

Chapitre 3. Cadres institutionnels et fiscaux de la gouvernance locale en Haïti

Résumé

Ce chapitre dresse un diagnostic du cadre légal de la décentralisation haïtienne et de ses traductions concrètes. Il souligne l'écart entre une architecture constitutionnelle ambitieuse et une opérationnalisation inachevée : transferts de compétences partiels, tutelle administrative persistante, ressources non transférées. L'analyse des communes met en évidence des capacités administratives limitées, une planification faible, une dépendance aux transferts et une mobilisation fiscale inégale. La santé financière municipale apparaît comme un construit politique et institutionnel, marqué par l'opacité et les inégalités territoriales, justifiant une grille d'analyse contextualisée.

Mots-clés : *Haïti • Gouvernance locale • Cadre légal • Fiscalité locale • Transferts • Inégalités territoriales*

Introduction

Haïti constitue un terrain emblématique pour analyser les tensions, les paradoxes et les potentialités de la gouvernance locale en contexte fragile. État postcolonial marqué par une centralisation historique du pouvoir, une fragmentation territoriale ancienne et une tradition de gouvernance autoritaire intermittente, Haïti a initié dès la fin des années 1980 un processus de décentralisation dont les ambitions affichées contrastent fortement avec la réalité institutionnelle et budgétaire des collectivités locales.

La Constitution de 1987 consacre, dans ses articles 61 à 89, le principe de l'autonomie des collectivités territoriales, instituant les communes, les départements et les sections communales comme des entités dotées de la personnalité juridique, de la libre administration et de ressources propres. Elle prévoit également des compétences en matière de développement, de fiscalité locale, de services publics et de planification territoriale. Pourtant, près de quatre décennies plus tard, le système communal haïtien reste sous-financé, sous-administré et politiquement marginalisé, à l'exception de quelques communes métropolitaines bénéficiant d'une dynamique démographique ou économique particulière.

Ce chapitre vise à comprendre les ressorts de cette déconnexion entre l'architecture institutionnelle formelle et les pratiques concrètes de gouvernance municipale. Il s'agit de replacer la situation des communes haïtiennes dans une perspective historique et comparative, en montrant comment les blocages du système de financement, l'ambiguïté des compétences transférées et les incertitudes politiques ont contribué à désarticuler le projet décentralisateur. Ce diagnostic est indispensable pour construire un cadre d'évaluation adapté : on ne peut penser la santé financière des municipalités haïtiennes sans comprendre les règles du jeu institutionnel dans lesquelles elles sont insérées.

La première section de ce chapitre revient sur les fondements légaux et politiques de la décentralisation en Haïti, depuis la Constitution de 1987 jusqu'aux cadres d'orientation récents comme le Plan national de décentralisation (PND). Elle met en lumière les ambitions affichées, les réformes engagées, mais aussi les résistances et les contournements administratifs persistants. La deuxième section s'intéresse aux réalités du fonctionnement des communes haïtiennes : faiblesse des ressources humaines, confusion des responsabilités, tutelle administrative omniprésente, déficit de pilotage local. Enfin, la troisième section

propose un panorama des finances municipales haïtiennes à partir des données disponibles sur les recettes locales, les dotations centrales, les appuis extérieurs et les capacités d'investissement. Elle insiste sur l'extrême hétérogénéité des situations communales, fruit d'inégalités structurelles, de dynamiques politiques différenciées et de trajectoires fiscales très contrastées.

En analysant ainsi les cadres institutionnels et fiscaux de la gouvernance locale en Haïti, ce chapitre poursuit un double objectif : d'une part, fournir une base empirique solide pour la modélisation qui sera développée dans la deuxième partie de l'ouvrage ; d'autre part, contribuer à une meilleure compréhension des contraintes spécifiques qui pèsent sur les finances communales dans un État fragile, en montrant qu'elles relèvent moins d'un déficit de compétence locale que d'une architecture institutionnelle incomplète, ambivalente et souvent instrumentalisée.

3.1. Architecture légale de la décentralisation et transferts de compétences

La décentralisation haïtienne repose sur un corpus juridique qui, depuis 1987, établit formellement l'autonomie des collectivités territoriales. Ce cadre légal affirme des principes ambitieux d'autogouvernement local, de participation démocratique et de responsabilisation des communes dans le développement national. Pourtant, derrière cette architecture normative, la mise en œuvre reste largement incomplète, marquée par une application partielle des textes, un faible transfert effectif de compétences et une dépendance persistante à l'égard du pouvoir central.

