

Chapitre 2. États fragiles, gouvernance hybride et finances locales

Résumé

Le chapitre conceptualise les effets de la fragilité étatique sur la gouvernance locale : désarticulation centre-périphérie, fragmentation de l'autorité et inégalités territoriales de traitement. Il met en évidence le rôle de l'informalité, du clientélisme et de la dépendance politique, ainsi que l'ambivalence des réformes de décentralisation postcoloniales : autonomie proclamée, centralisation financière maintenue. En articulant gouvernance hybride et contraintes budgétaires, il propose une lecture institutionnelle des finances locales, où la performance ne peut être dissociée des règles effectives, des rapports sociaux et des régulations non formelles.

Mots-clés : *État fragile • Gouvernance hybride • Décentralisation • Informalité • Clientélisme • Asymétries territoriales*

Introduction

Alors que le chapitre précédent a présenté les fondements théoriques de la santé financière des collectivités dans les systèmes institutionnels consolidés, ce deuxième chapitre propose de décentrer le regard en l'ancrant dans les réalités des États dits « fragiles » ou en recomposition postcoloniale. En effet, la transposition des modèles d'évaluation issus des pays du Nord dans ces contextes se heurte à des obstacles structurels profonds : instabilité politique, faible capacité administrative, illisibilité des circuits budgétaires, dépendance aux bailleurs, informalité des pratiques de gestion, et asymétrie des rapports centre-périphérie.

Ces éléments appellent non seulement à une adaptation des outils d'analyse, mais surtout à une redéfinition des catégories mêmes à travers lesquelles on pense la gouvernance financière locale.

La notion d'État fragile, popularisée par la Banque mondiale et l'OCDE dans les années 2000, désigne des situations où les institutions publiques sont incapables d'assurer durablement leurs fonctions fondamentales : sécurité, justice, services de base, et mobilisation des ressources. Mais cette définition, largement critiquée pour son caractère normatif et exogène (Grävingholt, Ziaja, & Kreibaum, 2012; Patrick, 2006), tend à naturaliser une série de dysfonctionnements sans en interroger les causes historiques, les logiques d'adaptation locales ou les formes alternatives de légitimité qui émergent dans ces contextes.

Dans le champ de la gouvernance locale, cette grille de lecture est insuffisante. Les municipalités ne sont pas simplement les victimes passives de la fragilité étatique : elles développent des stratégies de contournement, des arrangements hybrides, et des dispositifs innovants d'exercice du pouvoir. Ces formes de gouvernance, souvent qualifiées de « non conventionnelles » ou « informelles », doivent être analysées pour elles-mêmes, en tant que mécanismes d'organisation sociale, de régulation économique et de production symbolique de l'autorité (Lund, 2006).

Sur le plan fiscal et budgétaire, cela signifie que les finances locales dans les États fragiles ne peuvent être lues uniquement à travers le prisme de la discipline comptable. Elles sont traversées par des tensions multiples : entre normes et pratiques, entre centralisation et autonomie déclarée, entre injonctions internationales et dynamiques communautaires. Les recettes fiscales y sont souvent négociées dans des rapports clientélistes ou médiatisées par des acteurs non étatiques ; les dépenses peuvent refléter des logiques de distribution politique plus que des

impératifs d'efficacité économique ; les budgets eux-mêmes peuvent être façonnés par des calendriers électoraux, des opportunités de financement externe ou des stratégies de survie administrative.

Ce chapitre propose donc une relecture de la santé financière locale à partir de trois axes. La première section revient sur la notion même d'État fragile, en en proposant une lecture critique à partir des sciences sociales. Elle en interroge les usages, les limites analytiques et les effets performatifs sur les politiques de réforme. La deuxième section explore les logiques de gouvernance hybride qui structurent les dynamiques locales : chevauchements de normes, pluralité des sources d'autorité, rôle des acteurs non étatiques (ONG, élites locales, diaspora). La troisième section examine les implications de ces configurations sur les finances municipales, en soulignant les marges de manœuvre, les innovations budgétaires et les contradictions que génèrent ces dispositifs hybrides.

En adoptant cette perspective, il s'agit moins de constater les écarts à la norme que de **reconnaître les formes locales de rationalité institutionnelle**, les logiques adaptatives et les rapports de force qui façonnent la gestion financière dans les marges de l'État central. Cette démarche ouvre la voie à un cadre d'évaluation plus souple, capable de saisir la complexité des trajectoires locales, non pas comme des anomalies, mais comme des réalités politiques à part entière.

