

L'échec de la gouvernance locale dans l'Haïti post-1986¹

Emerick Céus

Résumé : *Après la chute de la dictature trentenaire des Duvalier en 1986, la Constitution de 1987 ouvrait normativement la voie à une dynamique de décentralisation. L'instabilité politique que le pays a connue depuis l'adoption de cette nouvelle charte fondamentale a empêché la mise en œuvre et la réussite de la décentralisation. Il faut toutefois dire que cet échec est à mettre surtout sur le compte de la gouvernance locale. L'observation empirique montre effectivement que la gestion des collectivités territoriales haïtiennes, notamment celle de la Section communale assurée par les CASEC et ASEC, manque grandement d'efficacité. Ce dysfonctionnement dérive aussi bien du déficit d'éducation et de connaissance de la législation s'y référant des élus locaux, que de l'isolement administratif et politique de cette collectivité territoriale.*



Rezime : *Aprè diktati Divalye yo, ki te dire trant an sou pouvwa a, te rache manyòk li an 1986, Konstitisyon 1987 la te louvri lavwa pou yon bon jan desantralizasyon. Dezòd ki te gen nan peyi a, imedyatman apre adopsyon Konstitisyon an, te anpeche Leta aplike bèl prensip nòmatif desantralizasyon an. Nou dwe di tou, echèk sa a soti nan enkonpetans moun ki eli nan divès rejyon yo. Yon obsèvasyon anpirik montre tout bon, jesyon kolektivite teritoryal yo an Ayiti, espesyalman jesyon Seksyon kominal yo ki sou kont CASEC epi ASEC yo manke anpil nan efikasite yo. Move fonksyonman sa a parèt, paske moun yo pa genyen yon bon konesans ak edikasyon sou lwa ki an rapò ak moun ki eli nan rejyon an. Move fonksyonman seksyon kominal yo rive tou, paske kolektivite teritoryal la izole sou plan administratif ak sou plan politik.*

1. INTRODUCTION

Les collectivités territoriales en Haïti, en tant que structures administratives locales, sont directement liées au projet de décentralisation prôné par la Constitution de 1987. Depuis la chute de la dictature trentenaire des Duvalier le 7 février 1986, le concept de décentralisation est très présent dans le jeu politique. Il implique un transfert de compétences permettant à la population locale de bénéficier des services de proximité. La décentralisation réfère aux pouvoirs locaux et à la capacité de prise de décision au niveau local, tout en tenant compte des attributs régaliens de l'État, à savoir les paliers de pouvoir, de prise de décision, et les affaires propres à chaque palier de pouvoir. Elle est un mode d'aménagement du pouvoir au sein de l'État.

Nous tâcherons dans cet article de dégager une compréhension des facteurs qui expliquent que la plupart des élus locaux (ASEC et CASC) ne parviennent pas à remplir pleinement et convenablement leurs attributions. En nous basant sur leur importance dans le processus du changement et d'innovation des collectivités territoriales, nous construirons notre démarche sur la relation entre le degré de formation des élus locaux et le statut qui leur échoit, puis examinerons son impact sur la gouvernance locale dans l'Haïti post-1986. Par la suite, nous proposerons une stratégie rationnelle corrective de ce qui représente à nos yeux un réel handicap.

1. Cet article est tiré du mémoire de licence en sociologie de l'auteur, présenté à la Faculté des sciences humaines de l'Université d'État d'Haïti et réalisé sous la direction du professeur Fritz Dorvilier.

Notre réflexion s'organise en deux grandes parties. La première fait l'objet de l'historique de la section communale comme collectivité territoriale et des attributions des élus. Dans un second temps, notre analyse porte sur la situation de la gouvernance locale dans le pays, particulièrement dans les collectivités territoriales de la section communale, pour la plupart, et sur la lourde tâche du conseil d'administration de section communale (CASEC) et de l'ASEC dans cette dynamique. Nous concluons sur l'échec constaté de la gouvernance locale dans le contexte de l'après-1986.

2. LA SECTION COMMUNALE : GENÈSE, DÉFINITION ET ATTRIBUTIONS

Le concept de section communale remplace celui de section rurale dans la Constitution de 1987. La section communale a à sa tête un conseil et une assemblée remplaçant le « chef section » tout-puissant et les grands chefs *makout* du régime des Duvalier, qui contrôlaient les différents coins du territoire. Cela avait pour but de tourner le dos à la dictature, à l'autoritarisme et au pouvoir centralisé. Elle constitue une personnalité morale avec toutes les prérogatives qui y sont rattachées : autonomie administrative et financière, droit d'ester et de représenter en justice, et d'autres.