3.1.1. Une base constitutionnelle ambitieuse mais inachevée

La Constitution de 1987 constitue le socle normatif de la décentralisation en Haïti. Son Titre V (articles 61 à 89) érige les

collectivités territoriales en entités autonomes, dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière, et d'une légitimité démocratique propre. Trois niveaux d'organisation sont explicitement reconnus : la section communale, la commune et le département. La Constitution prévoit également l'élection des organes exécutifs et délibérants (maires, CASEC, ASEC, délégués départementaux) et la mise en place d'organes de coordination tels que le Conseil interdépartemental et le Conseil national des collectivités territoriales (CNCT).

Cependant, derrière cette architecture ambitieuse se cache une réalité d'inachèvement institutionnel. Nombre de dispositifs constitutionnels n'ont jamais été mis en œuvre ou sont demeurés partiels. Le CNCT, instance censée coordonner les différents niveaux territoriaux, n'a jamais vu le jour. Les élections locales, bien que prévues à échéances régulières, ont été organisées de manière sporadique, laissant de nombreuses communes sous la gestion d'agents intérimaires désignés par l'exécutif, en contradiction avec le principe constitutionnel de libre administration. De plus, les lois organiques censées préciser et opérationnaliser les dispositions constitutionnelles ont tardé à être adoptées et ne sont que partiellement appliquées, ce qui ouvre un espace d'interprétation discrétionnaire largement exploité par l'administration centrale.

Cet inachèvement juridique est renforcé par l'absence de mécanismes de transfert effectif de compétences et de ressources. La Constitution énonce des principes d'autonomie, mais ne définit pas de calendrier de mise en œuvre ni de garanties financières contraignantes. Ce flou normatif a permis à l'État central de maintenir une tutelle persistante sur les collectivités locales, notamment à travers le contrôle des transferts budgétaires, l'autorisation préalable des dépenses et l'influence des délégués

départementaux sur les affaires municipales (Providence, 2015). Ainsi, la décentralisation haïtienne repose sur une base constitutionnelle ambitieuse, mais son application reste conditionnée par des arbitrages politiques et des blocages institutionnels chroniques.

En définitive, la Constitution de 1987 a jeté les bases d'une réforme majeure en consacrant le principe d'autonomie territoriale. Toutefois, son caractère inachevé et la faiblesse des mécanismes d'opérationnalisation traduisent l'ambivalence du projet haïtien de décentralisation : promesse d'autonomie dans les textes, mais dépendance persistante dans la pratique. Cette tension entre ambition normative et réalité institutionnelle continue de structurer la gouvernance locale en Haïti et constitue un obstacle central à l'évaluation et au renforcement des finances communales.

3.1.2. Un dispositif législatif fragmenté et peu opérationnalisé

Depuis l'adoption de la Constitution de 1987, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été élaborés afin de préciser les missions, les compétences et les ressources des collectivités territoriales. Parmi les plus significatifs figurent la loi-cadre sur la décentralisation de 2006, qui définit les organes et les responsabilités des collectivités, les textes fiscaux encadrant l'assiette des impôts et redevances locales, ainsi que le Plan national de décentralisation (PND) de 2014, conçu par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT, 2015) pour orienter les réformes institutionnelles.

Toutefois, ces instruments souffrent d'un manque de cohérence interne et de coordination intersectorielle. Les compétences transférées sont souvent formulées de manière générale, sans mécanismes précis d'application ni dispositifs financiers correspondants. Par exemple, si les communes sont censées intervenir dans la gestion urbaine, la collecte des déchets,

l'entretien de la voirie ou la régulation des marchés publics, ces fonctions sont fréquemment exercées en parallèle par les ministères sectoriels ou par des agences déconcentrées. Cette superposition engendre un chevauchement des prérogatives, une dilution des responsabilités et une fragmentation des circuits décisionnels (Providence, 2025).

Dans la pratique, les collectivités locales disposent rarement des ressources humaines, techniques et juridiques pour mettre en œuvre ces compétences. L'absence de formation des agents municipaux, la faiblesse des capacités administratives et la précarité des moyens matériels accentuent cet écart entre la norme et la pratique. Les décisions essentielles continuent d'être prises à Port-au-Prince, tandis que les mairies gèrent au quotidien les attentes des citoyens sans disposer des leviers financiers et institutionnels nécessaires. Cette situation traduit ce que la littérature qualifie de décentralisation nominale : une autonomie inscrite dans les textes mais largement vidée de substance dans la réalité (Falleti, 2010).

En Haïti, ce dispositif législatif fragmenté contribue à renforcer la dépendance structurelle des communes vis-à-vis de l'État central et des bailleurs internationaux. L'absence de mécanismes clairs de financement, combinée à l'instabilité politique chronique, empêche la consolidation d'un système de gouvernance locale cohérent. Le projet décentralisateur reste donc marqué par un inachèvement institutionnel : la multiplication des textes ne compense pas leur faible opérationnalisation, et la complexité des cadres juridiques accentue la vulnérabilité des communes au contrôle centralisé et aux logiques clientélistes.

