

Chapitre 10. Vers une typologie des municipalités haïtiennes

Résumé

Le chapitre synthétise les résultats en construisant une typologie des municipalités (robustes, intermédiaires, fragiles) à partir d'une démarche en trois étapes : agrégation, normalisation et profilage. Il cartographie les profils financiers et les met en relation avec des variables territoriales (densité, fonctions urbaines, poids politique et réseaux). En tirant les implications, il plaide pour une gouvernance financière équitable : territorialiser les transferts via une péréquation progressive et contractuelle, reconnaître l'hétérogénéité des trajectoires, renforcer les capacités par l'incitation et la mutualisation. La typologie est conçue comme un instrument stratégique pour des interventions différenciées et une refondation du pacte État–collectivités.

Mots-clés : *Typologie • Cartographie • Fonctions urbaines • Poids politique • Transferts • Réforme territoriale*

Introduction

Après avoir construit un cadre d'analyse de la santé financière locale en trois dimensions – viabilité, souplesse, vulnérabilité – et examiné leur déclinaison empirique à travers l'étude de vingt municipalités haïtiennes, ce chapitre vise à systématiser les enseignements précédents à travers la construction d'une typologie des communes. Il s'agit ici de dépasser la simple juxtaposition de cas pour proposer une lecture structurée et comparative des profils de collectivités locales, à partir

d'indicateurs croisés et de logiques de fonctionnement territorial différenciées.

Dans les travaux sur la gouvernance territoriale, la typologie est un outil heuristique essentiel. Elle permet de classer sans uniformiser, de comparer sans hiérarchiser et surtout de saisir la diversité des trajectoires locales à partir de configurations fonctionnelles cohérentes (Lascoumes & Le Galès, 2005; Dafflon, 2002). Dans le contexte haïtien, où l'hétérogénéité des territoires est à la fois géographique, politique, économique et sociale, cette approche s'avère indispensable pour sortir d'une vision centralisée et normée de l'action publique locale.

La typologie proposée dans ce chapitre repose sur l'analyse conjointe de neuf indicateurs, regroupés en trois piliers interdépendants (cf. chapitre 4) :

1. ***Viabilité*** : effort fiscal local, couverture des charges fixes, capacité d'investissement ;
2. ***Souplesse*** : diversité des ressources, flexibilité budgétaire, innovation administrative ;
3. ***Vulnérabilité*** : dépendance aux transferts, exposition au risque, continuité des services en période de crise.

L'objectif n'est pas de produire un classement figé, mais d'identifier des profils de communes partageant des caractéristiques institutionnelles, budgétaires et contextuelles semblables. Cette démarche permet :

- De visualiser les écarts de capacité et de résilience entre collectivités ;

- De formuler des recommandations différenciées en matière de politiques publiques, d'appui technique et de financement ;
- De contribuer à une politique de territorialisation de l'action publique, fondée sur les réalités empiriques du terrain.

Cette typologie se veut également un outil de plaidoyer pour une refondation du contrat interterritorial en Haïti. Elle montre que toutes les communes ne peuvent être soumises aux mêmes exigences de gestion, aux mêmes procédures de financement ou aux mêmes dispositifs de suivi-évaluation. Une politique territoriale juste suppose la reconnaissance des inégalités de départ, des vulnérabilités héritées et des capacités différenciées d'action.

Le chapitre est structuré en trois sections. La première présente la méthodologie de construction de la typologie. La deuxième détaille les quatre profils de communes identifiés (résilientes consolidées, sous-viables adaptatives, à risque latent, en effondrement fonctionnel). La troisième discute les implications stratégiques et opérationnelles de cette classification, en lien avec la programmation budgétaire nationale, l'aide au développement et les politiques de péréquation.

10.1. Cartographie des profils financiers : robustes, intermédiaires, fragiles

L'élaboration d'une typologie fonctionnelle des municipalités repose sur une cartographie croisée de leurs profils financiers, évalués à partir des trois piliers définis dans notre modèle : viabilité, souplesse et vulnérabilité. Cette section expose la méthode de classement retenue, fondée sur une agrégation

normalisée des indicateurs, puis présente les grandes tendances observées à partir des vingt communes analysées. L'objectif est de dégager des **profils-types** qui permettent de mieux comprendre les contraintes spécifiques et les marges de manœuvre des administrations locales.

10.1.1. Une méthodologie en trois étapes : agrégation, normalisation, profilage

La construction d'une cartographie des finances communales en Haïti repose sur une démarche méthodologique articulée en trois étapes interdépendantes : l'agrégation des données, leur normalisation et le profilage comparatif des communes. Cette approche vise à transformer un ensemble hétérogène d'informations budgétaires, administratives et contextuelles en profils analytiques comparables, permettant de rendre visibles les dynamiques différenciées des territoires.

