

PARTIE III — Analyse comparée de vingt municipalités haïtiennes

Introduction

Les analyses menées dans les deux premières parties ont permis de démontrer la pertinence d'un modèle multidimensionnel de la santé financière communale en contexte fragile, articulé autour de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité. Testé initialement sur un échantillon restreint de sept communes, ce modèle a montré sa capacité à révéler des profils différenciés, à éclairer les dynamiques locales et à identifier des leviers d'action. La présente partie marque une étape décisive : elle applique le cadre à vingt municipalités haïtiennes, choisies pour représenter la diversité territoriale du pays, afin d'évaluer la robustesse de l'outil, sa transférabilité intercommunale et sa valeur comparative.

Cette montée en échelle poursuit plusieurs objectifs. Elle vise d'abord à approfondir la typologie territoriale, en dégagant des régularités et des effets de seuil entre communes urbaines denses, zones frontalières, territoires enclavés ou pôles économiques. Elle cherche ensuite à analyser les corrélations structurelles entre les dimensions du modèle, par exemple entre autonomie fiscale et capacité d'investissement, ou entre dépendance aux transferts et exposition aux crises politiques. Elle permet également de tester la généralisabilité de l'outil sur des cas contrastés – de Cité Soleil à Cap-Haïtien, de communes rurales marginalisées à des villes carrefours du commerce transfrontalier – et enfin de renforcer l'aide à la décision publique, en fournissant des repères empiriques pour la péréquation et le renforcement différencié des capacités.

Le choix de vingt communes repose sur un échantillonnage raisonné prenant en compte :

- La répartition géographique (Nord, Sud, Ouest, Centre, zones frontalières) ;
- La taille démographique (des petites communes rurales aux grandes agglomérations) ;
- La spécialisation économique dominante (agriculture, tourisme, commerce, administration) ;
- Et le profil fiscal et administratif (potentiel local, effort de recouvrement, niveau de formalisation).

Les matériaux mobilisés proviennent principalement des Plans de Financement Communaux (PFC) produits entre 2020 et 2024, complétés par les budgets annuels, les rapports d'audit, les données du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), les entretiens de terrain et les sources documentaires secondaires. La méthode conserve la logique du modèle établi : neuf indicateurs normalisés, des seuils d'interprétation, et la constitution de profils-types permettant une analyse comparée à grande échelle.

Au plan scientifique, cette démarche s'inscrit dans la littérature sur l'évaluation des finances locales en contexte fragile. Elle prolonge les travaux de Faguet (2014) sur la gouvernance différenciée, de Smoke (2015) sur les réformes de décentralisation et de Brinkerhoff (2011) sur les systèmes de gouvernance subnationaux en situation d'instabilité. Elle rejoint également les approches critiques de Cleaver (2012) sur le bricolage institutionnel, en reconnaissant que la résilience municipale repose autant sur des innovations locales que sur des équilibres budgétaires formels.

Enfin, cette partie est structurée en quatre chapitres : le premier présente la méthodologie d'échantillonnage et ses limites ; le deuxième propose l'analyse comparée des résultats financiers ; le troisième explore l'influence des variables contextuelles (taille, statut urbain, poids politique) ; et le quatrième ouvre une discussion prospective sur la refondation du financement communal en Haïti.

En somme, cette analyse comparative vise à produire une cartographie à haute résolution du paysage municipal haïtien, à dépasser les discours génériques sur la faiblesse des collectivités, et à ouvrir des pistes pour une gouvernance territoriale équitable et différenciée, fondée sur la reconnaissance des trajectoires locales et la justice territoriale.

Chapitre 7. Viabilité financière : autonomie budgétaire et capacité d'investissement

Résumé

À partir des municipalités étudiées, ce chapitre analyse la viabilité via la mobilisation des ressources propres, la sincérité budgétaire (écarts prévisions/réalisations) et la capacité d'investissement. Il met au jour une forte hétérogénéité des profils, mais aussi des fragilités récurrentes : fiscalité locale limitée, transferts incertains, exécution instable et dépendance aux financements externes pour les projets structurants. Des études de cas illustrent les pressions territoriales (démographie, insécurité, périurbanisation) qui redéfinissent les marges d'action. Le chapitre conclut à une réforme systémique : renforcer la fiscalité liée aux services, rendre les transferts prévisibles et péréquateurs, clarifier compétences et obligations.

Mots-clés : *Viabilité financière • Fiscalité locale • Sincérité budgétaire • Investissement • Péréquation • Pression territoriale*

Introduction

La viabilité financière constitue le socle de toute politique locale autonome et soutenable. Elle reflète la capacité structurelle d'une collectivité à assurer ses fonctions essentielles, à couvrir ses charges courantes, à mobiliser des recettes propres et à investir dans des équipements publics au service de sa population. Dans les contextes fragiles, cette dimension prend une signification particulière : elle ne se limite pas à l'équilibre budgétaire, mais renvoie à la possibilité même d'agir, de planifier, d'assurer une présence effective de l'administration dans le territoire.