3.1.3. Un transfert de compétences sans transfert effectif de pouvoirs

L'un des paradoxes majeurs de la décentralisation haïtienne réside dans l'écart entre l'attribution formelle de compétences aux

collectivités territoriales et l'absence de transfert effectif des pouvoirs et des ressources nécessaires à leur exercice. En théorie, la Constitution de 1987 prévoit que les communes, départements et sections communales disposent de moyens propres et de dotations de l'État central pour assumer leurs missions. Dans la pratique, la grande majorité des collectivités ne perçoivent qu'une fraction symbolique de ce qui leur est théoriquement alloué, et leur survie budgétaire dépend de subventions ponctuelles, souvent politisées.

Cette asymétrie traduit ce que Smoke appelle une « décentralisation partielle et incohérente », où les responsabilités sont transférées sans que les moyens financiers, techniques et institutionnels ne suivent (Smoke, 2003). En Haïti, les transferts sont non seulement insuffisants, mais aussi imprévisibles : ils ne sont ni séquencés ni accompagnés d'évaluations, rendant impossible toute planification locale de long terme. L'absence de mécanismes de péréquation intercommunale accentue les écarts de richesse et renforce les inégalités territoriales, puisque les communes les plus pauvres, déjà limitées dans leur capacité de mobilisation fiscale, se trouvent structurellement désavantagées (World Bank, 2021).

À cela s'ajoute la persistance d'une tutelle administrative étroite. Les délégations départementales conservent un pouvoir considérable sur les décisions budgétaires, la signature des contrats et parfois même les nominations internes. Cette tutelle, censée accompagner les collectivités, agit en réalité comme un frein à leur autonomie, vidant de leur substance les principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière (Providence, 2019). Loin de constituer un simple défaut d'application, cette situation révèle une logique politique de maintien du contrôle central sur les périphéries, au moyen d'une

distribution sélective et clientéliste des ressources (Brinkerhoff, 2011).

Ainsi, le transfert de compétences en Haïti s'apparente à une délégation nominale, qui ne confère pas aux collectivités locales un véritable pouvoir d'action. L'ambition constitutionnelle de 1987 s'est heurtée à une réalité institutionnelle marquée par l'insuffisance chronique des ressources, l'absence de dispositifs de péréquation et la centralisation persistante du pouvoir budgétaire. Cette contradiction fragilise la gouvernance locale et constitue un obstacle majeur à la consolidation d'une autonomie territoriale effective.

En somme, l'architecture légale de la décentralisation en Haïti est à la fois ambitieuse dans sa conception et inaboutie dans sa mise en œuvre. Elle repose sur des textes constitutionnels progressistes, mais dont l'application reste suspendue à des arbitrages politiques, à des blocages administratifs et à un manque chronique de volonté de réforme structurelle. Cette tension entre la norme et la pratique institutionnelle constitue un défi majeur pour l'évaluation de la santé financière des communes : on ne peut analyser leur performance sans prendre en compte le déficit structurel de transfert de compétences effectif et la centralisation persistante du pouvoir budgétaire.

3.2. Fonctionnement réel des communes : déséquilibres et contraintes

Malgré l'architecture légale ambitieuse décrite dans les textes constitutionnels et les plans nationaux de décentralisation, le fonctionnement quotidien des communes haïtiennes révèle un décalage profond entre la norme juridique et la réalité administrative. Les déséquilibres territoriaux, les contraintes institutionnelles, les failles organisationnelles et les pratiques politiques locales réduisent significativement la capacité des

municipalités à gérer leurs affaires de manière autonome et efficace. Cette section examine les principaux obstacles à l'exercice effectif des fonctions municipales en Haïti.

3.2.1. Une faiblesse chronique des capacités administratives

L'un des obstacles majeurs à l'autonomie des communes haïtiennes réside dans la faiblesse persistante de leurs capacités administratives. Cette fragilité se manifeste à la fois sur le plan des ressources humaines et sur celui des infrastructures techniques et organisationnelles. Selon les données du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT, 2020), plus de 60 % des communes ne disposent pas de personnel qualifié en comptabilité publique, en ingénierie, en fiscalité locale ou en gestion de projets. Le fonctionnement municipal repose largement sur des agents contractuels, souvent peu formés, mal rémunérés et marqués par une forte instabilité professionnelle.

