

Chapitre 8. Souplesse budgétaire et gestion locale des marges de manœuvre

Résumé

Le chapitre explore la souplesse budgétaire comme capacité stratégique d'ajustement en situation d'incertitude. Il montre que la rigidité des budgets, dominés par les charges fixes, réduit la flexibilité et la programmation. Cependant, certaines communes développent des innovations adaptatives : réallocations informelles, partenariats avec diaspora/ONG/communautés, arbitrages politiques et dispositifs organisationnels « bricolés ». L'analyse comparative montre que la souplesse dépend moins des ressources que du leadership, des réseaux partenariaux, des instruments de planification et des capacités administratives. Le chapitre plaide pour des stratégies d'appui différenciées, fondées sur les profils fonctionnels plutôt que sur des critères normatifs de performance.

Mots-clés : *Souplesse budgétaire • Charges fixes • Innovation • Partenariats • Bricolage institutionnel • Capacité adaptative*

Introduction

Dans les contextes institutionnels marqués par l'instabilité, la pénurie de ressources et la désarticulation des relations centre-périphérie, la capacité d'une collectivité territoriale à s'adapter aux contraintes, à réorienter ses priorités, et à mobiliser des solutions alternatives revêt une importance stratégique majeure. Cette capacité d'adaptation, que nous désignons ici par le terme de souplesse budgétaire, dépasse les seuls critères de gestion

comptable : elle renvoie à la marge de manœuvre effective dont disposent les autorités locales pour exercer leurs compétences, sécuriser leurs ressources, innover dans l'action publique et répondre aux besoins du territoire.

Alors que la viabilité financière, analysée dans le chapitre précédent, s'inscrit dans une logique de stabilité structurelle (mobilisation de ressources, couverture des charges, investissement), la souplesse se situe dans une dynamique fonctionnelle et stratégique, qui interroge la capacité à composer avec l'incertain, à saisir des opportunités, et à réorganiser les priorités en fonction des circonstances. Elle rejoint ainsi les notions de « résilience administrative » (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017), de « bricolage institutionnel » (Cleaver, 2012), ou encore de « capacité adaptative locale » (Booth, 2011).

Ce chapitre explore la souplesse budgétaire des vingt communes étudiées à partir de trois indicateurs interdépendants :

1. *Capacité de planification stratégique* : existence et mise en œuvre de plans de développement communal, programmation triennale, cohérence entre objectifs et budgets ;
2. *Diversification des ressources* : capacité à mobiliser des fonds hors budget classique (partenariats, projets cofinancés, dons, diaspora, ONG) ;
3. *Innovation dans les dispositifs de gestion* : présence de mécanismes participatifs, digitalisation partielle des services, contractualisation innovante ou autonomisation de certaines fonctions.

À travers ces indicateurs, le chapitre vise à identifier les leviers d'agilité locale, mais aussi les obstacles à la reconfiguration stratégique des pratiques budgétaires en contexte de contrainte. L'analyse empirique s'appuie sur les Plans de Financement Communaux, les Plans de Développement Communal (PDC), les rapports d'activité municipaux, ainsi que sur des entretiens semi-directifs menés auprès d'élus, de cadres municipaux et de partenaires techniques.

Trois objectifs guident ce chapitre :

- Mesurer dans quelle mesure les communes haïtiennes peuvent, au-delà de leurs ressources limitées, agir de manière stratégique et adaptative ;
- Comprendre les formes alternatives de gestion développées localement pour compenser l'insuffisance des moyens ou la défaillance des transferts étatiques ;
- Proposer une lecture dynamique de la gouvernance territoriale, qui valorise les capacités locales d'innovation, souvent invisibilisées par les approches standardisées de la performance publique.

En ce sens, ce chapitre entend dépasser la vision restrictive d'un État local faible, pour faire émerger des configurations de résilience institutionnelle discrète, capables de maintenir un minimum de service public, de mobiliser les communautés et de négocier des ressources dans un environnement institutionnel incertain.

8.1. Dépenses incompressibles, rigidité structurelle et efforts fiscaux

La capacité d'un gouvernement local à gérer son budget avec souplesse dépend en grande partie de la structure de ses dépenses. Dans les contextes de faible autonomie fiscale et de ressources limitées, comme c'est le cas de la majorité des communes haïtiennes, les charges de fonctionnement absorbent souvent l'essentiel des ressources disponibles, laissant peu de marge pour les dépenses discrétionnaires. Cette rigidité structurelle du budget limite fortement les possibilités d'innovation, d'ajustement aux priorités locales et de financement d'initiatives nouvelles.

Cette section examine la composition des budgets municipaux dans les vingt communes étudiées, en mettant l'accent sur la part des dépenses incompressibles, notamment salariales et administratives, et leur effet sur la souplesse budgétaire. Elle interroge également la manière dont certaines communes tentent de dégager des marges de manœuvre via des efforts fiscaux ciblés, des arbitrages internes ou des partenariats de substitution.

