

Jean Rénol ÉLIE et al.

(2014)

# Aménagement du territoire et décentralisation.

**LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES**

CHICOUTIMI, QUÉBEC

<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêteront leur 25<sup>e</sup> anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

## Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue  
Fondateur et Président-directeur général,  
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Cette édition électronique a été réalisée par *Ricardo Royal*, bénévole, étudiant en service social à l'Université d'État d'Haïti et membre du Réseau des jeunes bénévoles des Classiques des sciences sociales en Haïti,  
[http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles\\_equipe/liste\\_Royal\\_Ricardo.html](http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_Royal_Ricardo.html)  
à partir de :

Jean Réno! ÉLIE, Tony CANTAVE, Jean-François TARDIEU,  
Michelet CLERVEAU, Jean-Odile ÉTIENNE, Myrtho CASSÉUS et  
Nelson SYLVESTRE

## **AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉCENTRALISATION.**

Port-au-Prince, Haïti : une publication CRESFED/UNASUR, 2014,  
186 pp. Collection "Débats", tome 1.

[Autorisation formelle accordée par la directrice du CRESFED, Madame Suzie Castor, de diffuser ce mémoire, en accès libre dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriel : Dr Suzy Castor : [sucastor@gmail.com](mailto:sucastor@gmail.com)

Directrice du Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 19 septembre 2019 à Chicoutimi, Québec.





Cet ouvrage est diffusé en libre accès à tous grâce à une entente de partenariat entre le REJEBECSS-Haïti (Le Réseau des jeunes bénévoles des Classiques des sciences sociales en Haïti) et le CRESFED (Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement), entente entérinée le 11 juillet 2019.



Courriels : Dr Suzy Castor : [sucastor@gmail.com](mailto:sucastor@gmail.com)

Directrice du Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement

Rency Inson Michel : [renyinson@gmail.com](mailto:renyinson@gmail.com)

coordonnateur du REJEBECSS-Haïti

Tania Pierre-Charles : [tanpicha04@yahoo.com.mx](mailto:tanpicha04@yahoo.com.mx)

Lunie Yvrose Jules : [lunijyrf@gmail.com](mailto:lunijyrf@gmail.com)

Elise Golay : [elisegolay@gmail.com](mailto:elisegolay@gmail.com)



de gauche a droite: Tania Pierre-Charles, responsable de projet au CRESFED; Wood-Mark Pierre, responsable relations publiques REJEBECSS; Suzy Castor, directrice du CRESFED; Lunie Jules, Officier de projet au CRESFED.

Merci aux universitaires bénévoles regroupés en association sous le nom de :

**Réseau des jeunes bénévoles  
des Classiques des sciences sociales  
en Haïti.**

Un organisme communautaire œuvrant à la diffusion en libre accès du patrimoine intellectuel haïtien, animé par *Rency Inson Michel* et *Anderson Layann Pierre*.



Page Facebook :

<https://www.facebook.com/Réseau-des-jeunes-bénévoles-des-Classiques-de-sc-soc-en-Haïti-990201527728211/?fref=ts>



Courriels :

Rency Inson Michel :

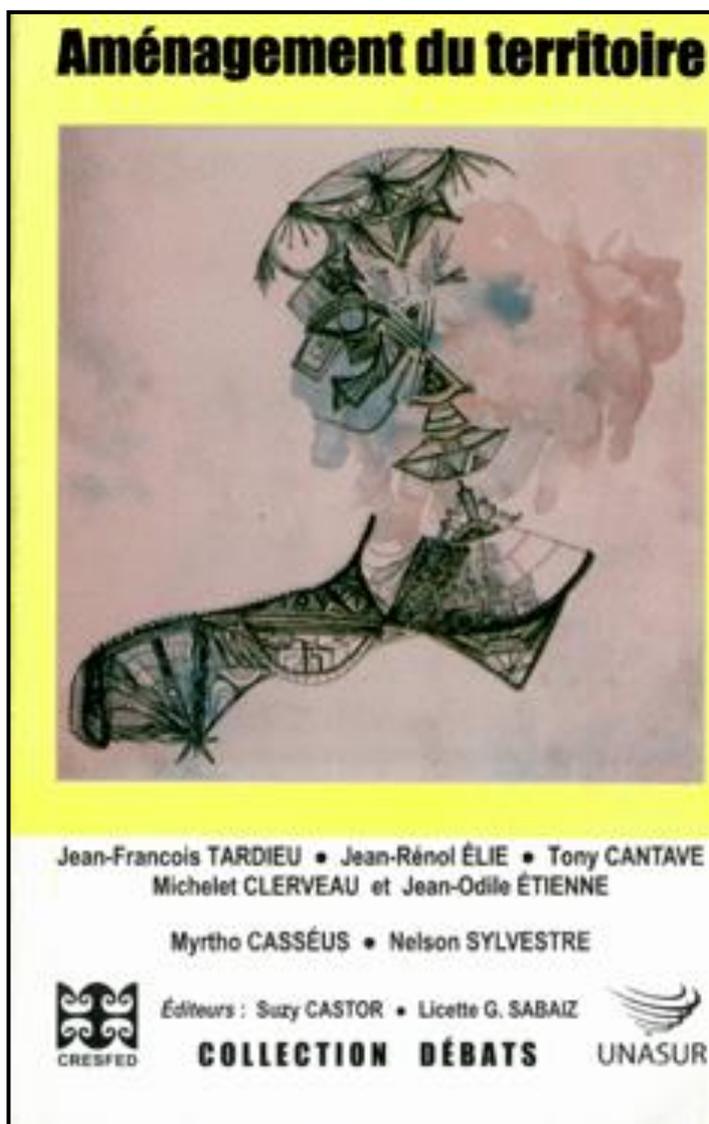
[renyinson@gmail.com](mailto:renyinson@gmail.com)

Wood-Mark PIERRE :

[pierrewoodmark@gmail.com](mailto:pierrewoodmark@gmail.com)

Ci-contre : la photo de Rency Inson MICHEL.

Jean Réno! ÉLIE et al.,  
Aménagement du territoire  
et décentralisation



Port-au-Prince, Haïti : une publication CRESFED/UNASUR, 2014,  
186 pp. Collection “Débats”, tome 1.

**Note pour la version numérique :** La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[5]

# AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉCENTRALISATION

**Jean RénoI ÉLIE**

**Tony CANTAVE**

**Jean-François TARDIEU**

**Michelet CLERVEAU**

**Jean-Odile ÉTIENNE**

**Myrtho CASSÉUS**

**Nelson SYLVESTRE**



[6]

Éditeurs :

Suzy Castor,  
Licette Gómez. Sabaiz

Comité Éditorial :

Charles Cadet,  
Tony Cantave,  
Ruth Myrtho Casséus,  
Suzy Castor,  
Licette Gómez Sabaiz,  
William Kénel-Pierre

Révision et Correction :

Gysèle Apollon

Illustration Couverture :

Soldat de lumière (Patsye Delatour, 2008)

Graphisme :

Gary Pierre-Charles

Collection : Débats, Tome I

Aménagement du territoire ?