À ce déficit de compétences s'ajoute un manque criant d'équipements de base. Nombre de mairies n'ont pas d'accès régulier à l'informatique, à Internet ou à des bases de données fiables, en particulier pour la gestion foncière et financière. Certaines communes ne disposent même pas d'un bâtiment administratif fonctionnel, ou partagent leurs locaux avec d'autres services publics, ce qui compromet la confidentialité, l'efficacité et la continuité des opérations.

Cette faiblesse institutionnelle génère un cercle vicieux. Incapables de mobiliser efficacement leurs ressources propres – taxes locales, droits de marché, redevances de service – les communes accumulent des arriérés et échouent à justifier l'usage des subventions reçues. Cette situation affaiblit leur crédibilité vis-à-vis des citoyens comme des partenaires nationaux et internationaux (PNUD & FONKOZE, 2022). L'incapacité à démontrer une gestion rigoureuse nourrit ainsi une méfiance réciproque, freinant l'accès aux financements extérieurs et

renforçant la dépendance aux transferts ponctuels de l'État central.

Ce déficit capacitaire ne se limite pas aux moyens techniques et humains : il reflète également une faiblesse de la formation et de l'accompagnement institutionnel. Les rares dispositifs de renforcement de compétences mis en place par l'État ou les bailleurs sont fragmentés, ponctuels et rarement adaptés aux réalités locales. La décentralisation, au lieu de s'accompagner d'un investissement durable dans les capacités administratives locales, a souvent transféré des responsabilités sans donner aux communes les outils nécessaires pour les assumer (Grindle, 2007).

En définitive, la faiblesse chronique des capacités administratives des communes haïtiennes n'est pas seulement une contrainte technique. Elle constitue un obstacle structurel qui conditionne l'ensemble du système de gouvernance locale. Comprendre cette dimension est essentiel pour évaluer la santé financière des municipalités : sans un renforcement massif et durable du capital humain et des infrastructures de gestion, aucune réforme budgétaire ou fiscale ne peut produire des résultats pérennes.

3.2.2. Un pilotage local sous contrainte et sans planification

La gouvernance municipale en Haïti est caractérisée par un pilotage davantage réactif que stratégique. Bien que la planification territoriale figure explicitement dans les textes constitutionnels et législatifs, son opérationnalisation demeure marginale. Très peu de communes disposent d'un Plan de Développement Communal (PDC) actualisé, d'un budget participatif ou d'un programme d'investissement pluriannuel. En l'absence de tels instruments, les décisions locales se prennent le plus souvent dans l'urgence, sous la pression d'événements exogènes tels que des catastrophes naturelles, des épisodes de violence sociale ou des injonctions administratives, mais aussi en

fonction d'opportunités politiques ponctuelles, comme les visites ministérielles, les campagnes électorales ou les projets financés par des bailleurs.

Cette absence de planification stratégique est aggravée par l'incertitude chronique entourant les flux financiers. Les communes ne sont pas en mesure de prévoir avec fiabilité le montant ni le calendrier des transferts centraux. Les dotations budgétaires manquent de régularité et de transparence, et les retards de paiement des subventions de fonctionnement ou d'investissement sont fréquents. Dans ce contexte, le budget municipal se réduit à un exercice d'ajustement minimal, visant à maintenir le fonctionnement quotidien, plutôt qu'à constituer un véritable outil de gouvernance locale et de projection à moyen terme.

Cette dynamique traduit un déséquilibre profond entre la norme et la pratique. Alors que la décentralisation devait permettre aux communes de devenir des acteurs stratégiques du développement, elles restent enfermées dans une logique de gestion de crise permanente. Comme le soulignent Grindle et Smoke, la planification locale dans les contextes fragiles n'échoue pas uniquement par manque de capacité technique, mais parce que les règles du jeu institutionnel, marquées par l'instabilité politique et la centralisation des ressources, ne permettent pas aux collectivités de développer une vision de long terme (Grindle, 2007; Smoke, 2015).

En Haïti, l'absence d'un cadre budgétaire pluriannuel contraignant empêche l'émergence de véritables stratégies territoriales. Les PDC, lorsqu'ils existent, ne sont pas systématiquement financés, et leur exécution reste tributaire de financements extérieurs ponctuels, souvent conçus hors du territoire. Cette dépendance réduit les communes à des acteurs

subalternes, exécutant des projets conçus par d'autres, au lieu de définir et piloter leurs propres priorités.

En définitive, le pilotage local haïtien reste dominé par l'urgence et l'incertitude. Il révèle que la faiblesse des communes ne tient pas seulement à leur déficit de compétences, mais aussi à un environnement institutionnel et financier qui les empêche de planifier, d'investir et de gouverner de manière autonome.