2.1. Les caractéristiques de l'État fragile : désarticulation centre/périphérie

L'État fragile, tel qu'il est couramment défini dans la littérature des organisations internationales, est un État dont les institutions peinent à remplir les fonctions fondamentales de gouvernance : sécurité, justice, services publics, gestion des ressources. Cette

définition, bien qu'opérationnelle dans certaines grilles d'évaluation (OCDE, Banque mondiale, UE), demeure souvent techniciste et normative. Elle tend à essentialiser la fragilité comme un déficit d'efficacité ou de légalité, sans en interroger les causes historiques, les logiques politiques et les formes alternatives d'autorité qui se déploient à l'échelle infra-étatique (Grävingholt, Ziaja, & Kreibaum, 2012; Patrick, 2006).

Pour comprendre les effets de cette fragilité sur les finances locales, il est nécessaire d'en explorer une dimension fondamentale : la désarticulation fonctionnelle entre le centre et les périphéries. Contrairement aux modèles d'État-nation classiques où l'autorité politique et administrative est progressivement consolidée à partir du centre vers les marges, les États fragiles présentent souvent une cartographie discontinue du pouvoir, dans laquelle l'unité institutionnelle proclamée coexiste avec une fragmentation de fait (Boone, 2003; Lund, 2006).

2.1.1. Fragmentation verticale de l'autorité

Dans les États fragiles, l'autorité de l'État central, bien qu'affirmée dans les textes, demeure largement fragmentée dans sa mise en œuvre. L'État conserve une souveraineté formelle sur l'ensemble du territoire, mais peine à imposer son autorité de manière effective. Cette fragmentation verticale se traduit par une série de décalages structurels entre le droit prescrit et la réalité vécue.

D'abord, la non-application des lois dans certaines zones rurales ou périurbaines illustre cette perte d'effectivité normative. Le droit national y coexiste avec des systèmes concurrents, tels que la justice coutumière, les régulations communautaires ou l'autorité religieuse, qui pallient les carences institutionnelles. Comme le souligne Lund, ces « institutions crépusculaires » ne remplacent pas l'État mais s'y superposent, produisant des

configurations hybrides où l'autorité est négociée localement (Lund, 2006).

Ensuite, le transfert de compétences vers les collectivités territoriales reste largement inabouti. Bien que les textes prévoient une autonomie locale en matière de gestion et de finances, l'absence de ressources correspondantes et de dispositifs d'accompagnement technique empêche l'effectivité de cette décentralisation. Ce désajustement crée un écart croissant entre les attentes placées dans les communes et leurs capacités réelles, accentuant leur dépendance au centre (Smoke, *Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform*, 2015; Grindle, 2007).

Cette fragmentation verticale engendre une double dynamique. D'une part, elle alimente une insécurité institutionnelle : les collectivités locales ne savent pas avec certitude quelles sont leurs compétences effectives, ni quels moyens elles peuvent mobiliser pour les assumer. D'autre part, elle contribue à un phénomène de « pluralisme juridique et administratif » où les citoyens, face à la faiblesse de l'État officiel, se tournent vers des autorités parallèles perçues comme plus efficaces ou plus légitimes. Migdal montre ainsi que l'État fragile n'est pas absent mais fragmenté, concurrencé et constamment renégocié sur le terrain (Migdal, 2001).

En Haïti, cette situation est particulièrement manifeste. Si la Constitution de 1987 consacre formellement l'autonomie des collectivités, les communes demeurent sous-administrées et sous-financées. La tutelle exercée par les délégués départementaux, combinée à la centralisation persistante des transferts budgétaires, illustre ce décalage entre l'État proclamé et l'État pratiqué (Providence, 2015). Ce paradoxe nourrit une défiance citoyenne et renforce les logiques de clientélisme, puisque l'accès aux

ressources dépend moins du droit que de la proximité avec les centres de pouvoir.

En définitive, la fragmentation verticale de l'autorité ne doit pas être perçue comme une simple faiblesse administrative. Elle constitue une modalité particulière de gouvernance, marquée par l'hybridation entre normes officielles et régulations locales, et par la coexistence de légitimités plurielles. Comprendre cette fragmentation est essentiel pour analyser les finances locales : elle conditionne la capacité des communes à collecter l'impôt, à mobiliser des ressources et à garantir un minimum de services publics.

2.1.2. Inégalités territoriales et asymétries de traitement

La désarticulation entre centre et périphérie dans les États fragiles ne se manifeste pas uniquement par une fragmentation verticale de l'autorité ; elle se traduit aussi par des inégalités structurelles dans l'allocation des ressources et le traitement institutionnel des territoires. Certaines régions, mieux connectées aux réseaux de pouvoir et aux infrastructures centrales, bénéficient de transferts réguliers, de projets d'investissement et d'un accompagnement administratif soutenu. D'autres, au contraire, sont marginalisées, réduites à un rôle périphérique et dépendant de soutiens ponctuels ou clientélistes.

