

# Haïti aujourd'hui : Réforme administrative ou réforme de l'État et décentralisation des pouvoirs de décision

Tony Cantave

---

**Résumé :** *Considérant la problématique de la décentralisation, la Constitution de 1987 a opté pour l'implantation d'un État unitaire décentralisé, axé sur l'existence de trois collectivités territoriales : la section communale, la commune et le département. Bien conçue par les pouvoirs publics et prise en charge par une équipe dirigeante soucieuse du bien-être collectif, la décentralisation fournit des leviers salutaires pour le rétablissement de l'autorité de l'État et pour engager la nation dans la voie du développement intégral et durable, en passant par le recouvrement de la souveraineté nationale. À cette fin, l'État stratège devra être le lieu et l'instrument privilégié pour la mise en œuvre de la nouvelle philosophie de l'action gouvernementale.*



**Rezime :** *Daprezavwa zafè desantralizasyon sa a se yon aritmetik pwoblèm peyi a dwe rezoud, Konstitisyon 1987 la chwazi pou plante yon leta ankè men ki desantralize an timiyèt, kote gouvènman santral la oblije separe pouvwa avèk twa kolektivite teritoryal peyi a: Seksyon Kominal, Komin, ak Depatman. Fini otorite responsab opouvwa yo fin mete politik desantralizasyon sa a sou pye epitou yo rive lage li anba sèvo ak ponyèt yon ekip dirijan ki vize enterè peyi a kòm bi, separasyon pouvwa sa a pral tounen levye ki dwe rebay leta otorite li bezwen pou li mennen nasyon an sou chemen devlopman entegralman byen kore, san nou pa bliye rebran nou rebran souverèn nasyonal nou ki nan plàn nan. Nan sans sa a, leta vin tounen yon lye epi yon zouti anba ponyèt sitwayen ki ap itilize li pou yo ka suiv filozofi tounèf k'ap fè gouvènman an mache byen an.*

## 1. INTRODUCTION

**E**n dépit de certaines mesures législatives prises par les autorités étatiques et des initiatives déployées çà et là par les agences de coopération internationale dans le domaine du renforcement des structures de l'administration publique haïtienne (APH), les données et connaissances systématiques et globales ainsi que les méthodes d'investigation demeurent insatisfaisantes pour mesurer l'ampleur du phénomène de désresponsabilisation des pouvoirs publics vis-à-vis des besoins essentiels de la population, tant leur dégradation accélérée entrave et perturbe tout progrès significatif en leur sein.

En Haïti, les études sur le sujet étant relativement limitées et les données statistiques officielles, quasiment inexistantes ou lacunaires, l'ampleur de ce phénomène demeure mal appréhendée. Il s'avère donc nécessaire d'affiner les outils et de produire de nouvelles connaissances pour mieux dimensionner la problématique de la « sous-administration » et de la « maladministration » qui caractérisent fondamentalement l'appareil d'État haïtien en plus du patrimonialisme et du néopatrimonialisme, du clientélisme, de l'exclusion sociale et de la corruption qui minent le système politique. Outre la promulgation de la Constitution du 29 mars 1987 prescrivant un nouveau

modèle d'organisation de l'État (titres V et VI) – un État unitaire décentralisé (EUD) –, pour un « vivre-ensemble autre », la catastrophe-calamité du 12 janvier 2010 est venue brutalement nous rappeler que la rupture avec un passé récent du mode de gestion de l'État s'avère essentielle pour engager le pays sur les rails du développement en faisant ressortir qu'il y a eu un « avant 29 mars 1987 » et un « après 29 mars 1987 ».