3.2.3. Une centralisation de fait malgré la rhétorique décentralisatrice

Bien que la Constitution de 1987 et la législation en vigueur consacrent le principe d'autonomie locale, la pratique révèle une centralisation persistante des pouvoirs administratifs et financiers. Les délégués départementaux, nommés directement par l'exécutif, détiennent une influence déterminante sur les décisions municipales : approbation des dépenses, autorisation des recrutements, contrôle des marchés publics. Ce pouvoir, rarement encadré par des mécanismes institutionnels transparents, est fréquemment utilisé à des fins partisans ou clientélistes.

Par ailleurs, la tutelle technique exercée par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), censée accompagner les communes dans la gestion et le renforcement de leurs capacités, se réduit le plus souvent à une logique de contrôle. Les audits internes demeurent rares, les dispositifs d'appui-conseil sont peu opérationnels, et les relations entre le centre et les municipalités reposent davantage sur un rapport hiérarchique vertical que sur une coopération institutionnelle équilibrée (Providence, 2025). En pratique, cette tutelle entrave la capacité des élus locaux à mettre en œuvre des projets adaptés aux besoins de leur territoire et accentue leur dépendance vis-à-vis de l'administration centrale.

De plus, les élus municipaux eux-mêmes sont fragilisés par l'absence de moyens financiers et institutionnels. Sans mandat clair ni ressources stables, ils se retrouvent souvent réduits à un rôle symbolique de représentation politique, plutôt qu'à de véritables fonctions décisionnelles en matière de politiques publiques territoriales. Cette situation alimente une dynamique d'impuissance institutionnalisée, où les communes, bien que reconnues juridiquement comme autonomes, restent subordonnées à la logique centralisatrice de l'État.

En définitive, la rhétorique décentralisatrice masque mal la persistance d'un modèle de gouvernance fortement centralisé. La centralisation de fait résulte autant de choix politiques que de l'inachèvement institutionnel de la réforme : l'État conserve la maîtrise des ressources, contrôle les marges de manœuvre budgétaires et administre la légitimité des acteurs locaux. Ce décalage entre norme et pratique illustre ce que Grindle qualifie de « réformes symboliques », qui proclament l'autonomie locale sans créer les conditions effectives de son exercice (Grindle, 2007).

Le fonctionnement réel des communes haïtiennes est ainsi caractérisé par une forme d'impuissance institutionnalisée, qui résulte de la combinaison de contraintes techniques, de dépendances politiques et d'une gouvernance territoriale fragmentée. Cette situation limite fortement leur capacité à planifier, à mobiliser des ressources, à exécuter des projets, ou à rendre compte de manière transparente à leurs administrés. Dès lors, toute tentative d'évaluation de leur santé financière doit tenir compte de ces déséquilibres structurels, faute de quoi elle risquerait d'aboutir à des diagnostics injustes ou inopérants.

3.3. Panorama de la situation financière municipale en Haïti

L'analyse des finances municipales en Haïti révèle une réalité contrastée, marquée par la rareté des ressources, la forte dépendance aux transferts centraux, l'inégale capacité de mobilisation fiscale et l'irrégularité des flux budgétaires. Si certains textes définissent un cadre de financement relativement structuré, sa mise en œuvre reste lacunaire, sélective et largement soumise aux logiques politiques nationales. Cette section propose une lecture synthétique des principales caractéristiques des finances communales haïtiennes, à partir des données disponibles et des rapports de terrain.

3.3.1. Une dépendance quasi structurelle aux transferts centraux

L'un des traits les plus marquants du système financier communal haïtien est la dépendance quasi structurelle des collectivités locales vis-à-vis des ressources transférées par l'État central. Faute d'une fiscalité locale robuste et efficacement administrée, la majorité des communes sont incapables de couvrir leurs dépenses courantes sans subventions issues du Trésor public ou de fonds spécifiques gérés par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT).

Les principaux mécanismes de transfert se déclinent en trois catégories : la subvention de fonctionnement, qui devrait être versée de manière trimestrielle mais qui reste dans les faits irrégulière et soumise à des arbitrages politiques ; le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT), censé financer des projets d'investissement mais caractérisé par une faible transparence dans son attribution ; et enfin, des enveloppes ponctuelles issues de partenariats avec des bailleurs ou de programmes présidentiels, dépourvues d'ancrage institutionnel local et de critères clairs de répartition.

Cette architecture entretient une instabilité budgétaire chronique. Les mairies ne peuvent ni planifier ni hiérarchiser leurs priorités à moyen terme, faute de visibilité sur la date, le montant ou les conditions des transferts à venir. Comme l'a souligné la Banque mondiale, ces dotations ne tiennent pas compte des besoins démographiques réels et ne reposent sur aucun mécanisme de péréquation transparent, ce qui accentue les déséquilibres territoriaux (World Bank, 2021).