Ce chapitre analyse la viabilité financière de vingt municipalités haïtiennes à partir de **trois indicateurs clés**, définis dans la partie méthodologique :

1. Le taux de mobilisation des recettes propres (part des recettes locales par rapport au total des ressources) ;
2. Le taux de couverture des charges fixes (fonctionnement courant, salaires, entretien) par les ressources récurrentes ;
3. La capacité d'investissement réel, mesurée par la part du budget effectivement consacrée à des projets structurants sur au moins deux années consécutives.

Ces trois indicateurs permettent de mesurer l'équilibre entre autonomie, stabilité et initiative. Ensemble, ils donnent à voir le degré d'ancrage budgétaire des collectivités, leur capacité à résister à la volatilité des transferts centraux, et leur potentiel à porter des projets locaux. Cette approche prolonge les travaux de Bird & Slack (2007), Dafflon (1995), et Smoke (2015) sur l'autonomie fiscale locale, tout en les adaptant aux réalités des États postcoloniaux.

L'analyse repose sur les Plans de Financement Communaux (PFC), les budgets municipaux publiés entre 2020 et 2024, et des entretiens avec des cadres financiers locaux. Elle permet de dégager plusieurs profils :

- Des communes à haute autonomie budgétaire, capables de financer leurs charges fixes avec leurs seules ressources locales (ex. Delmas, Cap-Haïtien) ;

- Des communes en équilibre instable, dépendantes de transferts irréguliers pour couvrir leur fonctionnement (ex. Carrefour, Ouanaminthe) ;
- Des communes sous-viables, dont la capacité d'investissement est quasi nulle, en raison d'un déficit structurel de ressources et de capacités (ex. Kenscoff, Limonade, Belle-Anse).

L'objectif de ce chapitre est triple :

1. Identifier les facteurs structurels ou politiques qui influencent la viabilité ;
2. Mettre en évidence les effets de seuil ou de dépendance institutionnelle ;
3. Fournir des pistes concrètes pour renforcer l'ancrage budgétaire des collectivités.

Loin de réduire la question financière à un débat technique sur les recettes et les dépenses, ce chapitre propose une lecture territorialisée et stratégique de la viabilité, comme condition d'existence politique et administrative des collectivités locales dans une Haïti confrontée à la fragmentation, à l'iniquité territoriale et à l'instabilité macroéconomique.

7.1. Analyse des ressources propres et du financement des services essentiels

L'un des piliers fondamentaux de la viabilité financière d'une collectivité territoriale est sa capacité à générer des ressources propres, autrement dit des recettes qu'elle perçoit directement en vertu de ses compétences fiscales, économiques ou administratives. Cette autonomie financière constitue non

seulement une condition de fonctionnement régulier, mais aussi une expression concrète de la souveraineté locale. En contexte de fragilité institutionnelle, comme c'est le cas en Haïti, cette dimension est d'autant plus cruciale que les transferts de l'État central sont souvent erratiques, insuffisants, voire absents.

7.1.1. Les ressources propres : définition, nature et mécanismes de perception

Les ressources propres constituent le socle de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elles désignent l'ensemble des recettes qu'une commune est habilitée à percevoir directement, en vertu de ses compétences fiscales et administratives. Leur importance est double : elles garantissent un minimum de fonctionnement régulier des institutions locales et incarnent une dimension essentielle de la souveraineté territoriale, en ce qu'elles traduisent la capacité des collectivités à financer leurs priorités indépendamment des transferts de l'État central.

Dans le cas haïtien, ces ressources comprennent principalement : la patente, qui taxe les activités commerciales et professionnelles ; les droits de marché et d'abattoir ; la taxe foncière, pourtant rarement collectée ; les droits de permis (construction, occupation du domaine public, circulation) ; ainsi que divers frais administratifs ou de service tels que les actes d'état civil, la gestion des déchets ou la location d'espaces communaux. En théorie, leur collecte est encadrée par le Code des impôts communaux et la Loi sur la décentralisation de 2006, qui confèrent aux collectivités une base légale pour percevoir et gérer leurs propres revenus (Providence, 2019).

Cependant, la pratique révèle de fortes limites. La mobilisation des ressources propres demeure inégale et structurellement sous-optimale, dépendante de facteurs exogènes tels que la densité économique, la capacité administrative locale, la stabilité politique et l'acceptabilité sociale de l'impôt. Dans de

nombreuses communes, l'absence de cadastre fonctionnel, la faiblesse des systèmes d'information et la méfiance des citoyens vis-à-vis de l'impôt local réduisent considérablement la portée de ces instruments fiscaux (World Bank, 2021).

Cette faiblesse de la fiscalité locale n'est pas spécifique à Haïti. Elle rejoint les constats formulés dans d'autres pays en développement, où la dépendance aux transferts centraux reflète souvent une incapacité structurelle à moderniser la fiscalité territoriale (Bird & Slack, 2004; Dafflon, 2002). Pourtant, des travaux récents insistent sur la nécessité de renforcer ces ressources, non seulement pour accroître la viabilité budgétaire locale, mais aussi pour consolider la légitimité institutionnelle des communes. La perception effective de l'impôt local, lorsqu'elle s'accompagne d'une amélioration tangible des services, peut contribuer à renforcer le contrat social entre autorités locales et citoyens (Faguet, 2014).