© CRESFED / UNASUR, 2014

Dépôt Légal : 14-11-495

Imprimé : Imprimerie Résopresse

Port-au-Prince, Haïti, 2014

[7]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

## Table des matières

Garry JOURDAN et Olof SUIRE, “[Aménagement du territoire.](#)” [9]

Jean Réno! ÉLIE, “[Territoires, décentralisation et développement local en Haïti.](#)” [13]

Tony CANTAVE, “[Décentralisation en Haïti : les Collectivités territoriales entre principes et réalités.](#)” [66]

Jean-François TARDIEU, “[Le redécoupage territorial administratif, un impératif pour l’aménagement du territoire d’Haïti.](#)” [109]

Michelet CLERVEAU et Jean Odile ÉTIENNE, “[Risque, Vulnérabilités et Aménagement : le cas de la commune de Port-au-Prince.](#)” [141]

“[Commentaires.](#)”

[Myrtho CASSÉUS](#) [171]

[Nelson YLVESTRE](#) [177]

[8]

[9]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

# “AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.”

par

**Garry JOURDAIN et Olof SUIRE**

[Retour à la table des matières](#)

Le déséquilibre du territoire haïtien est patent quand un tiers de la population se trouve dans le département de l’Ouest. La centralisation du pays, initiée à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, renforcée avec l’occupation américain et se poursuivant jusqu’à nos jours, ne fait qu’accentuer les disparités territoriales.

Après la chute de Jean-Claude Duvalier en 1986, la Constitution de 1987 a tenté de contrebalancer la suprématie de la « République de Port-au-Prince ». Optant pour la décentralisation, elle exige un transfert de compétences du pouvoir central aux collectivités territoriales et, stipule en son article 87.4 que la décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration. Cette imbrication recherche une plus large participation de la population dans les affaires politiques du pays et un meilleur accès aux services publics. Cependant, force est de constater que plus d’un quart de siècle après la promulgation, les résultats sont loin d’être à la hauteur des attentes d’autant plus que certaines institutions prévues pour la décentralisation n’ont pas été instaurées. C’est un [10] obstacle majeur pour une appréciation de la pertinence des mécanismes de la décentralisation.

Outre des problèmes d'ordre politique, la décentralisation ayant pour base les collectivités territoriales se heurte à une question de délimitation territoriale qui, n'est pas toujours précise notamment pour la perception des impôts et d'autre part, est effectuée souvent sur une base politique, qui ne tient compte ni des ressources disponibles ni des potentialités de développement des communautés, d'où la question d'un redécoupage du territoire national pour un développement équilibré du territoire semble avoir toute sa justification.

Pendant cette période de tâtonnement, de transition ou de crise peuvent être soulevés d'autres problèmes comme la croissance exponentielle de la population haïtienne qui est passée de six millions environ en 1987 à plus de dix millions aujourd'hui. Cette démographique galopante entraîne une demande d'espace qui va en augmentant, notamment dans les grandes villes du pays. Dans cette quête effrénée, aucun espace n'est épargné : les montagnes (Morne l'Hôpital), les ravines (Vallée de Bourdon), le littoral (Cité de Dieu) pour ne citer que les exemples de la capitale. Cette occupation souvent anarchique contribue grandement à l'augmentation des risques en milieu urbain par la construction anthropique de la vulnérabilité. Les effets des cyclones de 2004, 2008 et du séisme du 12 janvier 2010 n'ont été que des manifestations de la fragilité du pays face aux dangers naturels. Devant ces constats accablants, la [11] gestion des risques se révèle une nécessité pour ne plus continuer à gérer des catastrophes en comptant des cadavres par milliers à l'occurrence de n'importe quel aléa mineur.

Toutes les questions évoquées sont traitées de manière plus ou moins approfondie par des spécialistes de notre milieu. À travers de ce livret, le CRESFED se propose d'attirer l'attention et surtout de susciter des réflexions sur la problématique de réaménagement du territoire, fondamentale pour l'avenir du pays notamment à cette phase de reconstruction. Nous retrouvons l'article du professeur Jean Rénoël Élie sur les rapports existants entre la décentralisation et le développement local en Haïti. Dans ses réflexions, il analyse la concordance entre ces deux éléments avec le ou les territoires.

Le professeur Tony Cantave nous livre ses réflexions sur les prescrits constitutionnels en matière de décentralisation en Haïti et la difficile application de cette nouvelle architecture administrative et territoriale dans un pays à traditions centralisatrices.

Le professeur Jean-François Tardieu, met en liaison la question du redécoupage territorial et celle de l'aménagement du territoire en Haïti selon le modèle de Walter Christaller sur l'étude des systèmes urbains.

Enfin, les professeurs Michelet Clerveau et Jean Odile Étienne, dans une étude sur les risques, vulnérabilités et l'aménagement de la commune de Port-au-Prince, dépeignent un tableau sombre de la concentration démographique dans les agglomérations [12] urbaines, surtout dans la région métropolitaine, qui serait un des facteurs de risques naturels récurrents. Les auteurs font remarquer que les structures telles que la Direction de risques et désastres s'intéressent davantage à la gestion de catastrophes qu'à celle des risques de désastres.

La présentation de ces articles par leurs auteurs au local du CRESFED a été suivie des commentaires d'autres personnalités dans un débat qui a donné l'opportunité à une large assistance d'interagir en vue d'approfondir les problèmes soulevés. Ces commentaires sont publiés avec les textes.

Le CRESFED et F UNASUR vous invitent à prendre connaissance du contenu de ce livret sur le présent et l'avenir du pays. Nous espérons que cette publication contribuera à la réflexion sur ces problématiques combien fondamentales pour une société plus juste, un territoire mieux équilibré tout en tenant compte de la préservation de l'environnement et d'une économie plus efficace.

Que ce grain puisse germer et donner les fruits nécessaires pour une nouvelle Haïti.

[13]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

**“TERRITOIRES,  
DÉCENTRALISATION  
ET DÉVELOPPEMENT LOCAL  
EN HAÏTI.”**

par

**Jean Rénoł ÉLIE**

[Retour à la table des matières](#)

Ces dernières années, nous parlons beaucoup de décentralisation et de développement local. La décentralisation implique la possibilité de prises de décisions au niveau local, donc l’existence de pouvoirs locaux. On la rend opérationnelle dans le cadre de Collectivités territoriales. Le développement local réfère à des efforts locaux pour une amélioration des conditions de vie des populations. Il suppose des efforts de production ou d’amélioration des conditions de production, des rapports sociaux favorables à une concertation entre des habitants au niveau d’espaces de production ou d’entités administratives.

La décentralisation et le développement local fonctionnent donc sur des assises territoriales. Elles ne se confondent pas pour autant, car, ils sont des processus qui dépendent d’antécédents politiques, économiques et sociaux différents. Il importe alors de comprendre les rapports de la décentralisation et du développement local avec le territoire ou avec les territoires.

[14]

Nous partons du territoire national. Mais les deux concepts, décentralisation et développement local, impliquent sa subdivision en territoires particuliers. Ceux-ci servent à rendre opérationnelle la décentralisation où ils portent les efforts de développement local. La question est alors de comprendre dans quelle mesure décentralisation et développement local coïncident ou non sur les mêmes territoires.

Si les deux processus opèrent sur les mêmes territoires, surtout quand ces derniers sont peu nombreux, la participation citoyenne plus aisée permet d'obtenir des résultats importants avec moins de difficultés. S'ils fonctionnent à partir de territoires différents multipliés à l'envie, on se perd dans un labyrinthe et les résultats arrivent difficilement. Pour avancer, il devient nécessaire de repenser le découpage du territoire, de revoir la distribution des infrastructures, de reconsidérer l'occupation des sols selon leur vocation, pour des objectifs de démocratisation et de développement. Nous parlons alors d'aménagement du territoire.

Beaucoup de gens opinent qu'il n'y a pas eu, chez nous de politique d'aménagement du territoire. Les autorités auraient laissé tous les acteurs libres de se déployer sur le territoire ; elles n'auraient pas influencé le mode d'occupation des sols, ni la distribution des infrastructures. Tel n'est pas notre avis. On peut ne pas parler directement d'aménagement du territoire de manière explicite. Mais, des politiques territoriales ont toujours été appliquées.