Cette dépendance est non seulement budgétaire mais aussi politique. En l'absence de règles normées, la distribution des transferts reste soumise à des considérations discrétionnaires, souvent liées aux rapports entre élites locales et pouvoir central. Elle reflète ce que Brinkerhoff (2011) qualifie de « vulnérabilité politique verticale », dans laquelle les collectivités, loin d'être des acteurs autonomes, deviennent des guichets périphériques dépendant de décisions prises à Port-au-Prince.

En définitive, cette dépendance quasi structurelle fragilise durablement la gouvernance locale. Elle empêche les communes de se projeter dans des stratégies de développement, réduit leur légitimité auprès des citoyens et alimente une culture de survie institutionnelle. Plus qu'un problème technique de financement, elle constitue un enjeu politique central, appelant une réforme en profondeur des mécanismes de transfert et l'instauration d'une véritable péréquation territoriale.

3.3.2. Faible mobilisation des ressources propres et inégalités fiscales

La mobilisation des ressources fiscales locales en Haïti demeure structurellement faible, ce qui limite considérablement l'autonomie des communes. Les recettes propres proviennent principalement de trois sources : la taxe de patente sur les activités commerciales, les droits de marché et redevances de service (ramassage des ordures, stationnement, délivrance d'actes) et la

taxe foncière. Or, cette dernière est très rarement perçue, en raison de l'absence de cadastres actualisés, du manque de recensement systématique des contribuables et de la résistance culturelle à l'impôt.

L'analyse des Plans de financement communal (PFC) révèle des disparités territoriales marquées. Certaines communes urbaines, telles que Delmas ou Carrefour, parviennent à mobiliser plus de 100 millions de gourdes par an grâce à une base économique dynamique et à des régies fiscales relativement structurées. À l'opposé, des communes comme Kenscoff, Ouanaminthe ou Limonade peinent à atteindre 10 millions de gourdes, faute de moyens administratifs et d'assiette fiscale élargie. Ces écarts reflètent à la fois les inégalités socio-économiques structurelles et les différences de capacités institutionnelles.

Cette hétérogénéité fiscale engendre des effets cumulatifs. Dans certaines communes, les régies fiscales existent formellement mais sont dépourvues de moyens matériels et humains. Dans d'autres, les élus préfèrent ne pas exercer de pression fiscale, craignant de fragiliser leur légitimité politique auprès de populations déjà éprouvées par la pauvreté et l'instabilité (PNUD, 2022). Cette situation illustre un cercle vicieux : la faiblesse de la mobilisation fiscale nourrit la dépendance aux transferts centraux et à l'aide extérieure, tandis que cette dépendance, en retour, décourage l'investissement dans des dispositifs locaux de recouvrement.

En outre, la faiblesse des recettes propres accentue les inégalités territoriales. Les communes dotées d'une base économique dense et d'un appareil fiscal relativement efficace peuvent financer des services publics essentiels (gestion des déchets, voirie secondaire, état civil), tandis que les communes périphériques ou rurales ne parviennent à offrir que des services partiels, irréguliers et souvent dépendants de financements extérieurs (World Bank, 2021). Ce

déséquilibre alimente une défiance croissante envers l'impôt local et renforce les asymétries entre centre et périphérie.

Ainsi, la faible mobilisation des ressources propres et les inégalités fiscales qui en découlent traduisent moins une absence de volonté politique qu'un ensemble de contraintes structurelles : déficit cadastral, faiblesse des capacités administratives, absence de mécanismes de péréquation et légitimité fragile de l'action municipale. La question fiscale, loin d'être seulement technique, se révèle être un enjeu de justice territoriale et de consolidation de l'autonomie locale.

3.3.3. Des capacités d'investissement très limitées et une exécution budgétaire faible

L'examen des finances communales en Haïti révèle une marge extrêmement réduite pour l'investissement public local. Dans la majorité des cas, les dépenses de personnel absorbent entre 60 et 70 % des budgets, ne laissant qu'une portion marginale pour financer des infrastructures, des équipements collectifs ou des projets d'aménagement urbain. Faute de ressources propres suffisantes, les investissements reposent quasi exclusivement sur des fonds extérieurs – programmes nationaux spécifiques, subventions ponctuelles de l'État ou appuis des bailleurs internationaux.

