficit budgétaire va au-delà de 14 milliards de gourdes*, [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 8 juin 2020)

JOACHIN Dieudonné, *Les collectivités en mal de financement* [en ligne], disponible sur : <http://lenouvelliste.com>

LALIME Thomas, *Comment financer le développement d'Haïti ?* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 17 juin 2020)

LALIME Thomas, *Le FMI, le gendarme des finances publiques en Haïti* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 27 juin 2020)

LALIME Thomas, *Le Parlement haïtien: garant de la mauvaise gouvernance* [en ligne], disponible sur : <http://www.touthaiti.com> (consulté le 11 juillet 2019)

LAMBERT Ricardo, *Ce que nous coûte le parlement pour rien faire*, décembre 2018 [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 11 juillet 2019)

NAVARRE Maud, *Les inégalités dans la formation des élus locaux, Formation emploi* [En ligne], 128 | octobre-décembre 2014, mis en ligne le 14 janvier 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/4310>

NESI Jacques, *Le fait jour : Violences en Haïti, intensification de la révolte contre le président Jovenel Moïse* [en ligne sur vidéo], disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=_CfZ_1yBKeo

PENN Roudy Stanley, *2016-2020 : le bilan chétif du corps législatif* [en ligne], disponible sur : <https://rtvc.radiotelevisioncaraibes.com> (consulté le 15 janvier 2020)

ROUSSEAU Bobb, *La Section Communale dans le Développement Local* [en ligne], disponible sur : <https://rezonodwes.com> (consulté le 9 novembre 2020)

SABY Kettny, *Le Parlement haïtien, un générateur de corruption*, août 2018 [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 11 juillet 2019)

SAINT-FORT Davidson, présentateur de l'émission télévisée « l'invite du Midi », sur la télévision Caraïbe, lundi 2 septembre 2019, disponible [en ligne] sur : <https://www.youtube.com/watch?v=OQCWKeqtnU0>

SAINT-PRE Patrick, *les finances locales: Talon d'archille de la décentralisation des collectivités Haïti* [en ligne], disponible sur : <http://lenouvelliste.com>, article écrit et publié dans le cadre de la 6^e édition du sommet international sur la finance d'avril 2016

VOLTAIRE Paul Harry, *In : Haïti : Impossible de parvenir à la décentralisation sans la participation des sections communales* [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org> (consulté le 9 novembre 2020)

Webographie

Anonyme, 5^{ème} édition du sommet sur la finance et la technologie, avril 2015 [en ligne], disponible sur : <http://lenouvelliste.com>

Anonyme, *Assises de la coopération décentralisée franco-haïtienne (Port au Prince, 5-6 décembre 2017)*, disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr>

Anonyme, *Comprendre la place de la section communale dans le développement* [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 9 novembre 2020)

Anonyme, *Document établi à la demande des Comités de pilotage français et malgache des Assises de la coopération décentralisée à Madagascar*, disponible sur : <https://www.pseau.org>

Anonyme, *Données fiscales et impôts*, disponible sur : <https://www.lemonde.fr/bretagne/ille-et-vilaine,35/cession-sevigne,35051/fiscalite/> (consulté le 16 novembre 2019)

Anonyme, *Données fiscales et impôts*, disponible sur : <https://www.lemonde.fr/bretagne/ille-et-vilaine,35/le-rheu,35240/fiscalite/> (consulté le 16 novembre 2019)

Anonyme, *Finances locales en 2016, les collectivités ont emprunté à des taux historiquement bas* [en ligne], disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr> (consulté le 28 août 2019)

Anonyme, *Haïti – France : Une vitrine de la coopération décentralisée dans des assises à Montrouis* [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org> (consulté le 3 septembre 2019)

Anonyme, *Il y a un déficit budgétaire des 5 milliards de gourdes pour cet exercice fiscal*, affirme Fritz Jean [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 8 juin 2020)

Anonyme, *La Banque mondiale en Haïti : Haïti présentation*, disponible sur : <https://www.banquemonddiale.org> (consulté le 19 février 2021)

Anonyme, *Le bilan du passage de l'ouragan Matthew*, disponible sur <https://www.la-croix.com/Monde/Ameriques> (consulté le 21 février 2021)