[15]

Nous nous proposons de rappeler brièvement qu'on a connu des politiques d'aménagement du territoire en Haïti. Nous soutenons aussi que dans toute politique d'aménagement du territoire, on poursuit des objectifs déterminés. Il convient, dans chaque cas, de les dégager et de les analyser, pour comprendre l'orientation prise, pour saisir surtout à qui elle profite.

Depuis une trentaine d'années, dans les secteurs populaires haïtiens, la demande de participation citoyenne est présente. Dans les manifestations des années 80, les pancartes et les chants d'animation l'expriment avec éloquence. La Constitution de 1987 articule un projet de démocratie participative (voir le septième paragraphe du

préambule). Depuis la dénonciation des conseils communautaires comme pivots du duvaliérisme (après 1986), beaucoup d'acteurs, sur le terrain, abandonnent la formule « développement communautaire » et parlent de « développement local ». Cette nouvelle formule comporte ses exigences.

Alors, nous pensons qu'il importe d'élaborer et d'appliquer une politique d'aménagement du territoire, pour faciliter la décentralisation et pour appuyer les efforts de développement local. La décentralisation pourra servir de cadre pour la construction de la démocratie participative. Le développement local servira de relais dans la poursuite du développement national.

Le travail est articulé en six points. Nous démontrons que, dans le contexte haïtien actuel, la décentralisation [16] et le développement local ne s'appuient pas sur les mêmes unités territoriales. Nous rappelons que les circonscriptions administratives reposent sur des territoires comme bases. Il en est de même pour les Collectivités territoriales. Les actions de développement local sont aussi réalisées dans des cadres territoriaux. Des territoires sont officiellement déterminés. Pour finir, nous posons la question de la nécessité d'un aménagement du territoire ou d'un nouvel aménagement du territoire.

### ***1. La décentralisation et le développement local s'articulent-ils sur les mêmes unités territoriales ?***

Beaucoup d'intervenants sur la question pensent que le développement local se réalise dans le cadre des Collectivités territoriales. Ils invitent les habitants de ces Collectivités à participer à l'élaboration de plans de développement local. Ainsi, on parle de plans de développement de sections communales, de plans de développement de communes. Diverses institutions les appuient, les financent ou les exécutent. Le Fonds d'assistance économique et social (FAES), organisme de l'État haïtien, des organisations non gouvernementales (ONG), des organismes de coopération bilatérale, en pilotent à travers le pays. Décentralisation et développement local s'appuieraient sur les mêmes unités territoriales. Il importe de chercher s'il n'y a pas une erreur à la base même de l'approche.

### *a) Décentralisation et territoires*

Parler de décentralisation devient à la mode, depuis la promulgation de la Constitution de 1987, mais [17] l'histoire de la décentralisation est d'abord celle de la commune parce qu'à partir de l'institution communale, les habitants des entités administratives disposent du droit de s'occuper de certaines affaires qui leur sont communes. Ils prennent des décisions. Le pouvoir local a existé d'abord à partir de la commune.

Il est vrai, comme l'explique Georges Anglade (1982), avant 1915, on comptait avec certaine autonomie des provinces en Haïti. Celles-ci pouvaient prendre des décisions importantes sans recourir au Pouvoir central établi à la capitale. Sous l'administration de M. Ultimo Lafontant, en 1860, la ville de Jacmel, se donnait un lycée, renseigne M. Edmond Lauture (1955). Selon la même source, cette même ville disposa de l'énergie électrique en 1895. Port-au-Prince devait attendre 1908 pour en avoir. Pour l'époque, c'étaient des décisions de grande importance, celles (par les communes) de se doter d'un lycée et de distribuer de l'énergie électrique aux consommateurs.

Georges Condé (1996), informe qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, la mairie de la ville des Cayes contractait des emprunts auprès des commerçants de la place pour des travaux dans sa juridiction et remboursait sans l'intervention de Port-au-Prince. Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, nous dit Gaillard, sur le plan industriel, la ville du Cap n'avait rien à envier à Port-au-Prince. Nous nous arrêtons à ces exemples. Mais les actes d'autonomie posés par des mairies, autrefois, sont nombreux.

[18]

Tout cela nous montre que les villes de provinces pouvaient effectivement prendre des décisions. Alexis de Tocqueville (1835) comprend la commune comme un îlot de démocratie dans le régime féodal. En effet, au départ, la démocratie était limitée aux bourgeois. En Haïti, des bourgeoisies établies dans les 12 villes portuaires (Fort-Liberté, Cap-Haïtien, Port-de-Paix, Gonaïves, Saint-Marc, Port-au-Prince, Petit-Goâve, Miragoâne, Jérémie, Cayes, Aquin, Jacmel) absorbaient toute la capacité de décisions des provinces. Leurs élites bénéficiaient seules des aménagements ou des services établis dans

leurs zones d'influence respectives. Pour mieux dire, seule une équipe de bourgeois jouissait de cette autonomie dans les entités administratives. Il ne s'agissait pas simplement d'autonomie communale.

Nous (Élie, 2008) avons noté, d'une part, que la décentralisation ou l'autonomie de la commune constitue, chez nous, une longue histoire d'avancées et de reculs. De l'autre, dans les moments d'avancées, les notables occupaient tout l'espace. Seules les assemblées primaires qu'ils contrôlaient élisaient les maires ou les conseils municipaux.

D'ailleurs, les habitants des communes ne se percevaient pas toujours comme des unités sociales. Le docteur Louis C. Thomas (1986) explique qu'à la base de l'établissement des communes, il y avait souvent des préoccupations militaires. On ne parlait pas d'unités sociales. Beaucoup d'habitants de communes ne reconnaissent pas leur appartenance à la commune définie par la loi. Comment expliquer à [19] un habitant de la section communale Des Anglais qu'il dépend de la commune de Saint-Louis du Sud dont le centre administratif se trouve si loin de lui, alors que la ville d'Aquin est si proche ? Cherchez autour de vous. Les exemples de ce type sont nombreux.

La Constitution de 1987 fait asseoir la démocratie participative sur la décentralisation rendue opérationnelle à partir des Collectivités territoriales, c'est-à-dire, à partir de la section communale, de la commune et du département. Or, nous venons de voir que la commune d'avant 1915, malgré son autonomie, ne pouvait pas être un cadre pour la démocratie. Celle d'après 1915 ne pouvait pas non plus prétendre à la démocratie parce que son territoire ne rassemblait pas les citoyens de manière efficace.

Et la section communale ? Et le département ?

La section rurale a été conçue comme une subdivision militaire de l'espace rural d'une commune. Son chef, le chef de section, dépendait directement d'un commandant de sous-district qui n'était pas situé dans l'espace communal. La Constitution de 1987 parle plutôt de section communale construite sur le territoire de la section rurale. Elle propose son intégration dans l'espace communal à partir de l'existence des assemblées de section communale et municipale. Pour ce faire, la loi du 28 mars 1996 a proposé une articulation entre le Conseil

d'administration de la section communale CASEC, l'Assemblée de la section communale ASEC et le Conseil municipal CM.

[20]

La distribution des sections communales n'a pas encore été révisée entre les communes, ni à l'intérieur des communes. Le problème de territoire posé par les préoccupations militaires ou de contrôle policier de la population marque encore le territoire de la section communale. Elle ne peut pas, à cause de cela, porter avec efficacité le projet de décentralisation pour la démocratie participative.

Il en est de même pour le département, On en comptait neuf au moment de la promulgation de la Constitution (Artibonite, Centre, Grande-Anse, Ouest, Nord, Nord-est, Nord-ouest, Sud, Sud-est). Par la suite, la nécessité s'est fait sentir d'en aménager un dixième (le département des Nippes), à partir du territoire de la Grande Anse principalement. Mais, des habitants d'une partie de la commune d'Aquin demandent que leur zone soit intégrée dans ce nouveau département comme une nouvelle commune. Les départements de l'Artibonite, du Centre... demandent des subdivisions pour la création de nouveaux départements. Ainsi, un manque de stabilité du territoire est enregistré pour le département.