8.1.1. La prédominance des charges fixes dans les budgets communaux

L'examen des Plans de Financement Communaux (PFC) révèle une tendance lourde : dans plus de 70 % des cas, les dépenses de fonctionnement absorbent entre 65 % et 85 % du budget total. Ces charges fixes regroupent principalement les salaires du personnel municipal permanent (état civil, comptabilité, voirie), les indemnités des élus, les frais de fonctionnement des assemblées locales, ainsi que les dépenses récurrentes telles que loyers, carburant ou télécommunications. Dans certaines communes comme Limonade ou Gressier, cette part atteint même 90 %, ce qui laisse une marge quasi nulle pour l'investissement, la formation ou le développement de services.

Cette configuration traduit une rigidité budgétaire structurelle, héritée d'un modèle administratif centralisé et clientéliste. La croissance du personnel communal, parfois alimentée par des recrutements non régularisés ou motivés par des logiques politiques, renforce cette dynamique (Lambert & Providence, 2025). Or, comme le montrent Bird et Slack (2004) ou Smoke (2015), l'hypertrophie des charges fixes constitue l'un des principaux obstacles à la viabilité et à la souplesse budgétaire des collectivités locales dans les pays en développement.

Les conséquences sont multiples. D'abord, la prédominance des charges fixes réduit la capacité d'innovation et d'adaptation des communes, qui se trouvent privées de marges de manœuvre pour financer des projets stratégiques ou répondre à des urgences. Ensuite, elle limite leur capacité de négociation avec les bailleurs, qui exigent souvent une contribution locale minimale dans les projets cofinancés. Enfin, elle fragilise la soutenabilité des services publics, dont la qualité se dégrade en l'absence d'investissements de renouvellement et d'entretien.

Sur le plan analytique, cette dépendance structurelle révèle une absence de régulation interne des fonctions budgétaires. Dans la majorité des communes étudiées, il n'existe ni plafonnement des charges de fonctionnement, ni mécanismes automatiques d'ajustement en cas de sous-recettes, ce qui se traduit par des déficits latents et l'accumulation d'arriérés de paiement. Ce phénomène correspond à ce que Brinkerhoff (2011) appelle une « fragilité institutionnalisée », où les dysfonctionnements budgétaires ne relèvent pas seulement de défaillances techniques, mais d'un système consolidant des pratiques inefficaces et clientélistes.

En définitive, la prédominance des charges fixes dans les budgets communaux haïtiens illustre l'un des principaux verrous à l'autonomie locale. Elle met en évidence la nécessité d'une

réforme structurelle de la gestion des dépenses, incluant une maîtrise de la masse salariale, une rationalisation des frais récurrents et l'instauration de mécanismes de régulation budgétaire. Sans ces transformations, les communes resteront prisonnières d'un modèle où l'essentiel des ressources est absorbé par le fonctionnement, au détriment de l'investissement et du développement local.

8.1.2. Rigidité et vulnérabilité : les effets systémiques des dépenses fixes

La prédominance des charges fixes dans les budgets communaux haïtiens ne se limite pas à un déséquilibre comptable ponctuel. Elle induit des effets systémiques qui compromettent à la fois la flexibilité budgétaire, la soutenabilité des services publics et la crédibilité politique des autorités locales.

D'abord, cette rigidité budgétaire restreint considérablement la réactivité des communes. Incapables de réallouer rapidement leurs ressources, elles se trouvent démunies face aux urgences (crises sanitaires, catastrophes naturelles) ou aux opportunités de cofinancement proposées par des partenaires techniques et financiers. Dans la pratique, la lourdeur des charges incompressibles bloque la mise en œuvre de projets stratégiques et empêche de saisir des initiatives susceptibles de dynamiser le développement local.

Ensuite, cette situation réduit la capacité de négociation des communes vis-à-vis des bailleurs. La plupart des dispositifs d'appui exigent une contribution locale minimale (matching fund), que nombre de municipalités ne peuvent honorer. Cette incapacité alimente un cercle vicieux : faute de moyens pour cofinancer, les communes se voient exclues des projets, renforçant ainsi leur dépendance aux transferts incertains de l'État (Smoke, 2003; World Bank, 2021).

La rigidité fragilise également la soutenabilité des services publics. Les investissements de renouvellement et d'entretien, essentiels pour maintenir la qualité des infrastructures locales, sont souvent sacrifiés. Il en résulte une dégradation progressive des services essentiels – gestion des déchets, voirie, éclairage public – qui accentue la défiance des citoyens et réduit leur disposition à contribuer fiscalement (Cleaver, 2012; Faguet, 2014).