La section communale est le premier lieu *non familial* de regroupement d'individus appelés à gérer leur convivialité. Elle est donc la médiation première et essentielle entre le citoyen et la nation [1]. La collectivité territoriale de la section communale,

comme entité administrative, a été créée pour combler un vide institutionnel constaté depuis toujours par l'administration de la section dite rurale par un chef de section aidé de ses adjoints, le plus souvent analphabètes, ce qui en fait un militaire en activité de service dépendant directement du commandant de district militaire de la commune ou de l'arrondissement [2].

La Constitution haïtienne de 1987 présente, dans un souci de découpage territorial et administratif, trois niveaux de collectivités territoriales que sont la section communale, la commune et le département (article 61). Notre réflexion porte sur la collectivité territoriale de la section communale et notre curiosité va vers la lourde responsabilité du conseil et de l'assemblée élus, puis sur la capacité des gens à la tête de ces structures à se positionner et à donner le ton. La section communale se définit, se caractérise et se présente aux articles 62, 63, 64, 65 de la charte fondamentale. Notre analyse prend en compte plus particulièrement non pas les collectivités territoriales comme découpage territorial, mais leurs administrations.

Les collectivités territoriales, telles qu'elles sont définies par la Commission nationale à la réforme administrative (CNRA), sont des institutions politico-administratives territoriales décentralisées dans l'État unitaire décentralisé d'Haïti. Ce sont des divisions territoriales décentralisées autonomes, d'essence participative, concourant à l'exécution des politiques d'aménagement du territoire et à la gestion des affaires publiques. Elles constituent le cadre de mobilisation et de participation de leur population en vue de promouvoir le progrès social, économique et culturel. Elles détiennent des compétences qui sont attribuées par la Constitution et par la loi. Elles sont caractérisées par un ensemble d'éléments :

- une dénomination, une population et une superficie bien délimitée du territoire national ;
- un conseil et une assemblée élus ;
- une administration propre et une instance pour la canalisation de la participation des citoyens ;
- des ressources propres, « des affaires propres » ;
- des vocations et des compétences spécifiques octroyées par la Constitution et par la loi ;
- la personnalité morale, l'autonomie administrative et financière, la libre administration.

Les collectivités territoriales ont également à leur charge la conception, la programmation et la mise en œuvre ou la réalisation des projets ou des actions de développement économique, social, éducatif, culturel et territorial. Cela vise le renforcement des pouvoirs des acteurs locaux en vue d'assurer un meilleur équilibre des politiques de développement sur l'ensemble du territoire, en tenant compte des besoins de la population pour une amélioration effective de leur niveau de vie.

Les attributions de l'assemblée de la section communale sont présentées aux articles 10 et 11, chapitre II, section I, de la loi du 28 mars 1996 (publiée dans le journal officiel de la République, *Le Moniteur*, le 4 avril 1996). Son mode de fonctionnement est retracé dans l'article 12. Quant au conseil d'administration de la section communale, ses attributions et son mode de fonctionnement sont déterminés aux articles 19 à 24 de la même loi. Cette loi s'inscrit dans le projet d'une transformation réelle et profonde de l'action publique locale (à l'échelle des territoires des sections communales).

De 1987 à nos jours, les collectivités territoriales n'évoluent pas réellement dans le sens prescrit. Leurs administrations font face à des contraintes énormes, tel le manque de ressources financières, matérielles, humaines, d'information et de formation. Tout cela entrave leur mission et pousse le fonctionnement des collectivités territoriales, des sections communales en particulier, à l'amateurisme, à l'improvisation, à la médiocrité et à l'incompétence.

3. LA GOUVERNANCE LOCALE EN HAÏTI

L'élection du 16 juin 1995 avait entre autres objectifs de dynamiser et de rendre efficaces nos institutions, d'élaborer de nouvelles lois et de mettre le pays sur les rails du progrès. Pour l'équipe du CRESFED, la réalisation de ces élections a représenté un pas dans la construction des collectivités territoriales. Elle a conduit à l'élection de 563 CASEC. De là, nous reconnaissons que c'était une stratégie allant du local vers le national, soit de recréer l'État par le bas, dans un sens. Dans cette perspective est née la loi-cadre sur l'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale de la section communale.

Les sous-instances *légalés légitimes*, en l'occurrence les pouvoirs locaux (ASEC et CASEC) ont un rôle prépondérant dans le projet de décentralisation, de gouvernance décentralisée du pays. Toutefois, les acteurs formant ces structures doivent être aptes à remplir leur mission. L'exercice de l'ensemble des attributions requiert, pour les élus, l'acquisition antérieure de savoirs et d'aptitudes – savoirs scolaires, connaissances formelles et savoir-faire – nécessaires pour remplir réellement et convenablement leur rôle.