Les territoires pour la décentralisation ne sont pas clairement définis.

### *b) Développement local et territoires*

Avant, il était question de développement communautaire avec la section rurale chez nous pour cadre. Le projet de développement était porté par une organisation appelée Conseil communautaire. Elle réunissait les habitants de toute une section communale [21] mais, comme la section rurale ne constituait pas toujours une unité sociale, on enregistrait l'émergence d'initiatives communautaires appelées groupements communautaires dans des parties de certaines sections rurales.

À partir de la promulgation de la Constitution de 1987, les organisations communautaires considérées comme des structures

d'appui au duvaliérisme, ont perdu leur légitimité. La formule « développement local » née dans un autre contexte a alors été adoptée. Beaucoup de gens pensent que le développement local peut s'appuyer directement sur la décentralisation, c'est-à-dire que les Collectivités territoriales adoptées pour rendre opérationnelle la décentralisation pouvaient porter les efforts de développement local. C'est d'ailleurs cette idée qui incite à l'élaboration de plans de développement communal ou même de développement de section communale.

Mais le développement intéresse d'abord la population. Les habitants de ces entités se conçoivent-ils toujours comme des unités sociales ? Si la réponse est oui, une seconde question s'impose : cette entité dispose-t-elle d'un poids suffisant pour porter des efforts de développement avec succès ?

La Constitution de 1946, a créé « l'institution préfectorale » qui regroupait les maires autour des préfets, représentants directs du chef de l'État à la tête d'une ou de plusieurs arrondissements. L'institution préfectorale a été placée comme un mécanisme pour détruire l'autonomie communale proclamée [22] dans les Constitutions de 1946 à 1963, mais les gouvernements, à l'époque, la présentaient comme une instance pour travailler sur la question du développement.

Avec les efforts pour l'établissement de la régionalisation, au début des années quatre-vingts, on visait la recherche d'unités administratives pouvant porter des économies d'échelle. La Constitution de 1987 n'a pas repris les travaux réalisés en ce sens. Elle a retenu le département comme unité de base pour la planification du développement (article 81).

La section rurale, conçue au départ pour la pénétration de l'Armée dans le secteur rural, allait connaître une consécration constitutionnelle en 1946. Elle couvrait une portion de la partie rurale de la commune, mais, comme nous l'avons déjà signalé plus haut, son chef tout puissant sur le terrain, le chef de section, dépendait directement d'un commandant de sous-district qui n'était pas situé dans la commune. La Constitution de 1950 prévoyait un Conseil dans chaque section rurale. Le Code rural de 1962 institue le Conseil d'administration de la section rurale CASER. La Constitution de 1987 préconise la fin des discriminations contre le milieu rural et parle de section communale

sans préciser si elle est rurale ou urbaine. Dans la pratique, la section communale remplace la section rurale.

Certains intervenants placent encore l'habitation comme unité de production. Voir les travaux de Frédéric Chéry (2009), de Fred Doura (2001). Elle l'était à l'époque coloniale, Georges Anglade l'explique [23] bien. Depuis quelque temps, elle sert surtout pour la localisation des biens pour lesquels s'en réfèrent les actes des notaires et des arpenteurs. Depuis la loi du 28 mars 1996 sur l'organisation de la section communale, l'habitation a acquis un certain contenu électoral et sert de base pour le choix de candidats aux assemblées de sections communales.

L'habitation, la section rurale, la section communale, la commune, l'arrondissement, la préfecture et l'institution préfectorale, le département, la région ont façonné diversement la compréhension des processus économiques, politiques et sociaux en Haïti. Ainsi, le local peut se référer à plusieurs niveaux territoriaux. Déjà, on peut comprendre que « le local » pour la décentralisation peut ne pas être le même que « le local » pour le développement local.

Nous le répétons : ces entités administratives ne sont pas des unités sociales. Le fait de vivre sur leurs territoires n'entraîne pas toujours une conscience d'appartenance chez les citoyens. Les problèmes posés au niveau de la décentralisation se rencontrent aussi à celui du développement local.

En outre, les communes devraient se réunir en espace d'intercommunalité pour certaines activités. Les travaux sur les territoires des unes ont des incidences sur ceux d'autres. Par conséquent, elles ne peuvent pas toujours porter seules certains dossiers. Pour une action de développement local, il faudrait penser à une réunion de communes qui ne sont pas un département, ni même un arrondissement.

[24]

Le territoire pour le développement local n'est pas toujours celui de la décentralisation.

*c) La nécessité de travailler sur le concept territoire*

Les préoccupations pour la décentralisation et le développement local, les difficultés et les imprécisions des assises territoriales de ces deux concepts invitent à travailler la question du territoire ; pour se situer ; pour chercher certaine cohérence pour les actions ou pour essayer d'articuler certaines initiatives. D'ailleurs la décentralisation n'est pas un but en soi. Elle n'implique pas toujours la démocratie. Elle peut seulement constituer un cadre pour la construction de la démocratie. Ainsi, elle permet aux habitants de mieux situer leurs actions aux niveaux local et national pour la construction de la démocratie. Facilite-t-elle le développement local ?

La réponse est oui, si elle aide à la concertation entre citoyens. Mais, déjà, le territoire qui porte la décentralisation ne rassemble pas assez la population. La concertation, souvent faible, est un manque à gagner pour le développement local.

Le développement local, non plus, ne peut être le but à poursuivre de façon exclusive. Il doit s'inscrire dans le développement national. On ne peut pas passer outre une solidarité nationale ; cela introduirait des conflits au niveau de la formation sociale et casserait la possibilité de progresser ensemble et la possibilité de progresser pour toutes les unités territoriales.

[25]

D'ailleurs les ressources dont on dispose déjà au niveau local ont été le résultat d'un processus de production mené au niveau national. Tous les nationaux y ont droit. On ne peut pas décider de l'exploiter au seul profit du local.

En définitive, pour travailler sur la décentralisation, comme pour travailler sur le développement local, la compréhension du territoire, des territoires et de leurs rapports s'impose.

## ***2. Territoires, comme bases des circonscriptions administratives***

L'article 9 de la Constitution stipule que :

« Le territoire de la République est divisé et subdivisé en départements, arrondissements, communes, quartiers et sections communales ».

Certains arrondissements sont des arrondissements ou des districts financiers dans lesquels des ports ouverts sont ouverts au commerce extérieur. On y rencontre une administration douanière, des collecteurs d'impôts.

Ainsi, dans notre système administratif, nous rencontrons, au niveau de chaque département un Délégué départemental, représentant du Pouvoir exécutif. Au niveau de l'arrondissement, se trouve un vice-délégué placé sous l'autorité du délégué. Le délégué et le vice-délégué assurent la coordination des services publics dans le département. Aussi, au niveau du département, des directeurs de services [26] appelés directeurs départementaux, agissent sous le contrôle de leurs ministères respectifs.

L'administration des communes est assurée par divers fonctionnaires de l'État et les structures sont placées par certains ministères pour des services aux citoyens, à savoir : les commissariats de police, les bureaux agricoles, les unités de santé, les bureaux de poste... Dans les communes et dans les quartiers se trouvent des services de justice de paix, d'offices d'état-civil, des agences de la Direction générale des impôts. Les communes doivent aussi s'occuper de formation technique et de formation en coopératisme (Constitution de 1987, article 32).

Certains arrondissements sont connus comme des arrondissements financiers ou des districts financiers. Ils disposent de ports ouverts au commerce extérieur. On y rencontre une administration douanière, des collecteurs d'impôts.