La première étape, l'agrégation, consiste à regrouper neuf indicateurs retenus à partir des travaux empiriques précédents. Ceux-ci sont structurés autour de trois dimensions fondamentales de la santé financière locale : la viabilité (part des recettes propres, couverture des charges fixes, part des dépenses d'investissement), la souplesse (diversité des sources de financement, existence d'un plan de développement communal, capacité d'adaptation en cours d'exercice) et la vulnérabilité (dépendance aux transferts, fréquence des perturbations administratives, continuité des services essentiels). L'agrégation permet d'organiser ces indicateurs dispersés dans une grille commune, de manière à refléter la pluralité des dimensions qui façonnent l'action municipale.

La seconde étape, la normalisation, vise à assurer la comparabilité entre des données de nature et de formats variés (ratios financiers, scores qualitatifs, observations de terrain). Chaque indicateur est converti en un score standardisé sur une échelle de 0 à 3 ou de 1

à 4, selon des seuils définis de manière à refléter des zones de performance différenciées : niveau critique, vigilance, satisfaisant, robuste. Cette étape garantit que des réalités hétérogènes puissent être comparées dans une logique commune, sans effacer la diversité des trajectoires locales (Faguet, 2014; Providence, 2019).

Enfin, la troisième étape est celle du profilage comparatif. Les scores agrégés et normalisés sont croisés dans une matrice permettant de classer les communes selon des profils types. Cette classification ne vise pas un simple classement hiérarchique, mais une lecture interprétative des déséquilibres : une commune peut être viable mais vulnérable, souple mais faiblement investie, ou encore dépendante malgré une forte densité fiscale. Ces combinaisons permettent de faire émerger des typologies différenciées – communes robustes, intermédiaires, fragiles – ouvrant la voie à une lecture fine des marges de manœuvre institutionnelles et des contraintes structurelles.

Cette méthodologie illustre ce que Bouckaert et Halligan (2007) appellent une analyse multicritère appliquée à la gouvernance publique, combinant rigueur statistique et flexibilité contextuelle. Elle rejoint aussi l'approche d'Andrews, Pritchett et Woolcock (2017) sur la capacité adaptative, en ce qu'elle permet d'intégrer les fragilités institutionnelles tout en valorisant les efforts locaux. Loin de réduire les communes à des scores, elle constitue un outil de profilage stratégique, utile pour la planification territoriale, la péréquation et le dialogue interinstitutionnel.

En définitive, la méthodologie en trois étapes – agrégation, normalisation, profilage – constitue la charpente analytique de la typologie proposée. Elle fournit une lecture structurée et contextualisée de la diversité communale en Haïti, ouvrant la voie à une reconnaissance différenciée des besoins et des capacités territoriales.

10.1.2. Résultats de la cartographie : tendances empiriques

L'application de la méthodologie aux vingt communes sélectionnées révèle une diversité marquée des trajectoires financières et institutionnelles. Loin de dessiner un tableau homogène, la cartographie met en évidence des profils contrastés qui confirment à la fois l'hétérogénéité des territoires et l'importance de prendre en compte des variables structurelles, politiques et sociales dans l'analyse.

Un premier groupe regroupe les communes robustes, telles que Cap-Haïtien, Delmas et Carrefour. Ces municipalités se distinguent par une mobilisation relativement élevée de leurs ressources propres, la mise en œuvre d'outils de planification (Plans de Développement Communal ou Plans de Financement Communaux actualisés) et une certaine autonomie fonctionnelle. Si leur vulnérabilité n'est pas absente – dépendance partielle aux transferts centraux, exposition aux crises sociopolitiques –, elle demeure contenue par des partenariats actifs et une capacité d'anticipation institutionnelle.

Le second groupe correspond aux communes intermédiaires, dont Kenscoff, Gressier, Ouanaminthe et Saint-Marc sont représentatives. Ces territoires affichent des atouts partiels, qu'il s'agisse d'une souplesse organisationnelle, de dynamiques communautaires fortes ou de l'appui d'acteurs non étatiques. Toutefois, ces acquis sont fragilisés par une dépendance budgétaire persistante et par des lacunes dans la planification, ce qui rend leur trajectoire fortement dépendante du soutien institutionnel et de la stabilité politique.

Le troisième groupe est celui des communes fragiles, telles que Limonade, Cité Soleil, Anse-à-Pitres et Grand-Goâve. Elles cumulent des déficits sur plusieurs dimensions : quasi-absence de ressources propres, ruptures administratives récurrentes, exposition extrême aux risques environnementaux et sécuritaires.

Dans ces cas, la capacité de résilience institutionnelle est minimale : la survie de la collectivité repose largement sur l'appui extérieur, souvent ponctuel et imprévisible.

Enfin, un quatrième profil apparaît, celui des communes hybrides à vulnérabilité sélective, comme Petit-Goâve et Jacmel. Elles affichent une robustesse apparente – mobilisation fiscale correcte, projets structurants en cours – mais masquent des fragilités politiques ou sociales, qui rendent leurs trajectoires incertaines. Ces cas soulignent l'importance d'une lecture qualitative complémentaire, car les indicateurs quantitatifs ne suffisent pas à saisir la complexité des dynamiques locales.