Ces asymétries reposent sur des facteurs multiples. La géographie joue un rôle déterminant : l'éloignement physique, l'enclavement ou l'absence de réseaux logistiques freinent l'accès aux ressources publiques et accroissent le coût de fourniture des services. L'histoire politique contribue également à ces écarts : certaines zones anciennement identifiées comme bastions de résistance ou foyers d'opposition se voient durablement négligées par le pouvoir central (Boone, 2003). Enfin, les logiques clientélistes, qui articulent rapports entre élites locales et nationales, façonnent la distribution des transferts et des

nominations, au détriment d'une logique de péréquation ou d'équité (Brinkerhoff, *State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives*, 2011).

Dans ce contexte, les finances locales deviennent le reflet d'une géopolitique interne. Deux communes de taille et de besoins comparables peuvent bénéficier d'un traitement radicalement différent selon leur degré d'alignement avec les autorités centrales ou leur insertion dans les réseaux d'intermédiation politique (Providence, 2015). Ce phénomène a pour effet d'accroître les disparités régionales, de fragiliser la planification locale et de réduire la légitimité des institutions municipales. Les collectivités marginalisées sont ainsi condamnées à une gestion de survie, tandis que d'autres parviennent à capter des ressources disproportionnées, parfois de manière opportuniste, notamment en période électorale.

Ces asymétries de traitement ne constituent pas des accidents institutionnels mais une modalité récurrente de gouvernance dans les États fragiles. Elles renforcent la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des réseaux de pouvoir et alimentent un cercle vicieux : l'absence de ressources limite la capacité d'action, ce qui justifie a posteriori leur marginalisation dans la distribution budgétaire. Comme le souligne Smoke, cette dynamique illustre le décalage entre les principes normatifs de la décentralisation et la réalité des pratiques, où les règles formelles cèdent le pas aux arrangements politiques et informels (Smoke, 2003).

Ainsi, comprendre les inégalités territoriales et les asymétries de traitement suppose de dépasser les explications centrées sur la performance locale pour analyser les logiques systémiques qui structurent la distribution des ressources. Ces dynamiques révèlent que la question de la santé financière des communes est inséparable d'un enjeu de justice territoriale : sans une réforme des mécanismes de transfert et de péréquation, les inégalités

resteront reproduites, fragilisant durablement la gouvernance décentralisée.

2.1.3. Dysfonctionnements systémiques et réformes inabouties

L'un des traits saillants des États fragiles réside dans la persistance de dysfonctionnements institutionnels qui ne relèvent pas seulement d'un déficit technique, mais d'une logique systémique profondément enracinée. L'opacité des circuits financiers, la faible exécution des budgets, les chevauchements de compétences, le clientélisme administratif et l'absence de reddition de comptes forment un ensemble de pratiques qui entretiennent une incertitude institutionnalisée. Cette situation ne résulte pas d'une simple incapacité de l'État à fonctionner, mais de la consolidation de mécanismes de pouvoir où l'imprécision et l'inachèvement normatif deviennent des ressources politiques. Comme le rappelle Migdal, l'État fragile n'est pas absent : il est présent de manière sélective et négociée, opérant à travers des configurations hybrides qui rendent sa logique difficile à saisir (Migdal, 2001).

Les réformes de décentralisation, souvent portées par la communauté internationale ou les élites nationales, n'ont que rarement abouti à une mise en œuvre complète. Elles s'inscrivent dans ce que Smoke désigne comme une « décentralisation partielle et incohérente », caractérisée par des transferts de compétences non accompagnés des ressources correspondantes (Smoke, 2003). Ce désajustement nourrit une spirale de dépendance budgétaire, où les communes se voient investies de responsabilités nouvelles sans les moyens nécessaires pour les assumer. Loin de renforcer leur autonomie, ces réformes inachevées contribuent à accroître la vulnérabilité des collectivités, prisonnières d'un système où la survie institutionnelle repose sur l'accès contingent aux transferts et sur

la proximité avec les réseaux politiques centraux (Brinkerhoff, State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives, 2011).

En Haïti, ce constat est particulièrement manifeste. Depuis la Constitution de 1987, les textes fondateurs affichent une volonté de décentralisation, mais les lois organiques et les dispositifs de mise en œuvre n'ont jamais été pleinement opérationnalisés. Les communes restent soumises à une tutelle persistante, tandis que les organes prévus – tels que le Conseil National des Collectivités Territoriales (CNCT) – n'ont jamais été institués (Providence, 2015). Les élections locales irrégulières et la nomination fréquente d'agents intérimaires par le pouvoir exécutif accentuent cette fragilité, minant le principe même de libre administration.

Ces dysfonctionnements et réformes inabouties ne traduisent donc pas seulement un déficit de capacités administratives, mais une manière spécifique d'organiser le pouvoir. Comme l'ont souligné Grävingholt et ses collègues, la fragilité doit être comprise comme un continuum où coexistent simultanément des formes de présence et d'absence de l'État, façonnant des régulations sélectives et souvent instrumentalisées (Grävingholt, Ziaja, & Kreibaum, 2012). Dans ce cadre, la santé financière des communes n'est pas un simple problème de gestion budgétaire, mais l'expression d'un système institutionnel fragmenté, traversé par des logiques clientélistes et des réformes inachevées.