De nombreuses études sur l'appareil d'État haïtien ont vu le jour depuis plus d'une cinquantaine d'années, en particulier à la suite du séisme de 2010. Le système politique haïtien, vieux de deux siècles, a été stigmatisé à l'envi. Ainsi, le premier coup de semonce est venu de Paul Moral, l'auteur bien connu de *Paysan haïtien*, qui, référant à certains pays africains au début des années 1960, évoquait le spectre de « pays en voie d'haïtianisation ». Durant la décennie suivante (1975), Gustave Massiah classait Haïti au rang des « quasi-colonies » dans la nouvelle division internationale du travail (NDIT). Au cours des années 1990, les expressions « État faible », « État failli », « entité chaotique ingouvernable », etc., faisaient recette en référence à Haïti. Après le 12 janvier 2010 ont vu le jour d'autres expressions encore plus significatives relatives à la posture affichée par l'État haïtien dans la gestion de la ►

chose publique. Par exemple, le professeur Daniel Holly (2011) n'y est pas allé de main morte : selon lui, Haïti serait un « État inexistant », un « État par défaut ».

## 2. UNE HISTOIRE PERPÉTUELLEMENT RECOMMENCÉE

Signalons pour mémoire que depuis le début des années 1960, nombre d'experts nationaux et étrangers qui se sont penchés sur la situation de l'APH en sont arrivés aux mêmes conclusions consignées par la Commission nationale sur la réforme administrative (CNRA), à savoir que « l'administration publique haïtienne est très malade » (1997) et que « l'administration publique haïtienne n'est ni une administration de services, ni de proximité » (1998).

Héritier de l'histoire douloureuse d'Haïti, alimentée surtout par des régimes dictatoriaux successifs, le système administratif haïtien se caractérise par les traits suivants :

- absence de coordination de l'action gouvernementale ;
- fonctionnement des institutions administratives à l'encontre des missions fondamentales fixées dans le cadre légal en vigueur ;
- services publics généralement inadéquats, insuffisants et de mauvaise qualité, tandis que certains besoins de la population, particulièrement en milieu rural et dans les bidonvilles, ne sont pas pris en compte ;
- politique de décentralisation dans l'impasse : elle n'a jamais constitué une priorité gouvernementale et depuis 25 ans n'a connu aucune avancée significative ;
- processus de déconcentration des services publics tronqué, inégal, parce que dépendant de visions étroitement sectorielles d'entités publiques isolées.

Le principal défi de la réforme administrative, arc-boutée à une réforme plus globale, celle de l'État lui-même, consiste à mettre en place un nouveau système de gestion publique susceptible d'aboutir à une administration soucieuse des besoins de base essentiels et vitaux de la population en vue d'éradiquer la pauvreté massive qui frappe des pans entiers de la population, les condamne à l'exode rural, à l'émigration, et qui provoque et entretient la déforestation, catastrophe écologique qui menace la survie de la nation.

## 3. DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE SON ADMINISTRATION

Les maux et les dysfonctions observés il y a une dizaine d'années par la CNRA ont permis de démontrer qu'en dépit des prescrits constitutionnels de 1987 définissant les contours d'un État unitaire décentralisé, l'appareil politico-administratif de

l'État haïtien n'était ni une administration de services ni une administration de proximité.

Si l'on considère les importantes déficiences de l'APH, la nécessité d'une réforme en profondeur du système politico-administratif s'impose avec acuité, et tout naturellement si l'on souligne qu'elle intervient dans un contexte de crise multidimensionnelle de la société haïtienne – particulièrement de l'État traditionnel.

Cette clarification des enjeux de la réforme politico-administrative de l'État permet d'introduire la question des orientations qui doivent guider le processus à partir des objectifs constitutionnels affirmés. Il s'agit en premier lieu de promouvoir une nouvelle philosophie de l'action publique, centrée sur l'État stratège, et devant permettre à l'APH de manifester en toute circonstance un comportement cohérent et articulé, en dépit de la très grande diversité d'entités administratives qui la composent.

Partant de là et entérinant l'idée que toute administration est une organisation, il est défini, d'une part, un axe fondamental de réforme sous la forme d'une double et claire distinction à établir entre les domaines de décision politique et les domaines de décision administrative ainsi qu'entre la gestion stratégique et la gestion opérationnelle, et, d'autre part, un partage des prises de décisions avec les institutions territoriales décentralisées (collectivités territoriales et conseil interdépartemental) pour assurer et garantir une gestion équitable des biens et services (articles 87 à 87-5, 217 et 218 de la Constitution).

