

PARTIE II — Modéliser et mesurer la santé financière communale

Introduction

La compréhension de la santé financière des collectivités locales constitue un enjeu central dans les débats contemporains sur la gouvernance territoriale. Dans les pays à institutions stables, les modèles d'évaluation reposent généralement sur des indicateurs normés : ratios d'endettement, capacité d'autofinancement, équilibre entre dépenses courantes et dépenses d'investissement, solvabilité budgétaire (Hendrick, 2004). Ces modèles, largement diffusés par les institutions internationales, ont façonné un paradigme dominant où la robustesse des finances locales se mesure à l'aune de critères techniques standardisés, supposés universels.

Or, l'application de ces cadres en contextes fragiles et postcoloniaux, comme celui d'Haïti, soulève des difficultés majeures. L'expérience haïtienne révèle une dissonance structurelle entre des référentiels importés et la réalité des pratiques locales : faible mobilisation des ressources propres, dépendance massive aux transferts centraux irréguliers, exécution budgétaire erratique, blocages administratifs, poids du clientélisme et importance des arrangements informels (Providence, 2025; Blundo & Olivier de Sardan, 2006). Dans ces conditions, les instruments normatifs de mesure de la viabilité budgétaire se heurtent à l'absence de prévisibilité des flux financiers, à la faiblesse des capacités institutionnelles et à la prévalence d'une gouvernance de crise.

Cette inadéquation appelle une refonte conceptuelle et méthodologique. Mesurer la santé financière communale en Haïti

ne peut se réduire à un exercice de transposition mécanique de normes extérieures. Il s'agit d'élaborer un cadre d'analyse contextualisé, capable de saisir non seulement des équilibres budgétaires mais aussi les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles qui les conditionnent. En d'autres termes, il faut passer d'une logique de conformité à une logique d'intelligibilité située, qui reconnaît la pluralité des trajectoires communales et les différentes manières dont celles-ci assurent – ou échouent à assurer – la continuité de l'action publique.

Le modèle proposé dans cette deuxième partie repose sur neuf indicateurs regroupés en trois dimensions interdépendantes :

1. La viabilité, qui renvoie à la capacité structurelle d'une commune à couvrir ses charges courantes, à dégager une épargne brute et à maintenir un équilibre budgétaire minimal ;
2. La souplesse, qui désigne l'aptitude à diversifier ses ressources, à mobiliser des partenariats, à ajuster ses dépenses face aux imprévus et à intégrer des innovations organisationnelles ;
3. La vulnérabilité, qui mesure le degré d'exposition des finances communales aux chocs externes (crises politiques, catastrophes naturelles, insécurité), à la dépendance verticale vis-à-vis de l'État central et à la fragilité des capacités administratives.

Ces trois dimensions traduisent une conception élargie de la santé financière, qui ne se limite pas à des agrégats comptables mais inclut des éléments qualitatifs essentiels pour comprendre la résilience ou la fragilisation des communes (Faguet, 2014).

La démarche méthodologique retenue articule trois étapes – agrégation, normalisation et profilage – permettant de passer d'un matériau empirique hétérogène (budgets, Plans de financement communal, enquêtes de terrain, données ministérielles, entretiens) à une typologie analytique des communes. Ce processus vise à concilier deux exigences :

1. La rigueur scientifique, indispensable pour assurer la comparabilité des résultats et leur valeur académique ;
2. La pertinence contextuelle, qui permet de ne pas réduire la complexité des trajectoires locales à de simples scores techniques.

Ce parti pris méthodologique s'inscrit dans une perspective critique de la littérature internationale sur la décentralisation et la gouvernance locale. Plusieurs auteurs (Grindle, 2007; Smoke, 2015) ont souligné que les approches prescriptives centrées sur des standards universels échouent souvent dans les contextes fragiles, précisément parce qu'elles ignorent la dimension politique et informelle de l'action publique. Dans la même veine, Cleaver (2012) insiste sur le rôle du bricolage institutionnel, où l'efficacité repose moins sur l'application stricte de normes formelles que sur l'hybridation de pratiques locales, communautaires et administratives.

Ainsi, l'ambition de cette partie est double. D'une part, elle propose un cadre théorique et méthodologique innovant pour modéliser la santé financière communale en contexte fragile, en reconnaissant que celle-ci est autant un fait budgétaire qu'un construit politique et social. D'autre part, elle vise à offrir un outil opérationnel pour les décideurs, les bailleurs et les chercheurs, afin de nourrir le dialogue sur la gouvernance territoriale en Haïti

et d'ouvrir la voie à des politiques de soutien différenciées et équitables.

En définitive, cette partie n'entend pas produire un instrument de benchmarking uniforme, mais un outil heuristique et stratégique. Heuristique, car il permet de mieux comprendre la diversité des trajectoires communales et les logiques sous-jacentes de résilience ou de fragilisation. Stratégique, car il fournit une base empirique et analytique pour orienter la réforme des mécanismes de transfert, la péréquation et le renforcement institutionnel. C'est à travers cette démarche que l'on pourra passer d'une gouvernance territoriale perçue comme un vecteur de dépendance à une gouvernance conçue comme un levier de justice territoriale et de consolidation démocratique.