Ainsi, la fragilité de l'État ne se résume pas à son « absence » mais à sa présence inégale, sélective et souvent instrumentalisée selon les territoires. Comprendre cette désarticulation centre/périphérie est une étape indispensable pour construire un cadre d'évaluation financière qui ne soit ni déconnecté des réalités territoriales, ni fondé sur des normes irréalistes. Les finances municipales ne sont pas isolées des dynamiques politiques

nationales : elles en sont à la fois le reflet, le symptôme et parfois l'espace de réinvention.

2.2. Informalité, clientélisme et dépendance politique dans la gestion publique

Dans les États qualifiés de « fragiles », les finances publiques locales ne peuvent être appréhendées à partir des seules règles formelles, des textes juridiques ou des référentiels comptables. Elles s'inscrivent dans un système d'interactions multiples où l'informalité, le clientélisme et la dépendance politique constituent des logiques constitutives – et non déviantes – du fonctionnement de l'administration territoriale (Blundo & Olivier de Sardan, 2006; Bierschenk & Olivier de Sardan, 2014).

Loin d'être des dysfonctionnements isolés, ces dimensions révèlent la manière dont le pouvoir local est exercé, négocié et reproduit dans un environnement institutionnel instable. Comprendre leur poids permet de construire une lecture plus réaliste – et donc plus pertinente – de la santé financière des municipalités.

2.2.1. L'informalité comme norme de régulation

L'informalité, dans le champ de la gouvernance locale, ne doit pas être assimilée à l'illégalité, mais plutôt comprise comme l'écart récurrent et systématique entre les normes officielles et les pratiques effectives. Elle constitue une modalité ordinaire du fonctionnement institutionnel dans les États fragiles, où les règles formelles coexistent avec des pratiques pragmatiques d'adaptation. Dans le domaine de la gestion publique locale, cette informalité s'exprime par des pratiques de négociation budgétaire non codifiées entre les municipalités et le ministère des Finances, par l'affectation discrétionnaire des ressources en dehors de cadres de suivi structurés, par le contournement des procédures de passation de marchés publics ou encore par l'existence d'usages

parallèles des recettes fiscales, via des fonds non budgétisés ou des régies locales non déclarées.

Ces pratiques, loin d'être aléatoires ou purement opportunistes, s'inscrivent dans des logiques de survie administrative. Elles traduisent la nécessité, pour les gestionnaires locaux, de répondre aux attentes immédiates des populations dans un environnement marqué par la rareté des ressources, l'irrégularité des transferts centraux et l'absence de dispositifs robustes de péréquation. Comme le souligne Olivier de Sardan (2008), les normes officielles ne peuvent être strictement respectées lorsque les conditions matérielles et politiques de leur application ne sont pas réunies. Dans ce contexte, l'informalité devient un mode de régulation et d'ajustement fonctionnel, une forme de « bricolage institutionnel » au sens de Cleaver (2012), où les acteurs combinent règles formelles, arrangements locaux et pratiques tacites pour maintenir un équilibre précaire mais opérationnel.

Cette informalité doit être comprise comme une norme de régulation et non comme une anomalie. Elle permet de compenser l'incapacité de l'État central à garantir des flux financiers réguliers et à offrir des outils administratifs adéquats. En Haïti, par exemple, l'absence de formulaires budgétaires uniformisés ou de systèmes comptables informatisés conduit les communes à développer des solutions locales – cahiers parallèles, régies improvisées, partenariats directs avec des ONG – qui assurent une continuité minimale des services publics. Loin de constituer un simple dysfonctionnement, ces pratiques illustrent une résilience organisationnelle face à l'incertitude et à l'instabilité institutionnelle (Grindle, 2007).

L'informalité, en tant que norme, pose néanmoins des défis en termes de transparence, de redevabilité et de planification. Elle fragilise la traçabilité des ressources, entretient l'opacité budgétaire et accroît les marges de clientélisme. Mais elle ne

saurait être réduite à une corruption endémique : elle doit être analysée comme le produit d'un système institutionnel hybride, où l'État, les collectivités et les acteurs sociaux négocient en permanence les conditions de la gouvernance locale. Reconnaître ce rôle structurant de l'informalité, c'est déplacer le regard de la norme importée vers la réalité située, afin de construire des outils d'évaluation qui intègrent les logiques pratiques des territoires au lieu de les invisibiliser.

2.2.2. Le clientélisme comme mode de distribution des ressources

Dans de nombreux contextes fragiles, l'allocation des ressources publiques ne suit pas une logique rationnelle fondée sur l'équité ou la performance, mais repose sur des dynamiques clientélistes. Le clientélisme, défini comme la distribution différenciée de biens et de services en échange d'une loyauté politique, structure les rapports entre élus nationaux et maires, ainsi que les relations entre responsables locaux et groupes d'influence communautaires. Il constitue ainsi un mode central de régulation des finances publiques locales, en façonnant la manière dont les budgets sont conçus, exécutés et redistribués.

