

Décentralisation, opportunités et contraintes

Autor(en): **Fignolé, Jean-Claude**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Tracés : bulletin technique de la Suisse romande**

Band (Jahr): **137 (2011)**

Heft 05-06: **Reconstruire II**

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-144646>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Décentralisation, opportunités et contraintes

Si la notion de décentralisation est relativement nouvelle dans le vocabulaire politique et administratif haïtien, celle d'autonomie des communes, qui en est le corollaire, reste inscrite dans bon nombre de Constitutions de la République d'Haïti, notamment celles de 1946 et de 1987.

On s'arrêtera à ces deux Constitutions parce que la première fut cause d'une révolution à la haïtienne et de la chute d'un gouvernement. Et que la deuxième est aujourd'hui à l'origine d'une dynamique irrésistible dans l'évolution du droit administratif de la République. Quand, en 1950, le président Estimé, pour les besoins d'une hypothétique réélection, s'avisait de dissoudre les Conseils communaux élus pour les remplacer par des maires nommés sur des critères partisans, les étudiants de l'Université d'Haïti se soulevèrent contre l'arbitraire gouvernemental, reçurent un appui intéressé des militaires, de la bourgeoisie, de l'Eglise et d'une partie de la population de Port-au-Prince, puis renversèrent le régime. Quand soixante ans plus tard, catastrophé par le séisme du 12 janvier 2010, le gouvernement actuel, indécis, insouciant, inefficace, préféra s'abstenir de ses devoirs et responsabilités pour ne plus exister comme pouvoir, il revint aux maires, sous l'empire des articles du chapitre 1, titre V de la Constitution de 1987, de s'affirmer comme pouvoir en se prévalant de droits constitutionnels pour gérer la crise et ses conséquences. Impulsant une dynamique de responsabilisation (accueil des réfugiés, accréditations scolaires pour élèves déplacés, prévention de crise alimentaire, fourniture de soins de santé, création d'emplois pour les rescapés) qui culmina au Cap par la prise en charge de l'appareil départemental administratif et dans la Grand'Anse par la déclaration, par un arrêté collectif du 15 février 2010, d'autonomie administrative et financière des douze communes du département.

Ce n'était pas un début de révolution comme en 1946, mais celui d'un processus de revendications pour une prise de conscience par les maires grand'anselais de la nécessité

¹ On l'a vu au lendemain du séisme. Spontanément, la population a organisé des secours permettant de sauver de nombreuses vies.

de s'affirmer comme autorité de réflexion, de décision, d'intervention dans les domaines relevant de leurs compétences administratives. (...) Les maires en profitèrent pour assumer par-devers eux un pouvoir de gouvernance, imposant de ce fait au gouvernement central un devoir de reconnaissance du droit à l'autonomie. (...)

Passer de la non-présence à la non-existence

Tous les éléments sont réunis pour une décentralisation de fait depuis le séisme du 12 janvier. D'une part on a assisté à l'éclatement (la non-présence du centre) dans la gestion immédiate de la crise post-séisme par un accaparement réflexe, par la population, des responsabilités¹ et donc à un transfert spontané du pouvoir vers des catégories d'institutions nationales et de citoyens qui ont assuré et assumé d'eux-mêmes la prise en charge des fonctions de l'Etat. D'autre part, au fur et à mesure que le gouvernement démontrait son incapacité, les ambassades, les ONG s'agglutinèrent en pouvoirs périphériques, s'appropriant l'autorité de décision et d'intervention dans le champ même des compétences du gouvernement, s'attribuant dès lors quelques-unes des fonctions premières et des prérogatives de l'Etat. En matière de santé publique par exemple et surtout d'aide alimentaire. Elles sont devenues un Etat dans l'Etat. A l'intérieur de leur sphère d'action, territoire aussi bien géographique qu'administratif, l'Etat n'est plus qu'une fiction.

Au lendemain du 12 janvier, il y avait un vide institutionnel à combler. Un an après, ce vide persiste. En témoigne le flou autour de la politique de la reconstruction du gouvernement figée dans la non-pertinence de la notion même de reconstruction confisquée par l'international au nom de multiples intérêts occultes. Le vide institutionnel ayant provoqué un déplacement d'autorité, créant un précédent administratif, il fallait lui donner un fondement juridique qui légitimât ce glissement. Ainsi germa l'idée du décret proclamant l'autonomie des communes de la Grand'Anse, « dans le strict respect des lois en vigueur dans la République ».

On pourrait voir dans cette précision une précaution de forme, un artifice de langage propre au style juridique.