En définitive, les ressources propres apparaissent comme un levier stratégique et symbolique. Elles conditionnent la capacité des communes à planifier, à investir et à négocier avec l'État central et les bailleurs. Mais leur potentiel reste largement entravé par les contraintes structurelles et institutionnelles du système fiscal haïtien, ce qui appelle une réforme en profondeur des mécanismes de perception et une revalorisation du lien entre fiscalité et service public.

7.1.2. Disparités intercommunales : résultats empiriques et profils types

L'analyse des Plans de Financement Communaux (PFC) de vingt communes met en évidence des écarts particulièrement marqués dans la part des recettes propres au sein des budgets locaux. Ces disparités traduisent à la fois la diversité des bases fiscales, la qualité des administrations communales et les asymétries structurelles du système territorial haïtien.

Dans les communes comme Delmas ou Cap-Haïtien, les ressources propres dépassent 65 % du budget total. Ce dynamisme s'explique par un tissu économique dense, un potentiel fiscal élevé et une administration capable de recouvrer efficacement les taxes. Ces municipalités ont également recours à des mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources, tels que les contrats de gestion déléguée, les régies autonomes ou des partenariats public-privé. Elles constituent ainsi le profil des communes robustes, caractérisées par une autonomie fiscale significative et une capacité d'innovation dans la gestion locale.

À l'opposé, des communes comme Kenscoff, Limonade ou Anse-à-Pitres affichent une part de recettes propres inférieure à 25 %, dépendant presque exclusivement des transferts centraux et de financements extérieurs. Ces collectivités, faiblement structurées sur le plan économique et fiscal, incarnent le profil des communes précarisées, où l'autonomie financière reste quasi inexistante et où la gouvernance repose sur une logique de survie institutionnelle.

Entre ces deux pôles, des communes comme Ouanaminthe, Carrefour ou Acul-du-Nord se situent dans une zone intermédiaire, avec des ratios de recettes propres oscillant entre 35 et 50 %. Elles bénéficient d'une activité commerciale de moyenne intensité et de tentatives ponctuelles de mobilisation fiscale, mais leur autonomie reste fragile et dépendante d'appuis extérieurs. Ces collectivités correspondent au profil des communes adaptatives, capables de dynamiser certaines pratiques fiscales sans parvenir à atteindre une robustesse structurelle.

Ces disparités révèlent ce que Boone (2003) décrit comme un « territorialisme fiscal asymétrique », où les capacités d'action des communes sont largement conditionnées par leurs structures économiques et sociales. Les obstacles communs à l'ensemble des municipalités – faiblesse de la formalisation économique,

résistance culturelle à l'impôt, absence de cadastres actualisés, non-interconnexion avec les régies nationales (DGI, douanes, police municipale) – aggravent ces écarts.

En définitive, l'étude empirique des PFC confirme l'existence de profils-types différenciés, allant des communes robustes et innovantes aux communes précarisées et dépendantes, en passant par des configurations intermédiaires. Cette typologie éclaire la nécessité de politiques publiques différenciées, adaptées aux réalités locales et capables de renforcer les marges d'action des communes les plus fragiles.

7.1.3. Incidences sur le financement des services essentiels

Les recettes propres des communes ne se limitent pas à une fonction comptable : elles conditionnent directement la capacité des administrations locales à fournir les services publics de base qui structurent le quotidien des populations. Parmi ces services figurent la gestion des déchets et la propreté urbaine, l'éclairage public et l'entretien des voiries secondaires, l'état civil et les services administratifs, ainsi que la sécurité locale par la régulation des marchés ou l'action de la police municipale.

Dans les communes à forte autonomie fiscale, tels que Delmas ou Cap-Haïtien, ces services sont assurés de manière relativement continue, parfois externalisés à des prestataires privés ou communautaires. L'autonomie financière favorise ici une certaine stabilité institutionnelle et permet d'expérimenter des dispositifs de gestion plus flexibles. À l'inverse, dans les territoires faiblement dotés en ressources propres – comme Kenscoff, Limonade ou Anse-à-Pitres – ces services sont partiellement assurés, dépendants de financements ponctuels, d'ONG ou d'initiatives communautaires, voire totalement inexistantes. Cette situation alimente un cercle vicieux de défiance : la population, ne percevant pas de contrepartie tangible à ses contributions, refuse de s'acquitter des taxes locales, ce qui fragilise davantage encore

la légitimité et la capacité d'action des municipalités (Cleaver, 2012; Smoke, 2003).