Cette dépendance fragilise la capacité des communes à définir et à mettre en œuvre une stratégie d'investissement cohérente. La réalisation des projets est largement conditionnée par des opportunités conjoncturelles et par des financements exogènes, souvent assortis de conditionnalités politiques ou techniques. Les marges de manœuvre locales restent dès lors limitées à la gestion courante, au détriment de la planification pluriannuelle et de la construction d'une vision territoriale durable (PNUD & FONKOZE, 2022).

À cela s'ajoute une faible exécution budgétaire. Plusieurs études montrent que près de 60 % des communes n'exécutent pas plus de la moitié de leur budget annuel. Les causes en sont multiples : imprévisibilité des transferts centraux, lenteur et lourdeur des procédures administratives, absence de mécanismes de suivi interne, insuffisante formation des responsables financiers, et manque de coordination entre acteurs locaux et instances nationales. Ces failles se traduisent par des projets retardés, abandonnés ou mal exécutés, ce qui mine la crédibilité institutionnelle des communes auprès des citoyens comme des partenaires financiers.

L'écart entre prévisions et réalisations budgétaires contribue à un cercle vicieux. L'incapacité des collectivités à exécuter leurs budgets fragilise la confiance des bailleurs, qui hésitent à engager des financements pérennes, tandis que les citoyens, confrontés à l'ineffectivité des services, développent une méfiance croissante envers la fiscalité locale (Faguet, 2014; Brinkerhoff, 2011). La sous-exécution chronique nourrit ainsi une défiance réciproque : les ressources ne sont pas mobilisées car leur usage est jugé inefficace, et leur usage reste inefficace faute de ressources suffisantes.

En définitive, la faiblesse des capacités d'investissement et l'exécution budgétaire limitée ne sont pas uniquement le reflet d'une incapacité technique. Elles traduisent des contraintes structurelles liées à l'instabilité des financements, à la centralisation des décisions et à la dépendance aux acteurs externes. Comprendre cette réalité impose d'inscrire l'analyse dans une perspective systémique, où la viabilité de l'action publique locale dépend autant de la qualité de la gestion municipale que de la réforme en profondeur des mécanismes de financement et de planification territoriale.

Le panorama des finances communales en Haïti révèle une configuration budgétaire fragile, déséquilibrée et asymétrique. La **double dépendance** – aux transferts étatiques d’une part, et à l’aide extérieure de l’autre – freine l’autonomisation des collectivités. La faible mobilisation des ressources locales, combinée à une gestion incertaine et peu capacitaire, rend difficile toute évaluation standardisée de la santé financière des communes.

Ces constats renforcent la nécessité de construire **un modèle d’évaluation adapté**, capable de prendre en compte la diversité des situations territoriales, la complexité des flux financiers et les contraintes structurelles propres au système haïtien. C’est précisément ce que développera la deuxième partie de cet ouvrage, en articulant viabilité, souplesse et vulnérabilité dans une grille d’analyse systémique et contextualisée.

Conclusion du chapitre

L’examen des cadres institutionnels et fiscaux de la gouvernance locale en Haïti confirme la présence d’un écart structurel entre les normes décentralisatrices affirmées et les réalités pratiques de gestion municipale. Cette tension, déjà évoquée dans les chapitres précédents à travers la notion d’État fragile, se manifeste ici dans toute sa complexité : une architecture constitutionnelle progressiste, mais inachevée ; des transferts de compétences partiels, sans traduction effective en moyens financiers ni en autorité opérationnelle ; une autonomie proclamée, mais étroitement encadrée par la tutelle administrative et la dépendance budgétaire.

Les communes haïtiennes, dans leur grande majorité, fonctionnent à flux contraints, sans visibilité financière ni capacité stratégique, avec une mobilisation fiscale très inégale, des

ressources limitées, et une faible exécution budgétaire. Les inégalités territoriales, la concentration des ressources dans quelques pôles urbains, la vulnérabilité politique des élus locaux, et l'opacité des transferts étatiques limitent leur aptitude à exercer un pouvoir d'impulsion locale ou à construire une trajectoire de développement durable.

Ces constats ne doivent pas être lus comme une condamnation uniforme des capacités locales, mais comme une invitation à dépasser les approches normatives classiques pour adopter une grille d'analyse plus contextualisée. Dans ce chapitre, il apparaît clairement que la santé financière municipale en Haïti ne peut être mesurée par des indicateurs standards de performance budgétaire. Elle doit être comprise comme un construit institutionnel, politique et social, pris dans des dynamiques de dépendance, de fragilité et de réinvention locale.

Ce diagnostic, nourri par les textes de loi, les observations empiriques et les données issues des Plans de financement communal, constitue une base solide pour aborder la suite de l'ouvrage. La Partie II proposera un cadre d'analyse alternatif, conçu spécifiquement pour les contextes fragiles, articulé autour de neuf indicateurs regroupés en trois dimensions fondamentales : viabilité, souplesse, et vulnérabilité. Ce modèle vise à répondre au double défi d'une lecture fine des finances locales et d'une opérationnalisation adaptée à la diversité des réalités communales.