Enfin, les dépenses fixes accentuent la vulnérabilité politique des exécutifs municipaux. Jugés par leurs concitoyens sur des résultats visibles, les maires disposent de marges de manœuvre insuffisantes pour produire des effets tangibles. L'absence de mécanismes de régulation interne – tels que des plafonds de dépenses par nature de charge ou des ajustements automatiques en cas de sous-recettes – conduit à des déficits latents, voire à des arriérés de paiement chroniques. Cette situation illustre ce que Brinkerhoff (Brinkerhoff, 2011) qualifie de « fragilité institutionnalisée », où les blocages budgétaires ne relèvent pas seulement de déficiences techniques, mais traduisent des pratiques consolidées par le système politique.

En définitive, les effets systémiques de la rigidité budgétaire révèlent que la faiblesse des communes ne tient pas seulement au volume de ressources mobilisées, mais à l'architecture des dépenses et aux capacités d'arbitrage internes. Renforcer la souplesse budgétaire suppose donc d'articuler deux dimensions : accroître les ressources disponibles et repenser les règles d'allocation afin de restaurer la capacité d'anticipation, d'adaptation et de négociation des collectivités territoriales.

8.1.3. Contournement partiel et efforts de rationalisation

Face à la prédominance des charges fixes et à la rigidité budgétaire qui en découle, certaines communes haïtiennes ont cherché à contourner partiellement ces contraintes par des

stratégies de rationalisation et d'innovation organisationnelle. Ces démarches, bien qu'encore limitées et fragmentaires, témoignent d'une volonté d'adapter la gestion communale à un environnement instable et contraint.

Parmi les mécanismes observés figure le recours à l'externalisation de certaines fonctions non stratégiques. La sous-traitance du nettoyage urbain, du gardiennage ou même de la collecte des taxes à des prestataires privés ou communautaires permet de réduire le poids de la masse salariale et de flexibiliser l'offre de services. Certaines communes ont également mis en place des régies autonomes, notamment pour la gestion des marchés, des abattoirs ou des services d'eau, comme à Delmas et Cap-Haïtien. De telles initiatives visent à sécuriser des recettes spécifiques tout en réduisant l'imprévisibilité des flux budgétaires dépendants du niveau central.

Dans un second temps, certaines municipalités ont expérimenté la création de fonds affectés dédiés à des priorités locales – entretien de routes secondaires, éclairage public – afin de garantir une continuité minimale des services essentiels. Bien que marginaux, ces dispositifs traduisent une tentative de sécuriser des marges de manœuvre en dehors du budget général.

Parallèlement, des efforts fiscaux ciblés sont déployés pour augmenter les recettes locales sans alourdir la pression fiscale globale. Ces initiatives comprennent la mise à jour partielle des fichiers de contribuables, des campagnes de sensibilisation sur l'utilité de l'impôt local, ainsi que l'adoption de dispositifs innovants de collecte comme le paiement mobile ou les guichets uniques. Ces démarches rejoignent les constats de Cleaver (2012) sur le « bricolage institutionnel », où la résilience des structures locales repose sur une hybridation d'arrangements formels et informels.

Sur le plan analytique, ces initiatives montrent que la souplesse budgétaire ne dépend pas exclusivement du volume de ressources disponibles, mais aussi de la capacité politique et administrative à réallouer, arbitrer et anticiper (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017; Booth, 2011). Si elles ne suffisent pas à compenser l'ampleur des rigidités, elles traduisent néanmoins l'émergence d'une culture de gestion plus pragmatique et orientée vers l'adaptation.

En définitive, les stratégies de contournement et de rationalisation illustrent un réalisme budgétaire local : dans un cadre institutionnel marqué par la rareté et l'incertitude, les communes haïtiennes développent des pratiques d'innovation discrètes qui, si elles étaient systématisées et soutenues, pourraient constituer les bases d'une réforme plus ambitieuse de la gouvernance financière territoriale.

Les dépenses incompressibles constituent un obstacle majeur à la souplesse budgétaire dans les communes haïtiennes. Leur poids écrasant sur les budgets locaux traduit une dépendance structurelle à un modèle administratif rigide, hérité du centralisme postcolonial, et peu adapté aux exigences contemporaines de gouvernance territoriale. Renforcer la souplesse budgétaire suppose non seulement d'élargir les ressources disponibles, mais aussi de **repenser l'architecture des dépenses**, de moderniser la gestion interne et de favoriser une culture municipale fondée sur l'anticipation et la responsabilité.

8.2. Innovations budgétaires locales et stratégies d'ajustement

Dans les contextes de faibles marges budgétaires, les collectivités territoriales ne peuvent se contenter d'une gestion comptable linéaire. Elles doivent inventer des formes d'ajustement pragmatiques, souvent peu visibles, mais essentielles pour assurer

la continuité des services et la crédibilité de l'action municipale. Ces pratiques relèvent d'une intelligence institutionnelle discrète (Cleaver, 2012), nourrie par les savoirs locaux, les ressources sociales du territoire et les opportunités d'intermédiation. Cette section explore ces innovations locales à travers trois dynamiques principales : la flexibilité budgétaire formelle, l'innovation partenariale, et les stratégies d'arbitrage non conventionnel.