Au niveau des communes, nous rencontrons divers fonctionnaires de l'État. Certains ministères y placent des structures pour des services

aux citoyens. Nous pouvons citer, les commissariats de police, les Bureaux agricoles communaux BAC, les unités communales de santé Ucs, les bureaux postaux... Dans les communes et dans les quartiers se trouvent des services de justice de paix, d'offices d'état civil, des agences de la Direction générale des Impôts. Les communes doivent aussi s'occuper de formation technique et de formation en coopératisme (Constitution de 1987, article 32).

[27]

L'article 64 de la Constitution parle de « structures pour la formation civique, économique, sociale et culturelle de la population » dans les sections communales, ce qui laisse entendre qu'un travail d'animation devrait être développé pour la formation des citoyens dans ces entités administratives. Cette disposition constitutionnelle n'est pas encore rendue opérationnelle. La proposition du Président Leslie Manigat de créer une « maison du peuple » dans chaque section communale pourrait aller dans ce sens, mais il n'a pas expliqué entièrement la portée de cette « maison du peuple ». D'ailleurs, le soin de développer cette action ne pourrait être remis à des fonctionnaires de l'État ; les membres du Conseil d'administration de la section communale pourraient s'en charger.

Toutefois, les divisions administratives citées à l'article 9 et mentionnées plus haut comme bases des circonscriptions administratives, ne sont pas les seules sur le territoire. Autrement dit, nous pouvons compter d'autres circonscriptions administratives dans notre système administratif. D'ailleurs, chaque ministère opère son propre découpage du territoire.

Le ministère de la Justice considère 18 juridictions de tribunaux de première instance, cinq Cours d'appel. Le ministère de la Santé publique réfère à des régions sanitaires et à des districts sanitaires. Le ministère des Finances considère des districts financiers. Le ministère de l'Agriculture distingue des directions départementales de l'agriculture DDA et des SOUS-DDA. Le service postal du ministère du [28] Commerce considère encore des régions (du moins, certaines enseignes le laissent croire ; on peut en voir une au Cap-Haïtien). Le ministère de l'Éducation nationale travaille dans des départements et des districts scolaires...

Nous avons déjà noté que les unités administratives ne couvrent pas des unités sociales. Ou, pour le dire autrement, les membres d'une unité administrative ne se sentent pas toujours liés par une identité locale. Souvent, ils se dirigent vers d'autres centres pour des échanges de biens et de services ou même pour des actes administratifs. Les habitants de Zanglais dépendent administrativement de la Commune de Saint-Louis du Sud, mais ils estiment plus commode de se rendre à la ville d'Aquin, centre administratif de la commune voisine, pour les affaires commerciales, culturelles ou même administratives. À l'occasion d'un atelier à Saint-Louis du Sud, des gens de Saint-Louis du Sud se sont plaints du « vol » de leur section communale Zanglais par les autorités d'Aquin.

Ce cas mentionné se présente dans plusieurs communes de la République. Comme explication, nous évoquons l'origine militaire de plusieurs de nos entités administratives et le mode d'occupation des sols de façon indirecte imposé par le Code rural de 1826.

Louis C. Thomas (1986) explique ainsi la formation des communes : d'abord un poste de police établi devient quartier ; ensuite le quartier est élevé au rang de commune.

[29]

Il est plus exact de dire qu'une agglomération développée autour du poste de police devient le chef-lieu d'un quartier et qu'ensuite le chef-lieu de quartier est promu chef-lieu de commune et que tout a commencé à partir de préoccupations militaro-policières. La commune de Carrefour, un poste de police placé au départ dans la localité pour le contrôle de l'entrée de la capitale, est le résultat de cette évolution évoquée par le docteur Thomas. Les centres administratifs d'autres communes se sont formés aussi à partir de l'établissement d'un marché de produits alimentaires, à Pont Lestère, par exemple.

Des habitants contestent parfois leur appartenance à l'unité administrative assignée par l'État. Ceux du quartier de Fonds Parisien veulent se détacher de la commune de Ganthier, pour former une nouvelle commune ; ceux du quartier de Bois de Lorence ne veulent plus appartenir à la commune de Mombin Crochu. Ils ont monté tout un dossier pour justifier la demande de la reconnaissance de leur localité comme une nouvelle commune. A Liancourt, le vent séparatiste souffle fort ; les habitants croient qu'il est juste de considérer leur entité

comme une nouvelle commune ; la majeure partie de la population de la localité de Danty refuse de se considérer comme citoyens de la commune du Borgne et demande leur attachement à celle de Gros Morne en tant qu'une nouvelle section communale...

Les conflits entre les entités administratives pour des questions territoriales sont nombreux. Fritz Deshommes (2004) cite toute une liste de limites [30] litigieuses entre des Collectivités territoriales enregistrées au ministère de la Planification.

En outre, les circonscriptions administratives communes ont chacune un ou plusieurs territoires urbains et un territoire rural subdivisé en sections communales. Les habitants des milieux urbain et rural étaient identifiés à partir du mode de rédaction des actes d'état-civil. Les écoles des milieux urbains et ruraux étaient différentes jusqu'en 1978. La discrimination est encore dans nos esprits ; beaucoup d'entre nous parlent encore d'un « pays en dehors ».

Les centres de quartiers <sup>1</sup> sont aussi considérés comme zones urbaines. La commune de Port-Margot (36 000 habitants) compte le bourg Port-Margot (2 173 habitants) chef-lieu de la commune et deux quartiers : Bayeux (2 419 habitants) et Petit Bourg Port-Margot (2 868 habitants). Ces distinctions administratives sont difficiles à apprécier sur les plans sociologique et économique. En effet, le milieu urbain ne se distingue pas toujours par l'importance d'une agglomération ni par le mode de vie des habitants. On compte des centres de quartiers avec des populations inférieures à mille habitants.

Des nombreuses sections communales ou des parties de sections communales assez urbanisées sont considérées comme zones rurales autour des villes principales ou dans leur prolongation : Turgeau, Martissant dans la commune de Port-au-Prince ; Haut-du-Cap dans la commune du Cap-Haïtien, Gatereau dans la commune des Gonaïves, Bergeau dans la commune des Cayes, Pivert dans la commune [31] de Saint-Marc, Lamandou dans la commune de Jacmel... pour ne citer que quelques-unes.

<sup>1</sup> Le mot quartier est employé ici au sens de l'article 9 de la Constitution, comme subdivision du territoire communal avec un service de justice de paix, un office d'état-civil, un sous-commissariat de police, une agence de la Direction générale des impôts Dgi.

Ainsi, le territoire national comprend des territoires d'entités administratives de niveaux différents qui se recoupent, se superposent et se confondent. Cette situation facilite-elle la participation citoyenne ?

### ***3. Territoires, comme bases des Collectivités territoriales***

L'article 61 de la Constitution stipule que les Collectivités territoriales sont la section communale, la commune et le département. Sur les circonscriptions administratives, section communale, commune et département, sont donc érigées les Collectivités territoriales des mêmes noms qui héritent des caractéristiques territoriales des circonscriptions administratives respectives avec des imprécisions de territoire, des conflits autour des limites, des superpositions de territoires que nous avons signalés plus haut.

Le paragraphe 7 du préambule de la Constitution, stipule que la décentralisation sert à la construction d'une démocratie participative, à l'établissement d'une démocratie réelle. Les Collectivités territoriales rendent opérationnelle la décentralisation.

Or, une Collectivité territoriale est un regroupement de nationaux sur une portion du territoire qui prend un nom ; se donne des dirigeants ; dispose de l'autonomie suffisante pour s'occuper de ses propres [32] affaires ; les citoyens contrôlent la gestion de l'entité et suggèrent des idées aux dirigeants.