Chapitre 4. Un cadre conceptuel à trois piliers : viabilité, souplesse, vulnérabilité

Résumé

Le chapitre propose un modèle d'évaluation adapté aux contextes fragiles, fondé sur trois dimensions interdépendantes. La viabilité renvoie aux équilibres structurels de fonctionnement, la souplesse à la capacité d'adaptation et d'innovation sous contrainte, et la vulnérabilité à l'exposition aux risques institutionnels, financiers et humains. En justifiant les neuf indicateurs et la logique de regroupement, le chapitre montre comment la matrice évite les biais normatifs en intégrant les trajectoires et conditions d'exercice des communes. Il introduit une grille d'interprétation par seuils d'alerte et zones de vigilance, conçue pour une comparaison prudente et évolutive.

Mots-clés : *Viabilité • Souplesse • Vulnérabilité • Indicateurs • Modèle d'évaluation • Contextes fragiles*

Introduction

Face aux limites des modèles d'évaluation standardisés, largement hérités des approches managériales du Nouveau management public (NPM) et des doctrines de la bonne gouvernance budgétaire, il est nécessaire de concevoir un cadre théorique plus sensible aux spécificités des territoires fragiles. L'objectif de ce chapitre est de présenter les fondements conceptuels d'un tel cadre, articulé autour de trois piliers interdépendants : **la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité**. Ces dimensions permettent de saisir la santé financière des communes non pas seulement comme un équilibre budgétaire ou une conformité réglementaire, mais comme un système de

capacités politiques, institutionnelles et économiques, situé dans un contexte de contraintes multiples.

Dans la littérature dominante sur les finances locales, les évaluations se focalisent souvent sur la solvabilité, l'épargne nette, le taux d'endettement ou encore la capacité d'autofinancement. Ces indicateurs sont pertinents dans des contextes administrativement consolidés et institutionnellement stables (Bird & Slack, *An Approach to Metropolitan Governance and Finance*, 2007; Dafflon, *L'équilibre des budgets publics locaux : quelle stratégie et quels risques de dérapage ?*, 1995). Mais dans les États postcoloniaux et fragiles, où les transferts sont incertains, les règles budgétaires appliquées de façon variable et les acteurs locaux soumis à des pressions politiques fortes, ces outils perdent leur pouvoir explicatif (Brinkerhoff, 2011).

C'est pourquoi ce chapitre propose de reconstruire un cadre conceptuel plus adapté, en partant de trois hypothèses clés :

1. La viabilité désigne la capacité structurelle d'une collectivité à produire des équilibres budgétaires durables, à mobiliser ses recettes propres et à assurer ses fonctions essentielles malgré la rareté des ressources ;
2. La souplesse fait référence à la capacité d'adaptation, d'initiative et d'innovation des communes : elle inclut la marge de manœuvre politique, la capacité d'action interinstitutionnelle, la réactivité aux aléas, et l'agilité administrative dans un environnement incertain ;
3. La vulnérabilité capture les risques systémiques, institutionnels et sociaux qui affectent la stabilité financière et organisationnelle d'une commune :

dépendance politique, exposition aux chocs exogènes, instabilité du cadre légal, faiblesse du capital humain ou administratif.

En articulant ces trois dimensions, il devient possible de proposer une lecture multidimensionnelle et contextualisée de la santé financière municipale, qui dépasse le seul pilotage comptable et restitue la complexité réelle des trajectoires territoriales. Ce chapitre revient d'abord sur les origines théoriques de chaque pilier, puis justifie leur articulation dans une grille d'évaluation intégrée. Il ouvre ainsi la voie à l'opérationnalisation de ce cadre dans le chapitre suivant, à travers la définition des neuf indicateurs qui en découlent.

4.1. Justification des neuf indicateurs choisis : la dimension de vulnérabilité

La vulnérabilité des finances municipales dans les contextes fragiles ne résulte pas uniquement d'une mauvaise gestion ou d'un déséquilibre conjoncturel. Elle est souvent structurelle, multidimensionnelle et ancrée dans l'histoire politique, les dépendances économiques et les logiques institutionnelles propres aux États postcoloniaux (Smoke, 2003). Pour cette raison, la dimension de vulnérabilité mérite une attention particulière dans tout modèle d'évaluation de la santé financière locale, car elle permet de rendre compte des fragilités systémiques, invisibles dans les bilans budgétaires classiques.

Dans le cadre proposé, trois indicateurs ont été retenus pour saisir cette vulnérabilité :

- Le niveau de dépendance aux transferts centraux ;
- La variabilité interannuelle des recettes ;

- Le déficit capacitaire en ressources humaines et compétences clés.

Ces indicateurs combinent des dimensions budgétaires, administratives et politiques. Ils ont été sélectionnés selon deux critères principaux : leur pertinence analytique dans le contexte haïtien, et leur faisabilité empirique à partir des données existantes.

4.1.1. La dépendance aux transferts centraux

La dépendance aux transferts centraux constitue l'un des marqueurs les plus significatifs de la vulnérabilité des finances municipales en Haïti. Loin d'être une simple modalité de redistribution, elle reflète une relation structurellement asymétrique entre l'État central et les collectivités locales. L'essentiel des ressources dont disposent les communes pour assurer leur fonctionnement courant et, dans une moindre mesure, leurs investissements proviennent de dotations budgétaires et de subventions octroyées par le Trésor public ou par le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT). Or, ces transferts sont caractérisés par une forte imprévisibilité, tant dans leur calendrier que dans leurs montants, et sont souvent conditionnés par des considérations politiques discrétionnaires.