8.2.1. Flexibilité formelle : reclassement et réallocation intra-budgétaire

Dans un contexte marqué par l'imprévisibilité des recettes et la pression constante des besoins locaux, certaines communes haïtiennes recourent à des pratiques de flexibilité budgétaire formelle, consistant à reclasser ou à réallouer des crédits au cours de l'exercice. Ces ajustements prennent la forme du report ou de la fusion de lignes de dépense, de la réaffectation d'enveloppes initialement prévues pour l'investissement vers des charges jugées urgentes – telles que la sécurité ou l'entretien routier – et de révisions à mi-parcours du budget, décidées par le conseil communal ou le maire.

Ces pratiques, bien que répondant à des besoins immédiats, révèlent une tension fondamentale : elles assurent une souplesse opérationnelle minimale, mais traduisent aussi l'absence d'un cadre légal précis encadrant la gestion budgétaire ajustée. Le risque est double : d'une part, la transparence budgétaire s'en trouve fragilisée, rendant plus difficile la reddition de comptes auprès des citoyens et des bailleurs ; d'autre part, ces ajustements peuvent glisser vers des formes de gestion discrétionnaire, où l'arbitrage financier répond à des logiques politiques ou clientélistes plus qu'à une planification stratégique (Lambert & Providence, 2025; PNUD, 2022).

Cette flexibilité formelle illustre ce que Cleaver (2012) appelle un « bricolage institutionnel » : une adaptation pragmatique qui, en

l'absence de normes claires, repose sur l'initiative locale et sur l'ingéniosité des acteurs communaux. Elle confirme également les observations de Smoke (2003), selon lesquelles la souplesse budgétaire dans les pays en développement repose davantage sur des ajustements informels que sur des dispositifs codifiés.

Sur le plan analytique, ces pratiques soulignent la nécessité d'un équilibre entre souplesse et régulation. Si le reclassement intra-budgétaire permet aux communes de maintenir un minimum de continuité dans leurs services, il ne peut constituer une solution durable tant que ne sont pas mis en place des mécanismes formels de flexibilité encadrée – par exemple, des règles claires de virement de crédits ou des dispositifs de suivi renforcé. Comme l'ont montré Andrews, Pritchett et Woolcock (2017), la capacité d'adaptation institutionnelle doit être pensée comme une compétence à institutionnaliser, et non comme une simple réaction circonstancielle.

En définitive, la flexibilité formelle représente une stratégie de survie institutionnelle qui compense partiellement l'imprévisibilité des ressources. Mais pour qu'elle devienne un véritable levier de gouvernance, elle doit être adossée à un cadre normatif transparent, garantissant à la fois la réactivité des communes et la crédibilité de leur action publique.

8.2.2. Innovation partenariale : mobilisation d'acteurs non étatiques

Dans un environnement où les marges budgétaires locales demeurent limitées, plusieurs communes haïtiennes recourent à des formes de coopération partenariale hors budget, mobilisant les ressources d'acteurs non étatiques pour pallier l'insuffisance des moyens propres. Ces partenariats impliquent des ONG, des associations communautaires, la diaspora, le secteur privé local et, dans certains cas, des agences de coopération internationale.

Les modalités d'action sont diverses. Elles comprennent le cofinancement d'activités spécifiques, comme les campagnes de nettoyage ou l'organisation de fêtes communales, ainsi que la prise en charge déléguée de services, à l'image de la collecte des ordures confiée à des ONG à Carrefour ou de l'éclairage public soutenu par des initiatives locales à Ouanaminthe. Certaines municipalités sollicitent également des initiatives communautaires, formalisées ou non, pour l'entretien des espaces publics, ou encore s'appuient sur la diaspora pour financer des infrastructures de base.

Ces innovations relèvent de ce que Cleaver (2012) qualifie de « bricolage institutionnel » : elles combinent des arrangements formels et informels, articulant ressources symboliques, capital social et politiques de proximité. Elles confirment également les observations de Camphuis et Lavigne Delville (1998), selon lesquelles les dynamiques locales s'organisent souvent autour de logiques d'intermédiation, où les élus municipaux jouent un rôle de courtiers entre leurs territoires et des acteurs extérieurs.

Toutefois, le caractère souvent ponctuel et opportuniste de ces partenariats limite leur capacité de transformation structurelle. En l'absence d'un cadre contractuel clair, ils risquent d'accentuer la fragmentation des dispositifs de gouvernance locale et de renforcer des pratiques de dépendance. Comme le souligne Booth (2011), si ces innovations peuvent compenser à court terme les carences budgétaires, elles ne sauraient remplacer une consolidation institutionnelle durable.