Le premier effet de cette logique est la priorisation de dépenses visibles et électoralement rentables, telles que l'organisation de festivités, l'octroi de subventions ponctuelles ou l'embauche temporaire en période électorale, au détriment d'investissements structurants de long terme. Cette orientation budgétaire, centrée sur la visibilité immédiate, affaiblit la capacité des collectivités à développer des infrastructures pérennes et à assurer une planification stratégique (Brinkerhoff & Johnson, 2009).

Le second effet concerne l'affectation arbitraire des fonds centraux, souvent distribués pour récompenser des communes alliées au pouvoir en place ou sanctionner celles jugées opposantes. Cette instrumentalisation politique des transferts

entretient une incertitude chronique et renforce la dépendance des collectivités locales aux réseaux de patronage centralisés. Dans ce cadre, le budget cesse d'être un outil neutre de gestion et se transforme en instrument de contrôle politique, renforçant la centralité des rapports de force.

Enfin, le clientélisme favorise la prolifération de lignes budgétaires discrétionnaires qui échappent à toute évaluation d'impact. La fragmentation des financements et leur gestion opaque nuisent à la transparence et à la redevabilité, limitant la capacité des citoyens à exercer un contrôle sur l'usage des fonds publics. Comme le souligne Olivier de Sardan (2008), ces pratiques ne doivent pas être interprétées uniquement comme des anomalies, mais comme des composantes constitutives d'un système où l'État, les collectivités et les acteurs sociaux négocient en permanence l'accès aux ressources.

En Haïti, ces dynamiques sont particulièrement visibles. Les transferts aux communes sont fréquemment conditionnés par leur proximité avec des parlementaires influents ou leur appartenance à des réseaux partisans. Ce phénomène renforce les inégalités territoriales : certaines municipalités, pourtant comparables en termes de besoins, se voient mieux dotées uniquement en raison de leur alignement politique. Les communes les plus enclavées ou politiquement marginalisées sont, au contraire, condamnées à une gestion de survie, accentuant leur vulnérabilité institutionnelle (Providence, 2015; PNUD & FONKOZE, 2022).

Ainsi, le clientélisme doit être appréhendé non comme une pathologie isolée, mais comme un mode structurant de distribution des ressources dans les États fragiles. En redéfinissant les priorités budgétaires et en conditionnant l'accès aux financements, il organise l'ensemble du système de gestion publique locale. L'évaluation des finances municipales ne peut donc ignorer ce facteur central, qui façonne à la fois les choix

budgétaires, les trajectoires de développement et la légitimité des institutions locales.

2.2.3. Une dépendance politique intégrée au fonctionnement institutionnel

La dépendance politique constitue l'un des traits structurants des finances municipales dans les États fragiles. Même lorsque les textes prévoient des transferts automatiques ou des dotations régulières de fonctionnement, leur mise en œuvre demeure soumise à des arbitrages centralisés, opaques et largement politisés. Dans la pratique, les communes doivent souvent « négocier » l'accès à leurs fonds auprès de l'administration centrale ou de parlementaires influents, en mobilisant des réseaux partisans, familiaux ou personnels.

Cette dépendance réduit considérablement l'autonomie de décision des municipalités. Elle bloque les planifications budgétaires à moyen terme et empêche la constitution d'une culture de prévisibilité et de stabilité financière. Elle est renforcée par l'absence de mécanismes clairs de péréquation et par l'instabilité fréquente des cadres législatifs, qui rendent incertaines les règles de financement local. Comme le rappelle Brinkerhoff et Johnson (2009), ces dynamiques traduisent un mode de gouvernance dans lequel les collectivités ne sont pas des acteurs autonomes mais des unités périphériques insérées dans un ordre institutionnel profondément politisé.

Cette dépendance ne se limite pas aux rapports centre-périphérie. Elle est également alimentée par le rôle des bailleurs internationaux, qui financent une grande partie des investissements locaux à travers des projets territorialisés. Dans bien des cas, les municipalités deviennent de simples exécutants de programmes conçus ailleurs, plutôt que des acteurs capables de piloter leur propre stratégie de développement (Smoke, 2015). Loin de rompre avec la logique coloniale de contrôle budgétaire,

certaines réformes de décentralisation contemporaine reproduisent ainsi une hiérarchie où le pouvoir central et les partenaires extérieurs conservent la mainmise sur la distribution des ressources (Mamdani, 2018; Mbembe, 2000).