Anonyme, *Violences et crise constitutionnelle: Haïti au bord de l'explosion* [en ligne], disponible sur : <https://www.lemonde.fr> (consulté 21 février 2021)

Anonyme, *L'État haïtien ne finance plus les collectivités territoriales*, 2017 [en ligne], disponible sur : <http://www.lenational.org>

Anonyme, *La péréquation des ressources entre les collectivités locales* [en ligne], disponible sur : <https://www.fipéco.fr>

Anonyme, *La péréquation horizontale* [en ligne], disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com>

Anonyme, *Le budget national d'Haïti est inférieur à celui de l'éducation en République Dominicaine* [en ligne], disponible sur : <https://www.loophaiti.com> (consulté le 4 juin 2020)

Anonyme, *Les dépenses des administrations publiques locales*, octobre 2018 [en ligne], disponible sur : <https://www.fipéco.fr> (consulté le 31 octobre 2018)

Anonyme, *Les finances locales en Europe* [en ligne], disponible sur : <https://www.europaong.org>

Anonyme, *Par quels moyens le FMI encourage-t-il la transparence des finances publiques?* [en ligne], disponible sur : <https://www.imf.org> (consulté le 21 octobre 2020)

Anonyme, *Qu'est-ce que le budget de l'État* [en ligne], disponible sur : <https://www.vie-publique.fr> (consulté le 18 mai 2020)

Anonyme, *Haïti : Quelle part du budget national sera consacrée aux collectivités territoriales*, février 2011 [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org>

Ateliers de formations organisés (du 12 au 17 mars 2018) par le MICT/DCT sur le renforcement des capacités des collectivités territoriales du Nord-Ouest [en ligne], disponible sur : <https://ht.ambafrance.org> (consulté le 24 février 2020)

Clôture de la première session législative : quel bilan, mai 2019 [en ligne], disponible sur : <http://lenational.org> (consulté le 15 janvier 2020)

Communiqué de presse N° 19/433 : Les services du FMI concluent une mission de consultation au titre de l'Article IV avec Haïti [en ligne], disponible sur : <https://www.imf.org>

Corruption en Haïti: la Cour des comptes épingle la mauvaise gestion des fonds PetroCaribe [en ligne], disponible sur : <http://outremers360.com> (consulté le 29 janvier 2020)

Corruption perception index 2018, disponible sur : <https://www.transparency.org>

De la gestion des carrières dans l'administration publique haïtienne [en ligne], disponible sur : <https://lenouvelliste.com> (consulté le 11 avril 2020)

Haïti - Flash PetroCaribe : la CSCCA met en cause Jovenel Moïse dans une affaire de détournement de fonds [article en ligne publié le 6 juin 2019], disponible sur : <https://www.haitilibre.com> (consulté le 29 janvier 2020)

Haïti-Décentralisation : Mise en œuvre difficile [en ligne], disponible sur : <https://www.alterpresse.org> (consulté le 27 juin 2020)

L'investissement public local [en ligne], disponible sur : <https://www.fipeco.fr> (consulté le 06 octobre 2020)

La corruption, un obstacle au développement [en ligne], disponible sur : <https://www.dianova.org/fr> (consulté le 5 février 2020)

Le Budget 2010-2011 dépend à 66% de l'aide internationale : L'Initiative Société Civile (ISC), livre ses commentaires autour du budget prévu pour l'exercice 2010-2011 [en ligne], disponible sur : <https://www.haitilibre.com> (consulté le 13 mai 2020)

Le pouvoir législatif en Haïti, disponible sur : <https://www.haiti-reference.com>

Les trois fonctions publiques en France [en ligne], disponible sur : <http://www.cdg25.org/fr>

Repères-statistiques-finances-locales-France [en ligne], disponibles sur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

Scandale de corruption en Haïti : kot kob petwo karibe a ? [en ligne], disponible sur : <https://www.asfcanada.ca> (consulté le 29 janvier 2020)

SeFaFi / Observatoire de la vie publique, *Décentralisation : quel transfert de ressources ?* [en ligne], publié le mardi 20 décembre 2016, disponible sur : <https://www.madagascar-tribune.com> (consulté le 20 novembre 2019)