Mais les territoires des trois catégories de Collectivités territoriales s'imbriquent les unes dans les autres. Le département se subdivise en communes ; la commune recouvre des sections communales. Un point du territoire national appartient à la fois à une section communale, à une commune et à un département. Par conséquent, l'on doit toujours considérer les affaires propres d'un niveau de Collectivité territoriale ou d'une Collectivité territoriale en particulier. Nous parlons alors de compétence *rationae materiae* et de compétence *rationae loci*, c'est-à-dire, nous considérons les compétences des Collectivités territoriales en fonction de l'affaire à traiter et du lieu où il se passe quelque chose, où du lieu où l'on doit faire ou arrêter une action.

Or, comme il est indiqué dans le préambule de la Constitution, la décentralisation matérialisée à travers les Collectivités territoriales doit faciliter la participation citoyenne. Pour celle-ci, le mode d'organisation du territoire compte. Il peut faciliter ou entraver la concertation. De toute façon, l'organisation du territoire conditionne, pour une grande partie, le comportement des citoyens.

Si, dans des circonscriptions administratives, l'appartenance à une unité n'est pas claire, il va sans dire que l'accès aux services est difficile pour certaines couches de la population et ne facilite pas leur bonne disposition. Certaines deviennent agressives ; d'autres restent apathiques. Dans beau [33]

coup de Collectivités territoriales, des habitants ne sont pas disposés à se concerter ou ont des difficultés à le faire, tels les habitants des sous-territoires de sections communales ou de communes que nous avons mentionnés au point précédent.

Dans le texte de la Constitution de 1987, la division territoriale département sert de base pour une circonscription administrative département et pour une Collectivité territoriale département. Cependant, depuis 1987, les différents gouvernements comme les différentes législatures n'ont jamais voulu mettre en place la Collectivité territoriale département. Pourtant, c'est à partir d'elle que la planification développement devra être entreprise, selon le vœu de la Constitution. Ses dimensions paraissent plus intéressantes pour des actions de développement.

Or, c'est la résidence de quelqu'un, c'est-à-dire son point d'ancrage sur le territoire, qui indique son appartenance à une Collectivité territoriale donnée (ou à trois Collectivités territoriales données en même temps). Chaque Collectivité territoriale devant s'occuper de ses affaires propres, l'intéressé s'adressera à la Collectivité territoriale compétente pour son besoin particulier ou pour sa préoccupation particulière. Mais l'appartenance de la résidence à une Collectivité territoriale donnée (ou a trois Collectivités territoriales données) n'est pas toujours claire. Les intéressés ne se conforment pas toujours avec l'appartenance légale de leur résidence à une Collectivité territoriale donnée. Ainsi beaucoup de citoyens ne participent pas effectivement aux affaires [34] de leur entité de résidence. La démocratie participative reste alors en panne, avec une telle situation.

Dans le texte de la Constitution de 1987, la division territoriale département sert de base territoriale pour une circonscription administrative département et pour une Collectivité territoriale département. Cependant, depuis 1987, les différents gouvernements comme les différentes législatures n'ont jamais voulu mettre en place la Collectivité territoriale département. Pourtant, selon la Constitution, on devait, à partir d'elle, entreprendre la planification du développement. Ses dimensions paraissent plus intéressantes pour des actions de développement.

Une Collectivité territoriale département qui fonctionnerait selon les prescrits de la Constitution de 1987 gênerait bien des gens. Son assemblée désignerait des membres du Conseil électoral permanent (article 192) ; participerait à la nomination de juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel (article 175) et à la formation de la Commission de conciliation (article 206) ; déléguerait des membres au Conseil interdépartemental. Ce Conseil siégerait en Conseil des ministres pour traiter de certains dossiers et « de concert avec l'Exécutif », étudierait et planifierait les projets de décentralisation et de développement du pays aux points de vue social, économique, commercial, agricole et industriel, (article 87.2).

Nous signalons les réticences pour la mise en place de la Collectivité territoriale département. [35] Nous n'insinuons pas pour autant que les autorités s'intéressent aux autres. D'ailleurs les assemblées municipales ne fonctionnent pas. On peut parler du dévoiement des assemblées de sections communales. Leurs membres se comportent souvent comme des anciens adjoints de chefs de section.

Les Collectivités territoriales héritent des problèmes de territoires que connaissent les circonscriptions administratives. Servent-elles de cadres, dans ces conditions, pour les actions de développement local ?

#### ***4 - Territoires, comme cadres physiques pour des actions de développement local***

Le développement local suppose des actions sur le territoire pour améliorer la situation économique et sociale de la population. Il implique un niveau politique et un niveau économique. Le niveau

politique réfère à la concertation entre les citoyens comme nous l'avons déjà dit. Le niveau économique implique des actions de production, de transformation ou de commercialisation au niveau du territoire considéré.

Dans les discussions pour établir la régionalisation, au début des années 80, le souci principal était de trouver un niveau de territoire assez large pour permettre des économies d'échelle et assez petit pour faciliter la participation des habitants au processus de développement. Comme nous l'avons déjà noté, en 1987, l'approche région a été abandonnée. Il faut [36] alors mener des activités pour le développement local dans le cadre de la section communale, de la commune ou du département, si l'on veut faire coïncider décentralisation et développement local. Alors, la concertation au niveau des Collectivités territoriales faciliterait la concertation pour le développement local. La Constitution insiste sur le cadre du département, pour les efforts de développement (article 81). Cependant, les instances centrales de l'État haïtien rejettent l'idée d'une Collectivité territoriale département

En insistant sur des plans de développement communaux et même de section communale, cette approche est de 142 territoires pour les 566 sections communales actuelles. Mais, en considérant les sections communales qui couvrent plusieurs micro climats, il faut se demander si la concertation est facile dans toutes les sections communales, pourra-t-on élaborer des développements pour chaque section communale avec la participation de ses habitants ? Certaines sont très peu étendues. La section communale 12<sup>ème</sup> Morne Chandelle de la commune de Carrefour mesure seulement 3.13 km<sup>2</sup> ; d'autres sont très grandes : la section communale 2<sup>ème</sup> de l'Arbre dans la commune d'Anse Rouge couvre environ 298 km<sup>2</sup>.

Les six sections communales de la commune de Belle Anse partent toutes du littoral et aboutissent sur la chaîne de la Selle. Ainsi, les habitants distinguent pour chacune d'elles une zone chaude (tè cho, en basse altitude) et une zone froide (tè frèt, en [37] haute altitude). Les parties basses de ces sections communales pourraient être réunies pour en faire un territoire et les parties hautes mises ensemble pour former un autre territoire, ce qui constituerait des unités écologiques.

Mais, le contrôle du marché des produits alimentaires par des commerçants ou par des usuriers peut porter les habitants de ces sections communales à vouloir travailler des terres en zones chaudes et en zones froides, à la fois pour la culture des produits alimentaires tout le long de l'année de façon à ne pas les acheter trop cher.

Aux 568 territoires des sections communales, il faut ajouter 142 autres pour les 140 plans de développement communal et aussi ceux des dix départements. Mais, une fois encore, on rencontre des difficultés. Les sections communales, les communes, les départements ne sont pas des unités sociales. Nous l'avons déjà signalé que beaucoup d'entre elles viennent de préoccupations militaires. Ces derniers temps, de nombreuses demandes de reprises des limites entre les entités administratives ou de création de nouvelles entités ont été enregistrées.

On réalise des plans de section communale ou de commune de manière séparée. Comme si l'on pouvait additionner des plans de section communale pour obtenir des plans communaux ou additionner des plans communaux pour arriver à un plan national. Or le territoire communal peut se révéler trop réduit pour certaines actions de développement.