En Haïti, cette dépendance structurelle est manifeste. Les communes, même lorsqu'elles bénéficient d'un cadre constitutionnel favorable depuis 1987, restent contraintes par une centralisation persistante et une forte politisation des transferts budgétaires. Les subventions de fonctionnement, théoriquement automatiques, sont versées de façon irrégulière et sélective. Les fonds d'investissement, tels que le Fonds de gestion des collectivités territoriales (FGCT), demeurent opaques et soumis à des logiques de clientélisme (PNUD & FONKOZE, 2022).

Ainsi, les finances locales apparaissent comme le produit d'un ordre institutionnel hybride, où la légalité formelle coexiste – et parfois entre en tension – avec des pratiques politiques enracinées. Comprendre cette dépendance politique impose de repenser les outils d'évaluation : loin de s'opposer à l'informalité et au clientélisme, ils doivent intégrer ces dimensions comme variables explicatives centrales du fonctionnement réel du système municipal.

2.3. Les défis spécifiques à la décentralisation postcoloniale

Si la décentralisation est souvent présentée comme une réforme universelle et un levier incontournable du développement local, son application dans les contextes postcoloniaux soulève de nombreux paradoxes. Dans les États issus d'une histoire coloniale, cette réforme administrative s'inscrit non pas dans une dynamique organique de différenciation fonctionnelle du pouvoir, mais dans un héritage d'instrumentalisation centralisée du

territoire, prolongé par des politiques de contrôle bureaucratique, de clientélisme et de recentralisation implicite (Mamdani, 2018).

En Afrique, en Asie du Sud et dans la Caraïbe, la décentralisation s'est souvent imposée comme un impératif exogène, promu par les institutions financières internationales au nom de la « bonne gouvernance », de la responsabilisation des élus locaux et de la participation citoyenne. Pourtant, derrière cette rhétorique consensuelle, les expériences postcoloniales révèlent une série de contradictions profondes qui affectent directement la capacité des collectivités locales à gérer leurs ressources, à assumer leurs compétences et à exercer un véritable pouvoir politique.

2.3.1. Une réforme souvent inachevée et ambivalente

La décentralisation, telle qu'elle a été conçue dans les États postcoloniaux, se présente fréquemment comme une réforme inachevée, marquée par des ambiguïtés structurelles et des revirements politiques. Si les lois de décentralisation ont été adoptées dans plusieurs pays du Sud, souvent sous la pression des bailleurs de fonds ou dans le cadre de transitions démocratiques, leur mise en œuvre est demeurée inégale, lente et parfois largement symbolique. Les transferts de compétences sont restés partiels, les mécanismes de financement opaques ou imprécis, et les administrations locales insuffisamment dotées en ressources humaines et techniques pour assumer leurs nouvelles responsabilités.

Cette incomplétude institutionnelle alimente une méfiance réciproque entre l'État central et les autorités locales. D'un côté, l'administration centrale redoute que la décentralisation n'affaiblisse son contrôle politique et budgétaire ; de l'autre, les collectivités perçoivent l'État comme un acteur qui concède des compétences sans leur octroyer les moyens de les exercer. Le résultat est un système hybride, où les maires et les conseils municipaux doivent constamment négocier leur légitimité avec

les représentants déconcentrés et les parlementaires nationaux. La confusion entre décentralisation politique (autonomie démocratique), administrative (transfert de gestion) et fiscale (capacité financière) empêche l'émergence d'un cadre cohérent, rendant l'évaluation des réformes particulièrement difficile (Crook & Manor, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, 1998; Ribot, 2004).

Dans le cas haïtien, cette ambivalence est particulièrement manifeste. La Constitution de 1987 affirme des principes ambitieux d'autonomie territoriale, mais leur traduction concrète est restée largement suspendue à des arbitrages politiques et à des blocages administratifs persistants (Providence, 2015). Les organes prévus, tels que le Conseil National des Collectivités Territoriales (CNCT), n'ont jamais été installés, et les mécanismes de transfert financier demeurent arbitraires et politisés. Cette situation contribue à une déconnexion croissante entre la norme constitutionnelle et la réalité du fonctionnement communal, où les collectivités sont investies de responsabilités théoriques mais dépourvues des outils nécessaires pour les assumer.

L'ambivalence de la réforme révèle ainsi une caractéristique fondamentale des décentralisations postcoloniales : elles oscillent entre une volonté affichée de modernisation institutionnelle et un maintien des logiques centralisatrices héritées. Comme le souligne Falleti (2010), les réformes de décentralisation doivent être analysées non pas comme des ruptures mais comme des processus incrémentaux, souvent instrumentalisés par les élites politiques. Loin d'avoir instauré une gouvernance locale autonome et stable, ces réformes inachevées renforcent un ordre institutionnel hybride, où l'autonomie proclamée demeure largement nominale.