Analysés dans une perspective comparative, ces résultats confirment que la vulnérabilité communale en Haïti est multidimensionnelle et différenciée. Ils rejoignent les observations de Faguet (2014) et de Booth (2011), qui insistent sur la nécessité d'adopter une approche contextualisée des performances locales plutôt qu'une grille normative unique. En outre, ils rappellent que la résilience institutionnelle ne se mesure pas seulement par les indicateurs budgétaires, mais aussi par la densité des réseaux sociaux, la qualité du leadership et la capacité d'innovation locale (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017; Providence, 2025).

En définitive, les tendances empiriques mises en évidence par la cartographie ne dessinent pas seulement une typologie statique : elles constituent une base d'alerte et d'orientation pour les politiques publiques, les bailleurs et les collectivités elles-mêmes, invitant à dépasser l'uniformité des dispositifs pour penser des stratégies différenciées, ajustées aux réalités territoriales.

10.1.3. Limites et portée de la cartographie

La cartographie des finances communales élaborée dans ce travail constitue une avancée méthodologique et empirique importante,

en ce qu'elle permet de visualiser et de comparer des trajectoires institutionnelles différenciées. Toutefois, elle comporte des limites intrinsèques qu'il convient de reconnaître afin d'en apprécier pleinement la portée analytique et opérationnelle.

Premièrement, la qualité et la disponibilité des données demeurent inégales. Les Plans de Financement Communaux (PFC) sont souvent incomplets, obsolètes ou produits dans une logique de conformité administrative plus que de planification stratégique. De surcroît, les flux financiers réels (exécution des transferts, dépenses effectives) sont difficiles à documenter avec précision en raison de l'opacité et de la fragmentation des sources institutionnelles (World Bank, 2021; PNUD, 2022).

Deuxièmement, la cartographie reste une photographie partielle et statique d'un processus dynamique. Les trajectoires communales évoluent rapidement en fonction des crises politiques, des catastrophes naturelles ou des opportunités de partenariat. Une commune classée « intermédiaire » peut basculer en situation de fragilité en quelques mois, illustrant la nécessité d'actualiser régulièrement les données et d'intégrer des indicateurs de variation temporelle (Booth, 2011; Brinkerhoff, 2011).

Troisièmement, certains facteurs qualitatifs cruciaux échappent à la quantification stricte. La confiance sociale, la qualité du leadership, l'ancrage territorial des élites locales ou la densité des réseaux communautaires jouent un rôle déterminant dans la résilience, mais restent difficiles à intégrer dans un cadre d'analyse basé sur des scores standardisés (Cleaver, 2012; Lascoumes & Le Galès, 2005).

Ces limites ne doivent toutefois pas occulter la portée stratégique de la démarche. La cartographie offre une base empirique robuste pour orienter les politiques publiques, ajuster les mécanismes de péréquation et appuyer les collectivités selon leurs profils réels

plutôt que sur des normes uniformes. Elle ouvre également la voie à une gouvernance contractuelle et différenciée, où l'État et ses partenaires peuvent adapter leurs interventions aux capacités spécifiques des territoires, dans une logique de justice distributive et de consolidation institutionnelle.

En définitive, la cartographie doit être considérée non comme un outil prédictif ou normatif, mais comme un instrument heuristique : elle permet de rendre visibles les inégalités et d'alimenter le dialogue entre acteurs locaux, bailleurs et pouvoirs publics. Sa valeur réside moins dans la précision absolue des scores que dans la capacité à structurer une lecture partagée des vulnérabilités et des marges de manœuvre territoriales.

10.2. Corrélations avec données territoriales : densité, fonctions urbaines, poids politique

L'analyse des profils financiers des collectivités haïtiennes révèle des disparités significatives en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité. Toutefois, ces différences ne peuvent être pleinement comprises sans tenir compte des caractéristiques territoriales structurelles qui influencent les capacités d'action locale. Cette section propose d'examiner les corrélations entre les profils identifiés et trois variables territoriales clés : la densité de population, le niveau de fonctions urbaines, et le poids politique ou symbolique dans l'architecture nationale.

L'objectif n'est pas d'établir un déterminisme territorial rigide, mais d'éclairer la manière dont les conditions géographiques, socio-économiques et politico-institutionnelles contribuent à façonner les trajectoires financières locales. En croisant les résultats de la typologie avec ces variables, on peut identifier des facteurs amplificateurs ou atténuateurs de la santé financière territoriale.

10.2.1. Densité démographique et pression sur les services publics

La densité démographique constitue un facteur ambivalent dans la structuration des finances communales haïtiennes. D'un côté, elle peut représenter un atout majeur : la concentration de population et d'activités économiques accroît le potentiel fiscal, favorisant la collecte de taxes commerciales, de droits de marché ou de permis de construire, comme l'illustrent des communes telles que Delmas, Carrefour et Cap-Haïtien. Dans ces espaces urbains denses, la population taxable et la vitalité économique génèrent des recettes propres plus élevées que dans les communes rurales ou enclavées.