Dans la pratique, cette dépendance réduit considérablement l'autonomie locale. Les communes dont plus de 70 % des recettes proviennent des dotations centrales se trouvent en situation de vulnérabilité politique élevée, car leur survie budgétaire dépend directement de décisions prises à Port-au-Prince, en dehors de tout cadre transparent et normatif. En Haïti, plusieurs études estiment que la majorité des communes dépendent à plus de 80 % des transferts centraux (MICT, 2020; World Bank, 2021). Cette proportion traduit un déséquilibre structurel qui empêche toute

planification durable et expose les budgets municipaux à des cycles de dépendance et de fragilisation, notamment en période électorale ou de crise politique (Providence, 2025).

Cette centralisation budgétaire n'est pas uniquement technique : elle traduit une logique politique persistante. Comme l'a souligné Brinkerhoff, dans les États fragiles, les transferts intergouvernementaux sont souvent instrumentalisés pour maintenir la loyauté des élites locales et reproduire des formes de dépendance verticale (Brinkerhoff, 2011). Ils deviennent ainsi des leviers de contrôle et de distribution clientéliste plutôt que des mécanismes de péréquation équitable. L'absence de règles stables et de critères objectifs de répartition accentue cette vulnérabilité et alimente les inégalités territoriales, certaines communes bénéficiant de financements ponctuels massifs tandis que d'autres peinent à assurer leurs charges les plus élémentaires (Smoke, 2015).

En définitive, la dépendance aux transferts centraux constitue un indicateur clé de la vulnérabilité municipale. Elle met en lumière le paradoxe d'une décentralisation proclamée mais vidée de sa substance : les collectivités territoriales sont juridiquement autonomes, mais financièrement captives. Réduire cette dépendance impose non seulement de renforcer la mobilisation des ressources propres, mais aussi de repenser l'architecture des transferts intergouvernementaux à travers des mécanismes transparents, équitables et prévisibles.

4.1.2. La variabilité des recettes locales d'une année à l'autre

La volatilité des recettes locales constitue un indicateur central de la fragilité budgétaire des communes haïtiennes. Mesurée à partir des écarts relatifs entre les prévisions et les réalisations budgétaires sur une période de trois à cinq ans, elle met en lumière non seulement l'instabilité des flux financiers, mais aussi la dépendance structurelle des collectivités à des facteurs exogènes.

Dans plusieurs communes, les recettes effectives varient de 20 à 50 % d'une année sur l'autre, en raison de transferts centraux irréguliers, de la faiblesse des dispositifs de recouvrement fiscal et de la nature ponctuelle des financements extérieurs.

Cette variabilité traduit l'absence de prévisibilité des recettes fiscales. La taxe foncière, par exemple, demeure largement sous-recouvrée en raison de l'absence de cadastres actualisés, tandis que la taxe de patente dépend fortement de la vitalité conjoncturelle du commerce local. À cela s'ajoute la volatilité des dotations de l'État, qui ne sont ni automatiques ni régulières, et des apports des bailleurs, souvent limités à des projets d'une durée déterminée. Dans un tel contexte, les budgets communaux sont contraints de fonctionner « en flux tendus », ajustant en permanence leurs dépenses au gré des rentrées financières, ce qui compromet toute planification pluriannuelle (Faguet, 2014).

Cette instabilité a des effets directs sur la qualité des services publics. Lorsque les recettes locales s'effondrent à la suite d'un choc politique, d'une catastrophe naturelle ou d'une crise sécuritaire, les communes réduisent drastiquement leurs dépenses d'entretien, de propreté ou d'éclairage public, accentuant la défiance citoyenne et nourrissant un cercle vicieux de non-paiement fiscal (PNUD & FONKOZE, 2022). Dans certains cas, les recettes dépassent ponctuellement les prévisions grâce à des appuis exceptionnels de partenaires internationaux, mais ces excédents restent conjoncturels et ne compensent pas la tendance générale d'instabilité structurelle.

Ainsi, la variabilité interannuelle des recettes n'est pas un simple problème technique de gestion budgétaire : elle constitue un facteur de vulnérabilité systémique. Elle empêche la consolidation d'une culture de planification et renforce la dépendance aux flux financiers centraux ou extérieurs. Dans une perspective de réforme, l'enjeu ne se limite pas à accroître les

recettes, mais à stabiliser et sécuriser les mécanismes de collecte et de transfert, condition sine qua non pour renforcer la légitimité et l'efficacité de l'action publique locale.

4.1.3. Le déficit capacitaire en ressources humaines qualifiées

Au-delà des déséquilibres financiers, la vulnérabilité des communes haïtiennes s'exprime de manière aiguë dans le déficit capacitaire en ressources humaines qualifiées. Ce facteur, de nature qualitative, conditionne directement la capacité institutionnelle des collectivités à gérer leurs finances, à planifier leurs actions et à dialoguer avec leurs partenaires. L'absence de cadres spécialisés en comptabilité publique, en gestion financière, en passation de marchés, en ingénierie ou en aménagement du territoire limite fortement l'efficacité de l'action municipale et compromet la crédibilité de l'administration locale face aux audits ou aux demandes de redevabilité citoyenne.

