

Chapitre 9. Vulnérabilité systémique et dépendances structurelles

Résumé

Ce chapitre analyse la vulnérabilité territoriale comme résultat de dépendances politiques, administratives et économiques qui freinent la consolidation institutionnelle locale. Il met en évidence l'effet de la centralisation des transferts : asymétries d'accès aux ressources, incertitude, passivité fiscale et arbitraire administratif, en l'absence de péréquation transparente. L'étude souligne néanmoins l'existence de pratiques de résilience (continuité des services, innovations organisationnelles) souvent invisibles dans les modèles classiques. Une typologie des communes à risque critique identifie des profils différenciés et des stratégies d'ajustement endogènes, ouvrant la voie à des politiques ciblées et soutenables. La vulnérabilité est pensée comme produit d'un contrat territorial rompu, plutôt que comme fatalité.

Mots-clés : *Vulnérabilité • Transferts • Résilience locale • Asymétrie • Typologie • Gouvernance territoriale*

Introduction

Après avoir examiné la viabilité financière (chapitre 7) et la souplesse budgétaire (chapitre 8), ce chapitre aborde la troisième dimension du modèle d'analyse : la vulnérabilité. Cette dernière ne se limite pas à l'exposition ponctuelle à des crises. Elle désigne, dans une perspective systémique, l'incapacité structurelle d'un territoire à absorber les chocs, à maintenir ses fonctions essentielles en période d'instabilité et à garantir un minimum de continuité institutionnelle.

Dans les contextes de gouvernance fragile, la vulnérabilité des communes ne résulte pas uniquement du manque de ressources ou de capacités administratives. Elle est le produit de dépendances multiples : à l'égard des transferts centraux, des bailleurs, de la conjoncture politique ou encore de dynamiques informelles sur lesquelles les autorités locales n'ont que peu de contrôle (Brinkerhoff, 2011; Pritchett, Woolcock, & Andrews, 2012). Ces dépendances produisent des effets d'asphyxie budgétaire, de désalignement institutionnel et de délégitimation progressive de la gouvernance locale.

Ce chapitre propose donc une lecture élargie de la vulnérabilité, conçue comme la résultante d'un faisceau de contraintes exogènes et endogènes qui limitent la résilience financière, opérationnelle et politique des collectivités territoriales. En cela, il prolonge les travaux menés sur les défaillances de l'État local (Smoke, 2003; Grindle, 2007) et les formes hybrides de gestion dans les sociétés postcoloniales (Booth, 2011; Cleaver, 2012).

Notre approche repose sur trois indicateurs complémentaires, déjà opérationnalisés dans la grille d'analyse présentée à la Partie II :

- Niveau de dépendance aux transferts publics (en proportion du budget total) ;
- Exposition aux risques politiques, sociaux ou environnementaux récurrents ;
- Capacité à maintenir un fonctionnement minimal en contexte de crise (évaluée à partir des données de continuité de services, des arriérés de paiement et des témoignages d'acteurs locaux).

Ces indicateurs sont appliqués à un panel de vingt communes, avec l'objectif de :

- Cartographier les zones de vulnérabilité systémique du territoire haïtien ;
- Analyser les mécanismes par lesquels certaines communes parviennent, malgré tout, à contenir ou à contourner cette vulnérabilité ;
- Proposer des pistes d'action pour réduire les dépendances structurelles et renforcer la résilience des gouvernements locaux.

L'enjeu n'est pas ici de stigmatiser les territoires fragiles, mais de rendre visibles les conditions politiques, institutionnelles et sociales de cette fragilité, afin d'en dégager les marges de transformation. À rebours des approches prescriptives, nous postulons que comprendre la vulnérabilité territoriale suppose d'en reconnaître les racines historiques et systémiques et non de la traiter comme une défaillance temporaire ou un déficit de performance.

Ce chapitre est structuré en trois sections : la première analyse les dépendances budgétaires et institutionnelles persistantes ; la deuxième explore les logiques d'exposition au risque dans différents contextes territoriaux ; la troisième identifie des signes de résilience locale dans certaines communes et les leviers d'action envisageables.

9.1. Centralisation des transferts et asymétrie dans l'accès aux ressources

L'un des facteurs les plus déterminants de la vulnérabilité financière des collectivités locales haïtiennes réside dans la structure profondément centralisée du système de transferts intergouvernementaux. Conçus pour compenser les inégalités de ressources et soutenir les fonctions régaliennes déléguées aux

communes, ces transferts souffrent d'une forte imprévisibilité, d'une distribution opaque et d'une instrumentalisation politique persistante (Providence, 2019; World Bank, 2021). Dans la pratique, ils entretiennent une dépendance verticale asymétrique, dans laquelle les communes ne peuvent ni anticiper ni revendiquer de manière transparente les montants qui leur sont dus.