De l'autre, une forte densité engendre une pression accrue sur les services publics et les infrastructures locales. La gestion des déchets, l'entretien des voiries, la sécurité et la régulation foncière mobilisent une part importante des budgets municipaux, absorbant parfois plus de 60 % des ressources disponibles au fonctionnement courant (World Bank, 2021). La croissance urbaine non planifiée, combinée à l'urbanisation informelle et à l'insécurité dans certains quartiers, accentue la rigidité budgétaire et limite les marges d'investissement (Faguet, 2014; Smoke, 2015).

L'exemple de Delmas, avec ses plus de 500 000 habitants, illustre ce paradoxe. Bien qu'elle mobilise près de 70 % de ses ressources par ses recettes propres, elle se trouve contrainte de consacrer l'essentiel de son budget aux dépenses incompressibles, au détriment des projets structurants (Providence, 2019). De même, des communes comme Cité Soleil montrent que la densité, lorsqu'elle est couplée à des conditions d'insécurité extrême et d'isolement institutionnel, se transforme en facteur aggravant de vulnérabilité, paralysant la capacité de mobilisation fiscale et fragilisant la cohésion sociale (Brinkerhoff, 2011).

À l'inverse, les communes rurales ou semi-urbaines à faible densité, comme Kenscoff ou Limonade, peinent à générer des recettes significatives, mais bénéficient parfois d'une souplesse organisationnelle plus grande, liée à des pratiques informelles de gestion communautaire. Ces territoires, moins exposés à la saturation des services urbains, illustrent un autre visage de la corrélation entre densité et gouvernance locale : moins de pression directe, mais une fragilité structurelle face au manque de ressources endogènes (Providence, 2019; PNUD & FONKOZE, 2022).

En définitive, la densité démographique n'agit ni comme un facteur strictement capacitant, ni comme une contrainte uniforme. Elle constitue un amplificateur de dynamiques existantes : dans les communes dotées d'une administration solide, elle peut renforcer la viabilité fiscale ; dans les communes fragiles, elle accentue la vulnérabilité et accélère la saturation des services. D'où la nécessité de politiques différenciées, articulant planification urbaine, péréquation territoriale et renforcement capacitaire, afin d'éviter que la densité ne se transforme en facteur de fragilisation systémique.

10.2.2. Niveau de fonctions urbaines : centralité, spécialisation, effets de réseau

Au-delà de la densité démographique, le niveau de fonctions urbaines constitue un déterminant majeur de la santé financière et institutionnelle des communes haïtiennes. Il désigne la place d'une commune dans l'organisation territoriale nationale, à travers son degré de centralité, ses spécialisations économiques et ses connexions aux réseaux logistiques et politiques.

Les communes qui assument un rôle de centralité régionale – telles que Cap-Haïtien, Jacmel ou Hinche – bénéficient de plusieurs avantages cumulatifs. Elles attirent plus facilement des investissements publics et privés, en raison de leur statut de siège

administratif ou de leur importance symbolique. Elles disposent aussi d'une capacité accrue à négocier des partenariats structurants avec les bailleurs, les ONG et le secteur privé, grâce à une visibilité institutionnelle qui les positionne comme pôles stratégiques. Enfin, leur exposition médiatique et politique leur assure un accès facilité à certains transferts ou à des projets d'intérêt national, consolidant ainsi leur rôle de relais territoriaux dans les politiques publiques (World Bank, 2021).

À l'inverse, les communes périphériques ou enclavées, dépourvues de fonctions urbaines structurantes (ports, axes routiers, marchés régionaux), subissent un effet de marginalité cumulée : faiblesse des recettes propres, difficulté à attirer des investissements, éloignement des lieux de décision et abandon progressif de certains services publics essentiels. Ce déséquilibre illustre les limites d'un modèle uniforme de péréquation, où la répartition des ressources repose principalement sur la population, sans intégrer la fonction réelle des territoires dans l'architecture nationale (Dafflon, 2002; Bird & Slack, 2004).

De plus, les communes dotées de spécialisations économiques (tourisme, commerce transfrontalier, services portuaires) comme Jacmel ou Ouanaminthe tirent profit de rentes territoriales spécifiques, qui renforcent leur attractivité et diversifient leurs ressources fiscales. Elles s'inscrivent dans des effets de réseau qui dépassent leur périmètre administratif : flux migratoires, échanges commerciaux et partenariats transnationaux avec la diaspora ou les coopérations décentralisées. Ces externalités positives permettent de compenser partiellement les faiblesses structurelles et d'ancrer les trajectoires communales dans une dynamique régionale ou transnationale (Lavigne-Delville, 2015; Booth, 2011).