[38]

De plus, les différents plans sont élaborés avec des méthodes différentes. Les résultats des processus ne sont pas toujours comparables.

Nous pouvons mentionner les communes Arniquet et Chansolme qui mesurent respectivement 25.90 et 27.91 kilomètres carrés, enclavées respectivement dans les territoires des communes de Torbeck et de Port-de-Paix. Par exemple, il est difficile d'entreprendre de grands travaux dans la commune de Torbeck sans considérer leurs répercussions dans celle d'Arniquet ou dans la commune d'Arniquet sans considérer leurs retombées dans celle de Torbeck. Il en est de même pour les communes de Port de Paix et de Chansolme. Dans ses situations, nombreuses en Haïti, les communes se mettent ensemble pour des opérations d'intercommunalité.

Intercommunalité peut aussi se révéler nécessaire pour des raisons d'ordre orographique ou écologique. Par exemple, le projet d'intercommunalité entre Camp Perrin et Maniche. Ces deux

communes ont intérêt à travailler ensemble sur le contrôle des crues de la Ravine du Sud. Une intervention seulement dans l'une des communes peut aggraver la situation dans l'autre. Il en est de même pour des communes de la zone métropolitaine comme Pétion-ville, Delmas et Port-au-Prince.

Par l'intercommunalité, on constitue d'autres territoires résultant de la mise en commun de territoires de plusieurs communes pour des actions spécifiques, sans gommer pour autant l'identité des communes qui se joignent dans ces actions. On [39] obtient ainsi de nouveaux territoires pour les actions de développement.

La nécessité de recourir à l'intercommunalité pour des actions importantes ne signifie pas, pour autant, que l'on doive reprendre les unités administratives, pour en constituer de plus grandes. Fred Doura (2001) propose de limiter le nombre de communes à une trentaine et le nombre de sections communales à une centaine. Il argumente qu'ainsi les unités économiques seraient plus rentables. Il a raison de proposer des unités économiques plus grandes. La question d'échelle importe beaucoup en économie.

La commune et la section communale n'entrent pas dans le registre des unités économiques. On ne peut pas parler de production ou de consommation dans le cadre de ces unités. Même l'habitation qui était l'unité de production à l'époque coloniale a cessé d'être économique. La commune et la section communale sont des unités administratives et nous les étudions comme des circonscriptions administratives. Ce sont des espaces de participation citoyenne et pour autant nous les étudions comme des Collectivités territoriales.

Si l'économie demande des espaces plus larges pour la question de l'échelle, la participation citoyenne a besoin d'une succession d'espaces qui vont de petits, à des moyens et à des grands. On commence à comprendre les petits de son ancrage et à s'y exercer et l'on augmente graduellement ses rayons d'action. Comme citoyen ou comme administrateur, on assume des responsabilités à des [40] espaces réduits d'abord. Graduellement on se forme pour des responsabilités en des espaces plus étendus.

Pour les actions de développement, les espaces imposés par des conditions économiques, écologiques ou culturelles sont souvent considérés de façon à ne pas s'enfermer toujours dans l'administratif,

surtout lorsque l'administratif n'a pas été établi sur la base de l'occupation des lieux par la population.

### **Le projet de développement de la « Communauté de Carice ».**

Carice est une commune du Nord-est. Pour réconcilier les habitants divisés par des discussions électorales, certains leaders locaux avaient invité les membres de la population à coopérer dans un projet de développement local. La commune comprend deux sections communales : Bois Gamel et Rose Bonite. Cependant, le centre administratif de la commune, le bourg de Carice, se trouve sur la limite entre les communes Carice et Mont Organisé et proche des localités de Lare et de Lapierre appartenant respectivement aux sections communales Bois Poux et Sava-nette de la commune voisine Mont Organisé.

Les habitants de Lare et de Lapierre fréquentent régulièrement le bourg de Carice pour les questions religieuses ; la scolarisation de leurs enfants ; la vente de leurs produits agricoles ; leur approvisionnement en produits manufacturés et pour d'autres questions d'ordre social. Le centre administratif de [41] leur commune se trouve relativement loin alors que bourg Carice est tout proche.

Dans ces conditions, pour élaborer un plan de développement pour la commune de Carice, il a fallu considérer une communauté de Carice avec le bourg de Carice, les deux sections communales de Carice et les localités de Lare et de Lapierre dépendantes administrativement de la commune de Mont-Organisé, sans pouvoir respecter les limites administratives officielles de la commune. Les résultats se situeraient loin de la réalité. Il a fallu travailler sur le territoire d'une « Communauté de Carice ».

Les projets de développement local peuvent donc nous renvoyer à une multitude de territoires particuliers, de dimensions variées. Il serait intéressant de comprendre comment l'État régleme la question des territoires particuliers.

## ***5 - Les territoires officiellement déterminés***

Aux points précédents, nous avons déjà présenté des territoires particuliers comme le département, l'arrondissement, la commune, le quartier et la section communale. Considérons maintenant l'évolution du nombre de ces territoires et signalons que d'autres existent de manière officielle. Notons aussi des confusions que la multiplicité de territoires particuliers entraîne.

Depuis la Constitution de 1946, les divisions administratives sont le département, l'arrondissement, la commune, le quartier et la section rurale. Entre [42] 1976 et 1987, le nombre d'unités administratives a changé. Le nombre de départements passe de cinq à neuf ; le nombre d'arrondissement de 35 à 41 ; le nombre de communes à 133, le nombre de sections communales à 565. La Constitution de 1987 conserve le mode de découpage du territoire qui permet à la loi d'augmenter le nombre de circonscriptions administratives et de Collectivités territoriales. Aujourd'hui nous sommes à 10 départements, 43 arrondissements, 142 communes, 60 quartiers et 568 sections communales.

Pour chaque commune, un territoire rural est subdivisé en sections communales et des espaces urbains formés par la ville chef-lieu ou le bourg chef-lieu de la commune et les chefs-lieux des quartiers. Sur cette base, l'institut haïtien de statistiques et d'informatique IHSI distingue une population rurale et une population urbaine, donc des territoires urbains et des territoires ruraux dans chaque commune. Ceux qui habitent les sections communales sont des ruraux, ceux qui habitent les villes, les bourgs et les chefs-lieux des quartiers sont des urbains.

Notons que cette distinction de la population entre urbains et ruraux est assez lâche sur le plan administratif et difficile à apprécier à partir des activités des habitants ou à partir de leur mode de vie. D'ailleurs, la concentration d'habitants n'est pas toujours importante dans les zones présentées comme urbaines. Cette distinction doit convaincre peu les économistes, les géographes, les sociologues... [43] Autour des villes nous rencontrons des parties de sections communales assez urbanisées. (Nous en avons mentionné au point 2). Certains bourgs et certains centres de quartiers considérés comme zones urbaines présentent

seulement un certain rapprochement des maisons dans un contexte d'habitat rural généralement dispersé.

Reconnaissons que la différence entre urbain et rural était plus accentuée il y a une vingtaine d'années. Aux entrées et aux sorties des zones reconnues comme urbaines, une plaque portant l'inscription « limite de spéculation » signifiait que seuls ceux reconnus comme urbains pouvaient pratiquer la spéculation sur les denrées des paysans. Le rara appelé « carnaval rural » par certains, ne pénétrait pas dans l'espace déclaré urbain. Peu de jeunes formés à des écoles en milieu rural dépassaient le certificat d'études primaires et entreprenaient des études secondaires. Le format même des actes d'état-civil était différent pour les gens des milieux ruraux.