9.1.1. Une architecture de transferts centralisée et peu normée

Le système haïtien de transferts intergouvernementaux illustre une centralisation persistante et peu régulée, qui entretient une dépendance structurelle des communes vis-à-vis de l'État central. En théorie, la législation reconnaît aux collectivités territoriales une part des recettes nationales, notamment via trois dispositifs : le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT), alimenté en principe par 3 % du budget national ; des dotations de fonctionnement versées par le Trésor public pour couvrir les charges régaliennes transférées (état civil, voirie, sécurité publique, etc.) ; et enfin des transferts ponctuels d'investissement, souvent liés à des projets cofinancés par l'État ou les bailleurs internationaux.

Cependant, cette architecture souffre d'un faible encadrement juridique. Aucun critère objectif de répartition (population, effort fiscal, superficie, indicateurs socio-économiques) n'est formellement appliqué. L'absence de clés de calcul stables et de critères d'éligibilité clairement définis ouvre la voie à des pratiques de distribution discrétionnaire, dépendant de la proximité politique des élus municipaux avec les décideurs centraux ou de leur capacité à mobiliser des réseaux d'intermédiation informelle (Dafflon, 2002; Smoke, 2003). En conséquence, l'accès des communes aux transferts n'est pas corrélé à leurs besoins réels ni à leurs performances fiscales, mais

demeure largement soumis à des logiques clientélistes et partisans (Lambert & Providence, 2025).

Cette situation alimente une asymétrie budgétaire chronique. Certaines communes urbaines comme Cap-Haïtien ou Carrefour bénéficient de transferts d'investissement supérieurs à 100 millions HTG sur deux ans, notamment pour des projets d'infrastructure, tandis que d'autres, comme Kenscoff ou Limonade, n'ont perçu que des montants symboliques et irréguliers, dépourvus de toute visibilité pluriannuelle. Cette instabilité empêche toute planification locale durable et réduit les marges de manœuvre des administrations municipales.

Analysée dans une perspective comparée, cette architecture correspond à ce que Brinkerhoff (2011) et Grindle (2007) décrivent comme une fragilité institutionnalisée, où l'incomplétude des règles de financement favorise la dépendance verticale et l'imprévisibilité. Elle révèle également l'écart entre les principes affichés de la décentralisation haïtienne – autonomie, péréquation, transparence – et les pratiques effectives, marquées par une instrumentalisation politique des transferts (World Bank, 2021).

En définitive, l'architecture actuelle des transferts en Haïti illustre une centralisation peu normée, où la rhétorique de la solidarité territoriale masque des mécanismes opaques et arbitraires. Sa réforme constitue un impératif pour renforcer la prévisibilité budgétaire, réduire les inégalités territoriales et consolider l'autonomie financière des communes.

9.1.2. Des écarts significatifs dans l'allocation des ressources

L'examen des transferts intergouvernementaux effectués entre 2020 et 2023 met en évidence des disparités marquées dans la répartition des ressources financières entre les communes haïtiennes. Ces écarts apparaissent indépendants de critères

objectifs tels que la population, la taille territoriale ou l'effort fiscal, et traduisent un mode de distribution davantage soumis à des considérations politiques et relationnelles qu'à des règles de péréquation équitable.

Certaines communes, notamment Cap-Haïtien et Carrefour, ont bénéficié de transferts d'investissement supérieurs à 100 millions de gourdes haïtiennes (HTG) sur deux ans, principalement dans le cadre de projets d'infrastructure soutenus par des bailleurs internationaux et relayés par l'État central. À l'opposé, des communes plus petites ou périphériques comme Kenscoff et Limonade n'ont reçu que des montants symboliques et irréguliers, souvent dépourvus de toute programmation pluriannuelle. Dans certains cas, même les dotations de fonctionnement censées couvrir des services essentiels (état civil, sécurité publique, entretien de voirie) ont été versées avec plusieurs mois de retard, plongeant les administrations locales dans une précarité chronique.

Ces écarts ne peuvent être imputés à une supposée faiblesse administrative des communes moins dotées, car aucune corrélation significative n'est observée entre la capacité de gestion locale et le volume des transferts. Ils traduisent plutôt une relation asymétrique de dépendance, où les communes apparaissent comme des guichets périphériques de l'État central, privés de visibilité sur leurs droits financiers et incapables d'anticiper leur trajectoire budgétaire (Grindle, 2007; Brinkerhoff, 2011).

L'effet cumulé de ces disparités est double. Sur le plan institutionnel, il affaiblit la planification locale, empêchant toute projection à moyen terme et favorisant des logiques d'improvisation plutôt que de programmation. Sur le plan politique, il nourrit une fragilité démocratique, les élus locaux se trouvant incapables de répondre aux attentes de leurs administrés ou de justifier leurs actions en matière de services publics. Cette

situation alimente ainsi la défiance citoyenne et renforce les dynamiques de dépendance, accentuant les inégalités territoriales déjà structurellement présentes (World Bank, 2021).