Pourtant, même dans ces contextes contraints, des initiatives innovantes ont émergé. Certaines communes recourent à des partenariats avec la diaspora pour financer l'éclairage public ou l'aménagement de marchés. D'autres mobilisent la participation communautaire pour l'entretien des quartiers, ou négocient des taxes spécifiques avec les usagers afin de garantir la fourniture minimale de services. Ces pratiques démontrent que la fiscalité locale, loin d'être un simple mécanisme de prélèvement, peut devenir un outil d'inclusion et de consolidation du lien social, à condition d'être associée à une offre tangible de services (PNUD & FONKOZE, 2022).

En définitive, les disparités dans la mobilisation des ressources propres produisent des inégalités structurelles d'accès aux services essentiels, accentuant les fractures territoriales et sociales. L'amélioration de la fourniture de ces services suppose non seulement une réforme de la fiscalité locale, mais aussi une articulation plus étroite entre légitimité fiscale et qualité du service public. Ce couplage constitue une condition sine qua non pour reconstruire un contrat social local et renforcer la viabilité institutionnelle des communes haïtiennes.

L'analyse des ressources propres révèle des inégalités structurelles de capacité fiscale entre communes haïtiennes, sources de différenciation profonde dans la fourniture des services de base. Ces écarts ne relèvent pas uniquement de la volonté politique locale, mais sont liés à des facteurs institutionnels, économiques et sociaux qui nécessitent une prise en compte dans les politiques de péréquation, de formation et de réforme fiscale. Renforcer la mobilisation des ressources propres passe par un accompagnement ciblé, une modernisation des outils de collecte,

et une réarticulation entre légitimité fiscale et qualité du service public local.

7.2. Écarts entre recettes prévues et effectives dans les PFC

L'un des indicateurs déterminants de la viabilité financière des collectivités territoriales est leur capacité à transformer les prévisions budgétaires en ressources effectivement mobilisées. Or, dans le contexte haïtien, l'examen comparé des Plans de Financement Communaux (PFC) révèle des décalages structurels entre les recettes inscrites et les montants effectivement perçus. Ces écarts nuisent à la crédibilité budgétaire, perturbent la programmation locale, et renforcent la dépendance vis-à-vis des appuis ponctuels ou informels.

Cette section propose une analyse des écarts de réalisation budgétaire, en s'intéressant aux causes structurelles et conjoncturelles de cette volatilité, à ses effets sur la gestion communale, et aux pistes de remédiation envisageables.

7.2.1. Une exécution budgétaire chroniquement inférieure aux prévisions

L'un des indicateurs les plus révélateurs de la fragilité financière des communes haïtiennes réside dans leur incapacité chronique à transformer les prévisions budgétaires en recettes effectivement perçues. L'analyse de vingt Plans de Financement Communaux (PFC) élaborés entre 2020 et 2024 met en évidence des écarts systématiques entre les montants projetés et les réalisations effectives, avec des sous-exécutions allant de 25 % à 60 % selon les cas.

Quelques exemples illustrent ce phénomène : à Carrefour, les prévisions pour 2021 s'élevaient à 72 millions de gourdes haïtiennes (HTG), mais la réalisation n'a atteint que 43 millions, soit un écart de -40 %. À Ouanaminthe, en 2022, les recettes

prévues de 54 millions HTG se sont réduites à 29 millions (écart : -46 %). Enfin, à Kenscoff, en 2020, seulement 15 millions ont été effectivement perçus sur une prévision de 27 millions (écart : -44 %).

De rares cas de sur-exécution existent, généralement liés à des apports exceptionnels de bailleurs internationaux (fonds d'urgence, financements ponctuels de projets d'infrastructure). Toutefois, ces situations demeurent marginales et conjoncturelles, et ne reflètent pas une dynamique structurelle d'amélioration de la performance budgétaire.

Cette sous-exécution chronique s'explique par une combinaison de facteurs structurels : incertitude des transferts étatiques, faiblesse des capacités de recouvrement fiscal, pratiques de surestimation volontaire dans les prévisions pour maximiser les chances d'obtenir des financements complémentaires, et volatilité des appuis extérieurs. Comme le souligne Brinkerhoff (Brinkerhoff, 2011), cette imprévisibilité budgétaire traduit moins une simple défaillance technique qu'un symptôme de la gouvernance fragile, où la dépendance verticale et l'absence de mécanismes institutionnels fiables dominant.

Au-delà des chiffres, cette incapacité récurrente à atteindre les prévisions fragilise la crédibilité des communes auprès des citoyens et des bailleurs. Elle perturbe la programmation locale, entraîne des retards ou annulations d'investissements, et alimente un cycle de méfiance où la population, constatant l'inefficacité des services, hésite à s'acquitter de ses obligations fiscales (Faguet, 2014; Cleaver, 2012).

En définitive, cette sous-exécution budgétaire chronique n'est pas un simple problème de gestion : elle révèle une crise structurelle de prévisibilité et de confiance institutionnelle. Elle interroge la pertinence des outils de planification existants et appelle à une

réforme des mécanismes de prévision et de suivi budgétaire, sans laquelle les marges de manœuvre locales resteront structurellement compromises.

