

Les collectivités territoriales : analyseurs du processus démocratique bloqué en Haïti

Bénédictine Paul et Charles Charleston

Résumé : Cet article analyse le cadre institutionnel et légal des collectivités territoriales en Haïti, notamment les décrets de 2006. Il montre qu'en dépit des insuffisances dont ils souffrent, ces derniers pouvaient créer les conditions d'un début de décentralisation tant économique (développement territorial) que politique (apprentissage démocratique). Rapportés au lendemain de leur publication, ces décrets, qui comportaient un certain nombre d'innovations institutionnelles, ont été mis en veilleuse. C'est pourquoi ils témoignent d'un balbutiement, mais aussi pourquoi les collectivités territoriales haïtiennes constituent un analyseur du blocage institutionnel dans le processus démocratique consacré par la Constitution de 1987.



Rezime : Nan atik sa a, otè analize kad enstitisyonèl epi legal kolektivite teritoryal yo an Ayiti, yon ekzanp, se dekrè 2006 yo. Otè a montre malgre mankman ki genyen nan dekrè 2006 yo, yo te kab kreye kondisyon pou kòmansman yon desantralizasyon ekonomik (devlopman teritoryal) kou politik (apranisay demokratik). Jou ki suiv piblikasyon dekrè sa yo, ki te genyen ladan yo anpil inovasyon sou plan enstitisyon, yo te mete yo sou kote. Se pou sa, dekrè sa yo poko janm kab pran pye. Se pou sa tou kolektivite teritoryal yo an Ayiti se yon eleman nan blokaj enstitisyonèl nan pwosesis demokratik ki parèt nan Konstitisyon 1987-la.

1. INTRODUCTION

En Haïti, l'idée de société civile organisée (et de renforcement des capacités des acteurs non étatiques) remonte à bien avant 1987. Du Code civil de 1825 à la loi du 27 décembre 1926, qui fixe l'interprétation des articles 82 et 93 de la loi du 6 octobre 1881 sur les communes et sur la distinction entre les biens de l'État et ceux de la commune respectivement, la volonté d'une décentralisation est apparue épisodiquement. Jusqu'en 1987, la commune était seule face à l'État central et centralisateur. Mais chaque fois, la mise en place d'institutions réellement démocratiques (permettant l'apprentissage et l'exercice du pouvoir populaire) a souvent été perturbée par des obstacles sociopolitiques.

La Constitution de 1987 est venue apporter une assise juridique solide au mouvement démocratique et à l'organisation de la société civile [1]. D'un seul trait, elle a multiplié par trois les collectivités territoriales (en créant la section communale, la commune et le département) et les a dotées de prérogatives majeures : personnalité morale, autonomie administrative et financière, et capacité de litige avec l'État [2]. Chaque catégorie de collectivité territoriale est aussi composée de deux organes (un conseil et une assemblée) dont la formation échappe totalement à l'État central, et la dissolution ne peut être prononcée que par un tribunal.

Toutefois, le mouvement démocratique commencé à partir de 1986 a dû attendre plusieurs années pour se traduire en institutions démocratiques opérationnelles. Les collectivités territoriales constituent un cadre particulièrement important pour la population dans la mesure où elles représentent à la fois un

lieu de dialogue, de concertation, d'apprentissage et d'exercice de la démocratie.

Depuis la publication de la Constitution du 29 mars 1987, le pays a attendu pendant près de 10 ans une loi d'application décrivant le fonctionnement des collectivités territoriales. Les gouvernements depuis cette date ont toujours été réticents à réduire la centralisation du pouvoir et évité de consentir cet effort institutionnel. C'est seulement en 2006 que le gouvernement provisoire Boniface-Latortue a publié des décrets portant sur la décentralisation et sur chaque catégorie de collectivité territoriale.

Malheureusement, cette tentative de déployer la démocratie au sein de la population a été très vite bloquée. Les décrets ont été rapidement mis en veilleuse, sans aucun acte formel ni légal. La non-application du cadre légal et institutionnel que constituent lesdits décrets apparaît dès lors comme un coup dur apporté au processus de construction démocratique en Haïti. Qu'est-ce qui motive cette non-application ?