Sur le plan analytique, l'innovation partenariale démontre que la résilience locale en Haïti ne se réduit pas à une gestion technique des budgets. Elle repose sur une capacité d'intermédiation et de mobilisation sociale, qui traduit la force des réseaux locaux mais révèle aussi la fragilité des institutions formelles. En définitive, ces pratiques hybrides doivent être reconnues et accompagnées

non comme des anomalies, mais comme des leviers d'action à formaliser et à intégrer dans une stratégie nationale de renforcement des communes.

8.2.3. Arbitrages politiques et gestion discrétionnaire des priorités

L'ajustement budgétaire dans les communes haïtiennes ne relève pas uniquement de mécanismes techniques ou comptables. Il est profondément traversé par des choix politiques, qui traduisent les équilibres de pouvoir, les logiques de légitimité et les dynamiques sociales locales. Ces arbitrages, loin de répondre à des critères stricts d'efficacité économique, s'inscrivent dans une rationalité contextuelle où la préservation de la paix sociale et la consolidation du pouvoir local priment sur la rigueur budgétaire.

Plusieurs exemples illustrent cette logique. Dans certaines communes, le paiement régulier des salaires est maintenu à tout prix, quitte à suspendre ou réduire les services publics extérieurs. Dans d'autres, les autorités privilégient des activités à forte visibilité politique – organisation de fêtes locales, aménagement de marchés, cérémonies publiques – au détriment d'investissements structurants. Enfin, certains exécutifs constituent des fonds discrétionnaires hors budget, parfois gérés par des comités communautaires informels, pour financer des initiatives ponctuelles ou répondre à des urgences locales.

Ces pratiques sont souvent critiquées par les bailleurs et l'administration centrale, qui y voient des dérives clientélistes ou des signes d'irrationalité budgétaire. Pourtant, elles doivent être comprises comme une forme de gestion politique adaptative, visant à préserver la cohésion locale dans un environnement institutionnel fragile. Comme le souligne Grindle (2007), la gouvernance locale dans les contextes de décentralisation incomplète repose moins sur l'application stricte de normes formelles que sur la capacité à négocier, arbitrer et maintenir un

équilibre social instable. De même, Smoke (2015) insiste sur l'importance d'interpréter ces pratiques comme des ajustements stratégiques, révélateurs de la manière dont les élus locaux tentent de composer avec des ressources limitées et des attentes sociales élevées.

Sur le plan analytique, ces arbitrages révèlent la dimension éminemment politique de la gestion budgétaire locale. Le budget n'est pas seulement un outil technique de planification, mais aussi un instrument de médiation et de légitimation. En ce sens, la gestion discrétionnaire, loin de n'être qu'une anomalie, traduit la manière dont les autorités locales adaptent leurs pratiques pour assurer une gouvernabilité minimale dans un contexte où les ressources sont rares, les transferts incertains et les tensions sociales permanentes.

En définitive, comprendre ces arbitrages suppose d'adopter une lecture située, qui intègre la logique de survie institutionnelle et de reproduction politique. Plutôt que de les condamner comme des dérives, il s'agit de les analyser comme des pratiques d'ajustement contextuelles, qui révèlent à la fois les fragilités de la gouvernance locale et les ressources politiques mobilisées pour y faire face.

Les innovations budgétaires locales en Haïti ne prennent pas la forme d'outils technocratiques sophistiqués, mais plutôt de pratiques adaptatives, situées et souvent non formalisées. Elles montrent que, même dans des environnements financiers contraints, les collectivités développent des formes de rationalité contextuelle, combinant arbitrages, négociations, réallocations et partenariats informels. Pour qu'elles deviennent de véritables leviers de transformation, ces stratégies gagneraient à être reconnues, accompagnées et encadrées, plutôt qu'effacées par des modèles standardisés de bonne gestion.

8.3. Cas contrastés : Kenscoff, Carrefour, Limonade, Cap-Haïtien

Les notions de souplesse budgétaire et de capacité d'ajustement, si elles sont utiles conceptuellement, n'ont de sens empirique que si elles permettent de rendre compte des différences de trajectoire entre territoires. Cette section propose une analyse comparative de quatre communes haïtiennes – Kenscoff, Carrefour, Limonade et Cap-Haïtien – choisies pour leur diversité géographique, démographique, économique et institutionnelle. En mobilisant les trois indicateurs de souplesse (planification stratégique, diversification des ressources, innovation de gestion), l'objectif est de mettre en évidence des configurations différenciées d'agilité municipale, révélatrices des tensions entre contrainte budgétaire et capacité d'adaptation locale.