Sur le plan analytique, le niveau de fonctions urbaines agit comme un amplificateur d'opportunités : il peut consolider la viabilité

financière et la légitimité politique des communes centrales, mais il accentue aussi la marginalisation des communes périphériques, dépourvues de relais dans les réseaux nationaux et internationaux. Reconnaître cette variable suppose d'adopter une logique de péréquation différenciée, où les transferts ne se baseraient pas uniquement sur la population, mais aussi sur le rôle fonctionnel des territoires et leur degré d'intégration aux réseaux (Grindle, 2007; Brinkerhoff, 2011).

En définitive, l'analyse des fonctions urbaines démontre que la gouvernance locale ne peut être pensée indépendamment de l'architecture spatiale et économique nationale. Centralité, spécialisation et effets de réseau constituent des déterminants cruciaux de la résilience ou de la vulnérabilité territoriale, appelant à une refonte des politiques publiques vers une reconnaissance différenciée et contextuelle des communes haïtiennes.

10.2.3. Poids politique, réseaux clientélares et inégalités de traitement

Au-delà des facteurs démographiques et fonctionnels, la variable politique apparaît comme l'un des déterminants les plus structurants de la répartition effective des ressources publiques entre communes haïtiennes. Les données empiriques confirment ce que de nombreuses études sur les finances locales en contexte fragile ont déjà relevé : la proximité des exécutifs municipaux avec les élites centrales, les partis dominants ou les ministères techniques influe directement sur la régularité et le volume des transferts reçus, sur l'éligibilité à des projets spéciaux et sur la tolérance à certaines dérogations administratives.

Cette logique clientéliste crée un système où deux communes de taille et de besoins comparables peuvent bénéficier de dotations radicalement différentes, selon leur degré d'alignement politique avec le pouvoir en place. En récompensant la loyauté au détriment

des besoins objectifs ou de la performance en matière de gestion, ce mécanisme contribue à renforcer les inégalités territoriales et à reproduire une dépendance structurelle des collectivités à l'égard des réseaux de pouvoir (Lambert & Providence, 2025; Brinkerhoff, 2011).

Certaines municipalités parviennent néanmoins à contourner partiellement ces logiques grâce à une mobilisation efficace de leur capital social ou de leur diaspora. Des communes comme Ouanaminthe ou Saint-Marc, par exemple, réussissent à compenser en partie leur manque de soutien politique par des financements communautaires ou transnationaux, bien que ces cas demeurent l'exception. Pour la majorité des communes fragiles, l'accès aux ressources reste conditionné par leur insertion dans des réseaux clientélares, ce qui limite leur autonomie de gestion et entrave leur capacité d'innovation institutionnelle.

Sur le plan analytique, ce constat illustre ce que Blundo et Olivier de Sardan (2006) appellent la « normalité du clientélisme » dans les systèmes de gouvernance fragiles : loin d'être une anomalie, il constitue un mode de régulation structurant, intégré au fonctionnement quotidien de l'administration territoriale. Toutefois, il en résulte une tension profonde entre la rhétorique de l'égalité territoriale et la pratique effective, marquée par une allocation différenciée des ressources en fonction des affiliations politiques.

En définitive, le poids du politique et des réseaux clientélares révèle que la santé financière des communes haïtiennes ne peut être comprise indépendamment de leur ancrage dans le champ politique national. Cette réalité invite à repenser les mécanismes de transfert et de péréquation non seulement comme des instruments financiers, mais aussi comme des outils de régulation démocratique, capables de limiter l'arbitraire et d'assurer une distribution plus équitable et transparente des ressources.

L'analyse des corrélations territoriales montre que la santé financière d'une commune ne peut être comprise indépendamment de son ancrage spatial, fonctionnel et politique. La densité, les fonctions urbaines et le poids institutionnel ne déterminent pas à eux seuls les trajectoires locales, mais ils modulent fortement les opportunités d'action et les risques de déséquilibre. Dès lors, toute stratégie nationale de réforme des finances locales devra tenir compte de ces facteurs pour construire une gouvernance réellement territorialisée, fondée sur la diversité des configurations communales.

10.3. Enjeux de réforme pour une gouvernance financière territoriale équitable

Les chapitres précédents ont mis en évidence l'hétérogénéité profonde des situations communales en Haïti. Cette diversité, loin de se réduire à une simple variation de performance ou de ressources, est l'expression d'un système institutionnel asymétrique, structuré par des inégalités d'accès, des dépendances historiques et des blocages structurels. La typologie proposée dans ce chapitre – croisant viabilité, souplesse et vulnérabilité – souligne la nécessité de repenser la gouvernance financière territoriale à partir d'une approche différenciée, contextuelle et équitable.

Cette section propose de structurer cette réflexion autour de trois grands enjeux de réforme : la territorialisation des transferts, la reconnaissance de l'hétérogénéité fonctionnelle des communes, et l'instauration de mécanismes incitatifs orientés vers la résilience et l'innovation.