La raison généralement évoquée pour justifier le fait de rapporter les décrets de 2006 est leur imperfection, par rapport aux règles d'élaboration de textes normatifs. Mais une analyse des aspects innovants et des limites desdits décrets montre que la vraie raison est politique. En effet, à travers les différentes assemblées (assemblée de la section communale, assemblée communale, assemblée départementale), les collectivités territoriales seraient un véritable contre-pouvoir face à l'État central. Ce qui a soulevé vraisemblablement une crainte de ce dernier. Nous avançons également que la non-application de ces décrets a des conséquences éreintantes sur le développement territorial.

Dès lors, nous montrons que le discours actuel sur la décentralisation, non accompagné d'un cadre institutionnel précis, demeure une politique de deux poids, deux mesures que seul le législateur peut corriger en adoptant une démarche volontariste. Bien entendu, une telle démarche suppose un Parlement productif, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent.

2. QUELQUES ASPECTS INNOVANTS DES DÉCRETS DE 2006

Les décrets de 2006 sur la décentralisation et les collectivités territoriales sont au nombre de cinq. Trois correspondent aux trois types de collectivités territoriales et les deux autres fixent d'une part les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics, et, d'autre part, le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes, dans la perspective de la fourniture adéquate des services publics à la population, du développement local et de la démocratie participative. Ces décrets ont pour vertu de

compléter les lois de 1996 et de pallier le vide légal souligné deux ans plus tôt par Fritz Deshommes [2].

Ensemble, ils comportent des innovations institutionnelles considérables. Nous entendons ici par innovations institutionnelles des règles et mécanismes institutionnels novateurs dont l'accumulation constitue un actif (le capital institutionnel) utile au développement [3]. Il y est créé des architectures institutionnelles ainsi que diverses règles du jeu démocratique. Si elles étaient améliorées et appliquées, même le Parlement serait d'une autre teneur, tant l'apprentissage démocratique aurait été effectué à la base et les comportements citoyens (« citoyen » entendu comme « individu ayant incorporé des droits et des devoirs ») seraient diffusés au sein de la population.

Sans considération profonde des innovations qu'ils comportaient, ces décrets ont été mis en veilleuse. Le Tableau 1 ci-après reprend et présente certaines des innovations institutionnelles portées par trois de ces décrets. Les décrets portant sur l'organisation et le fonctionnement des communes et des départements comportent des innovations similaires ou déjà citées dans les trois qui sont mentionnées dans le tableau.

Tableau 1 Quelques innovations institutionnelles contenues dans les décrets de 2006

DÉCRETS	OBJET	INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES	REMARQUES (ASPECTS INNOVANTS)
Décret du 1 ^{er} février 2006	Fixer les principes fondamentaux de gestion des emplois de la fonction publique territoriale et de ses établissements publics	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation de la fonction publique territoriale au même titre que la fonction publique centrale • Organisation de l'emploi au niveau territorial de manière permanente à travers les fonctionnaires territoriaux • Création du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) • Création de l'Institut national de l'administration territoriale (INAT) • Création de Centres de gestion régionaux de la fonction publique territoriale (CGR/FPT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Véritable cadre opérationnel pour la décentralisation • Création des conditions de la continuité de l'administration territoriale • Le CSFPT, un vis-à-vis entre la fonction publique territoriale et l'État central • L'INAT, un établissement de formation et de mise à niveau des cadres et élus territoriaux • Les CGR, responsables du recrutement pour les collectivités territoriales
1 ^{er} février 2006	Fixer le cadre général de la décentralisation, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes	<ul style="list-style-type: none"> • Clarification des principes de la décentralisation • Obligation de déconcentrer les services de l'État • Consécration de l'autonomie des collectivités territoriales • Création des différents organes et instances participatives de développement • Précision des jeux de pouvoir 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition de la décentralisation (art. 2) • Insistance sur les transferts de compétences • Mise en place d'instances de développement territorial • Apprentissage démocratique facilité • Clarification du rôle de chaque pouvoir et encadrement des interactions
Décret du 1 ^{er} février 2006	Fixer l'organisation et le fonctionnement des sections communales	<ul style="list-style-type: none"> • Précision et complément de la loi de 1996 • Précision de la durée des mandats (quatre ans avec rééligibilité indéfinie) • Précision des conditions d'éligibilité • Création de l'Assemblée de la section communale (ASEC) • Création du Conseil de développement de la section communale (CDSC) • Autorisation de relations intercollectivités 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la capacité des sections communales • Éligibilité des analphabètes limitée aux ASEC (lieu de participation citoyenne) • Cycle d'étude fondamental (9^e A. F.) achevé, au minimum • Facilité de réaliser des ouvrages et activités à frais communs (art. 114)

Notre propos n'est pas de défendre les décrets de 2006. Ils présentent de toute évidence des imperfections. Mais le changement institutionnel est, selon Douglas Cecil North [4], un processus long mais continu. Aussi, il apparaîtrait plus productif et volontariste de les améliorer (par amendements successifs) que de les mettre en veilleuse. Ce qui constitue un acte illégal, si ce n'est anti-institutionnel.