8.3.1. Kenscoff : une commune enclavée en quête d'agilité

Située dans une zone montagneuse au sud-est de Port-au-Prince, Kenscoff illustre les tensions propres aux communes enclavées confrontées à la rareté des ressources et à l'absence d'infrastructures structurantes. Son budget annuel, inférieur à 35 millions de gourdes haïtiennes (HTG), reflète une faiblesse chronique de mobilisation fiscale, aggravée par l'irrégularité des transferts étatiques. L'absence d'un Plan de Développement Communal (PDC) actualisé accentue la précarité de la planification, limitant la commune à une logique de gestion quotidienne sans véritable projection stratégique.

Malgré ces contraintes, Kenscoff a développé des formes d'adaptation communautaires qui témoignent d'une résilience locale. L'entretien des pistes rurales ou des réseaux d'adduction d'eau repose souvent sur des partenariats ponctuels avec des ONG agricoles et environnementales, ou sur la délégation de tâches à des comités communautaires. Cette dynamique illustre ce que Cleaver (2012) qualifie de « bricolage institutionnel », où les

déficits structurels sont compensés par des arrangements hybrides, mêlant ressources locales, réseaux sociaux et soutiens extérieurs.

Cependant, ces pratiques demeurent fragiles et peu institutionnalisées. La commune reste hautement vulnérable aux aléas exogènes : crises politiques nationales, dégradations environnementales, ou fluctuations des financements extérieurs. Comme le souligne Providence (2025), cette situation est symptomatique de la fragilité institutionnelle des petites communes haïtiennes, où l'absence de ressources endogènes empêche la consolidation d'un minimum d'autonomie budgétaire et administrative.

Sur le plan analytique, Kenscoff illustre un profil de « résilience par le bas » : une capacité d'adaptation minimale, fondée sur des pratiques locales et communautaires, mais sans les leviers nécessaires pour se transformer en trajectoire de consolidation. Elle se distingue ainsi des communes plus robustes (Delmas, Cap-Haïtien) ou plus adaptatives (Carrefour, Ouanaminthe), en incarnant un cas typique de souplesse contrainte, où l'innovation locale ne parvient pas à compenser les faiblesses structurelles (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017; World Bank, 2021).

En définitive, Kenscoff met en évidence les limites de la décentralisation en contexte enclavé : la capacité d'adaptation existe, mais elle reste cantonnée à des pratiques de survie. Sa trajectoire souligne l'urgence d'un accompagnement structurel, incluant le renforcement des capacités fiscales, l'élaboration d'outils de planification adaptés aux petites communes et l'intégration de ces territoires dans une politique nationale de développement rural et périurbain.

8.3.2. Carrefour : une agilité budgétaire fondée sur le partenariat

Commune périphérique de la capitale, Carrefour incarne un modèle de souplesse institutionnelle reposant sur la densité de son tissu socio-économique et sur une gouvernance marquée par l'ouverture au partenariat. Malgré une pression démographique soutenue et une urbanisation rapide, la municipalité parvient à mobiliser plus de 50 % de ses recettes via des ressources propres, notamment par la régulation des marchés, les permis de construire et l'exploitation de services administratifs. Son Plan de Développement Communal (2019–2023), bien que partiellement mis en œuvre, fournit un cadre de programmation qui traduit une volonté de planification stratégique.

Carrefour se distingue par sa capacité à négocier des financements croisés. La commune a su mobiliser la diaspora, les ONG et le secteur privé local dans des projets d'infrastructure et d'aménagement urbain. L'innovation est également visible dans la gestion des déchets : la municipalité a contractualisé avec des micro-entreprises locales, ce qui a permis d'alléger les charges fixes tout en favorisant l'économie locale. Ces pratiques s'inscrivent dans une logique de gouvernance inclusive, où l'autorité municipale agit comme un courtier institutionnel reliant différents acteurs au service de l'action publique (Lavigne-Delville & Camphuis, 1998; Providence, 2015).

Ce profil correspond à ce que Booth (2011) désigne comme une « capacité adaptative contextuelle » : la performance locale ne repose pas uniquement sur des ressources financières élevées, mais sur la faculté d'articuler des réseaux multiples pour compenser la fragilité institutionnelle. Carrefour illustre ainsi une trajectoire d'agilité partenariale, où la résilience dépend moins de la régularité des transferts centraux que de l'activation d'alliances diversifiées.

Toutefois, cette dynamique demeure fragile. L'exécution budgétaire reste instable (écarts de -30 à -40 % entre prévisions et réalisations sur certaines années), et la dépendance aux acteurs extérieurs expose la commune à une volatilité importante. Comme l'ont montré Smoke (Smoke, 2015) et Providence (2019), cette souplesse contextuelle ne peut se substituer à une consolidation structurelle des finances locales. Elle doit être soutenue par des mécanismes nationaux de péréquation et par un renforcement des capacités administratives, faute de quoi elle risque de demeurer une stratégie opportuniste plutôt qu'un modèle durable.