7.2.2. Une imprévisibilité institutionnalisée : causes structurelles des écarts

Les écarts récurrents entre recettes prévues et effectives dans les budgets communaux haïtiens ne relèvent pas seulement d'aléas conjoncturels ; ils traduisent une imprévisibilité institutionnalisée, profondément enracinée dans la fabrique de la gouvernance locale. Quatre causes principales structurent ce phénomène.

La première réside dans la dépendance aux transferts incertains de l'État. Bien que prévus dans les Plans de Financement Communaux (PFC), les transferts de fonctionnement et les subventions ne sont ni réguliers ni intégralement versés. Le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT), censé assurer une redistribution équitable, est faiblement exécuté et soumis à des arbitrages politiques, souvent déconnectés des besoins réels (PNUD & FONKOZE, 2022).

La deuxième cause concerne la faible capacité de recouvrement fiscal. L'absence de régies performantes, de cadastres à jour et de systèmes de contrôle interne limite drastiquement la mobilisation des ressources propres. À cela s'ajoute une résistance des citoyens à l'impôt local, nourrie par une perception d'inefficacité des services et de clientélisme des élus. Ce déficit structurel accentue la fragilité des finances communales et renforce le cercle vicieux de défiance (Smoke, 2003).

Troisièmement, certains PFC révèlent une surestimation stratégique des recettes. Plusieurs élus ou cadres administratifs admettent gonfler volontairement les prévisions pour donner une image positive de leur commune ou maximiser leurs chances d'obtenir des financements extérieurs. Cette pratique entretient

une déconnexion chronique entre prévisions et réalisations, fragilisant la fonction même de planification locale.

Enfin, la volatilité des appuis extérieurs contribue à cette imprévisibilité. Les dons, projets de développement et partenariats internationaux sont souvent inscrits dans les PFC, sans garantie de réalisation. Leur concrétisation dépend de facteurs exogènes tels que les cycles électoraux, les conditionnalités imposées par les bailleurs ou le climat sécuritaire. Cette incertitude, constitutive de la gouvernance en contexte fragile, empêche les communes de bâtir une trajectoire budgétaire prévisible et durable (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

En définitive, l'imprévisibilité budgétaire haïtienne est moins un accident qu'une caractéristique systémique. Elle traduit la désarticulation entre normes de planification et pratiques réelles, où les logiques politiques, sociales et sécuritaires priment sur la rationalité financière. La réduire suppose de dépasser la simple réforme technique et de repenser l'architecture des relations entre État central, communes et partenaires extérieurs.

7.2.3. Conséquences sur la gestion locale et la crédibilité de l'action publique

Les écarts budgétaires persistants observés dans les communes haïtiennes entraînent une série de conséquences délétères qui dépassent la simple dimension financière. Ils affectent directement la capacité de programmation, la qualité de l'action publique et la relation de confiance entre autorités locales, citoyens et partenaires.

Premièrement, la programmation annuelle est constamment perturbée. Les activités prévues sont reportées, réduites ou annulées, tandis que les projets d'investissement sont fragmentés en actions ponctuelles, sans cohérence stratégique. Cette incapacité à suivre les plans initialement établis transforme le

budget communal en un document souvent symbolique plutôt qu'en un véritable outil de gouvernance (PNUD & FONKOZE, 2022).

Deuxièmement, la faible exécution des investissements mine la capacité de transformation structurelle des territoires. Les rares initiatives réalisées relèvent davantage de la survie institutionnelle que d'une stratégie de développement. Cette logique court-termiste empêche la constitution de trajectoires durables et renforce la dépendance vis-à-vis de l'État central ou des bailleurs (World Bank, 2021).

Troisièmement, les écarts répétés érodent la confiance des partenaires techniques et financiers. Faute de visibilité sur les capacités réelles de mobilisation des communes, ces acteurs hésitent à s'engager dans des dispositifs de cofinancement, craignant l'opacité ou l'inefficacité de la gestion. Comme le note Brinkerhoff (2011), cette défiance institutionnelle constitue un frein majeur à l'établissement de partenariats constructifs et durables.

Enfin, ces dynamiques alimentent une crise de légitimité fiscale. La population, constatant l'inefficacité des services locaux et l'opacité des pratiques de gestion, se montre réticente à s'acquitter de ses obligations fiscales. Ce phénomène nourrit un cercle vicieux de sous-performance : la faiblesse des résultats justifie la défiance fiscale, laquelle accentue la dépendance aux transferts et à l'aide externe, fragilisant davantage encore la viabilité institutionnelle (Faguet, 2014; Cleaver, 2012).

En définitive, les conséquences des écarts budgétaires ne peuvent être réduites à une question technique de gestion. Elles révèlent une crise systémique de crédibilité qui affaiblit la gouvernance locale, fragilise la relation de confiance avec les citoyens et limite l'efficacité des interventions extérieures. Restaurer cette

crédibilité exige non seulement une amélioration de la sincérité budgétaire, mais aussi une transformation profonde des mécanismes de communication, de redevabilité et de transparence.