À titre d'exemple, le système d'archivage institué dans l'article 58 du décret du 14 juin 2006, fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes, est une innovation pouvant servir de base à la bonne gouvernance territoriale. Cet article prévoit la création des instances participatives non partisans formées des autorités locales et des représentants de la société civile locale régulièrement enregistrés dans les archives du conseil de la collectivité. Le but est dans ce cas de favoriser le développement territorial et la démocratie participative.

Enfin, la création des mécanismes de résolution de conflits par le dialogue et la négociation interne au sein des organes constitue un premier niveau de résolution des divergences qui existent en permanence au sein des institutions et organismes publics.

La section suivante analyse quelques limites couramment évoquées en justification de la non-application de ces décrets.

3. LES LIMITES À L'APPLICATION DES DÉCRETS DE 2006

Depuis le vote de la Constitution de 1987, des discussions existent sur les collectivités territoriales. Le professeur Fritz Deshommes rapporte par exemple un débat sur le statut de la section communale [2]. Alors que celle-ci ramène l'exercice du pouvoir au plus près de la population, il existe encore une tendance à minimiser ses capacités, même après la publication de la loi du 4 avril 1996 qui lui a reconnu les mêmes prérogatives qu'aux autres collectivités.

En fait, parmi les raisons couramment avancées en appui à la non-application des décrets de 2006, il y a en particulier le coût onéreux de leur mise en application. Évidemment, pour un pays pauvre dont le développement est en grande partie financé par l'aide internationale, il est naturel, voire facile, d'avancer l'argument du coût en objection à la création de nouveaux mécanismes organisationnels.

Ce qui n'est cependant pas considéré dans l'analyse du coût de fonctionnement des entités organisationnelles que comportent les décrets de 2006, c'est leur capacité à générer des revenus autonomes soit par des prélèvements légaux ou par une démarche d'entrepreneuriat public territorial [5, 6]. Dans le Tableau 2, nous présentons des arguments de limites et leurs faiblesses.

Ces décrets qui, à vrai dire, auraient dû être des lois pourraient en effet être transformés par le Parlement. Malheureusement, les députés et sénateurs élus dans les collectivités territoriales

n'ont jusqu'à présent pas vu la nécessité de se pencher sur ces textes, ce qui laisse libre cours à des spéculations. Or, il s'agissait en réalité d'un engagement de la société envers un développement participatif et inclusif à l'échelle des territoires. C'est pourquoi les enjeux et les défis de la réforme institutionnelle dans les collectivités territoriales demeurent inchangés. Car la décentralisation effective, telle que prévue dans le préambule de la Constitution de 1987, n'est pas encore la motivation réelle des différents gouvernements.

Enfin, il est curieux que les détracteurs (non déclarés) de ces décrets n'aient cependant pas d'objection au fait que ces textes sont partiellement appliqués. En effet, un certain nombre d'attributions accordées par ces décrets aux élus territoriaux sont ordinairement mises en application. Par exemple, les rôles assignés aux délégués et vice-délégués à l'article 63 du décret sur la décentralisation sont bien rendus effectifs.

De même, il est étrange que le FGDCT soit géré pratiquement de manière unilatérale par le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT), sans transparence pour les élus des collectivités territoriales – celles-ci n'ayant jamais pu mettre en place le conseil interdépartemental prévu dans les décrets. Or, la loi du 18 juin 1996 ayant créé le FGDCT a prévu pour sa gestion une commission de 11 membres au sein de laquelle le MICT est simplement représenté (art. 3).

Bien entendu, il est tout à fait compréhensible que les conditions de préparation et de publication desdits décrets n'aient pas fait l'objet de consensus suffisant. Car à l'époque, il s'agit d'un gouvernement provisoire avec une mission très chargée, avec en particulier celle d'organiser des élections à tous les niveaux de l'État. Ainsi, les dispositions de ces décrets relatives au transfert des compétences de l'État central vers les collectivités territoriales n'ont pas bénéficié de l'accord ni de discussions préalables entre les pouvoirs.