En définitive, Carrefour illustre une forme d'agilité budgétaire fondée sur le partenariat, qui confirme l'importance du leadership local et des réseaux de coopération dans la gouvernance municipale haïtienne. Mais cette agilité doit être consolidée par des réformes structurelles si elle veut dépasser le stade d'une résilience fragile et s'inscrire dans une trajectoire de durabilité institutionnelle.

8.3.3. Limonade : rigidité structurelle et dépendance administrative

La commune de Limonade, située dans le Nord d'Haïti, offre l'exemple d'un territoire enfermé dans une rigidité structurelle prononcée. Son budget repose à plus de 80 % sur des transferts publics et des appuis extérieurs, tandis que ses ressources propres demeurent marginales et faiblement mobilisées. Cette dépendance traduit l'incapacité de la municipalité à couvrir de manière autonome ses charges récurrentes et à initier des investissements locaux structurants.

Limonade se distingue également par un taux d'exécution budgétaire particulièrement faible. Les Plans de Financement Communaux (PFC) révèlent une sous-réalisation chronique des investissements, conséquence directe d'une planification fragile, d'une faible capacité technique et d'un manque de continuité

administrative. L'absence d'un Plan de Développement Communal (PDC) fonctionnel, combinée au déficit de personnel qualifié, accentue cette dépendance : la municipalité s'en remet quasi exclusivement au Ministère de l'Intérieur pour l'élaboration et l'exécution de ses décisions administratives et financières.

Contrairement à d'autres communes plus dynamiques comme Carrefour ou Cap-Haïtien, aucune innovation budgétaire ou managériale n'a été documentée durant la période étudiée. Les services essentiels – gestion des déchets, entretien de l'espace public, éclairage – sont fournis de manière discontinue et externalisés, le plus souvent à des ONG, sans véritable coordination municipale. Limonade illustre ainsi une absence de souplesse dans un cadre institutionnel centralisé, où la marge de décision locale est très réduite, voire inexistante.

Ce profil s'inscrit dans ce que Smoke (2003) et Brinkerhoff (2011) qualifient de « dépendance institutionnalisée » : un système où l'autonomie proclamée des communes reste largement nominale, tandis que leur fonctionnement réel dépend de l'État central et des bailleurs internationaux. Cette dépendance réduit non seulement la capacité de Limonade à construire une trajectoire de développement, mais fragilise aussi sa légitimité locale. La municipalité, cantonnée à un rôle d'exécutant, devient un acteur périphérique du développement, incapable de transformer ses ressources extérieures en leviers d'autonomisation durable.

En définitive, le cas de Limonade met en évidence les limites de la décentralisation haïtienne : sans mécanismes de péréquation efficaces, sans renforcement des capacités administratives et sans autonomie budgétaire réelle, certaines communes demeurent piégées dans une rigidité structurelle et une dépendance administrative, qui les excluent de facto des dynamiques d'innovation locale.

8.3.4. Cap-Haïtien : gouvernance stratégique et innovation urbaine

Deuxième ville du pays et capitale historique du Nord, Cap-Haïtien bénéficie d'un statut de pôle régional qui lui confère une visibilité institutionnelle et une attractivité économique singulières. Contrairement à de nombreuses communes haïtiennes, elle dispose d'une administration municipale relativement stabilisée, appuyée sur un Plan de Développement Communal (PDC) régulièrement mis à jour et articulé avec un Plan d'Urbanisme Local. Cette double planification constitue un socle de gouvernance stratégique qui oriente les investissements urbains et renforce la cohérence entre priorités locales et interventions extérieures.

La municipalité s'est illustrée par la mise en œuvre de projets structurants cofinancés par l'Union européenne, la Banque interaméricaine de développement (BID) et le PNUD. Ces initiatives ont porté sur l'aménagement des quartiers populaires, la modernisation des espaces publics et le renforcement des infrastructures de base, intégrant des démarches participatives qui associent la société civile, les associations de quartiers et les opérateurs privés. Cette ouverture partenariale illustre une conception inclusive et intersectorielle de la gouvernance urbaine, qui fait du Cap-Haïtien un laboratoire de l'innovation municipale en Haïti.

Sur le plan budgétaire, la commune présente une performance remarquable : plus de 60 % de ses recettes sont générées localement, grâce à la mobilisation efficace de la fiscalité sur les marchés, des permis et des services urbains. L'instauration de fonds affectés, la création d'une régie autonome pour la gestion des marchés et la numérisation partielle des services fiscaux constituent des signes d'innovation managériale et de modernisation institutionnelle. Ces pratiques traduisent ce que

Smoke (2015) appelle une « souplesse stratégique », où la performance budgétaire repose autant sur l'ingénierie institutionnelle que sur la diversification des ressources.

Toutefois, cette dynamique ne doit pas occulter les contraintes persistantes. Le Cap-Haïtien reste exposé à une vulnérabilité systémique : dépendance aux bailleurs pour financer les grands projets, fragilité du tissu socio-économique face aux crises politiques et climatiques, et pressions démographiques liées à l'urbanisation rapide. Comme le souligne Booth (2011), même les territoires les plus performants demeurent tributaires des asymétries structurelles de l'État haïtien et des incertitudes de l'aide internationale.