En Haïti, plus de la moitié des communes ne disposent pas d'un comptable certifié, d'un régisseur fiscal en poste ou d'un ingénieur en urbanisme (MICT, 2020). Le personnel administratif, souvent composé d'agents contractuels recrutés sur une base politique ou clientéliste, est marqué par une instabilité professionnelle chronique et un faible niveau de formation. Ce déficit en ressources humaines qualifiées constitue un verrou structurel : il empêche l'appropriation effective des compétences transférées, accentue la dépendance aux experts externes et réduit les marges d'innovation institutionnelle (Cleaver, 2012).

Ce problème n'est pas uniquement technique : il traduit un déficit systémique de gouvernance et d'investissement dans le capital humain local. Alors que la Constitution de 1987 a posé les bases d'une autonomie territoriale, aucune politique publique cohérente de professionnalisation de l'administration communale n'a été mise en œuvre. Les rares initiatives de formation, souvent pilotées

par des bailleurs ou des ONG, demeurent fragmentées, ponctuelles et déconnectées des besoins réels des communes (PNUD & FONKOZE, 2022). Le résultat est un cercle vicieux : les communes, incapables de démontrer une bonne gestion, voient leur accès aux financements extérieurs restreint, ce qui réduit encore leur capacité à recruter et former des cadres qualifiés.

Ainsi, le déficit capacitaire en ressources humaines qualifiées ne peut être réduit à une faiblesse locale. Il s'agit d'un problème systémique, au croisement de la centralisation persistante, du sous-financement chronique et de l'absence d'une stratégie nationale de gouvernance territoriale. Dans un État fragile comme Haïti, la consolidation de la gouvernance locale passe par un investissement massif et durable dans la formation, la professionnalisation et la stabilisation des personnels municipaux, faute de quoi toute réforme budgétaire restera largement inopérante.

En rendant visibles des dimensions souvent négligées par les approches purement budgétaires, les trois indicateurs de vulnérabilité sélectionnés permettent d'évaluer la résilience institutionnelle, l'exposition aux aléas et la robustesse administrative d'une collectivité locale. Ils reconnaissent que la santé financière ne dépend pas seulement de l'état des comptes, mais aussi de la capacité du territoire à absorber les chocs, à gérer l'incertitude et à mobiliser les ressources nécessaires à son fonctionnement minimal.

Dans un État fragile comme Haïti, cette approche constitue une avancée conceptuelle majeure, en contribuant à une lecture plus réaliste, plus équitable et plus utile des dynamiques locales. Le chapitre suivant définira les indicateurs de **viabilité** et de **souplesse**, pour compléter la grille d'analyse à trois piliers développée dans ce modèle.

4.2. Logique de regroupement en trois dimensions interdépendantes

Dans les systèmes institutionnels fragiles, la santé financière des collectivités locales ne peut être appréhendée à partir d'un seul axe d'analyse, qu'il soit budgétaire, juridique ou administratif. Elle se construit dans un espace de tension entre ressources disponibles, contraintes structurelles et capacités d'action. C'est pourquoi le modèle développé dans cet ouvrage repose sur une structuration en trois dimensions interdépendantes : viabilité, souplesse et vulnérabilité. Ce regroupement ne relève pas d'un choix arbitraire, mais d'une réflexion théorique approfondie sur la manière dont s'articulent, dans les territoires fragiles, les différentes composantes de la gestion municipale.

Ce choix répond à trois principes fondamentaux :

- *Une logique systémique*, qui reconnaît l'interdépendance des dimensions constitutives de la performance locale ;
- *Une posture critique*, qui rompt avec l'approche réductionniste des ratios comptables pour intégrer les déterminants institutionnels et politiques ;
- *Une opérationnalisation progressive*, qui permet d'adapter le modèle aux données empiriques disponibles tout en gardant une cohérence analytique forte.

4.2.1. La viabilité comme condition structurelle d'autonomie

La viabilité constitue le socle de toute autonomie locale effective. Elle renvoie à la capacité d'une collectivité à assurer durablement ses fonctions essentielles – paiement régulier des salaires, entretien des infrastructures, fonctionnement administratif – sans dépendre exclusivement de transferts aléatoires ou de soutiens extérieurs conditionnels. Dans le contexte haïtien, cette notion

prend une dimension stratégique : elle ne désigne pas seulement un équilibre comptable, mais la condition même de l'existence politique et institutionnelle des communes.

Inspirée des approches classiques de finances locales (Bird & Slack, *An Approach to Metropolitan Governance and Finance*, 2007), la viabilité est ici conçue dans une logique de suffisance plus que d'optimisation. L'enjeu n'est pas de mesurer la performance selon des standards exogènes, souvent inadaptés aux réalités des États fragiles, mais d'évaluer la capacité d'une commune à assurer ses fonctions de base malgré la rareté et l'irrégularité des ressources (Providence, 2025). Cette perspective insiste sur la résilience institutionnelle minimale, plutôt que sur une conformité normative.

Trois critères permettent de qualifier la viabilité. Le premier est la mobilisation des recettes propres, condition nécessaire pour réduire la dépendance aux transferts centraux. Le second est la capacité de couverture des charges fixes (salaires, entretien, services essentiels) par les ressources récurrentes. Le troisième est la stabilité de l'exécution budgétaire, qui traduit la faculté d'une commune à maintenir un fonctionnement régulier dans le temps (World Bank, 2021).