En définitive, les écarts dans l'allocation des ressources ne relèvent pas seulement d'une mauvaise distribution technique : ils révèlent une architecture de transferts arbitraire et politisée, qui contribue à reproduire la vulnérabilité systémique des communes haïtiennes et à consolider une gouvernance centralisée dépourvue de mécanismes de justice territoriale.

9.1.3. Effets cumulatifs sur la vulnérabilité territoriale

La centralisation des transferts intergouvernementaux en Haïti engendre des effets cumulatifs qui renforcent la vulnérabilité des communes au lieu de la réduire. Ce déséquilibre ne se manifeste pas seulement par des contraintes financières immédiates, mais il reconfigure de manière durable les capacités institutionnelles et politiques locales.

Premièrement, il affaiblit la planification territoriale. Faute de visibilité sur les montants et les délais de transfert, les communes ne peuvent élaborer de projections budgétaires fiables. Les projets sont alors conçus dans une logique d'improvisation, ce qui compromet la continuité administrative et empêche l'adoption d'une programmation pluriannuelle cohérente.

Deuxièmement, cette architecture favorise une forme de passivité fiscale. Les collectivités, dépendantes de dotations aléatoires, développent peu d'incitations à mobiliser leurs propres recettes. Cela fragilise leur autonomie et alimente un cercle vicieux : les communes les moins dynamiques fiscalement deviennent aussi les plus exposées aux aléas des transferts, accentuant leur fragilité (Bird & Slack, 2004).

Troisièmement, la centralisation nourrit une instabilité institutionnelle chronique. Les logiques d'arbitrage central, souvent discrétionnaires, soumettent les administrations locales à des décisions imprévisibles. Les retards ou suspensions de transferts désorganisent le fonctionnement quotidien et exposent les communes à des arriérés de paiement, ce qui affaiblit la confiance entre élus, fonctionnaires et citoyens (Brinkerhoff, 2011).

Enfin, ces effets cumulatifs accentuent les inégalités territoriales. Les communes périphériques, enclavées ou faiblement représentées politiquement reçoivent des allocations moindres et plus irrégulières, ce qui les empêche de répondre aux besoins de base de leurs populations. Cette inégalité structurelle sape la légitimité politique des autorités locales, incapables de démontrer leur capacité à gouverner ou à honorer leurs engagements.

Sur le plan analytique, ces dynamiques confirment l'existence d'un processus de vulnérabilisation systémique : au lieu de corriger les déséquilibres territoriaux, les mécanismes de transfert contribuent à les renforcer. Ils transforment la dépendance financière en dépendance institutionnelle et politique, piégeant les communes dans une spirale d'impuissance. Comme l'ont montré Grindle (2007) et Booth (2011), ce type de configuration illustre les paradoxes de la décentralisation dans les contextes fragiles : proclamée comme levier d'autonomie, elle se traduit souvent par une reproduction des logiques centralisées sous d'autres formes.

En définitive, les effets cumulatifs de la centralisation des transferts dépassent la seule sphère budgétaire. Ils configurent un environnement institutionnel où l'imprévisibilité et la dépendance deviennent des traits structurels, entravant toute dynamique de résilience locale et consolidant une gouvernance territoriale asymétrique.

9.1.4. Vers une refondation des mécanismes de transfert

La refondation des mécanismes de transfert intergouvernementaux en Haïti constitue un impératif pour sortir d'une logique de dépendance chronique et rétablir les conditions d'une justice territoriale. L'architecture actuelle, marquée par la centralisation, l'opacité et la discrétion politique, a montré ses limites : elle entretient des inégalités structurelles, fragilise l'autonomie des communes et alimente une imprévisibilité budgétaire incompatible avec toute planification locale.

Une première piste réside dans l'institutionnalisation d'un cadre légal unifié régissant les transferts, fondé sur des critères objectifs tels que la population, l'effort fiscal, la superficie et les indicateurs de pauvreté. L'adoption de tels critères, déjà appliqués dans plusieurs pays de l'OCDE, permettrait d'instaurer une prévisibilité et une équité minimales dans la distribution des ressources (Dafflon, 2002; Boex & Martinez-Vazquez, 2007). En Haïti, cela suppose de clarifier le rôle du Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT), aujourd'hui largement discrétionnaire, et de le transformer en un instrument de péréquation progressif et contractuel.

Deuxièmement, une réforme crédible implique la dépolitisation des transferts. Il s'agit de mettre fin à la logique clientéliste qui fait dépendre l'accès aux ressources de la proximité des élus avec le pouvoir central. La création d'une autorité indépendante de régulation des transferts, associant représentants de l'État, des collectivités et de la société civile, pourrait garantir une gouvernance partagée, renforcer la transparence et assurer une reddition de comptes régulière (Smoke, 2015; World Bank, 2021).