2.3.2. Le poids des héritages coloniaux dans la structuration territoriale

La géographie administrative et politique héritée de la période coloniale continue d'imprimer sa marque sur l'organisation territoriale contemporaine. Dans de nombreux cas, les frontières municipales, les hiérarchies urbaines et les modes d'organisation de la gouvernance locale ne résultent pas de processus endogènes de cohésion sociale, mais de dispositifs coloniaux de contrôle et d'extraction. Ces découpages, initialement conçus pour servir les intérêts du pouvoir central colonial, ont souvent été maintenus ou légèrement adaptés après l'indépendance, reproduisant des logiques d'asymétrie et de dépendance plutôt que de proximité et de justice territoriale.

Cet héritage structurel ne se limite pas aux frontières administratives : il imprègne également les cultures politiques locales. La verticalité des rapports sociaux, la personnalisation du pouvoir, la faible confiance institutionnelle et la prévalence de pratiques clientélistes trouvent en partie leur origine dans les modes de gouvernement coloniaux. Ces derniers reposaient sur une délégation sélective d'autorité à des intermédiaires locaux, renforçant la fragmentation sociale et la dépendance politique (Boone, 2003). La continuité de ces schémas explique pourquoi la décentralisation postcoloniale ne peut être pensée comme une simple mécanique institutionnelle. Elle doit être analysée comme un processus historiquement situé, où les effets des réformes dépendent autant de la mémoire administrative et des configurations de pouvoir héritées que des dispositifs juridiques contemporains.

En Haïti comme dans de nombreux pays postcoloniaux, cette persistance coloniale se traduit par une contradiction manifeste : d'un côté, les textes normatifs affirment l'autonomie des collectivités territoriales ; de l'autre, la pratique demeure marquée

par des mécanismes de centralisation et de dépendance. La gouvernance locale reste prise dans un espace hybride où les pratiques quotidiennes sont façonnées par une histoire longue de domination, de hiérarchie et de fragmentation territoriale (Mbembe, 2000).

Ainsi, comprendre les blocages actuels de la décentralisation implique de replacer les dynamiques municipales dans la longue durée. Loin d'être un simple legs institutionnel figé, l'héritage colonial agit comme une structure vivante qui continue de façonner les pratiques, les imaginaires et les rapports de pouvoir. C'est pourquoi toute évaluation des finances locales doit intégrer cette profondeur historique, faute de quoi elle risque de naturaliser des déséquilibres produits par une histoire de domination territoriale.

2.3.3. La centralisation financière déguisée : autonomie proclamée, dépendance maintenue

L'un des paradoxes les plus marquants de la décentralisation postcoloniale réside dans l'écart entre un discours officiel de renforcement de l'autonomie locale et une pratique persistante de dépendance budgétaire. En théorie, les collectivités territoriales disposent de compétences élargies et d'un pouvoir fiscal reconnu ; dans la pratique, leurs marges de manœuvre financières demeurent strictement encadrées par des lois rigides, des contrôles administratifs a priori et une répartition verticale des recettes qui privilégie l'État central.

La quasi-totalité des transferts vers les collectivités locales s'effectue sous forme de dotations discrétionnaires, non automatiques ou affectées à des usages précis. Cette architecture budgétaire prive les communes de la possibilité de définir leurs priorités, les réduisant à de simples gestionnaires de ressources centralisées. Loin de consolider leur autonomie, elle perpétue une

centralisation déguisée, où la dépendance financière devient la règle (Smoke, 2015).

À ce déséquilibre s'ajoute l'influence structurante des bailleurs internationaux. Une grande partie des investissements locaux est financée par des projets territorialisés conçus et pilotés de l'extérieur. Dans ces conditions, la commune n'agit plus comme un acteur stratégique de développement mais comme un sous-traitant exécutant. Cette situation rappelle, sous des formes contemporaines, les logiques coloniales d'assujettissement fiscal et de contrôle administratif : les réformes de décentralisation, en apparence émancipatrices, reproduisent des hiérarchies inégalitaires et renforcent l'hétéronomie des territoires (Falleti, 2010; Ribot, 2004).

En Haïti, cette centralisation déguisée est particulièrement manifeste. La Constitution de 1987 affirme une autonomie locale ambitieuse, mais les mécanismes de financement demeurent opaques, politisés et instables (Providence, 2015). Les dotations de fonctionnement sont versées de manière irrégulière, tandis que le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT), censé constituer une ressource stable, fonctionne sans clé de répartition transparente et reste soumis à des logiques clientélistes (World Bank, 2021). L'autonomie proclamée par les textes se réduit alors à une fiction institutionnelle, masquant une dépendance structurelle.

Ainsi, la centralisation financière déguisée traduit moins une incohérence qu'une logique systémique. Elle permet à l'État central de maintenir son contrôle sur les ressources locales tout en affichant, sur le plan discursif et international, une adhésion aux principes de décentralisation. Cette dualité fragilise durablement les finances communales, limite leur capacité de planification et mine la crédibilité de la gouvernance locale.