L'absence de moyens, de sources propres de revenus fait partie de l'énormité des contraintes auxquelles font face ces responsables au moment d'assumer l'ensemble de leurs responsabilités. Ils n'ont pas de budget de fonctionnement. Ils n'ont que leur salaire comme moyens financiers. S'il est vrai qu'on accorde une petite part du budget de la République aux communes, en plus du marchandage qui se fait autour, rien n'est dit ou décidé pour les sections communales.

La compétence au service de la gouvernance locale découle selon nous de la capacité des élus locaux, notamment dans les sections communales, d'exercer la compétence légale que leur

octroient la Constitution et la loi réglementant leur fonction. Par conséquent, outre la production ou la construction de compétences, de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être, il s'agit ici de l'aptitude des élus à être à la hauteur de leurs responsabilités. Parce qu'en plus de rédiger des lois ou de rendre opérationnel le principe constitutionnel à l'aide d'instruments légaux et de décisions administratives, on doit tenir compte de la capacité des personnes qui vont être responsables de les exécuter, de les faire fonctionner ou plus concrètement de les mettre en œuvre.

Dans la plupart des territoires des sections communales, la majorité des gens n'arrivent pas à répondre à leurs besoins les plus essentiels. Ils sont livrés à eux-mêmes, sans un leadership éclairé, *compétent*, *capable* de conduire avec perspicacité le destin (le projet de développement) de leur communauté. Par «compétent» et «capable», nous entendons des gens ayant une formation générale ou technique acceptable qui soit compatible avec leurs tâches, leurs attributions. Si cela ne s'avère pas suffisant pour définir la compétence ou la capacité, sur la base d'un diplôme ou de connaissances, nous pensons en revanche que cela est nécessaire. Et la qualification répond pour nous à des savoirs formels. Pour Daniel Villavicencio, il s'agit des connaissances acquises lors du passage de l'individu dans le système institutionnalisé d'apprentissage, soit l'école ou la formation professionnelle [3].

La gestion des risques naturels est l'un des obstacles majeurs auxquels les habitants des sections communales font face. C'est le «mal commun» que doit gérer la population, et il requiert une gestion spécifique et des attentions collectives dont l'organisation relève du management public.

Le risque auquel nous faisons référence ici est bien évidemment le risque de pluies torrentielles, de glissements de terrain, d'éboulements et d'inondations qui provoquent sans cesse des dégâts énormes. La longue période de sécheresse est également un facteur de risque pour les habitants. Nous constatons qu'il y a une incapacité des responsables à mobiliser des compétences techniques pouvant apporter des solutions réelles, à prendre des mesures d'urgence et de sauvegarde de la population contre la force dévastatrice des éléments naturels. Face aux risques et aux désastres, le territoire demeure vulnérable.

Les principales activités des habitants sont parfois exposées à de grands dangers, au risque de tout perdre dans les champs, soit à cause d'une sécheresse ou d'une inondation. Or, au paragraphe 16 de l'article 19 de la loi-cadre, on fait l'obligation à ces élus d'*«aider à la protection civile en cas de désastre naturel et prendre toute mesure d'urgence dans les cas exceptionnels en attendant l'intervention des pouvoirs régionaux ou du pouvoir central²»*. Cependant, la réalité ne reflète pas cette loi. Les élus

2. Loi du 28 mars 1996 publiée dans le journal officiel de la République, Le Moniteur, le 4 avril 1996.

locaux ne démontrent pas un leadership capable, engagé et responsable.

En fait, ils se sont révélés incapables de remplir leur mission de propulser le développement de leur territoire et d'assurer une gouvernance efficace (satisfaire à l'ensemble des exigences de leur fonction). L'absence d'autonomie, de politiques publiques, d'effectivité de la décentralisation ou d'une politique de décentralisation réussie, comme celle envisagée, découle, selon notre compréhension, du manque d'initiative des élus locaux.

Si la décentralisation, notamment la décentralisation politico-administrative, est considérée comme une condition nécessaire au développement des initiatives locales visant à dynamiser le tissu social local, la réalité des sections communales n'a pas traduit cette démarche proposée avec la Constitution de 1987 et la loi-cadre du 28 mars 1996. La recherche d'un nouveau mode d'organisation territoriale, d'une autre forme d'organisation des sections communales, d'une conception moderne du management local à travers un autre mode de gestion et d'administration prenant en compte la question de l'autonomie relative des processus locaux de développement n'arrive pas encore à se matérialiser. Dans le cadre légal existant, on fait des élus locaux des acteurs prépondérants, une avant-garde de ce processus; mais le grand défi demeure le manque de compétences et de capacités tant intellectuelles que techniques et managériales de ces élus pour satisfaire aux exigences de leur poste.