En Haïti, rares sont les communes qui remplissent simultanément ces conditions. Certaines municipalités comme Delmas ou Cap-Haïtien parviennent à financer l'essentiel de leur fonctionnement grâce à leurs recettes propres, mais la majorité reste en situation de sous-viabilité, avec des budgets absorbés par les charges courantes et une dépendance quasi totale aux subventions centrales (Providence, 2015). La viabilité apparaît donc comme une ligne de fracture entre des communes capables d'une relative autonomie et celles condamnées à l'improvisation et à l'instabilité budgétaire.

En définitive, la viabilité ne constitue pas seulement un indicateur technique : elle est une condition structurelle d'autonomie territoriale. Elle détermine la possibilité même pour une collectivité d'agir comme un acteur politique et institutionnel légitime, capable de planifier, d'investir et de répondre aux attentes citoyennes. En ce sens, elle constitue le premier pilier d'un modèle d'évaluation adapté aux territoires fragiles, en amont de la souplesse et de la vulnérabilité.

4.2.2. La souplesse comme capacité d'adaptation en environnement contraint

La souplesse représente une dimension fondamentale de la gouvernance locale en contexte fragile. Contrairement à la viabilité, qui repose sur la stabilité structurelle des finances, la souplesse se définit comme l'aptitude d'une collectivité territoriale à s'adapter à un environnement marqué par l'incertitude, la rareté et l'instabilité institutionnelle. Elle désigne la faculté à ajuster en permanence les priorités, à redéployer des ressources limitées, à mobiliser des partenariats et à inventer des solutions pragmatiques pour maintenir un minimum de fonctionnement.

Cette approche s'inscrit dans les théories de la résilience institutionnelle (Grindle, 2007), du bricolage institutionnel (Cleaver, 2012) et de la capacité adaptative locale (Booth, 2011). Elle met en avant des pratiques souvent informelles et non codifiées, mais qui constituent des leviers stratégiques de survie et d'innovation. Par exemple, certaines communes haïtiennes parviennent à diversifier leurs financements en mobilisant la diaspora, en concluant des partenariats ponctuels avec des ONG, ou encore en expérimentant des formes de gouvernance participative, telles que les budgets communautaires ou la délégation de services à des comités de quartier (PNUD & FONKOZE, 2022).

Cette souplesse ne doit pas être confondue avec l'improvisation. Elle reflète plutôt une agilité organisationnelle permettant de compenser les déficits structurels par une capacité de réorganisation rapide face aux chocs. Ainsi, des communes comme Carrefour ou Cap-Haïtien ont montré une aptitude à maintenir des services publics essentiels malgré l'irrégularité des transferts centraux, en réaffectant leurs dépenses, en renforçant les liens avec des partenaires privés et en expérimentant des solutions de gestion innovantes.

Toutefois, cette plasticité institutionnelle n'est pas également répartie. Dans des communes enclavées ou pauvres comme Kenscoff ou Limonade, la souplesse se limite à des stratégies de survie – recours à des bénévoles, mobilisation communautaire pour l'entretien des infrastructures – qui révèlent une résilience « par le bas » mais sans véritable effet structurant sur la gouvernance (Providence, 2015). La souplesse devient ainsi un indicateur différencié : elle peut être le signe d'une maturité institutionnelle dans certains cas, mais aussi l'expression d'une fragilité structurelle dans d'autres.

En définitive, la souplesse doit être analysée comme une capacité stratégique d'adaptation et non comme un simple écart aux normes comptables. Elle permet de comprendre comment les collectivités parviennent – ou échouent – à se maintenir dans des environnements contraints. En valorisant ces pratiques, l'évaluation des finances locales dépasse une lecture strictement déficitaire et met en lumière les marges d'action, souvent invisibles, qui conditionnent la survie institutionnelle et la légitimité politique des communes.

4.2.3. La vulnérabilité comme exposition aux chocs et dépendances systémiques

La vulnérabilité constitue la troisième dimension clé de l'évaluation des finances locales dans les contextes

institutionnellement fragiles. Elle ne se réduit pas à l'état des comptes ou à la rareté des ressources, mais désigne une exposition systémique aux chocs exogènes (catastrophes naturelles, crises politiques, instabilité macroéconomique) et aux dépendances structurelles (transferts centraux, financements extérieurs, informalité institutionnelle) qui fragilisent l'ensemble du système municipal.

Dans les États postcoloniaux comme Haïti, cette vulnérabilité est enracinée dans une architecture institutionnelle incomplète et dans des rapports asymétriques entre centre et périphérie. Les communes, bien qu'érigées en entités autonomes par la Constitution, restent soumises à une centralisation financière persistante et à une tutelle administrative souvent discrétionnaire (Providence, 2019). À cela s'ajoute l'exposition récurrente aux chocs climatiques et environnementaux, qui perturbent les recettes locales, détruisent les infrastructures et accentuent la dépendance aux financements d'urgence (World Bank, 2021).

La vulnérabilité intègre aussi une dimension politique et sociale. Les flux financiers intergouvernementaux sont fréquemment instrumentalisés comme outils de loyauté partisane (Brinkerhoff, 2011). Les dynamiques informelles – clientélisme, réseaux partisans, médiations communautaires – jouent un rôle central dans la continuité de certains services, mais accentuent l'imprévisibilité et la fragilité du système (Cleaver, 2012). La gouvernance municipale repose alors sur un équilibre instable entre formel et informel, où la résilience repose davantage sur des pratiques bricolées que sur des institutions consolidées.