Ces défis spécifiques à la décentralisation postcoloniale rappellent que la santé financière d'une collectivité ne peut être mesurée uniquement à l'aune de ses équilibres comptables. Elle doit être **replacée dans une analyse critique du cadre institutionnel, politique et historique qui façonne les règles du jeu local**. C'est cette perspective que la suite de cet ouvrage adopte, en proposant un modèle d'évaluation fondé à la fois sur des indicateurs techniques et sur une lecture contextuelle de la gouvernance municipale.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a proposé une relecture critique de la gestion publique locale dans les contextes fragiles, à partir d'une approche institutionnelle et politique. Il a mis en évidence que les finances municipales, dans les États postcoloniaux comme Haïti, **ne peuvent être comprises à travers les seuls instruments comptables ou indicateurs de performance importés**, car elles sont profondément structurées par la nature hybride, inachevée et politiquement contingente de la décentralisation.

Trois enseignements majeurs se dégagent de l'analyse :

- D'abord, les États fragiles sont caractérisés par une désarticulation persistante entre le centre et les périphéries, marquée par l'inégale application des normes, la faible prévisibilité des ressources et la distribution inégale du pouvoir. Cette géographie disjointe du pouvoir produit des systèmes budgétaires hétérogènes, dans lesquels les règles d'allocation, de dépense et de contrôle

varient fortement d'un territoire à l'autre, souvent au détriment des plus marginalisés.

- Ensuite, les finances locales sont façonnées par des régulations informelles, des pratiques clientélistes et une dépendance politique intégrée au fonctionnement institutionnel. Ce système, loin de relever d'une simple pathologie administrative, répond à des logiques politiques et sociales historiques, profondément enracinées dans les modes de gouvernance postcoloniaux. Il structure les interactions entre élus, techniciens, usagers et financeurs, en produisant des équilibres budgétaires largement contingents, négociés et contextualisés.
- Enfin, la trajectoire inachevée de la décentralisation postcoloniale montre que l'autonomie proclamée des collectivités locales reste largement nominale. Le pouvoir fiscal est contraint, les transferts sont peu transparents, et les collectivités doivent composer avec une dépendance structurelle aux institutions centrales et aux bailleurs. Dans ce contexte, la santé financière locale ne peut être évaluée à partir de modèles normatifs conçus pour des États consolidés : elle doit être pensée comme une condition construite, située, et politisée.

Ce constat ouvre une voie alternative à l'analyse. Plutôt que de continuer à appliquer des outils d'évaluation exogènes, il devient nécessaire de construire un cadre analytique adapté aux réalités des territoires fragiles, en combinant des indicateurs techniques

avec une compréhension fine des pratiques et des structures de gouvernance. C'est à cette tâche que s'attelle la deuxième partie de cet ouvrage, en proposant un modèle d'évaluation en trois dimensions – viabilité, souplesse, vulnérabilité – capable de restituer la complexité des trajectoires financières municipales, tout en restant opérationnel pour l'analyse comparative.

Bibliographie

- Bierschenk, T., & Olivier de Sardan, J.-P. (2014). *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*. Leyde: Brill.
- Blundo, G., & Olivier de Sardan, J.-P. (2006). *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*. New York: Zed Books.
- Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, D. W. (2011). State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131–153.
- Brinkerhoff, D. W., & Johnson, R. W. (2009). Decentralized Local Governance in Fragile States: Learning from Iraq. *International Review of Administrative Sciences*, 75(4), 585–607. Récupéré sur <https://doi.org/10.1177/0020852309349424>

- Cleaver, F. (2012). *Development through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management*. London: Routledge.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1998). *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grävingholt, J., Ziaja, S., & Kreibaum, M. (2012). State Fragility: Towards a Multi-dimensional Empirical Typology. *European Journal of Development Research*, 24(1), 50–70.
- Grindle, M. S. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press. Récupéré sur <https://www.jstor.org/stable/j.ctt4cgd2m>
- Lund, C. (2006). Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa. *Development and Change*, 37(4), 685–705. Récupéré sur <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00497.x>

- Mamdani, M. (2018). *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mbembe, A. (2000). *De la postcolonie: Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris: Karthala.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008). *Researching the Practical Norms of Real Governance in Africa*. Nairobi: APPP Discussion Paper.
- Patrick, S. (2006). *Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers*. Washington, DC: Center for Global Development, Working Papers 73.
- PNUD & FONKOZE. (2022). *Étude institutionnelle et financière des collectivités territoriales haïtiennes*. Port-au-Prince: PNUD & FONKOZE.
- Providence, C. (2015). *Le système aide-projet mondial et la problématique du développement en Haïti : Quelles externalités locales ?* Schoelcher: Université des Antilles, Thèse de doctorat.

- Ribot, J. C. (2004). *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16. Récupéré sur <https://doi.org/10.1002/pad.255>
- Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. Récupéré sur <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
- World Bank. (2021). *Improving Municipal Finance in Haiti: Constraints and Opportunities*. Washington, DC: World Bank Group.