Une décentralisation toujours à la traîne [en ligne], 6 juin 2019, disponible sur : <https://www.madagascar-tribune.com> (consulté le 17 novembre 2019)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
PREMIÈRE PARTIE.....	27
UN SYSTÈME FINANCIER LOCAL DÉPASSÉ NÉCESSITANT UNE PROFONDE REFONDATION	27
TITRE 1	30
UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE	30
CHAPITRE 1	33
UNE STRUCTURE INSTITUTIONNELLE ET FINANCIÈRE DÉGRADÉE	33
Section 1.- Un contexte institutionnel défaillant.....	34
I.- Des finances locales au second plan	34
A.- Le caractère marginal des finances locales.....	35
1.- Le poids des administrations publiques locales dans les recettes publiques	35
2.- Le faible poids des collectivités locales dans les dépenses publiques.....	40
B.- Un environnement socio-économique local dégradé	43
1.- Une situation sociale de plus en plus inquiétante	44
2.- Une situation économique locale désastreuse	46
II.- Des pouvoirs locaux impotents	53
A.- Une faiblesse généralisée au niveau de l'administration des ressources locales	54
B.- Un système institutionnel local désorganisé et méprisé	55
Section 2.- Un contexte politique largement défavorable.....	59
I.- Des collectivités locales abandonnées aux plans financier et budgétaire	60
A.- L'État, seul décideur en matière budgétaire	60
B.- L'absence de relations institutionnelles entre l'État et les collectivités locales	63
II.- Des administrations locales sans perspective au plan financier.....	66
A.- L'établissement d'un système d'assistanat financier.....	66

B.- Des administrations locales incapables d'assurer les services publics	69
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	75
CHAPITRE 2.....	76
UNE SITUATION JURIDIQUE SINGULIÈRE AU REGARD DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES.....	76
Section 1.- Le principe de libre administration et de l'autonomie locale, quels modèles pour Haïti ?.....	78
I.- Les fondements constitutionnels et juridiques du principe de libre administration et de l'autonomie locale dans le droit international.....	78
A.- La libre administration et l'autonomie locale en Europe : un système pluriel	79
1.- L'exemple de la France : une décentralisation contrôlée	79
2.- L'exemple de l'Italie et de l'Espagne : une décentralisation affirmée	88
B.- La libre administration et l'autonomie locale sur le continent américain.....	92
1.- Le cas des USA et du Canada : un modèle de plus en plus complexe	92
2.- Le cas du Brésil et de la Colombie : un modèle largement rénové	94
II.- Le principe de libre administration et de l'autonomie locale en Afrique Subsaharienne..	99
A.- Un système en progression dans certains États	100
1.- L'exemple de l'Éthiopie et de Rwanda : une décentralisation en constante progression.	100
2.- Le cas de Cameroun	104
B.- Un système peu développé dans d'autres États	107
1.- Le cas de Madagascar : une décentralisation toujours à la traine.....	107
2.- La décentralisation au Mali : une politique inachevée	110
Section 2.- Les fondements du droit des finances publiques locales en Haïti	113
I.- L'affirmation du principe de libre administration et de l'autonomie locale	113
A.- Le principe de libre administration des collectivités territoriales.....	114
1.- Un principe consacré par la Constitution et la loi	114
2.- Un principe non protégé	116
B.- Les différents degrés d'autonomie des collectivités territoriales.....	117