4. CONCLUSION

L'institutionnalisation et la dynamisation des collectivités territoriales issues du mouvement démocratique post-1986 portaient en elles-mêmes la base d'un développement territorial fondé sur la décentralisation et la participation. Les analystes admettent facilement le fait que les collectivités territoriales sont le lieu privilégié pour l'apprentissage et l'exercice de la démocratie. Cependant, à la fin de notre analyse sur les décrets de 2006, nous pouvons conclure que les collectivités territoriales haïtiennes peuvent être considérées comme un analyseur du blocage de la construction démocratique issu de ce mouvement. En effet, contrairement à la démarche plus ou moins aboutie de la révision du statut général de la fonction publique centrale, au niveau territorial, le processus demeure tellement partiel qu'il pourrait être considéré comme étant bloqué. Presque trois décennies après ce mouvement, la fonction publique territoriale demeure un rêve, et la motivation de la non-application du cadre légal de la décentralisation est politique. Le pouvoir central hésite à partager les ressources financières et le pouvoir avec les collectivités

Tableau 2 Principales limites des décrets de 2006 et leurs faiblesses

LIMITES	ARGUMENTS
Coût onéreux des entités (INAT, CSFPT) à créer	Certaines entités (comme les assemblées) n'entraînent que des coûts ponctuels, à chaque réunion.
	D'autres entités fonctionnent essentiellement sur la base de la participation citoyenne (donc bénévole).
	Les décrets comportent des articles sur les recettes des collectivités, et celles-ci peuvent recourir à des emprunts.
	La loi du 20 août 1996 sur les contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT créé par la loi du 18 juin 1996) prévoit un complément de recettes (art. 4) pour couvrir les charges de fonctionnement des différents organes des collectivités territoriales.
Problème de légistique et de constitutionnalité	L'héritage des textes sur les collectivités remonte à la colonie de Saint-Domingue, avec les « paroisses » comme ancêtres des communes actuelles.
Inexistence de textes d'application des différents conseils créés par les décrets	D'autres décrets pourraient venir préciser et compléter ces décrets qui constituent un début de processus institutionnel non négligeable.
Exigences de scolarité pour l'éligibilité aux différentes collectivités territoriales	Le mécanisme d'éducation primaire est déjà mis sous la responsabilité de la commune.
	Les décrets prévoient la création d'un institut de formation à l'administration territoriale (INAT).
	Les assemblées sont des lieux d'apprentissage démocratique et de diffusion de savoir.
Manque de précision dans les attributions des nouvelles entités à créer	Ces insuffisances peuvent être palliées par des efforts peu importants si une réelle motivation politique se manifeste en faveur de la décentralisation.

territoriales qu'il maintient d'ailleurs sous tutelle. Le pouvoir législatif, quoiqu'issu des collectivités, pour s'assurer du prélèvement de sa rente financière auprès du pouvoir central, ne traduit pas en lois les souhaits de renforcement des collectivités territoriales.

Alors que les différents gouvernements de ces dernières années développent un discours prodémocratique et développemental, leurs actions associent peu ou rarement les instances issues des collectivités territoriales. Le *Recueil de textes normatifs « annotés » entourant l'action locale* publié en 2011 par le MICT et USAID/LOKAL [7] ne fait aucune mention de ces décrets. Le *Programme-cadre de réforme de l'État: Réforme administrative et décentralisation* – Octobre 2012-Septembre 2017 [8] prévoit une révision et un vote de ces différents décrets, sans une association réelle des collectivités territoriales.

Pourtant, l'architecture institutionnelle portée par les seuls décrets de 2006 comportait les mécanismes nécessaires pour faire fonctionner Haïti comme un État de droit – comme les autorités étatiques continuent à le répéter – où les citoyens urbains comme ruraux auraient chacun à exercer un droit non discriminatoire au pouvoir. Justement, il reste à se demander si ce n'est pas par souci de ne pas partager le pouvoir que ces décrets ont été rapportés. Car un nombre important de dispositions envisagées dans ces derniers étaient déjà prévues dans l'arrêté de 1980 (non abrogé en ce qui est conforme à ces décrets)

et dans la Constitution. C'est le cas par exemple du mécanisme de nomination des juges, de la constitution du conseil interdépartemental, etc. Autrement dit, loin d'être inconstitutionnels, ces décrets auraient pu être considérés comme des modalités pratiques mais perfectibles de la Constitution de 1987.