Fig. 1 : Cimetière de Port-au-Prince. La plupart des personnalités haïtiennes, dont François Duvalier, y sont enterrées. De nombreux caveaux ont été détruits par le séisme du 12 janvier 2010. (Photo Paolo Woods)

C'était une raison de fond. Si la Constitution proclame le droit des communes à l'autonomie administrative, aucun texte de loi n'est venu légiférer pour poser les limites de cette exceptionnelle compétence, rapport à la culture centralisatrice de la République. Un hiatus entre ce qui est et ce qui aurait dû être. (...)

Incapacité financière

(...) Les municipalités n'ont pas de ressources ou presque pas. L'assiette fiscale se limite à la perception de la taxe sur la propriété bâtie, des redevances d'eau, des péages à l'entrée ou à la sortie des villes, des taxes de marché, etc. Gestionnaire privilégié des biens de l'Etat (patrimoine public et privé), la mairie perçoit des droits d'affermage, de vente, de transfert de titre sans rémunération pour ses services alors que sur la contribution financière sur la propriété bâtie (CFPB), elle cède vingt pour cent de frais de gestion à l'Etat qui fait montre d'un sans-gêne administratif révoltant.

La commune, à cause d'une absence de loi sur la décentralisation, n'a pas la capacité de lever des impôts locaux parce que lever des impôts relève du privilège exclusif de l'Etat. Privilège exorbitant, car il prive les communes de taxes mobilisables comme la taxe d'habitation, l'impôt sur le revenu entre autres. Ces recettes tombent dans l'escarcelle de l'Etat qui oublie de les restituer en tout ou en partie aux communes pour les besoins de leurs services de voirie, eau, électricité ou pour des projets d'investissement telles les infrastructures routières intercommunales. Démunies, les municipalités survivent. Payer les fonctionnaires municipaux devient une obligation (une générosité) du gouvernement qui les discrimine par rapport aux fonctionnaires de l'Etat. Révocables, à la merci de changements de maires, ils n'ont pas droit à une pension. Le Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT) administre littéralement la fonction municipale comme autorité normative, donc de régulation et autorité de tutelle. (...) Ainsi, selon une circulaire du MICT en 2008, elles ne pouvaient ni ne devaient émettre aucun arrêté qui n'ait préalablement été approuvé et autorisé par le Ministre de tutelle. La tutelle financière glisse et dégénère en tutelle administrative, une épreuve de vassalisation à laquelle résistent difficilement les concepts de décentralisation et d'autonomie. (...)

Intérêts particuliers

Tout compte fait, l'importation de la décentralisation dans le corpus administratif haïtien demeure confrontée à des contraintes, à des intérêts très particuliers qui régissent les rapports entre pouvoir central et pouvoir communal. Les

intérêts trouvent leur mobile dans le jeu des séductions, des perversions de la politique dans un pays où, malgré des affirmations de position de parti, les certitudes d'appartenance idéologique restent floues. La conviction politique s'érige en luxe pour des consciences tarées, exposées à l'attrait du plus offrant. La politique (les certitudes qui l'entourent, les pratiques qui la cautionnent) n'est plus une fin en soi, mais un moyen qui détermine les choix, fixe les fidélités, organise toute démarche (quête du pouvoir, ralliement/reniement) autour d'un opportunisme dévergondé qui vrille les consciences. Il existe chez les élus locaux et régionaux une émulation, une course vers des frémissements de pouvoir et d'avoir qui éradiquent toute tentation, toute volonté de construire une vision d'un pouvoir local tendu vers l'exercice du bien collectif. Leurs préoccupations dérivent loin de leurs responsabilités premières, de leurs préoccupations administratives, de leurs devoirs citoyens, mais si proches de leurs ambitions, de leurs appétits, qu'elles leur dénie tout droit à s'exalter de la vision d'un futur communautaire progressif qu'autoriserait la décentralisation comme instrument de gestion, l'autonomie



comme outil de contrôle d'action pour une prise en charge effective et efficace des communes.