Il leur revient de manier les leviers de commande de l'avenir collectif de la section communale et d'être les garants de la mise en œuvre de certaines décisions collectives. Ils ont l'obligation de s'acquitter de leurs devoirs (satisfaire à l'ensemble de leurs attributions), de jouer leur rôle, conformément à leur mandat. C'est à eux qu'incombe l'organisation et le management de la section, c'est-à-dire l'effectivité de la forme de gouvernance locale décrite après 1986.

La Constitution de 1987 consacre l'autonomie des collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'elles ont la capacité de prendre des décisions conformes à leur réalité économique, sociale, politique et culturelle. Laquelle autonomie est exercée dans le cadre de la Constitution et de la loi: l'article 66 pour la commune et l'article 77 pour le département. Entre temps, rien n'a été dit pour les sections communales. Cependant, la loi-cadre sur le fonctionnement et l'organisation de celles-ci précise le cadre de leur autonomie.

Or, en tant qu'acteurs clés des dynamiques ascendantes de gouvernance et dépositaires légitimes du pouvoir de décision, au niveau local, notamment celui des sections communales, les responsables (élus) (CASEC et ASEC) n'arrivent pas à remplir leurs responsabilités – et ne montrent pas de capacité à le faire de manière efficace. Cela a fragilisé tout le processus, parce qu'ils ont en quelque sorte le statut d'avant-garde, constituant le premier maillon de la chaîne de gouvernance nationale. Est-ce la volonté qui leur manque? Nous répondons par la négative.

La déliquescence de la situation économique et sociale dans les sections communales résulte du fait qu'ils n'ont pas su accomplir leurs tâches.

La définition des attributions des élus locaux (ASEC et CASEC) répond à une forme de « gouverne », de régulation des affaires publiques au niveau local. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une politique publique locale visant à répondre plus efficacement aux besoins et aux problèmes des sections communales. Globalement, le problème à résoudre dès lors était de donner aux habitants des sous-espaces sociaux locaux (les sections communales) l'accès aux services publics, d'assurer leur intégration et de donner la garantie d'une redéfinition de l'État, en passant par la base, suivant la stratégie du local au national. Au niveau local, les mesures à prendre se retrouvent dans les attributions assignées aux élus locaux. L'implantation de ces mesures incombe principalement aux élus. Néanmoins, la capacité de ces élus à mettre en œuvre des politiques publiques ou des politiques locales préalablement définies demeure incertaine.

Durant la période de la dictature des Duvalier, la conjoncture ne donne pas matière à parler de politiques publiques locales. Le dénommé « chef section » jouait le rôle de relais appliqué du pouvoir central, tout en assurant la surveillance, l'intimidation et la répression. Avec la chute de la dictature en 1986, la Constitution de 1987 ouvre ou prépare la voie à l'existence ou à l'émergence de politiques publiques locales, dans le cadre d'une décentralisation effective. La première grande manifestation vers la quête véritable de ces politiques a vu le jour en 1996, avec le vote et la publication de la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales de la section communale. La mise en œuvre des politiques publiques locales au niveau de la section est avant tout la responsabilité des sous-structures politico-administratives locales (CASEC et ASEC). Dans cette dynamique, chaque collectivité locale (la section communale dirigée par le CASEC et l'ASEC), en tant qu'institution publique, a la responsabilité de diriger à travers ce « champ » ou dans cette sphère particulière les affaires qui lui sont propres.

Les élus (ASEC et CASEC) sont au cœur de tout ce qui constitue la vie, l'organisation et le fonctionnement de la section ainsi que des politiques à mettre en œuvre. Ils sont des agents de développement qui ont pour rôle d'aider la population de leur section à se conscientiser, à établir des consensus et à s'intégrer dans son milieu. Ils sont des organisateurs, des médiateurs et des leaders des opérations. Leurs attributions sont largement définies dans le cas sur lequel se centre notre réflexion.

À un certain égard, les sections communales sont largement dépendantes. Très souvent, lorsqu'il s'agit de construire une école, de concevoir et de réaliser un projet de conservation de sol, de construire un barrage ou de procéder à un curage devant protéger une communauté contre une rivière qui, à chaque averse, charrie d'énormes débris tant matériels qu'humains (vie humaine, jardin, bétail, etc.), ce sont les autorités centrales qui

s'en chargent, et ce, toujours avec le plus grand retard. Pourtant, les dirigeants ou les décideurs publics sont toujours là pour déplorer l'ampleur des dégâts. L'un des plus grands problèmes des dirigeants locaux, c'est l'absence palpable de moyens et de capacités pour gérer les risques sur leurs territoires, lors des saisons des pluies, des saisons cycloniques, avec les rivières en crue, les glissements de terrain, les chutes de blocs rocheux et autres.