7.2.4. Vers une amélioration de la prévision budgétaire : leviers et conditions

La fiabilité de la prévision budgétaire constitue une condition essentielle pour restaurer la crédibilité de l'action publique locale et briser le cycle de sous-exécution chronique observé dans les communes haïtiennes. Plusieurs leviers d'amélioration peuvent être identifiés, articulant renforcement institutionnel, innovation technique et incitations politiques.

Le premier levier réside dans le renforcement des capacités locales en planification budgétaire. La formation des cadres municipaux, l'actualisation des fichiers contribuable et des bases cadastrales, ainsi que l'adoption de tableaux de bord numériques sont autant de conditions pour améliorer la précision des projections (World Bank, 2021). Cette modernisation technique doit s'accompagner d'un accompagnement organisationnel, afin de dépasser la dépendance à des pratiques manuelles, souvent sources d'erreurs et de manipulation.

Un second levier concerne la mise en place d'un système national de suivi de l'exécution budgétaire, partagé entre le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et les communes. Un tel outil favoriserait la transparence, permettrait de comparer les performances intercommunales et d'identifier rapidement les écarts significatifs, à la manière des observatoires budgétaires développés dans d'autres pays d'Afrique et d'Amérique latine (Smoke, 2015).

Troisièmement, une révision méthodologique des PFC s'impose. Ceux-ci devraient distinguer clairement les ressources sécurisées, probables et conditionnelles, afin de limiter l'inclusion de financements hypothétiques. Cette distinction contribuerait à accroître la sincérité budgétaire et à réduire l'écart entre prévision et exécution (Brinkerhoff, 2011).

Enfin, la mise en place de mécanismes incitatifs pourrait constituer un levier puissant. Lier la régularité des transferts centraux à la qualité et à la sincérité des prévisions locales permettrait de renforcer la discipline budgétaire et d'encourager les communes à améliorer leurs pratiques. Cette logique, déjà testée dans certaines réformes de péréquation en Amérique latine, pourrait contribuer à instaurer une relation plus contractuelle et moins discrétionnaire entre État et collectivités (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

En définitive, l'amélioration de la prévision budgétaire ne peut être réduite à une simple correction technique. Elle implique un changement de paradigme, visant à reconstruire une confiance mutuelle entre communes, État central et partenaires financiers, en ancrant la planification budgétaire dans une logique de transparence, de réalisme et de justice territoriale.

L'analyse des écarts entre recettes prévues et effectives dans les communes haïtiennes met en lumière une crise silencieuse de la planification budgétaire locale. Plus qu'un simple problème technique, cette situation révèle une instabilité institutionnelle structurelle, nourrie par la désarticulation centre/périphérie, la faiblesse des systèmes de gestion, et l'incertitude permanente sur les flux financiers. Réduire ces écarts n'est pas seulement une question de performance : c'est un enjeu de légitimité politique, de prévisibilité administrative et de justice territoriale.

7.3. Communes sous pression : exemples de Delmas, Cité Soleil, Gressier

L'analyse comparative des capacités financières des communes haïtiennes ne peut faire abstraction des situations de pression extrême auxquelles sont confrontées certaines d'entre elles. Qu'elles soient démographiques, sécuritaires ou économiques, ces pressions exercent un impact direct sur la santé budgétaire, la soutenabilité des services et la capacité d'investissement des collectivités territoriales. Cette section s'intéresse à trois cas emblématiques – Delmas, Cité Soleil et Gressier – qui incarnent à des degrés divers les contraintes structurelles, les risques de déséquilibre et les dynamiques d'adaptation locale face à des contextes urbains et périurbains particulièrement fragiles.

7.3.1. Delmas : la performance sous contrainte démographique

Avec plus de 500 000 habitants, Delmas se distingue comme l'une des communes les plus peuplées et les plus denses d'Haïti. Insérée dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince, elle concentre un tissu économique dynamique marqué par une forte activité commerciale, des axes stratégiques de mobilité et une pluralité de quartiers aux profils socio-économiques très contrastés. Son potentiel fiscal est indéniable : selon le PFC 2023, près de 70 % des ressources budgétaires proviennent de recettes propres, en particulier des taxes commerciales, des droits de marché et des permis de construire.

Cette performance relative traduit une capacité rare, en contexte haïtien, à mobiliser efficacement les ressources locales et à réduire la dépendance immédiate vis-à-vis des transferts centraux. Elle confère à Delmas un statut de commune robuste, selon la typologie financière proposée, caractérisée par une autonomie budgétaire supérieure à la moyenne nationale (PNUD & FONKOZE, 2022).

Toutefois, cette robustesse s'exerce sous la pression constante d'un contexte démographique hypertrophié. La croissance urbaine non planifiée, la saturation des infrastructures, les besoins massifs en services de base (eau, assainissement, voirie, sécurité locale) et l'insécurité croissante dans certaines zones limitrophes imposent une gouvernance du court terme. Plus de 65 % du budget communal est absorbé par les dépenses de fonctionnement, ce qui réduit considérablement la marge consacrée à l'investissement structurant.