Troisièmement, la refondation doit intégrer une dimension incitative et différenciée. Les communes qui améliorent leur mobilisation fiscale, leur efficacité administrative ou leur gestion stratégique devraient bénéficier de bonus financiers, tandis que

celles en situation de précarité structurelle devraient être soutenues par des dotations de solidarité renforcées. Cette logique rejoint l'approche d'Andrews, Pritchett et Woolcock (2017) sur le développement des capacités par l'adaptation incrémentale, et pourrait favoriser une trajectoire graduelle de résilience institutionnelle.

Enfin, une réforme durable exige un engagement fort en matière de transparence. La publication systématique des montants transférés, des critères de répartition et des délais d'exécution permettrait d'instaurer un contrôle citoyen et scientifique, tout en réduisant l'arbitraire et en légitimant le contrat fiscal entre l'État et les territoires (Brinkerhoff, 2011; Grindle, 2007).

En définitive, refonder les mécanismes de transfert suppose de passer d'un système vertical et clientéliste à une architecture contractuelle, prévisible et équitable, inscrite dans une logique de partenariat entre l'État et les collectivités. C'est à cette condition que les transferts intergouvernementaux pourront devenir un véritable levier de cohésion territoriale et de consolidation démocratique, plutôt qu'un instrument de vulnérabilisation systémique.

La centralisation des transferts intergouvernementaux en Haïti est l'un des principaux facteurs de vulnérabilité budgétaire et institutionnelle des communes. En l'absence de règles claires, cette dépendance crée une instabilité chronique, entrave la planification locale, et alimente les inégalités entre territoires. Refonder ce système sur des bases équitables, transparentes et contractuelles est un préalable à toute stratégie de renforcement de la résilience territoriale.

9.2. Résilience locale face à l'incertitude politique et administrative

Dans un environnement marqué par une instabilité chronique des institutions nationales, la résilience des collectivités territoriales haïtiennes constitue un phénomène à la fois inattendu et significatif. Malgré les blocages politiques répétés, l'absence d'élections locales régulières, le vide administratif dans certaines entités, et la faiblesse des systèmes d'appui technique de l'État, de nombreuses communes parviennent à maintenir une **présence institutionnelle minimale**, à produire des services essentiels, voire à initier des formes d'innovation publique locale.

Cette capacité d'endurance et d'adaptation, que nous qualifions ici de **résilience locale**, ne relève ni d'un miracle, ni d'une gestion exemplaire au sens classique. Elle s'appuie sur des ressources invisibles, des pratiques discrètes et des formes d'organisation sociale qui permettent aux institutions locales de survivre dans un cadre institutionnel désorganisé (Cleaver, 2012; Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). Cette section propose une analyse de ces dynamiques en mobilisant trois dimensions : la continuité de l'administration communale, les relations de confiance entre mairie et population, et les stratégies de contournement des blocages centraux.

9.2.1. Continuité de l'action publique locale malgré l'effondrement de l'État central

Depuis 2019, Haïti connaît une vacance institutionnelle majeure : aucune élection municipale n'a été organisée, et la quasi-totalité des maires élus ont été remplacés par des agents intérimaires désignés par arrêté. Dans ce contexte, la légitimité électorale s'est effondrée, et la continuité de l'action publique locale ne repose plus sur le mandat démocratique, mais sur la capacité résiduelle des structures communales à maintenir un minimum de services. Les administrations locales, dépourvues de soutien politique

stable, ont dû inventer des formes de résilience administrative pour assurer la survie de fonctions essentielles : état civil, marchés, gestion des déchets, entretien des voiries, ou encore régulation d'activités économiques de proximité.

Certaines communes comme Carrefour, Delmas ou Cap-Haïtien ont réussi à préserver une activité significative grâce à trois leviers principaux. D'abord, la stabilité des cadres techniques, qui assure une continuité dans la gestion quotidienne au-delà des aléas politiques. Ensuite, la mise en place de cellules administratives semi-autonomes, capables de fonctionner sans directives régulières de l'État central. Enfin, l'adoption de protocoles internes de gestion, substitut aux normes nationales défaillantes, a permis de réduire les effets de l'improvisation politique et de garantir une certaine régularité dans la prestation de services publics.

Ces expériences confirment l'idée d'une résilience organisationnelle par défaut (Grindle, 2007; Booth, 2011). Elles révèlent que, malgré l'effondrement de l'État central, une partie des capacités institutionnelles locales fonctionne désormais en mode semi-autonome, détachée du pilotage vertical. Ce phénomène, loin de traduire un renforcement planifié de l'autonomie communale, correspond plutôt à une adaptation contrainte, où les acteurs locaux bricolent des solutions pragmatiques pour éviter l'effondrement total des services publics (Cleaver, 2012).