1.- L'autonomie institutionnelle des collectivités territoriales	117
2.- L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales.....	121
II.- La libre administration, l'autonomie locale et le droit budgétaire	124
A.- Le droit budgétaire local	124
1.- Structure et contenu du droit budgétaire local	125
2.- Les caractéristiques du budget des collectivités locales	126
B.- Le pouvoir financier local et le respect du droit budgétaire	129
1.- Le processus de préparation des budgets locaux	130
2.- Les procédures d'exécution des budgets locaux.....	135
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	137
CONCLUSION DU TITRE 1	138
TITRE 2	139
UN SYSTÈME EN QUÊTE D'UNE AMÉLIORATION INTROUVABLE.....	139
CHAPITRE 1	141
UN DROIT DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES SOUS TENSION	141
Section 1.- La marginalisation du droit des finances publiques locales	142
I.- Un principe de libre administration et de l'autonomie locale théorique	142
A.- L'absence d'autonomie administrative et financière réelle	143
1.- Une autonomie administrative restreinte	143
2.- Une autonomie financière introuvable	145
B.- Une autonomie politique sans cesse remise en question	147
II.- Un désintérêt législatif quant à l'action des pouvoirs locaux	149
A.- Un encadrement législatif inexistant	149
B.- L'absence de débats parlementaires quant à l'action des pouvoirs locaux.....	151
Section 2.- La maîtrise de l'État sur les collectivités locales.....	154
I.- Une tutelle persistante	154
A.- Une dépendance financière permanente	155

B.- L'absence d'autonomie fonctionnelle.....	157
II.- Des actions locales fortement contrôlées.....	160
A.- Le monopole de l'État sur le contrôle de l'action locale.....	160
1.- Un contrôle nécessaire pour assurer l'unité de l'État et le respect de l'égalité.....	160
2.- Les formes de contrôle exercées sur les actions locales.....	161
B.- Les acteurs susceptibles d'exercer un contrôle.....	164
1.- Le contrôle administratif et financier.....	164
2.- Le contrôle politique et juridictionnel.....	168
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	173
CHAPITRE 2.....	174
LA FAIBLESSE QUANTITATIVE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES.....	174
Section 1.- Une fiscalité locale imparfaite.....	176
I.- Une absence d'autonomie fiscale.....	176
A.- La carence de la fiscalité locale.....	176
1.- L'obsolescence des dispositifs juridiques organisant la fiscalité locale.....	176
2.- Un partage opaque des compétences fiscales entre l'État et les collectivités locales.....	182
B.- L'omniprésence de l'État dans la gestion de la fiscalité locale.....	184
1.- Les principales institutions impliquées dans la gestion de la fiscalité locale.....	184
2.- La monopolisation du pouvoir fiscal local par l'État.....	185
II.- Une politique fiscale locale inadaptée.....	187
A.- Une fiscalité locale en désespérance.....	188
1.- La faiblesse structurelle des taxes et impôts locaux.....	189
2.- Les insuffisances de l'assiette fiscale locale.....	198
B.- Des ressources propres locales introuvables.....	199
Section 2.- Un financement local dégradé.....	203
I.- Des sources de financement inefficaces.....	203
A.- La faiblesse des concours financiers externes.....	203

1.- Des finances locales fondées sur un système de dotation, de transfert et de subvention .	204
2.- L'emprunt, un dispositif juridique difficile à exploiter par les collectivités locales	210
B.- L'ignorance de certains dispositifs utilisés dans d'autres États décentralisés	214
1.- Les partenariats public-privé	214
2.- Les revenus du domaine et des services publics locaux	217
II.- La complexité de la situation financière des collectivités locales	218
A.- Le manque de clarté des autres sources financières	219
1.- La coopération décentralisée	219
2.- Le financement en provenance de certains partenaires de développement	224
B.- Des collectivités locales confrontées à un système financier précaire	226
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	228
CONCLUSION DU TITRE 2.....	229
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	230
DEUXIÈME PARTIE.....	231
LA REFONDATION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES : VERS UN MODÈLE ADAPTÉ.....	231
TITRE 1	234
UNE REFONDATION INSÉRÉE DANS UN PROJET DE TRANSFORMATION INSTITUTIONNELLE.....	234
CHAPITRE 1	237
LA MODERNISATION DES INSTITUTIONS ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUES, UNE PRIORITÉ ABSOLUE.....	237
Section 1.- L'indispensable réforme des institutions centrales et locales.....	239
I.- La réforme de l'organisation des institutions centrales.....	239
A.- Pouvoir exécutif et collectivités locales : quelles interactions ?.....	240
1.- Le Président de la République et ses pouvoirs politiques majeurs.....	240
2.- Le gouvernement et la mise en œuvre des politiques de développement.....	243
B.- Le pouvoir législatif, un bilan décevant dans le domaine de l'action locale	246