En définitive, le cas du Cap-Haïtien illustre une trajectoire de gouvernance stratégique et d'innovation urbaine, où la capacité à planifier, à diversifier les ressources et à mobiliser les acteurs constitue un facteur différenciant. Cette commune apparaît comme un pôle de référence, capable de diffuser des pratiques inspirantes pour d'autres municipalités, à condition que ses acquis soient consolidés par un accompagnement institutionnel durable et une réforme équitable de la péréquation territoriale.

Ces quatre cas illustrent la diversité des configurations de souplesse budgétaire en Haïti. Ils montrent que la capacité d'ajustement des collectivités ne dépend pas uniquement des volumes budgétaires disponibles, mais de l'articulation entre leadership local, réseaux partenariaux, dispositifs de planification et capacité organisationnelle. La souplesse est ici un **produit de trajectoires locales**, de capital social institutionnel et d'inventivité managériale. Ces enseignements invitent à penser des stratégies différenciées d'appui aux communes, basées sur leurs profils fonctionnels plutôt que sur des critères normatifs de performance.

Conclusion du chapitre

L'analyse de la souplesse budgétaire comme seconde dimension de la santé financière communale révèle que la performance d'une collectivité locale ne peut être appréciée uniquement à l'aune de ses ressources ou de ses équilibres comptables. Elle dépend également de sa capacité à ajuster ses choix en situation d'incertitude, à réorienter ses priorités, et à composer avec les contraintes par l'innovation, l'arbitrage ou le partenariat. Cette dimension, souvent négligée dans les modèles normatifs de gestion publique locale, se révèle pourtant déterminante dans des contextes institutionnels fragiles, comme celui d'Haïti.

Trois enseignements majeurs émergent de ce chapitre.

La structure rigide des budgets locaux, dominée par les charges fixes, limite considérablement la flexibilité des communes. Les dépenses incompressibles absorbent la majorité des ressources disponibles, entravant les capacités d'initiative et de programmation.

Malgré cette rigidité, certaines communes développent des formes d'innovation budgétaire adaptative, allant de la reconfiguration informelle des lignes budgétaires à la mobilisation de ressources non conventionnelles, comme les partenariats avec la diaspora, les ONG ou les communautés locales. Ces innovations ne relèvent pas d'une ingénierie formelle, mais d'un savoir-faire institutionnel « bricolé », profondément situé.

Les cas comparés de Kenscoff, Carrefour, Limonade et Cap-Haïtien montrent que la souplesse n'est pas uniquement une fonction du niveau de ressources, mais aussi de la capacité politique, administrative et sociale à arbitrer, mobiliser et

anticiper. Là où Limonade subit passivement la contrainte budgétaire, Cap-Haïtien transforme sa gouvernance municipale par l'alignement stratégique et l'ouverture partenariale.

La souplesse budgétaire, ainsi définie, ne doit donc pas être perçue comme une simple variable technique, mais comme un indicateur stratégique de la maturité organisationnelle et politique des communes. Elle interroge le rôle de l'État dans la construction d'un environnement propice à l'expérimentation locale, à la contractualisation flexible et à l'apprentissage collectif entre territoires.

Dans le chapitre suivant, nous approfondirons cette logique en abordant la troisième dimension du modèle, celle de la vulnérabilité, qui permet d'évaluer les risques structurels, la dépendance exogène et l'exposition à l'instabilité politique ou environnementale, autant de facteurs qui conditionnent la résilience ou l'effondrement des équilibres territoriaux.

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.
- 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.
- 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>
- Lambert, J., & Providence, C. (2025). Analyse du financement des Collectivités territoriales de l'Arrondissement de Jacmel selon les théories de l'incompatibilité des choix publics et de l'imbrication territoriale. Dans K. Despinos, & C. Providence, *Gouvernance locale et entrepreneuriat en Haïti : Une approche territoriale et inclusive* (pp. 45-73). Londres: Éditions Universitaires Européennes.
- Lavigne-Delville, P., & Camphuis, N. (1998). *Aménager les bas-fonds dans les pays du Sahel : guide d'appui à la maîtrise d'ouvrage locale*. Paris: GRET.

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

Providence, C. (2015). *Le système aide-projet mondial et la problématique du développement en Haïti : Quelles externalités locales ?* Schoelcher: Université des Antilles, Thèse de doctorat.

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

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

Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7–16. Récupéré sur <https://doi.org/10.1002/pad.255>

Smoke, P. (2015). Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. Récupéré sur <https://doi.org/10.1002/pad.1703>

World Bank. (2021). *Improving Municipal Finance in Haiti: Constraints and Opportunities*. Washington, DC: World Bank Group.