Sur le plan analytique, la continuité de l'action locale en Haïti illustre la possibilité d'une survie institutionnelle sans État. Elle interroge la conception classique de la décentralisation : au lieu de découler d'un processus de transfert planifié et soutenu, l'autonomie locale émerge ici dans le vide créé par l'effondrement de l'État central. Cette dynamique rejoint l'approche d'Andrews, Pritchett et Woolcock (2017), pour qui la résilience

institutionnelle repose moins sur l'application de modèles importés que sur la capacité d'adaptation contextuelle et incrémentale.

En définitive, la continuité de l'action publique locale en Haïti ne saurait être interprétée comme un succès de la décentralisation, mais comme une preuve de résilience par nécessité. Elle met en lumière l'importance des structures administratives locales, souvent invisibles, dans la préservation du lien social et du service public minimal, et invite à repenser la gouvernance territoriale non pas comme un simple prolongement de l'État, mais comme un espace d'innovation contrainte et d'expérimentation institutionnelle.

9.2.2. Capital social et ancrage local : sources de légitimité alternative

L'effondrement de la légitimité verticale liée à l'État central a conduit plusieurs communes haïtiennes à puiser dans des ressources locales de légitimité horizontale, mobilisant le capital social, les réseaux communautaires, religieux et associatifs, ainsi que les liens diasporiques. Cette dynamique, loin d'être marginale, structure des formes hybrides de gouvernance dans lesquelles les mairies jouent un rôle d'intermédiaire plus que d'autorité exclusive.

À Kenscoff, par exemple, la mairie collabore étroitement avec des coopératives agricoles, qui assurent des fonctions de régulation des marchés et de collecte des déchets. À Ouanaminthe, la diaspora finance directement des infrastructures scolaires et sanitaires, par l'intermédiaire de comités locaux en lien avec l'administration communale. À Limonade, des groupes de jeunes s'investissent bénévolement dans l'entretien des équipements collectifs, substituant leur engagement civique à la défaillance des financements publics.

Ces initiatives, bien que souvent peu institutionnalisées, participent au maintien d'une cohésion territoriale fonctionnelle, confirmant les observations de Cleaver (2012) sur le rôle du « bricolage institutionnel » comme mécanisme d'adaptation en contexte fragile. Elles traduisent aussi la pertinence de la notion de gouvernance par l'ancrage social (Lavigne-Delville, 2015), où la légitimité repose sur la proximité et la confiance plutôt que sur le mandat électif.

Toutefois, ce modèle de légitimité alternative reste ambivalent. S'il permet de compenser l'absence de pilotage central, il renforce également l'hétérogénéité des trajectoires locales : certaines communes disposant d'un capital social dense et de réseaux diasporiques solides se montrent plus résilientes, tandis que d'autres, isolées, sombrent dans la marginalisation. Comme le souligne Lambert et Providence (2025), la relance excessive sur ces ressources locales risque d'accentuer les inégalités intercommunales et de substituer des logiques informelles à la consolidation institutionnelle.

Sur le plan analytique, ces dynamiques montrent que la légitimité municipale en Haïti ne peut être pensée uniquement à travers le prisme électoral ou légal. Elle repose sur des formes plurielles et situées de reconnaissance, où l'autorité publique s'articule avec les ressources sociales et symboliques des communautés. Ce constat invite à élargir les conceptions classiques de la gouvernance décentralisée, en intégrant la capacité des collectivités à mobiliser leur capital social comme ressource politique, mais aussi en soulignant la nécessité d'un encadrement institutionnel pour éviter que cette légitimité alternative ne se transforme en dépendance informelle.

9.2.3. Contournement des blocages administratifs par des pratiques informelles régulées

L'effondrement de l'État central et l'absence de directives ministérielles stables ont conduit les communes haïtiennes à développer des formes d'auto-régulation pragmatique, souvent en dehors du cadre formel mais fonctionnelles. Ces pratiques, loin d'être marginales ou pathologiques, constituent des réponses adaptatives face à des blocages structurels qui entravent le fonctionnement quotidien des administrations locales.

Parmi ces pratiques figure la gestion en régie directe de certains services, comme la collecte des déchets ou l'organisation des marchés, afin d'éviter les lenteurs et blocages des procédures contractuelles nationales. Certaines communes produisent également des documents administratifs sur la base de modèles locaux, en l'absence de formulaires normalisés fournis par l'État. Enfin, de plus en plus de municipalités nouent des relations directes avec des ONG et des partenaires internationaux, contournant ainsi l'obligation théorique de passer par les ministères compétents.

Ces dispositifs traduisent une logique de pragmatisme institutionnel, reposant sur le principe de « faire avec ce que l'on a » (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017). Ils rejoignent les analyses de Cleaver (2012) sur le bricolage institutionnel, qui met en évidence la créativité organisationnelle déployée dans les environnements contraints. Ces pratiques ne doivent donc pas être réduites à des entorses aux normes officielles, mais comprises comme des formes de gouvernance hybride (Lund, 2006; Olivier de Sardan, 2008), où le respect des règles formelles cède la place à des régulations situées, adaptées aux besoins et aux ressources disponibles.