II.- L'institutionnalisation des services déconcentrés de l'État et des administrations locales décentralisées	251
A.- Le renforcement des services déconcentrés de l'État	251
B.- La redynamisation des administrations locales décentralisées	256
Section 2.- L'incontournable modernisation de l'administration publique	259
I.- La corruption au sein de l'administration publique, une pratique quotidienne à éliminer	259
A.- La lutte contre la corruption : une manière de rationaliser l'action publique.....	260
B.- La lutte contre la corruption : un moyen de susciter le développement économique et social	266
II.- L'indispensable performance de l'administration publique	268
A.- La recherche de la performance dans les institutions publiques.....	269
B.- Vers une obligation de résultat	272
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	276
CHAPITRE 2	277
LA REDÉFINITION DU MANAGEMENT PUBLIC LOCAL	277
Section 1.- L'amélioration du cadre de gestion des ressources humaines des administrations locales	280
I.- La gestion des ressources humaines au sein des administrations locales, une question prioritaire.....	280
A.- Le déficit de professionnalisme des responsables locaux.....	280
1.- L'étendue des attributions des organes locaux	281
2.- L'inadéquation entre le profil des acteurs et les exigences des fonctions exercées	282
B.- La situation précaire des personnels territoriaux	283
II.- Des administrations locales sous contraintes	288
A.- Des contraintes institutionnelles	288
1.- Les carences institutionnelles	288
2.- La centralisation institutionnelle, un choix stratégique de l'État	290
B.- Des contraintes administratives	292

C.- Les contraintes politiques locales	293
Section 2.- Une situation managériale à maîtriser	293
I.- La mise en application du droit de la fonction publique territoriale	294
A.- Les fondements juridiques du droit de la fonction publique territoriale	294
1.- L'instabilité de la fonction publique territoriale.....	295
2.- La création de la fonction publique territoriale : le décret du 1 ^{er} février 2006 fixant les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics.....	299
B.- Les organes de la fonction publique territoriale	301
1.- Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	301
2.- L'Institut national de l'administration territoriale	302
3.- Les Centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale	303
4.- Les Commissions administratives paritaires	303
II.- Le développement d'une culture managériale basée sur la responsabilité, le respect et le devoir de servir	304
A.- Une culture managériale contrôlée et maîtrisée.....	305
1.- L'organisation des emplois publics territoriaux	305
2.- L'organisation d'un système de carrière dans la fonction publique territoriale	308
B.- Vers le développement d'un management participatif citoyen.....	317
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	320
CONCLUSION DU TITRE 1.....	321
TITRE 2	322
UNE REFONDATION INSERÉE DANS UNE POLITIQUE DE RESTRUCTURATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE GLOBALE.....	322
CHAPITRE 1	324
LA MAÎTRISE DES INTERVENTIONS DE LA COMMUNAUTÉ	324
INTERNATIONALE.....	324
Section 1.- L'État et la communauté internationale, deux partenaires indissociables.....	326

I.- Le budget de l'État haïtien au regard de la participation de la communauté internationale	326
A.- Le budget de l'État, une autonomie fictive.....	327
1.- Les grands secteurs d'activité.....	327
2.- Les ressources budgétaires de l'État.....	328
3.- Les chiffres clés du budget national	330
B.- Des ressources externes indispensables aux finances publiques haïtiennes	333
1.- Le poids de la communauté internationale dans le budget national	334
2.- Les appuis aux programmes et projets nationaux et locaux	336
II.- Le rôle accru des institutions financières internationales dans le renforcement des pouvoirs publics haïtiens.....	339
A.- Un rôle important dans la mise en place de certains outils indispensables à la bonne gestion des finances publiques.....	339
B.- Un rôle de « gendarme » des finances publiques en Haïti	342
Section 2.- Vers un encadrement des actions menées par la communauté internationale	343
I.- La remise en cause des interventions de la communauté internationale.....	344
A.- L'absence de transparence dans les appuis budgétaires	345
B.- L'incohérence et l'absence des politiques d'adaptation	347
II.- D'un pilotage par les règles à un pilotage par les résultats.....	348
A.- Des nouveaux principes d'intervention définis par l'État	348
B.- Vers la maîtrise du financement externe par l'État.....	350
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	353
CHAPITRE 2.....	354
LA RECHERCHE D'UNE STRUCTURE FISCALE ET FINANCIÈRE.....	354
AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	354
Section 1.- L'exigence de la recherche d'une nouvelle structure fiscale et financière.....	355
I.- Les déterminants de sa mise en place.....	355
A.- La nécessité de réorganiser le système des dépenses des administrations locales	355