Conclusion de la Partie I

L'objectif de cette première partie était de poser les bases théoriques, critiques et empiriques nécessaires à une évaluation contextualisée de la santé financière des collectivités locales en contexte fragile. À travers l'examen des approches classiques, des spécificités des États postcoloniaux et du cas haïtien, il est désormais possible de proposer une relecture intégrée des enjeux budgétaires, institutionnels et politiques qui affectent la gouvernance municipale.

Le premier chapitre a permis de revenir sur les fondements des modèles dominants, construits dans les pays industrialisés autour des notions de viabilité, solvabilité et soutenabilité. Il a montré que si ces catégories offrent un cadre analytique cohérent dans des systèmes institutionnels stabilisés, elles peinent à saisir les réalités des administrations locales confrontées à l'instabilité, à l'asymétrie des ressources et à l'informalité des pratiques. L'universalisation de ces référentiels conduit souvent à des diagnostics partiels, voire inopérants, lorsqu'ils sont appliqués dans des contextes où les normes formelles ne sont ni pleinement déployées, ni entièrement opérantes.

Le deuxième chapitre a approfondi cette critique en ancrant l'analyse dans les réalités des États fragiles, en soulignant les formes hybrides de gouvernance, les logiques clientélistes, les dépendances structurelles et les héritages postcoloniaux qui façonnent la gestion publique locale. Il a insisté sur la nécessité de dépasser les visions purement normatives de la décentralisation pour y reconnaître des configurations spécifiques de pouvoir, de légitimité et de négociation institutionnelle. Dans ces contextes, la santé financière ne peut être réduite à une question de ratio budgétaire, mais doit être pensée comme un processus social et politique situé.

Enfin, le troisième chapitre a permis d'ancrer empiriquement ces réflexions dans le cas haïtien, en mettant en lumière les contradictions du système communal : une architecture juridique ambitieuse mais inachevée ; un fonctionnement administratif marqué par l'incertitude, la centralisation et la précarité ; des finances locales largement dépendantes et inégalement mobilisées. Il montre que les communes d'Haïti ne disposent pas des conditions minimales d'autonomie pour planifier, investir ou assurer des services de proximité. Pourtant, certaines collectivités développent des stratégies d'adaptation, de mobilisation communautaire ou d'innovation institutionnelle, qui méritent d'être prises en compte dans toute évaluation.

Ces trois chapitres convergent vers un constat commun : il est indispensable de concevoir une approche alternative pour évaluer la santé financière des collectivités locales dans les États fragiles. Cette approche doit être :

- Multidimensionnelle, intégrant les équilibres budgétaires, les dynamiques institutionnelles et les vulnérabilités structurelles ;
- Contextualisée, c'est-à-dire fondée sur une lecture des réalités administratives, politiques et territoriales ;
- Opérationnelle, afin de produire des indicateurs utiles pour les collectivités elles-mêmes, les partenaires techniques, les chercheurs et les décideurs.

C'est à cette ambition que répond la Partie II, en proposant un cadre méthodologique articulé autour de neuf indicateurs répartis en trois axes : viabilité, souplesse et vulnérabilité. Ce modèle, fondé sur les enseignements de la littérature critique et sur les données issues des communes haïtiennes, vise à construire un instrument d'analyse rigoureux, sensible aux spécificités locales, et capable de nourrir des politiques publiques plus justes, plus efficaces et plus adaptées aux réalités du terrain.

Bibliographie

- Brinkerhoff, D. W. (2011). State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131–153.
- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53(1), 2–13. Récupéré sur <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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>
- MICT. (2015). *Plan national de décentralisation*. Port-au-Prince: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.
- MICT. (2020). *État des lieux des collectivités territoriales d'Haïti*. Port-au-Prince: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.
- PNUD & FONKOZE. (2022). *Étude institutionnelle et financière des collectivités territoriales haïtiennes*. Port-au-Prince: PNUD & FONKOZE.

PNUD. (2022). *Appui à la gouvernance locale et à la planification territoriale*. Port-au-Prince: PNUD Haïti.

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.

Providence, C. (2019). Nine indicators to assess the financial issues of local government administration in Haiti. *SCHOLEDGE International Journal of Management & Development*, 6(2), 7-24.

Providence, C. (2025). *Le pouvoir du diagnostic territorial : Repenser le développement et la gouvernance en Haïti à partir des territoires*. Paris: L'Harmattan.

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.