10.3.1. Territorialiser les transferts : vers une péréquation progressive et contractuelle

Le système actuel de transferts intergouvernementaux en Haïti demeure marqué par un centralisme opaque, une absence de

prévisibilité et une faible sensibilité aux disparités territoriales. Dans un tel contexte, les communes apparaissent moins comme des partenaires institutionnels que comme des bénéficiaires passifs d'allocation discrétionnaire, dépendantes des arbitrages politiques et de l'instabilité macroéconomique (Providence, 2025; Dafflon, 2002; Smoke, 2015).

Pour refonder ce système, il est nécessaire de passer d'un modèle vertical et arbitraire à une péréquation territorialisée, progressive et contractualisée. Une telle réforme suppose d'abord de définir des critères objectifs et transparents de répartition : population, taux de pauvreté, effort fiscal local, superficie, vulnérabilité environnementale. Ces critères doivent refléter non seulement les besoins démographiques, mais aussi les contraintes structurelles auxquelles font face certaines communes rurales, enclavées ou fortement exposées aux risques climatiques.

Ensuite, une composante incitative devrait être intégrée au dispositif : les communes qui améliorent la mobilisation de leurs recettes propres, mettent en place des plans de financement crédibles ou renforcent leurs capacités administratives devraient être récompensées par une allocation bonifiée. Cette logique de contractualisation s'inscrit dans une approche de type performance-based grants, déjà expérimentée dans plusieurs pays en développement, qui encourage les collectivités à progresser par paliers adaptés à leur contexte (Boex & Martinez-Vazquez, 2007; Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

Parallèlement, une composante de solidarité doit garantir un appui structurel aux communes en situation de vulnérabilité critique. Dans ces territoires, marqués par une faible base fiscale et une gouvernance souvent minimale, il ne s'agit pas seulement d'assurer la survie budgétaire, mais de créer les conditions d'un accompagnement renforcé : formation des cadres, redéploiement de personnel technique, dispositifs de péréquation spécifiques.

Cette réforme nécessite également la création d'une autorité nationale indépendante de régulation des transferts, dotée d'un mandat clair et d'un système d'information budgétaire fiable et accessible. L'expérience de pays comparables montre que la transparence et la contractualisation des transferts constituent des conditions essentielles pour restaurer la confiance entre l'État, les collectivités et les citoyens (Dafflon, 2010; World Bank, 2021).

En définitive, territorialiser les transferts ne signifie pas fragmenter davantage la gouvernance, mais au contraire articuler équité, incitation et solidarité dans une architecture contractuelle stable. C'est en transformant les transferts d'un instrument de dépendance en un levier de justice territoriale et de consolidation institutionnelle que l'on pourra véritablement renforcer l'autonomie locale en Haïti.

10.3.2. Reconnaître l'hétérogénéité des fonctions et trajectoires locales

L'un des principaux obstacles à une gouvernance financière équitable en Haïti réside dans la tendance persistante à uniformiser le traitement des communes, comme si celles-ci faisaient face aux mêmes contraintes et disposaient des mêmes leviers d'action. En réalité, la diversité des contextes est telle que l'application de règles homogènes d'allocation budgétaire, de supervision administrative ou de conditionnalité institutionnelle revient à masquer les inégalités structurelles qui traversent le territoire (Providence, 2025; Smoke, 2015).

Nos données empiriques confirment que les trajectoires locales sont profondément différenciées. Une commune rurale d'altitude, enclavée et faiblement dotée en infrastructures, ne peut être comparée à une agglomération côtière dotée de fonctions portuaires, ni à une métropole périphérique densément peuplée. Leurs capacités fiscales, leurs charges de fonctionnement, leur exposition aux risques environnementaux et leur densité

institutionnelle varient dans des proportions qui rendent illusoire toute politique indifférenciée (World Bank, 2021; PNUD & FONKOZE, 2022).

Reconnaître cette hétérogénéité suppose donc d'adopter une logique de profilage fonctionnel des communes. Celles-ci pourraient être classées selon des catégories distinctes – urbaines structurantes, intermédiaires, périphériques, marginalisées – permettant d'adapter les transferts, les dispositifs de supervision et les mécanismes incitatifs à leurs configurations réelles. Une telle approche rejoint les travaux de Dafflon (2002) et de Bird et Slack (2007), qui défendent une péréquation sensible aux fonctions territoriales, plutôt qu'un simple calcul basé sur la population.

Cette reconnaissance implique également de valoriser les trajectoires différenciées. Certaines communes fragiles développent des innovations organisationnelles et communautaires remarquables, malgré leur déficit de ressources ; d'autres, apparemment robustes, restent prisonnières de logiques clientélistes et voient leur potentiel entravé (Booth, 2011; Cleaver, 2012). L'enjeu n'est pas de hiérarchiser les territoires, mais d'accepter que leurs parcours vers la consolidation institutionnelle suivent des chemins pluriels, façonnés par des héritages historiques, des opportunités locales et des configurations politiques particulières.