Cependant, si ces contournements assurent une continuité minimale des services publics, ils comportent aussi des risques.

L'absence de cadre légal clair fragilise la transparence et rend plus difficile la reddition de comptes, en exposant les communes à des soupçons de clientélisme ou de gestion discrétionnaire (Providence, 2025). Ils accentuent également l'hétérogénéité des pratiques d'une commune à l'autre, ce qui creuse les inégalités territoriales et complique toute tentative de réforme homogène.

En définitive, les pratiques informelles régulées illustrent une résilience par défaut : elles maintiennent une gouvernance locale dans un contexte de vacances institutionnelles, mais elles ne sauraient constituer une solution structurelle. Leur reconnaissance et leur formalisation progressive apparaissent essentielles pour éviter que l'informalité ne se transforme en dépendance systémique, tout en valorisant l'ingéniosité locale comme ressource institutionnelle légitime.

La résilience locale en Haïti ne se mesure pas uniquement à la performance budgétaire ou à la qualité des infrastructures. Elle réside dans la capacité des collectivités à maintenir un minimum d'organisation, de service public et de lien social dans un environnement politique et administratif délité. Cette résilience ne doit pas être idéalisée – elle peut aussi masquer l'inaction de l'État central – mais elle constitue un levier stratégique pour penser la reconstruction territoriale à partir des pratiques réellement existantes.

9.3. Typologie des communes à risque critique et stratégies d'adaptation

Dans les contextes de gouvernance instable, toutes les communes ne réagissent pas de la même manière à la vulnérabilité systémique. Si certaines parviennent à maintenir un niveau minimal de fonctionnement institutionnel, d'autres s'enfoncent dans des dynamiques de désintégration administrative, de retrait de l'État et d'atomisation sociale. Cette section propose une

typologie des communes à risque critique, construite à partir des données collectées dans les vingt municipalités analysées, en croisant les indicateurs de dépendance, d'exposition au risque et de résilience locale.

L'objectif est double : (1) identifier les *profils dominants de vulnérabilité territoriale* et (2) mettre en lumière les *stratégies d'adaptation endogènes* qui peuvent constituer des leviers pour les politiques de reconstruction institutionnelle.

9.3.1. Trois profils de vulnérabilité territoriale critique

L'analyse comparative des vingt communes étudiées permet de distinguer trois grands profils de vulnérabilité critique, chacun révélant une configuration spécifique de fragilités structurelles, institutionnelles et sociales.

Le premier profil concerne les communes marginalisées par la géographie et l'histoire, comme Anse-à-Pitres ou Limonade. Ces territoires cumulent un enclavement géographique, une érosion des ressources locales et une absence de relais politiques nationaux. Leur budget repose quasi exclusivement sur des transferts aléatoires de l'État central, souvent versés avec retard ou arbitrairement, ce qui confine ces collectivités à un mode de subsistance administrative. La densité institutionnelle y est extrêmement faible, limitée à quelques agents municipaux et à des appuis extérieurs irréguliers (World Bank, 2021).

Le deuxième profil regroupe les communes submergées par des pressions multifactorielles, telles que Cité Soleil ou Gressier. Ces territoires concentrent des défis cumulatifs : urbanisation anarchique, insécurité chronique, afflux massif de populations déplacées et fragmentation territoriale. Dans ces communes, la gouvernance locale est paralysée par la violence et la politisation extrême. Les Plans de Financement Communaux (PFC) y demeurent largement inappliqués, les recettes fiscales sont quasi

inexistantes et l'appareil administratif fonctionne selon une logique de survie institutionnelle (Booth, 2011; PNUD, 2022).

Enfin, le troisième profil est celui des communes dépendantes malgré un potentiel endogène, représentées par Carrefour ou Ouanaminthe. Ces municipalités disposent d'une base socio-économique ou fiscale plus solide que la moyenne, mais restent piégées dans des logiques de dépendance budgétaire et d'instabilité administrative. L'écart entre les capacités disponibles (ressources fiscales, densité démographique, partenariats locaux) et les leviers institutionnels réellement activés traduit une vulnérabilité spécifique, située dans une zone grise entre adaptation et blocage structurel (Grindle, 2007; Smoke, 2015).

Cette typologie illustre que la vulnérabilité territoriale en Haïti n'est pas un phénomène uniforme : elle se décline selon des trajectoires différenciées, où l'histoire, la géographie, la démographie et les réseaux politiques locaux façonnent des configurations spécifiques. Elle souligne aussi que les stratégies de réponse doivent être adaptées : renforcement structurel pour les communes marginalisées, sécurisation et accompagnement pour celles submergées, et consolidation institutionnelle pour celles disposant d'un potentiel encore sous-exploité.