Ainsi conçue, la vulnérabilité n'est pas une simple variable négative mais un indicateur de robustesse systémique : elle révèle la capacité (ou l'incapacité) d'un territoire à absorber les chocs tout en maintenant un fonctionnement minimal. C'est pourquoi elle doit être intégrée à toute grille d'évaluation de la santé

financière locale, aux côtés de la viabilité et de la souplesse. Ce triptyque permet de dépasser les approches strictement normatives et de restituer la complexité réelle des trajectoires territoriales dans des environnements contraints.

4.2.4. Une articulation nécessaire pour éviter les biais normatifs

L'intégration des trois dimensions – viabilité, souplesse et vulnérabilité – constitue un impératif analytique pour dépasser les lectures réductrices de la performance financière locale. Chacune, isolée, offre une perspective partielle : une commune peut apparaître viable selon ses équilibres budgétaires, mais se révéler rigide et incapable d'innover face aux contraintes ; à l'inverse, elle peut démontrer une grande souplesse institutionnelle, mais rester structurellement vulnérable aux chocs exogènes ou aux dépendances systémiques. Ce n'est qu'en articulant ces trois dimensions que l'on peut restituer la complexité des trajectoires municipales et saisir la diversité des configurations locales.

Cette approche multidimensionnelle permet de rompre avec les biais normatifs propres aux modèles importés, qui privilégient une lecture unique de la performance à travers des ratios financiers ou des indicateurs standardisés (Bahl & Bird, 2008; Smoke, 2015). Comme le rappellent Andrews, Pritchett et Woolcock, les systèmes d'évaluation en contexte fragile ne peuvent pas être fondés sur la simple conformité à des standards universels, mais doivent privilégier une lecture inductive et processuelle, sensible aux dynamiques locales (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). L'articulation de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité permet ainsi d'éviter les jugements de valeur implicites qui disqualifient certaines collectivités pour leur « non-performance », alors que leurs marges d'action sont contraintes par des conditions structurelles extérieures.

De plus, cette articulation offre une grille d'évaluation différenciée, capable d'identifier les leviers de progression propres à chaque territoire. Elle autorise une lecture comparative, mais contextualisée, qui met en lumière non seulement les écarts, mais aussi les logiques d'adaptation, d'innovation ou de survie institutionnelle. En ce sens, elle se rapproche des approches critiques de la gouvernance qui insistent sur l'importance de reconnaître les pratiques hybrides et les bricolages institutionnels comme des éléments constitutifs de la performance, et non comme de simples anomalies (Booth, 2011).

En définitive, l'articulation des trois dimensions ne constitue pas un simple choix méthodologique. Elle est la condition d'une évaluation juste et utile des finances locales en contexte postcolonial et fragile. Elle permet d'éviter le piège de l'universalisation des outils et de restituer la pluralité des rationalités locales, en plaçant la comparaison au service de la compréhension et du renforcement des capacités, plutôt que de la sanction normative.

La logique de regroupement en trois dimensions – viabilité, souplesse, vulnérabilité – permet de restituer la complexité de la santé financière communale dans les contextes institutionnellement instables. Elle repose sur **une vision systémique et intégrée** de la performance locale, qui combine les conditions matérielles de fonctionnement, la marge d'adaptation institutionnelle et la gestion du risque systémique. Cette structure sera déclinée dans le chapitre suivant à travers neuf indicateurs opérationnels, chacun associé à une source de données disponible dans les communes haïtiennes étudiées.

4.3. Grilles d'interprétation et seuils d'alerte

Construire un modèle d'évaluation de la santé financière communale en contexte fragile suppose non seulement de définir

des indicateurs pertinents et empiriquement observables, mais aussi de proposer une grille d'interprétation robuste, différenciée et contextuelle. L'objectif n'est pas d'assigner des notes normatives à chaque collectivité selon une logique punitive ou technocratique, mais d'identifier des zones de performance, de risque et d'amélioration possibles. C'est pourquoi cette section précise la manière dont les résultats du modèle doivent être lus, discutés et utilisés.

Dans un État comme Haïti, caractérisé par une asymétrie structurelle des moyens et un faible degré d'harmonisation des pratiques, l'interprétation des scores financiers doit reposer sur **trois principes clés** :

- Une logique graduelle et non binaire, fondée sur des seuils indicatifs plutôt que des normes absolues ;
- Une grille différentielle, qui prend en compte la diversité des profils communaux ;
- Une lecture située, qui articule les résultats quantitatifs avec les éléments qualitatifs issus de l'analyse institutionnelle.

4.3.1. Le recours aux seuils indicatifs : entre alerte, vigilance et robustesse

L'un des apports méthodologiques majeurs de ce modèle d'évaluation réside dans le recours aux seuils indicatifs. Contrairement aux approches normatives qui imposent des standards rigides et souvent exogènes, les seuils proposés ici s'appuient sur l'analyse empirique des situations communales et visent à fournir des repères gradués plutôt qu'à établir des verdicts binaires. Cette logique permet d'identifier trois zones d'interprétation : la zone de robustesse, qui traduit un

fonctionnement soutenable et maîtrisé ; la zone de vigilance, qui signale une situation intermédiaire, incertaine ou instable ; et la zone critique, qui révèle une fragilité nécessitant une attention prioritaire.