Delmas illustre ainsi un paradoxe fréquent dans les grandes villes du Sud global : des capacités budgétaires relativement élevées mais absorbées par des charges incompressibles, générant une dépendance implicite à l'égard de financements externes pour toute initiative de transformation urbaine. Comme le souligne Faguet (2014), la densité démographique, si elle constitue un atout fiscal, devient un facteur de fragilisation si elle n'est pas accompagnée d'investissements publics proportionnels.

Sur le plan analytique, le cas de Delmas confirme que la performance locale ne peut être évaluée uniquement par le niveau des recettes mobilisées. Elle doit être mise en relation avec la pression démographique et sociale, qui redéfinit les priorités budgétaires et conditionne la viabilité institutionnelle. Ce profil invite à une réflexion sur la gouvernance métropolitaine en Haïti : sans un système de péréquation intra-urbaine et une planification coordonnée au niveau de l'agglomération, la performance budgétaire de Delmas risque de demeurer une autonomie sous contrainte, plus apparente que réelle (Smoke, 2015; World Bank, 2021).

7.3.2. Cité Soleil : la marginalisation budgétaire en contexte d'insécurité extrême

La commune de Cité Soleil, peuplée de plus de 300 000 habitants, incarne une forme extrême de marginalisation budgétaire et

institutionnelle. Historiquement stigmatisée et enclavée dans l’imaginaire politique haïtien, elle fait face à une insécurité chronique, à l’absence quasi totale de services publics formels et à une fragmentation territoriale qui échappe au contrôle de l’administration municipale. Le recouvrement des recettes propres y est quasi inexistant : selon le PFC 2022, moins de 10 % des ressources inscrites ont été effectivement mobilisées, faute de pouvoir exercer une présence municipale effective sur l’ensemble du territoire.

Les financements de fonctionnement transférés par l’État, lorsqu’ils parviennent, sont absorbés par le paiement de quelques agents administratifs ou la préservation d’une représentation symbolique minimale. Aucun projet d’investissement durable n’a pu être exécuté depuis 2019. La planification urbaine, la gestion foncière et la régulation fiscale sont totalement absentes, laissant place à des interventions ponctuelles prises en charge par des ONG, des églises et des réseaux communautaires autonomes. Cité Soleil illustre ainsi la limite extrême de la gouvernance locale dans un contexte d’effondrement institutionnel, où la commune est dépourvue de leviers budgétaires, de légitimité politique et de moyens opérationnels (Brinkerhoff, 2011; Providence, 2019).

Cette situation interroge directement le rôle de l’État central, incapable de garantir une continuité institutionnelle minimale, et invite à envisager des formes alternatives de gestion urbaine dans des espaces échappant à l’encadrement public classique. Comme l’ont montré Cleaver (2012) et Booth (2011), ces territoires de « gouvernance fragmentée » fonctionnent souvent sur la base de bricolages institutionnels et de médiations sociales, où la survie dépend de l’articulation fragile entre acteurs non étatiques et dynamiques communautaires.

Cité Soleil est donc plus qu’un cas de précarité budgétaire : elle incarne un territoire désinstitutionnalisé, où la municipalité survit

sans réelle capacité d'action, et où la population développe ses propres stratégies de résilience en dehors des cadres formels. Elle révèle que, dans les contextes de violence extrême, la décentralisation se heurte à ses propres limites et ne peut être envisagée sans une reconfiguration profonde des rapports entre sécurité, légitimité et finances locales.

7.3.3. Gressier : la transition inachevée d'une commune périurbaine

Située à une trentaine de kilomètres de Port-au-Prince, Gressier occupe une position charnière entre la capitale et les zones rurales de l'Ouest haïtien. Cette situation géographique en fait un espace de forte pression démographique et foncière, amplifiée par le séisme de 2010, qui a entraîné un triplement de sa population en raison de l'exode urbain, des déplacements internes et d'une urbanisation spontanée non planifiée.

Pourtant, cette croissance démographique rapide ne s'est pas traduite par une consolidation institutionnelle. Le budget communal reste modeste : moins de 40 % des recettes proviennent de ressources propres, et la couverture des charges fixes demeure insuffisante. Les Plans de Financement Communaux (PFC) témoignent d'une ambition d'investissement limitée, mais les taux d'exécution budgétaire demeurent faibles (-35 % en 2021), traduisant la difficulté de transformer les prévisions en actions effectives.

La commune est ainsi confrontée à une injonction paradoxale : répondre à une demande croissante de services publics essentiels (eau, assainissement, sécurité, éclairage, gestion des déchets) tout en disposant d'une administration locale sous-dimensionnée, peu outillée et fortement dépendante des ONG présentes dans la région. Le tissu économique, encore largement informel, limite considérablement la capacité de mobilisation fiscale et accroît la

dépendance aux transferts centraux irréguliers et aux financements externes (Providence, 2025; World Bank, 2021).