9.3.2. Stratégies d'adaptation observées

Face à des vulnérabilités structurelles persistantes, les communes haïtiennes ne demeurent pas passives. Elles développent au contraire une diversité de stratégies d'adaptation endogènes, qui témoignent de la capacité des acteurs locaux à inventer des solutions pragmatiques dans un environnement marqué par l'incertitude et la faiblesse de l'État central.

Une première stratégie est celle de l'intermédiation sociale. Dans les communes où la légitimité administrative est faible, les autorités locales s'appuient sur des leaders communautaires, des

responsables religieux ou des associations de quartier afin de maintenir un minimum de services et d'assurer la paix sociale. Ce mode de co-gouvernance informelle, souvent invisible pour les approches classiques de la décentralisation, constitue une ressource clé de stabilisation territoriale (Cleaver, 2012).

La seconde stratégie repose sur la délégation fonctionnelle à des acteurs non étatiques. Faute de capacités techniques ou budgétaires, certaines municipalités confient à des ONG, des coopératives ou des associations locales la gestion de services essentiels tels que l'assainissement, l'accès à l'eau potable ou l'éducation de base. Bien que rarement encadrées par des contrats formels, ces délégations garantissent la continuité d'un service minimum indispensable à la cohésion sociale (PNUD & FONKOZE, 2022).

Une troisième stratégie est celle de l'innovation locale discrète et du pragmatisme administratif. Dans des villes comme Cap-Haïtien, Delmas ou Carrefour, les équipes municipales développent des solutions « bricolées » mais efficaces : gestion en régie, digitalisation partielle des services fiscaux, constitution de fonds discrétionnaires ou réaffectation souple des crédits. Ces initiatives s'apparentent à ce que Booth (2011) et Andrews, Pritchett et Woolcock (2017) décrivent comme une capacité adaptative contextuelle, où l'efficacité résulte d'un apprentissage incrémental plutôt que de la stricte conformité à des normes formelles.

Enfin, plusieurs communes mobilisent la diaspora et la coopération décentralisée comme leviers alternatifs de financement. Jumelages avec des villes étrangères, microfinancements ciblés et transferts directs des communautés haïtiennes de l'étranger permettent de financer des infrastructures ou des services sociaux en dehors des circuits budgétaires étatiques. Cette stratégie révèle la force des réseaux

transnationaux dans la construction de la résilience locale (Brinkerhoff, 2011; World Bank, 2021).

Ces stratégies, bien qu'hétérogènes et souvent peu institutionnalisées, traduisent une logique commune : la recherche de marges de manœuvre dans un contexte d'effondrement partiel de l'État. Elles démontrent que la résilience territoriale haïtienne repose moins sur la force des institutions centrales que sur la capacité des acteurs locaux à bricoler, négocier et mobiliser des ressources plurielles, dans une gouvernance hybride mêlant formel et informel.

9.3.3. Vers une reconnaissance politique de la vulnérabilité territoriale

Au-delà de l'identification des profils de communes vulnérables et de l'analyse de leurs stratégies d'adaptation, l'enjeu majeur demeure la reconnaissance politique de la vulnérabilité territoriale comme fait structurant de la gouvernance haïtienne. Traiter toutes les communes selon des standards homogènes, comme c'est encore le cas, revient à reproduire les asymétries existantes et à marginaliser davantage celles qui disposent du moins de leviers d'action.

Une telle reconnaissance suppose d'abord de rompre avec une conception uniformisée des collectivités locales, où chaque commune est présumée assumer les mêmes fonctions, avec les mêmes capacités. En réalité, les écarts de ressources, de capital humain et de densité institutionnelle sont tels qu'ils imposent une différenciation des instruments publics (Dafflon, 2002; Lascoumes & Le Galès, 2005). Autrement dit, il ne s'agit pas de hiérarchiser les communes, mais d'adapter les mécanismes de transfert, de supervision et de soutien aux configurations locales spécifiques.

Ensuite, reconnaître politiquement la vulnérabilité territoriale revient à considérer que certaines communes, notamment celles en situation de risque critique, nécessitent un accompagnement renforcé : formation des cadres, audits réguliers, redéploiement de personnel qualifié, et dispositifs de péréquation adaptés. À l'inverse, les communes disposant d'un socle institutionnel plus solide devraient bénéficier d'une autonomie élargie, en contrepartie d'objectifs de performance contractualisés. Quant aux plus performantes, elles pourraient être érigées en pôles de référence, chargés de diffuser leurs innovations et bonnes pratiques (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017; Booth, 2011).

Cette reconnaissance implique enfin une refondation du contrat politique entre l'État et les territoires. Il ne s'agit plus de voir l'État comme unique producteur de normes, mais comme partenaire des collectivités, capable de soutenir leurs trajectoires différenciées, d'appuyer leurs innovations locales et de sécuriser leurs ressources budgétaires. Comme l'ont montré Brinkerhoff (2011) et Grindle (2007), c'est dans cette articulation entre soutien central et autonomie locale que peut émerger une gouvernance territoriale équitable et durable.