Par exemple, dans le cas de la dépendance aux transferts centraux, un niveau inférieur à 50 % des recettes totales est considéré comme un signe d'autonomie relative, tandis qu'un ratio supérieur à 80 % traduit une dépendance critique. Entre ces deux bornes, la zone de vigilance illustre l'ambivalence des communes qui, bien que partiellement autonomes, restent exposées aux aléas des transferts (PNUD & FONKOZE, 2022). Cette graduation par seuils indicatifs n'est donc pas une norme absolue, mais une boussole d'analyse permettant de situer les collectivités dans un continuum de performances.

Le recours à ces seuils répond à une double exigence. D'une part, il permet d'éviter les biais normatifs liés aux comparaisons internationales, où les standards de performance issus des pays de l'OCDE ne correspondent pas aux réalités d'un État fragile comme Haïti (Dafflon, 1995; Smoke, 2015). D'autre part, il introduit une logique d'alerte graduelle, plus à même de guider les décideurs locaux et nationaux dans leurs priorisations : distinguer ce qui relève d'une vigilance accrue de ce qui nécessite une intervention urgente.

Enfin, ces seuils ne doivent pas être perçus comme des outils figés, mais comme des instruments évolutifs et contextuels. Leur pertinence dépend de leur capacité à être discutés et ajustés avec les acteurs locaux, afin de refléter les dynamiques réelles plutôt que de plaquer des schémas technocratiques. Comme le soulignent Andrews, Pritchett et Woolcock (2017), l'évaluation en contexte fragile doit être conçue comme un processus d'apprentissage collectif, et non comme un simple exercice de conformité.

4.3.2. Une lecture multidimensionnelle : combinaison des scores et effets croisés

L'interprétation de la santé financière des communes ne peut se limiter à une simple addition ou moyenne arithmétique des neuf indicateurs retenus dans le modèle. Une telle approche risquerait d'aplanir les spécificités locales et de masquer des déséquilibres structurels majeurs. C'est pourquoi chaque dimension – viabilité, souplesse, vulnérabilité – est d'abord évaluée séparément, puis mise en relation avec les deux autres afin de dégager des configurations types. Cette lecture multidimensionnelle permet d'aller au-delà d'un classement hiérarchique pour restituer la complexité des trajectoires municipales.

Ainsi, une commune peut être considérée comme viable mais rigide si elle parvient à équilibrer ses finances sans pour autant développer de capacité d'innovation locale. À l'inverse, une autre peut être qualifiée de souple mais vulnérable, démontrant une forte capacité d'adaptation mais restant exposée à des dépendances structurelles et à des risques exogènes. Enfin, certaines communes apparaissent viables et souples, mais dépendantes, c'est-à-dire fonctionnant de manière autonome à court terme tout en demeurant fragilisées par leur dépendance à des transferts incertains ou à des appuis extérieurs.

Ce croisement des scores produit une typologie dynamique des situations communales. Il ne s'agit pas seulement d'identifier des niveaux de performance, mais de comprendre la nature des déséquilibres et les leviers d'action spécifiques à chaque territoire. En ce sens, l'approche s'inspire des méthodes d'évaluation multicritères développées en économie territoriale et en gouvernance adaptative (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). Elle permet de cibler plus finement les besoins d'appui, qu'il s'agisse de renforcer la mobilisation fiscale, de stabiliser les

transferts, d'investir dans les capacités administratives ou d'accompagner des pratiques d'innovation locale (Faguet, 2014).

En définitive, cette lecture multidimensionnelle constitue un outil essentiel pour éviter la réduction des finances locales à un indicateur unique. Elle offre une vision systémique et contextualisée, capable de mettre en lumière les complémentarités, les tensions et les effets croisés entre viabilité, souplesse et vulnérabilité. Ce faisant, elle contribue à construire une évaluation plus juste et plus opérationnelle des réalités territoriales.

4.3.3. Une contextualisation essentielle : au-delà du chiffre, le sens

Toute démarche d'évaluation des finances locales dans un État fragile comme Haïti ne peut se limiter à une lecture quantitative des indicateurs. Un même score comptable peut traduire des réalités très différentes : une faible mobilisation fiscale peut refléter soit l'absence de dispositifs cadastraux, soit une stratégie politique de tolérance vis-à-vis des contribuables, soit encore un rejet collectif de l'impôt ancré dans l'histoire sociale. De même, un déficit budgétaire récurrent peut relever autant d'un manque de ressources que d'un choix délibéré d'investir au-delà des moyens disponibles, dans l'espoir d'attirer des financements externes.

Cette pluralité d'interprétations invite à croiser les données chiffrées avec des analyses qualitatives : rapports d'audit, trajectoires budgétaires pluriannuelles, entretiens avec élus et cadres municipaux, observation des pratiques de gestion et prise en compte des chocs récents (crises politiques, catastrophes naturelles, conflits sociaux). Sans cette contextualisation, l'évaluation risque de reconduire les biais normatifs dénoncés par Olivier de Sardan (2008), où le dysfonctionnement apparent tient moins aux pratiques locales qu'à la discordance entre normes importées et réalités de terrain.