Dès lors, l'argumentation fondée sur les difficultés d'application desdits décrets est insuffisante puisque le législateur ne les a pas condamnés à l'inapplication définitive. D'ailleurs, l'amendement récent de la Constitution ne les a pas affectés. C'est pourquoi, si l'on admet que ces décrets souffraient d'insuffisance limitant leur application immédiate comme justification pour les rapporter, on est en droit de remettre en cause cette justification dans la mesure où, depuis presque 10 ans, aucun effort n'a été consenti pour combler les insuffisances observées. Dès lors, il est aussi possible de se demander s'il ne s'agissait pas d'un prétexte pour jeter le bébé avec l'eau du bain. Le bon sens recommanderait de sauver le plus important, c'est-à-dire le bébé, dans notre cas, une nouvelle organisation des collectivités territoriales comme espace démocratique et de développement économique territorial. C'est pour cette raison qu'il serait intéressant d'approfondir l'analyse afin de comprendre les conséquences socioéconomiques du blocage de ce processus. Les spécialistes des collectivités territoriales et du développement territorial soulignent en général que le développement territorial est à la base du développement économique des nations [9, 10]. ■

BIBLIOGRAPHIE

- 1 SCHULLER, Mark (2007). « Seeing Like a Failed NGO: Globalization's Impacts on State and Civil Society in Haiti », *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 30, n° 1, p. 67-89.
- 2 DESHOMMES, Fritz (2004). *Décentralisation et collectivités territoriales en Haïti: Un état des lieux*, Port-au-Prince, Éditions Cahiers Universitaires (Cahier n° 1), 134 p.
- 3 PAUL, Bénédicte (2012a). « Le changement institutionnel en Haïti, les véritables enjeux », *Recherche, Études et Développement*, vol. 5, n° 1, p. 27-33.
- 4 NORTH, Douglass Cecil (2005). *Le processus du développement économique*, Paris, Éditions d'Organisations, 237 p.
- 5 PAUL, Bénédicte (2012b). « Comment sortir Haïti de la dépendance vis-à-vis de l'aide internationale? – Une proposition de stratégie basée sur l'entrepreneuriat innovant », *Haïti Perspectives*, vol. 1, n° 1, p. 37-43.
- 6 PAUL, Bénédicte (2014). « Pouvoir public territorial et développement de l'entrepreneuriat : rôle central du volontarisme dans la démarche d'attractivité économique des territoires », Communication présentée au 51^e Colloque international de l'Association de sciences régionales de langue française (AS-RDLF): « Métropolisation, cohérence et performances: Quels futurs pour nos territoires », Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Paris, du 7 au 9 juillet 2014.
- 7 MICT (2011). *Recueil de textes normatifs « annotés » entourant l'action locale*, Port-au-Prince, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales/USAID LOKAL, 648 p.
- 8 PRIMATURE/OMRH (2013). *Programme-cadre de réforme de l'État: Réforme administrative et décentralisation* – Octobre 2012-Septembre 2017, Port-au-Prince, Office de management des ressources humaines (OMRH), Primature, République d'Haïti, 113 p.
- 9 DEMAZIERE, Christophe (2009). « Le développement économique local », dans Bonnard, Maryvone (coord.), *Les collectivités territoriales*, Paris, La documentation française, p. 143-151.
- 10 PRIVERT, Jocelerme (2008). *Décentralisation et collectivités territoriales (Contraintes, enjeux et défis)*, Québec, Le Béréen.

Bénédicte Paul est enseignant-chercheur en économie et en gestion, et membre du Centre de recherche en gestion et en économie du développement (CREGED) à l'Université Quisqueya. Il est chercheur associé au LASEJ/FDSE/UEH, à l'UMR ART-Dev et au CEREGMIA. Ses recherches actuelles portent sur le changement institutionnel en Haïti, les comportements économiques et sociaux, en particulier ceux d'entrepreneuriat et d'innovation. benedicte.paul@univ.edu.ht

Charles Charleston est licencié en droit et maître en sciences sociales. Il est actuellement doctorant et chargé de cours à l'Université Quisqueya (uniQ) où il enseigne les droits des sociétés à la Faculté de sciences économiques et administratives de l'uniQ. Il est également membre du Centre de recherche en gestion et en économie du développement (CREGED). charles.charleston@univ.edu.ht



**MAISON
HENRI DESCHAMPS**
Les Entreprises Deschamps-Frisch S.A.