## 4. UNE NOUVELLE PHILOSOPHIE DE L'ACTION PUBLIQUE : L'ÉTAT STRATÈGE

Le défi majeur de la réforme administrative aujourd'hui est de mettre sur pied un nouveau système de management public capable de déboucher sur une administration publique de services et de proximité. La situation contemporaine d'Haïti confirme l'obligation d'envisager une action publique basée globalement sur le rôle de puissance publique de l'État en vertu duquel il est garant de l'intérêt général et dispose de pouvoirs contraignants.

L'État doit alors s'engager dans une démarche de démultiplication de sa mission de garant de l'intérêt général. Il doit développer des actions de pilotage à travers la mise en œuvre de vigoureuses stratégies de partenariat dans tous les domaines d'intervention.

Dès lors, il s'agit d'un État actif prestataire de services quand c'est nécessaire et par priorité, mais dont le rôle stratégique demeure affirmé avec force et mis en œuvre avec vigueur.

Cet État stratège répond donc à une double exigence : interne et externe.

Sur le plan interne, les critiques et les luttes contre les formules et pratiques de pouvoir traditionnelles n'ont pas diminué la demande sociale d'État. Au contraire, cette demande n'a cessé de croître, notamment en matière de justice, de sécurité et de solidarité dans un contexte d'urbanisation sauvage, massive et incontrôlée, d'aggravation des inégalités sociales et régionales. Or, l'État haïtien traditionnel, englué dans ses formules de pouvoir oligarchique et de gouvernance patrimoniale et clientéliste, n'est pas en mesure de répondre à cette demande dans un contexte où le niveau de conscientisation politique a atteint des sommets jamais connus jusqu'à présent, aussi bien au sein des couches moyennes qu'au sein des classes populaires, et se traduisant par l'émergence d'une société civile à la fois autonome et plus revendicative.

La lutte contre la pauvreté de masse, l'institutionnalisation de la démocratie pour renforcer et dynamiser les créativités sociales au sein d'une société haïtienne devenue plus complexe et plus autonome, la cohésion sociale et culturelle d'une nation appauvrie et disloquée, appellent un État à la fois plus efficace et moins coûteux, dont les interventions répondent aux normes modernes de planification stratégique et de pilotage administratif pour réguler la vie sociale et garantir des services publics à tous, quels que soient le lieu de résidence et la catégorie sociale d'appartenance. Cela exige une déconcentration administrative pensée et appliquée dans l'objectif d'une administration de proximité visant à renforcer et à dynamiser les pouvoirs locaux et les groupes organisés des collectivités territoriales.

Sur le plan externe, la dépendance s'est aggravée dans le domaine économique et dans le domaine politique. Mais en même temps, la mondialisation de l'économie ouvre des perspectives réelles d'accès aux technologies nouvelles et à certaines avancées de la finance internationale. La puissance publique est appelée à jouer un rôle important de régulation pour contrôler le fonctionnement des marchés, négocier de meilleures opportunités d'investissements nationaux et internationaux, renforcer la compétitivité nationale. À cette fin, elle doit être une puissance publique légitimée et efficace, capable de définir des stratégies claires visant à contenir les déséquilibres macro-économiques et financiers, à régler avec mesure, cohérence et pertinence.

## 5. RÉFORME DE L'ÉTAT ET DÉCENTRALISATION DES PRISES DE DÉCISION

La décentralisation prônée par la Constitution de 1987 place le développement économique du pays au cœur même de la problématique de la réforme de l'État. En effet, l'implantation des collectivités territoriales comme piliers de la décentralisation induit les questions de potentialités économiques requises, de

ressources à générer pour amorcer le processus de développement local. La trentaine d'articles de la Constitution de 1987 relatifs à la décentralisation et aux institutions territoriales décentralisées (conseil interdépartemental, collectivités territoriales) s'articulent pour concourir d'une part à la coadministration et à la cogestion de la République), et, d'autre part, à l'amélioration du cadre et des conditions de vie de toute la population : objectif de tout projet de développement économique et social.