Ce profil traduit la situation de « transition bloquée » : Gressier possède un potentiel de dynamisme – sa croissance démographique et son positionnement périurbain lui confèrent des opportunités d’expansion économique – mais elle demeure piégée par un déficit capacitaire chronique et l’absence d’accompagnement stratégique. Comme l’ont montré Crook (2003) et Smoke (2015), les communes périurbaines dans les États fragiles sont souvent les plus vulnérables : elles cumulent les charges urbaines sans bénéficier des infrastructures métropolitaines, et sans disposer des ressources nécessaires pour planifier leur développement.

En définitive, Gressier illustre les limites de la périurbanisation non maîtrisée. Son avenir dépendra de la capacité à transformer cette croissance démographique en levier de développement, ce qui suppose une réforme du financement communal, une intégration métropolitaine plus forte et un appui structurel pour renforcer la planification et l’ingénierie locale. Sans ces transformations, la commune risque de demeurer dans une zone grise, incapable de passer d’une survie administrative à une véritable trajectoire de consolidation institutionnelle.

Ces trois études de cas illustrent les formes diverses de “pression territoriale” qui affectent la viabilité financière des communes haïtiennes. Si Delmas tente de maintenir un équilibre précaire entre ressources mobilisées et services essentiels, Cité Soleil s’inscrit dans une logique de marginalisation institutionnelle radicale, tandis que Gressier reflète les tensions d’une périurbanisation non maîtrisée.

En croisant ces profils, il devient évident que les indicateurs budgétaires doivent toujours être interprétés à la lumière des

contextes sociaux, démographiques et sécuritaires. La pression n'est pas qu'un facteur exogène : elle redéfinit les priorités, transforme les marges de manœuvre et interroge les formes d'accompagnement différencié à mettre en œuvre pour restaurer la capacité d'agir des territoires sous contrainte.

Conclusion du chapitre

L'analyse de la viabilité financière des communes haïtiennes, à partir des vingt cas étudiés, met en lumière la grande hétérogénéité des situations territoriales, mais aussi la récurrence de fragilités structurelles dans la mobilisation des ressources, la couverture des charges courantes et la capacité d'investissement local. À travers les indicateurs de recettes propres, de sincérité budgétaire et de dépenses d'investissement, ce chapitre a permis de dégager des profils-types de collectivités locales allant des communes à forte autonomie sous contrainte (comme Delmas) aux territoires marginalisés et désinstitutionnalisés (comme Cité Soleil).

Trois constats principaux se dégagent de l'analyse :

1. *La faiblesse chronique de la mobilisation des ressources propres*, sauf dans quelques grandes agglomérations bénéficiant d'un tissu économique dynamique. Cette situation limite l'autonomie fiscale des collectivités et réduit leur pouvoir de négociation avec le niveau central et les bailleurs ;
2. *L'écart significatif entre les prévisions et les recettes effectives*, révélateur d'une gouvernance budgétaire instable, marquée par l'incertitude des transferts, la

fragilité des mécanismes de collecte, et la tentation de gonfler les recettes dans les PFC pour des raisons politiques ou institutionnelles ;

3. *L'incapacité généralisée à financer des investissements structurants de manière autonome*, dans un contexte où les dépenses courantes absorbent l'essentiel des ressources et où les projets structurants sont presque exclusivement liés à des financements externes ponctuels.

Ces constats appellent à une réflexion systémique sur les fondements du financement local en Haïti. La viabilité budgétaire ne pourra être consolidée qu'à travers :

- Un renforcement de la fiscalité locale, associée à une offre de services visible ;
- Une réforme du système de transferts étatiques fondée sur la prévisibilité et la péréquation ;
- Une clarification des compétences et des obligations des collectivités, afin d'éviter la dilution des responsabilités.

Enfin, ce chapitre souligne que les réponses ne peuvent être uniquement techniques. La viabilité financière est une question éminemment politique, liée à la place des communes dans l'architecture étatique, à la légitimité des autorités locales et à la capacité des institutions nationales à garantir un environnement normatif et budgétaire stable.

Le chapitre suivant approfondira cette analyse en explorant la souplesse institutionnelle et la capacité d'adaptation organisationnelle des communes étudiées, à travers l'examen des

dispositifs de planification, des partenariats locaux et des innovations de gouvernance territoriale.

Bibliographie

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Bird, R. M., & Slack, E. (2004). *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. Toronto: Institute for International Business - University of Toronto.
- 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>
- Boone, C. (2003). *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Crook, R. C. (2003). Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local–Central Relations. *Public Administration and Development*, 23(1), 77–88. Récupéré sur <https://doi.org/10.1002/pad.261>
- 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
- Dafflon, B. (2002). *Local Fiscal Equalization in OECD Countries*. Washington, DC: World Bank Institute.
- 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>
- PNUD & FONKOZE. (2022). *Étude institutionnelle et financière des collectivités territoriales haïtiennes*. Port-au-Prince: PNUD & FONKOZE.
- 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.

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.