Cette démarche s'inscrit dans la logique du Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) développée par Andrews, Pritchett et Woolcock, qui souligne l'importance d'une analyse située, incrémentale et politiquement informée de la performance publique (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). En ce sens, l'évaluation n'est pas un exercice de conformité technique mais un processus d'apprentissage collectif, où les indicateurs servent de point de départ à une réflexion plus large sur les contraintes, les marges d'action et les logiques d'adaptation institutionnelle.

Ainsi, la contextualisation permet de restituer le sens des chiffres : elle montre que derrière un score se cachent des choix politiques, des arbitrages sociaux et des trajectoires historiques. Elle transforme l'évaluation en un outil de compréhension et de dialogue, plutôt qu'en un instrument de sanction ou de classement.

En construisant une grille d'interprétation fondée sur des seuils indicatifs, des combinaisons dimensionnelles et une lecture contextuelle, ce modèle propose un outil d'évaluation à la fois rigoureux et adaptable, capable de restituer la diversité des situations communales dans les États fragiles. Il ne s'agit pas de classer les communes, mais de mieux comprendre leurs contraintes, leurs capacités et leurs marges de progression, en mobilisant une lecture multidimensionnelle de leur santé financière. Le chapitre suivant définira, un par un, les neuf indicateurs associés à ces trois dimensions.

Conclusion du chapitre

Ce quatrième chapitre a posé les fondements conceptuels d'un modèle d'évaluation de la santé financière communale adapté aux contextes institutionnels fragiles. Face aux limites des grilles d'analyse conventionnelles, il a proposé une structuration à trois

dimensions interdépendantes – viabilité, souplesse et vulnérabilité – permettant de saisir la complexité réelle du fonctionnement municipal dans les territoires en déficit de consolidation étatique.

La viabilité a été définie comme la capacité à garantir les équilibres structurels de fonctionnement ; la souplesse comme l'aptitude à adapter, innover et agir malgré les contraintes ; et la vulnérabilité comme l'exposition aux risques institutionnels, financiers et humains qui compromettent la pérennité des actions locales. Chacune de ces dimensions a été justifiée théoriquement et empiriquement, à partir des enseignements de la littérature sur la gouvernance en contexte fragile, la gestion des finances publiques locales et les approches critiques de la décentralisation.

La logique de regroupement en trois piliers répond à une exigence de cohérence analytique tout en respectant les contraintes empiriques des terrains étudiés. Elle permet d'articuler performance budgétaire, adaptabilité stratégique et robustesse institutionnelle dans une même matrice d'évaluation. À l'inverse des modèles normatifs et homogénéisants, cette approche met l'accent sur la différenciation des situations, la lecture croisée des dynamiques territoriales et l'identification des leviers d'action contextuels.

Enfin, ce chapitre a proposé une grille d'interprétation structurée par des seuils d'alerte et des zones de vigilance, permettant d'analyser les résultats de manière comparative et évolutive. Il insiste sur la nécessité d'ancrer l'analyse des indicateurs dans une compréhension située des trajectoires communales, mobilisant à la fois les données quantitatives, les récits institutionnels et les dynamiques politiques locales.

Ce socle conceptuel ouvre la voie à la deuxième étape de l'élaboration du modèle : la définition des neuf indicateurs opérationnels qui traduisent, de manière concrète et mesurable,

les trois dimensions identifiées. C'est l'objet du chapitre 5, qui proposera des outils mobilisables à partir des données disponibles dans les communes haïtiennes, tout en envisageant leur transférabilité à d'autres contextes postcoloniaux ou fragiles.

Bibliographie

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Bahl, R., & Bird, R. (2008). Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1–25. Récupéré sur <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x>
- Bird, R. M., & Slack, E. (2007). An Approach to Metropolitan Governance and Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5), 729-755. Récupéré sur <https://doi.org/10.1068/c0623>
- Blundo, G., & Olivier de Sardan, J.-P. (2006). *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*. New York: Zed Books.
- Booth, D. (2011). Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned? *Development Policy Review*, 29(1), 5–26.

- Brinkerhoff, D. W. (2011). State Fragility and Governance: Conflict Mitigation and Subnational Perspectives. *Development Policy Review*, 29(2), 131–153.
- Cleaver, F. (2012). *Development through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management*. London: Routledge.
- Dafflon, B. (1995). L'équilibre des budgets publics locaux : quelle stratégie et quels risques de dérapage ? *Politiques et Management Public*, 13(3), 141-165. Récupéré sur https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1995_num_13_3_2064
- 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>
- 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>
- Hendrick, R. (2004). Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburbs. *Urban Affairs Review*, 40(1), 78–114. Récupéré sur <https://doi.org/10.1177/1078087404268076>

MICT. (2020). *État des lieux des collectivités territoriales d'Haïti*. Port-au-Prince: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales.

Olivier de Sardan, J.-P. (2008). *Researching the Practical Norms of Real Governance in Africa*. Nairobi: APPP Discussion Paper.

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.

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). La Démocratie haïtienne à l'épreuve des choix publics incompatibles : Une analyse des dynamiques d'exclusion des masses rurales. Dans K. Despinos, & C. Providence, *Haïti en perspectives : Justice, gouvernance et résilience sociale* (pp. 87-124). Londres: Editions Universitaires Européennes.

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.