Défaut d'intelligence au pouvoir

L'un des paradoxes de la course au pouvoir en Haïti revient à souligner que le savoir académique reste indifférent à l'attrait du pouvoir municipal, d'abord comme apprentissage, cas d'espèce, car champ d'expérimentation pour prétendre amorcer une carrière politique, ensuite comme atout de gouvernance pour revendiquer une légitimité au service du bien public, dans la mesure où la gouvernance municipale crée des opportunités pour être bâtisseur d'avenir. Arc-boutés à l'idée que Port-au-Prince est centre du pouvoir et espace d'enrichissement, les intellectuels, puisqu'il faut les appeler par leur nom, dédaignent de briguer la périphérie communale comme lieu de pouvoir, comme objectif de pouvoir, comme possibilité transitoire vers la conquête d'autres pouvoirs. Il en résulte une attraction forcée pour Port-au-Prince qui draine le savoir des provinces vers un sanctuaire qui demeure pour la plupart des migrants un improbable eldorado. Les mutations sociologiques ayant accompagné les régimes de Duvalier, d'Aristide et de Préval ont favorisé l'émergence de classes moyennes plutôt formées qui, fascinées par les pratiques d'enrichissement facile, refusent de s'arrêter à se construire une carrière dans les communes et évacuent leurs fantasmes de richesse sur Port-au-Prince. La migration de cette élite/classe moyenne prive les communes de cadres intellectuels capables d'une réflexion sur le présent pour aménager l'avenir. Presque plus personne, pour penser et mener le combat intellectuel de la décentralisation, pour unifier les revendications, les soumettre à des débats publics ouverts à tous les acteurs d'un devenir rêvé, autres que ceux provoqués par le pouvoir en des simulacres de dialogues. Presque plus personne, pour clarifier les enjeux, enlever les interrogations, ruiner les doutes, convaincre en entamant, par interactions municipales, des expériences de modélisation d'initiatives osées, à la limite de la fronde, autour ou à partir des compétences dévolues par les lois aux municipalités. La relative indigence intellectuelle des collectivités territoriales constitue un obstacle sur la route qui mène à la décentralisation. Elle grève lourdement l'avenir des démarches, sinon des luttes pour faire aboutir des revendications souchées aux prescrits constitutionnels.

Les luttes

Elles devront être menées sur trois points :

D'abord contre la naïveté de la communauté internationale qui ne cesse d'interpeller le pouvoir central pour l'engager

à définir les voies et moyens de la décentralisation, l'orienter dans des chemins d'information et de formation aux collectivités territoriales, diagnostiquer les points forts de nouvelles relations entre pouvoir central et local, belles intentions qui constituent autant de promesses sans lendemain. (...)

Ensuite, contre le marronnage de l'exécutif s'appuyant sur des intérêts précis concoctés par des parlementaires portés par leurs appétits au service de projets politiques à référents douteux. Usurpant le rôle d'agents de développement, ils s'ingénient à jouer celui d'exécuteurs de projets incompatible avec leur statut de non-gestionnaires des deniers de l'Etat. A l'évidence, il y a collusion d'intérêts entre législatif et exécutif pour bloquer toute démarche visant à mettre en place une législation définissant, réglementant les attributions et les compétences des collectivités territoriales. Aux fins d'ancrer la décentralisation dans des limites légales qui lui assurent son intégrité.

Enfin, contre cette situation de fait, relevant d'un système dont la corruption des pouvoirs demeure la note dominante. Les maires, sans préparation universitaire pour la plupart, plusieurs d'entre eux à la limite de l'analphabétisme, privilégiant en plus des intérêts personnels certains, ne sont pas toujours conscients des enjeux de pouvoir autour de l'enjeu de décentralisation. Si certains en parlent dubitativement ou ironiquement comme d'une lointaine ou même hypothétique possibilité, d'autres, très peu d'ailleurs, ne sont plus enclin à la considérer comme une nécessité dans l'urgence d'un défi à relever, d'une obligation à assumer envers leurs administrés, envers leur communauté, envers le pays. C'est une contrainte psychologique de taille qui limite singulièrement tout effort de conjonction des volontés, bloque les actions à entreprendre pour forcer le pouvoir central à se plier aux vœux de la constitution. Tant que les mairies ne comprendront pas que la décentralisation, en freinant la mainmise du centre sur les ressources de la périphérie, est une porte ouverte sur la prise d'initiative pour l'épanouissement et le développement des communes, le combat pour y parvenir n'aura pas lieu, sauf à souhaiter le pire comme en 1946, pour laisser au peuple le soin de suppléer aux carences, aux faiblesses de ses élus, de revendiquer à leur place, de forcer le destin envers et contre tous, car comme l'a dit Jurieu « le peuple est la seule autorité qui n'ait pas besoin d'avoir raison pour légitimer ses actes ».

En attendant ce moment béni, la décentralisation dans le contexte actuel de la duplicité, de la faillite du centre, pourrait bien n'être qu'un vœu pieu.

Jean-Claude Fignolé, écrivain et Maire des Abricots
(Texte publié grâce à l'autorisation gracieuse du CERAH, Genève)