La décentralisation vise donc avant tout l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations locales par la satisfaction des besoins de base en mettant en œuvre un plan de développement conçu de manière autonome et concertée, maîtrisé par des acteurs locaux, mais intégré dans un plan national. Axée sur les collectivités territoriales et centrée sur le développement local et régional, la décentralisation met l'accent sur les initiatives de la population et des acteurs locaux en partant du principe qu'une communauté est pauvre parce qu'elle n'a pas le contrôle de ses ressources naturelles, financières, humaines et matérielles.

En réalité, il s'agit d'un renversement de la vision traditionnelle qui plaçait le pouvoir central comme seul maître d'œuvre du développement économique et social du pays. La décentralisation se veut un processus par lequel une communauté obtient, par l'intermédiaire de ses institutions, un véritable contrôle sur ses ressources et assure une gestion de celles-ci par le truchement d'une concertation entre partenaires du développement local, régional et national.

La décentralisation, telle que préconisée par la Constitution de 1987, n'est pas une simple formule technico-administrative recherchant seulement une meilleure efficacité dans la gestion des services publics. Elle se veut – et s'inscrit d'emblée comme – un outil politico-administratif d'organisation sociétale et spatiale devant :

- affirmer une présence significative de l'État sur l'ensemble du territoire national par une administration de services et de proximité (recréer l'État par la base) ;
- établir la démocratie participative par l'implication de toute la population dans les grandes décisions nationales ;
- partager les responsabilités des pouvoirs de l'État entre les cinq piliers institutionnels que sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire (les trois pouvoirs traditionnels), les institutions indépendantes et les institutions territoriales décentralisées (conseil interdépartemental et collectivités territoriales : départementales, communales, de sections communales) dans le cadre du couple décentralisation-déconcentration ; - assurer le développement économique, social et culturel de la nation aux niveaux local, départemental et national. ►

## 6. CONCLUSION

Pour opérer des réformes importantes dans la gestion des affaires publiques et la culture de gestion de l'État, deux conditions s'avèrent essentielles :

- la rupture avec la « présidence omnipotente et omniprésente », en vue d'amorcer le processus de décentralisation des pouvoirs de décision et de déconcentration des services publics, afin d'offrir des services de qualité et avec célérité à la population du pays ;
- l'inculcation de la culture du service public aux agents de la fonction publique, et ce, à tous les niveaux, pour le bien-être de la population.

En ce sens, la politique doit être plus que jamais au poste de commande. ■

## BIBLIOGRAPHIE

- CANTAVE, Tony (2006). *Le projet constitutionnel de décentralisation : une co-administration et une co-gestion de la République*, Port-au-Prince, ronéo, octobre.
- CANTAVE, Tony (2010). « Reconstruction de l'État et refondation de la nation », *Revue Rencontre*, n°s 22-23, juillet.
- COMMISSION NATIONALE SUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE (CNRA) (1997). *L'administration publique haïtienne, malade du changement*, Port-au-Prince.
- COMMISSION NATIONALE SUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE (CNRA) (1998). *La réforme administrative en Haïti*, vol. 1, rapport de synthèse, Port-au-Prince, novembre.
- HOLLY, Daniel A. (2011). *De l'État en Haïti*, Paris, L'Harmattan.

**Tony Cantave** est professeur à l'Université d'État d'Haïti (UEH) et au Centre de technique et de planification économique appliquée (CTPEA). Il est aussi coordonnateur général du Groupe de recherches et d'interventions en éducation alternative (GRIEAL) et consultant indépendant. Il détient un baccalauréat en pédagogie de l'Université de Montréal, un baccalauréat spécialisé en géographie et une maîtrise en science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). [toncantave@yahoo.fr](mailto:toncantave@yahoo.fr)

## Collège Catts Pressoir



*Radio Catts Pressoir,  
La première radio  
scolaire d'Haïti*