B.- La nécessité de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales	358
II.- La création et l'institutionnalisation d'outils de gestion.....	359
A.- Vers l'institutionnalisation d'une Commission nationale d'innovation et de réforme des finances locales	360
B.- Des outils de financement spécifique	361
1.- Vers la mise en place d'une politique de péréquation financière	361
2.- Vers la création d'une Agence nationale de financement des collectivités locales.....	366
Section 2.- Vers la reconstruction du système fiscal des collectivités territoriales	367
I.- L'indispensable refonte de la fiscalité locale	368
A.- L'actualisation du corpus juridique relatif à la fiscalité locale.....	368
B.- La recherche et l'exploitation de nouvelles ressources.....	372
II.- La nécessité de garantir une meilleure collecte des ressources locales	374
A.- Une mobilisation fiscale locale efficace	374
B.- Le développement des technologies de l'information et de la communication dans les administrations publiques locales	378
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	381
CONCLUSION DU TITRE 2.....	382
CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE	383
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	384
TABLE DES ANNEXES	394
BIBLIOGRAPHIE	450
TABLE DES MATIÈRES	479

Titre : Vers une refondation du droit des finances publiques locales en Haïti

Mots clés : Finances locales, libre administration, autonomie locale, fiscalité locale, État central, décentralisation, collectivités territoriales, compétences, réforme, droit, Constitution, loi, Haïti

Résumé : Cette recherche doctorale a pour objet d'analyser la situation des finances publiques locales en Haïti afin de déterminer les moyens de sa refondation. Les premiers principes juridiques encadrant le droit des finances locales ont été institués par la Constitution de 1843 qui organisait la structure communale en lui attribuant une autonomie à la fois politique, administrative et financière. En réalité, tout au long des années 1843 jusqu'en 1950, des périodes d'avancement et de recul ont été observées dans l'organisation politique, administrative et financière des entités locales, avant d'être remise en cause au cours de la période 1957- 1985.

Avec la Constitution de 1987, l'architecture de l'État axée sur la décentralisation territoriale a été réorganisée. De surcroît, les trois catégories de collectivités territoriales créées sont devenues des personnes morales et bénéficient à ce titre le pouvoir de s'administrer librement. Toutefois, si en vertu de la Constitution de 1987, les collectivités locales sont dotées de l'autonomie politique, administrative et financière, il fallait s'interroger sur la réalité de leurs moyens financiers. Ainsi, cette recherche permet d'apprécier la situation financière des administrations locales, au regard de leurs multiples compétences et responsabilités, qui reste très marginale et pour laquelle des perspectives de réformes sont proposées.

Title: Towards a refoundation of local public finance law in Haiti

Keywords : local finances, free administration, local autonomy, local tax, central State, decentralization, territorial collectivities, knowledge, reform, right, Constitution, law, Haiti.

Abstract: The goal of this doctoral research is to analyze the situation of local public finances in Haiti, in order to determine the means of its refoundation. The first legal principles governing local finance law were established by the Constitution of 1843 which organized the communal structure by giving it political, administrative, and financial autonomy. In reality, throughout the 1843 until 1950, periods of progress and decline were observed in the political, administrative, and financial organization of local entities, before being challenged during the period 1957- 1985. With the constitutional and decentralization reform of 1987, the state architecture focused on territorial

decentralization has been reorganized. Moreover, the three categories of local authorities created have become legal persons and thus have the power to self-minister freely. However, if under the Constitution of 1987, the local authorities are endowed with political, administrative, and financial self-sufficiency, it was necessary to question the reality of their financial resources. Thus, this research makes it possible to assess the financial situation of local administrations, in view of their many competences and responsibilities, which remains very marginal and for which prospects for reform are proposed.