En définitive, reconnaître l'hétérogénéité des fonctions et des trajectoires locales revient à admettre que la gouvernance territoriale haïtienne doit être pensée dans une logique de différenciation équitable. Ce n'est qu'en adaptant les instruments publics à la diversité des réalités communales que l'on pourra renforcer l'autonomie locale, réduire les asymétries territoriales et construire un cadre de justice distributive adapté au contexte haïtien.

10.3.3. Renforcer les capacités locales par l'incitation et la mutualisation

Les communes haïtiennes présentent une hétérogénéité institutionnelle profonde : certaines disposent d'équipes techniques relativement stables et d'une culture administrative consolidée, tandis que d'autres fonctionnent avec des personnels précaires, souvent sans formation adaptée ni outils numériques de gestion. Dans un tel contexte, une politique de renforcement des capacités ne saurait se limiter à un modèle uniforme de « capacity building », dont l'efficacité reste limitée dans les États fragiles (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2017).

Il convient dès lors de mettre en place des mécanismes incitatifs fondés sur la performance contextuelle. Cela signifie que l'accompagnement institutionnel doit reconnaître la diversité des points de départ : une commune qui parvient à améliorer même modestement ses pratiques de gestion ou à mettre en œuvre une innovation organisationnelle doit pouvoir bénéficier d'un soutien différencié, progressif et adapté. Cette logique incitative permet de consolider des dynamiques locales souvent fragiles, mais prometteuses, en les inscrivant dans une trajectoire cumulative de consolidation (Boex & Martinez-Vazquez, 2007; Grindle, 2007).

En parallèle, la promotion de structures de mutualisation intercommunale s'impose comme un levier stratégique. Dans des contextes de faiblesse capacitaire généralisée, le regroupement des ressources humaines et techniques autour de fonctions partagées – recouvrement fiscal, gestion des services urbains, ingénierie de projets – offre une alternative réaliste pour pallier la dispersion et le sous-dimensionnement des administrations locales. L'expérience internationale montre que ces formes de coopération horizontale renforcent la résilience collective tout en générant des économies d'échelle (Dafflon, 2010; Smoke, 2015).

Le renforcement des réseaux municipaux – associations d'élus, plateformes de dialogue et de formation continue – constitue également un instrument de mutualisation cognitive et politique. Ces réseaux peuvent devenir des espaces d'apprentissage collectif, de diffusion de bonnes pratiques et de codéveloppement de politiques territoriales adaptées. Ils offrent aussi un contrepoids au centralisme étatique, en donnant aux élus locaux une voix collective dans les négociations avec l'État et les bailleurs (Brinkerhoff, 2011; Providence, 2015).

Enfin, toute réforme équitable doit s'accompagner d'une démocratisation radicale de l'accès à l'information budgétaire. Rendre publics les transferts, les critères de répartition et les écarts constatés entre communes permet de créer un espace de redevabilité citoyenne et de débat sur la justice territoriale. Cette transparence est une condition indispensable pour limiter les logiques clientélistes et renforcer la légitimité des institutions locales (PNUD & FONKOZE, 2022).

En définitive, renforcer les capacités locales par l'incitation et la mutualisation ne se réduit pas à un appui technique ponctuel : il s'agit de repenser le contrat fiscal et politique entre l'État et les collectivités, en articulant soutien différencié, coopération horizontale et transparence démocratique. C'est à ce prix qu'une gouvernance territoriale équitable et durable pourra émerger en Haïti.

L'enjeu de cette dernière section dépasse la seule amélioration technique de la gestion communale. Il s'agit de refonder le contrat fiscal, politique et institutionnel entre l'État et les territoires, à partir d'une reconnaissance explicite de la diversité des situations, des injustices historiques et des ressources d'adaptation locales. Une gouvernance financière territoriale équitable ne peut se construire que par un double mouvement :

1. *Du haut vers le bas* : sécuriser, réguler et redistribuer les ressources avec équité ;
2. *Du bas vers le haut* : reconnaître, soutenir et valoriser les innovations situées.

Ce sont ces principes que nous reprenons et élargissons dans la conclusion générale de l'ouvrage, où nous proposerons une feuille de route pour un nouveau pacte territorial, à la fois réaliste, juste et soutenable.

Conclusion du chapitre

Ce dernier chapitre a permis de franchir une étape décisive dans notre démarche d'évaluation territoriale en Haïti, en construisant une typologie opérationnelle des communes fondée sur une grille de neuf indicateurs articulés autour de trois dimensions clés : viabilité, souplesse et vulnérabilité. Loin de réduire les réalités locales à des scores abstraits, cette classification vise à rendre visibles les trajectoires différenciées des collectivités, leurs forces, leurs fragilités et leurs logiques d'adaptation.

Trois enseignements principaux émergent de cette cartographie.