De plus, nous sommes d'avis que les élus sont très limités, en raison d'une carence de savoirs ou de leur très faible niveau intellectuel. Nous retenons qu'ils n'ont en général même pas pris connaissance de la loi dans laquelle leurs tâches sont définies. En plus de tout cela, le manque de moyens économiques et financiers, de sources propres de revenus et la perte d'importance que subissent les pouvoirs locaux constituent un autre obstacle. Mais notre grande préoccupation demeure la capacité de l'administration de la section à créer des conditions pour utiliser efficacement des ressources.

Cette réalité que nous observons à grande échelle constitue un handicap majeur à une décentralisation effective, puis ne donne pas la garantie d'un réel processus dynamique de développement local comme envisagé par la Constitution et la loi-cadre. Les conditions particulièrement difficiles, alarmantes même, dans les territoires des sections communales, résident dans le fait que les élus ne sont pas aptes à répondre à leurs attributions. Cela met à mal le processus de gouvernance locale et affecte l'ensemble de la gouvernance du pays, en ce sens que les structures politico-administratives locales ne sont pas des ensembles isolés, mais une partie intégrante de la structure politico-administrative dans sa totalité. Les élus n'arrivent pas à assurer l'implication, la coordination de l'ensemble des acteurs de leur section dans cette forme de management participatif des affaires publiques locales que nous avons décrite.

4. CONCLUSION

En définitive, nous reconnaissons que les dirigeants locaux n'ignorent pas les problèmes fondamentaux et les besoins réels du territoire qu'ils gouvernent. Toutefois, ils sont carrément impuissants devant les difficultés et les contraintes qui affligent leur communauté. Car leur volonté et leurs bonnes intentions ne leur suffisent pas pour remplir leurs tâches et travailler à l'émancipation de leur communauté. Il leur faut de l'encadrement, une formation technique et politique. Selon nous, tout redressement de cette situation doit passer par le respect de ces exigences fondamentales, à savoir des prérequis intellectuels, des compétences scolaires et techniques/managériales pour les candidats aux postes, puis la création d'un cadre ou d'une structure (d'appui ou administrative) permanente pour les sections communales.

Compte tenu de la tâche que la loi impose aux élus locaux, ces derniers doivent avoir des connaissances (des savoirs, des prérequis intellectuels), des savoir-faire, de la créativité et de

l'expertise. Fort de cette observation, nous suggérons la stratégie d'une politique publique en matière électorale, pour un aménagement rationnel de la gouvernance locale dans le pays. Il faudrait mettre des clauses dans les lois électorales, exigeant que les candidats aient reçu une instruction respectable, dans le but de favoriser l'accès des gens les plus aptes et de s'assurer que les futurs élus aient les compétences nécessaires pour exercer leur fonction.

Nous proposons, entre autres, la création d'une structure intégrée siégeant dans la commune, composée d'un représentant de chaque section communale et du centre-ville. Il s'agirait de personnes compétentes, recrutées sur la base de leur formation, originaires de la zone qu'elles seront appelées à représenter ou y ayant vécu. Elles auront pour tâche de travailler de concert avec

les élus, pour penser, planifier et mettre en œuvre le développement de la commune et de ses sections communales, puis d'aider les élus à répondre de l'ensemble de leurs attributions. De plus, nous recommandons la création d'une structure administrative territoriale permanente, dans chaque section, qui aurait pour mandat l'organisation de son noyau administratif. ■

BIBLIOGRAPHIE

- 1 DANROC, Gilles (1996). « La décentralisation alternative ou la section communale laboratoire de la démocratie », *HSI: État de droit et décentralisation*, Port-au-Prince, HSI.
- 2 SYLVESTRE, Nelson (dir.) (2000). *Les collectivités territoriales en question, l'expérience haïtienne de la décentralisation*, Port-au-Prince, UEH/FASCH.
- 3 TREMBLAY, Diane-Gabrielle (dir.) (1996). *Innovation, technologie et qualification. Multidimension et complexité du processus d'innovation*, PUQ.

Emerick Céus a fait des études de sociologie à Faculté des sciences humaines de l'Université d'État d'Haïti. Il a soutenu son mémoire de licence sous la direction du professeur Fritz Dorvilier. Ses recherches portent sur la décentralisation et le développement local. bremerick01@yahoo.fr