En définitive, la vulnérabilité territoriale doit cesser d'être perçue comme un déficit ou une anomalie : elle constitue un état structurel, produit d'inégalités historiques et institutionnelles. La reconnaître politiquement, c'est ouvrir la voie à une gouvernance différenciée, capable d'articuler justice territoriale, consolidation des capacités locales et innovation institutionnelle.

Cette typologie met en lumière la diversité des situations de vulnérabilité locale et les capacités différenciées d'adaptation institutionnelle. Loin d'une lecture uniforme ou déficitaire, elle propose une approche pragmatique de la fragilité territoriale, comme phénomène politique, structurel et dynamique. Repenser l'action publique locale exige dès lors une capacité à reconnaître,

accompagner et valoriser ces stratégies d'ajustement, en construisant des parcours de résilience institutionnelle adaptés à chaque configuration territoriale.

Conclusion du chapitre

Ce chapitre a permis de poser un diagnostic approfondi sur les vulnérabilités systémiques qui affectent les collectivités territoriales haïtiennes. En dépassant une lecture strictement budgétaire ou technocratique, nous avons montré que la vulnérabilité communale est multidimensionnelle, enracinée dans des dépendances politiques, administratives et économiques persistantes, qui entravent la consolidation institutionnelle locale.

Trois constats fondamentaux émergent de cette analyse. *La centralisation extrême des transferts intergouvernementaux* génère une asymétrie structurelle dans l'accès aux ressources, alimentant une spirale d'incertitude, de passivité fiscale et d'arbitraire administratif. En l'absence de mécanismes de péréquation transparents et contractualisés, cette dépendance fragilise l'autonomie fonctionnelle des collectivités et creuse les écarts territoriaux. Malgré ces contraintes, plusieurs communes développent des *formes de résilience locale* : maintien de services essentiels, intermédiation sociale, innovation organisationnelle, mobilisation de ressources alternatives. Ces pratiques, souvent invisibles dans les modèles classiques de gestion publique, montrent que des marges d'adaptation subsistent, même en contexte de grande fragilité. L'élaboration d'une *typologie des communes à risque critique* permet d'identifier des profils différenciés de vulnérabilité, mais aussi des stratégies d'ajustement endogènes. Elle invite à une lecture située des besoins territoriaux, condition indispensable à l'élaboration de politiques publiques différenciées, ciblées et soutenables.

L'ensemble des analyses menées ici souligne une idée centrale : la vulnérabilité territoriale n'est pas une fatalité, mais le produit d'un système de gouvernance déséquilibré, d'un contrat territorial rompu, et d'une absence de reconnaissance politique des capacités d'agir locales. Restaurer cette reconnaissance implique de penser l'État non comme centre unique de production de normes, mais comme partenaire des territoires, à partir de leurs propres trajectoires, contraintes et innovations.

En conclusion de cette troisième partie, il apparaît que la santé financière communale ne peut être saisie en dehors de son enracinement politique, institutionnel et sociologique. Le triptyque proposé – viabilité, souplesse, vulnérabilité – constitue un cadre analytique robuste pour appréhender les dynamiques de résilience et d'effondrement des systèmes locaux. Il peut ainsi fonder une stratégie nationale de refondation de la gouvernance territoriale, articulée autour de trois impératifs :

1. *Réduire les dépendances*, en consolidant les ressources propres et les droits financiers des collectivités ;
2. *Accompagner les capacités d'ajustement*, en valorisant les innovations locales et les pratiques de gouvernance situées ;
3. *Sécuriser les trajectoires territoriales*, par des mécanismes de régulation équitable, de solidarité intercommunale et de contractualisation.

Ces propositions seront reprises et élargies dans la conclusion générale de l'ouvrage, où sera discutée leur portée opérationnelle, leur transférabilité à d'autres contextes fragiles, et leur articulation avec une politique publique de justice territoriale à construire pour Haïti.

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.
- Boex, J., & Martinez-Vazquez, J. (2007). Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Political Constraints. Dans J. Martinez-Vazquez, & B. (. Searle, *Fiscal Equalization* (pp. 291-343). New York: Springer 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. (2002). *Local Fiscal Equalization in OECD Countries*. Washington, DC: World Bank Institute.

- 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.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lavigne-Delville, P. (2015). *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*. Paris: Karthala.
- Lund, C. (2006). Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa. *Development and Change*, 37(4), 685–705. Récupéré sur <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00497.x>
- 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.

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

Pritchett, L., Woolcock, M., & Andrews, M. (2012). Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. *Journal of Development Studies*, 49(1), 1–18. Récupéré sur <https://doi.org/10.1080/00220388.2012.709614>

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.