Premièrement, la diversité des profils communaux en Haïti est réelle, documentable, et doit être intégrée aux politiques publiques. Certaines communes, bien que faiblement dotées en ressources, développent des formes remarquables de résilience et d'innovation. D'autres, apparemment favorisées, demeurent captives de logiques clientélistes ou de blocages administratifs. L'égalité de traitement administratif masque souvent une profonde inégalité de situation.

Deuxièmement, les facteurs territoriaux structurels – densité démographique, statut urbain, poids politique – influencent fortement les trajectoires budgétaires. La santé financière locale ne relève donc pas uniquement de la gestion ou de la volonté politique, mais aussi de conditions d'exercice très inégales. Cela impose une réforme du cadre national fondée sur la reconnaissance explicite de cette hétérogénéité.

Troisièmement, une gouvernance territoriale équitable suppose de moduler les instruments budgétaires, fiscaux et institutionnels en fonction des profils communaux. Il ne s'agit pas de créer un traitement de faveur, mais d'adapter l'action publique à la réalité des territoires, dans une logique de justice distributive, de contractualisation et de consolidation des capacités.

La typologie présentée ici ne prétend pas clore le débat. Elle constitue une base méthodologique et politique pour penser autrement les relations entre État et territoires, en s'appuyant sur une connaissance fine des réalités locales. Elle ouvre également la voie à des expérimentations concrètes de réforme : contrats territoriaux différenciés, fonds d'appui ciblés, indexation des dotations sur des critères de vulnérabilité, renforcement des intercommunalités.

Dans la conclusion générale de l'ouvrage, nous reviendrons sur les principales leçons transversales de cette analyse et proposerons une feuille de route stratégique pour repenser la gouvernance financière des collectivités haïtiennes dans une perspective de justice territoriale, de résilience institutionnelle et de cohésion nationale.

Conclusion de la Partie III

Cette troisième partie a constitué le cœur empirique de l'ouvrage, en appliquant aux vingt municipalités étudiées le cadre conceptuel et méthodologique élaboré dans les parties précédentes. En croisant des données issues des Plans de Financement Communaux (PFC), des entretiens de terrain et des observations documentaires, elle a permis de dépasser les diagnostics génériques sur la faiblesse des collectivités haïtiennes pour proposer une lecture située, différenciée et fonctionnelle des réalités locales.

Trois résultats majeurs se dégagent de cette analyse comparative :

1. Les trajectoires financières locales sont hétérogènes, mais cette hétérogénéité est intelligible à travers le triptyque viabilité–souplesse–vulnérabilité. Cette grille a permis de mettre en évidence non seulement des écarts de ressources ou de performance, mais surtout des configurations de gouvernance territoriale distinctes, qui articulent différemment les contraintes et les marges d'action ;
2. La résilience municipale n'est pas une variable linéaire liée au volume de ressources. Certaines communes faiblement dotées affichent une capacité d'ajustement significative grâce à l'ancrage social, au leadership local ou à l'innovation administrative. Inversement, des collectivités plus riches en ressources restent fragiles en raison de leur dépendance politique ou de leur rigidité organisationnelle. La qualité de la gouvernance locale

dépend donc autant de facteurs institutionnels, sociaux et relationnels que de la seule architecture budgétaire ;

3. La typologie des communes proposée dans le chapitre 10 constitue un instrument stratégique pour les politiques publiques. Elle permet d'envisager des interventions différenciées selon les profils territoriaux : accompagnement renforcé pour les communes en situation critique, incitations ciblées à la modernisation pour les profils intermédiaires, valorisation et diffusion des innovations dans les communes robustes. Cette typologie contribue ainsi à poser les bases d'un pacte de confiance renouvelé entre l'État et les collectivités, fondé sur la reconnaissance de la diversité, la solidarité et la performance contextualisée.

Cette partie a également montré que les données territoriales existent, qu'elles peuvent être exploitées pour construire des outils de pilotage stratégique, et qu'une approche pragmatique, fondée sur les réalités observées, est possible, même dans un contexte de fragilité étatique.

La conclusion générale de l'ouvrage reviendra sur ces enseignements et proposera une feuille de route pour transformer ce diagnostic en leviers d'action. Elle appellera à une refondation de la gouvernance financière locale en Haïti, fondée sur des principes de justice territoriale, de résilience différenciée et d'engagement collectif.

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>
- Blundo, G., & Olivier de Sardan, J.-P. (2006). *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*. New York: Zed Books.
- 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.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge.

- 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.
- Dafflon, B. (2010). *Local Fiscal Equalization: a New Proposal and an Experiment*. Fribourg Switzerland: FSES Working Papers 418, University of Freiburg.
- 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.

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.

PNUD & FONKOZE. (2022). *Étude institutionnelle et financière des collectivités territoriales haïtiennes*. Port-au-Prince: PNUD & FONKOZE.

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

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

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

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

- Smoke, P. (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.