Sous la couverture des conseils communautaires, la corvée a été remise en vigueur, sous les Duvalier. Les habitants des zones reconnues comme urbaines étaient épargnés de ce travail forcé humiliant, -nous disons bien humiliant, car, les premiers bénéficiaires, les citadins, assistaient souvent en spectateurs -, qui portait beaucoup de paysans à laisser le milieu rural, pour s'établir en « zones urbaines », pour au moins pouvoir se présenter comme urbains et éviter ainsi d'être traînés dans des chantiers dits de travail communautaire.

[44]

La distinction entre zones urbaines et zones rurales entraîne des comportements qu'il convient de signaler. L'urbain parle souvent de « ses » paysans et va jusqu'à accuser les urbains d'une autre commune de vouloir les lui voler, ou de les voler. Nous avons déjà signalé la position de quelques citadins de Saint-Louis du Sud sur le vol de leur section communale... Lors du massacre de Danty perpétré par une unité des Forces Armées d'Haïti accompagnée de nombreux badauds, en mai 1988, des citadins du Borgne parlaient des gens de Danty comme leurs propres paysans. Ils ne voulaient pas les passer aux citadins de Gros Morne.

Si l'on fait le tour du pays, on constate que les citadins traitent généralement les paysans de leurs communes comme leurs. Beaucoup d'intellectuels tombent dans le panneau et, traitant de la décentralisation, vont jusqu'à demander aux paysans de se contenter de participer aux affaires de leurs sections communales respectives.

À partir de 1978, toutes les écoles du pays relèvent du ministère de l'Éducation nationale. La Constitution de 1987 proclame la fin de la discrimination contre les zones rurales. Depuis 1995, les actes d'état-civil ne se présentent plus sous des formes différentes selon que les personnes désignées sont des paysans ou des citoyens. Mais des nostalgiques des temps anciens veulent distinguer un citoyen urbain et un citoyen rural, avec des compétences différentes.

Toutefois, la distinction entre territoires urbains et territoires ruraux devient difficile aujourd'hui. Pour [45] fuir l'insanité des villes, des citoyens forment des « îlots d'urbains » en s'établissant dans des zones classées rurales. Déjà certaines cartes présentent des tâches urbaines qui ne correspondent pas aux centres administratifs des communes ni à ceux des quartiers.

La volonté des groupes de décideurs de maintenir la différence entre milieu urbain et milieu rural se manifeste dans le mode de rendre la section communale opérationnelle. Des législateurs qui ne veulent pas la suppression de la discrimination croient qu'il suffit de remplacer l'expression « section rurale » par celle de « section communale », pour répondre aux vœux de la Constitution de supprimer la discrimination contre le milieu rural. En effet, quand on dit section communale, on comprend une partie de la commune. Louis C. Thomas (1988) a rappelé que, sous l'administration du maire Edmond Paul, la ville de Port-au-Prince comprenait des sections urbaines et des sections rurales. Mais, on persiste à dire que la section communale est le nouveau nom de la section rurale.

Louis C. Thomas, tout en fournissant des informations judicieuses sur la section rurale, est tombé dans le panneau. Le titre même de son texte le dit assez : « Section rurale ou section communale, une subdivision administrative typiquement haïtienne » Il n'a pas pris le temps d'étudier les rapports entre la section rurale et les Forces Armées d'Haïti d'une part, ni le mode d'intégration de la section communale proposé dans l'ensemble municipal, d'autre part.

[46]

L'Assemblée municipale doit servir à intégrer la section communale dans l'ensemble municipal. La formule des délégués de ville Dv a été proposée pour une représentation des zones urbaines aux assemblées municipales, ce qui complique encore la structure administrative. Les

candidats au Conseil municipal sollicitent les votes de tous les citoyens de la commune. Devenus maires et maires adjoints, ils se contentent généralement de « leurs villes » et visitent rarement les zones rurales.

Les entités administratives ne s'entendent pas toujours sur leurs frontières. Autrefois, les administrations communales des communes de Saint-Marc, de Verrettes, de Petite Rivière de l'Artibonite et de Dessalines avaient établi chacune un « bureau des contributions » pour contrôler les taxes de marché au Pont Sondé. Ces dernières années, les communes de Carrefour et de Gressier se sont disputées le marché à bestiaux de Mariani. Des limites litigieuses ont déjà été notées entre des communes.

Différents ministères et organismes d'État ont opéré leurs propres découpages du territoire national, déterminant ainsi des territoires particuliers et utilisant souvent les mêmes appellations sans se référer pour autant aux mêmes réalités. Le district du ministère de la Santé publique ne correspond pas au district du ministère de l'Éducation nationale.

Des ONG et des organismes multilatéraux ont leurs propres bases territoriales d'opération inscrites dans des territoires particuliers officiellement déterminés ou les enjambent, sans constituer pour autant des [47] espaces d'intercommunalité. Généralement, ils le font avec le consentement des autorités.

L'Administration centrale du pays laisse multiplier les territoires particuliers, sans articulation entre eux. Il s'ensuit une confusion de la population qui amène à penser à la nécessité de la mise place d'un programme d'aménagement du territoire qui réponde aux besoins actuels

## ***6- L'aménagement du territoire***

Aux points précédents, nous avons présenté une grande diversité de territoires particuliers qui s'imbriquent les uns dans les autres et se recourent, provoquant ainsi des conflits. On se perd dans le labyrinthe d'unités administratives et de zones d'interventions de l'État, d'organismes internationaux ou d'ONG, avec chacun une base territoriale souvent confondue avec les Collectivités territoriales qui

pourtant doivent faciliter la participation citoyenne. D'ailleurs, comme nous l'avons vu plus haut, les conflits entre des circonscriptions administratives entraînent des difficultés de la participation citoyenne dans des Collectivités territoriales.

Tout ce que nous venons d'avancer montre que les territoires se construisent. Des données naturelles des limites imposées par le relief ou par les cours d'eau et les données d'ordre écologique sont souvent considérées. On suit les traces de la tradition. Mais la part la plus importante dans la détermination des territoires vient de constructions de l'esprit, de [48] constructions collectives, d'intérêts de groupes, de décisions politiques et de pratiques sociales.

Concernant les jeux individuels ou collectifs donnant lieu à des compétitions, les gens se réfèrent aussi à des territoires. La pratique est de soutenir l'équipe qui représente sa zone d'habitation. La pratique des gaguères donne lieu aussi à des préoccupations d'ordre territorial. En effet, on supporte les gens de sa localité contre ceux d'une autre ; dans le cadre des défis, on s'arrange du côté des gens de sa région. En tenant compte de ces possibilités, on pourrait considérer des miniterritoires au niveau des plus petites unités administratives et des micro-territoires dans les contours des habitations.

Ici, nous nous intéressons surtout aux territoires relevant de la structure administrative du pays qui sont, dans une large mesure, des résultats de politiques. Ils conditionnent aussi l'apparition d'autres types de territoires. Pour dépasser la confusion que créent la multiplicité et le manque de coordination, il faut agir sur la sphère politique. Cela nous amène à parler d'aménagement du territoire.

Par aménagement du territoire, nous entendons une politique publique de mise en place, sur le territoire national, de structures et de mécanismes qui favorisent le développement de la communauté nationale. À cause du relief du pays, nombreux sont les territoires particuliers. Les luttes politiques et sociales portent les gens à s'établir sur le territoire national de différentes manières et à multiplier les [49] territoires particuliers. L'aménagement du territoire devrait amener un certain ordre dans l'articulation des différents territoires en vue de certains objectifs.

La confusion existant dans des territoires particuliers rend difficile la concertation entre les citoyens. Aussi, ils participent peu aux

décisions qui engagent la vie nationale et ne prennent pas assez de dispositions pour une amélioration des conditions économiques et sociales ; ils n'organisent pas leurs habitats de façon à bénéficier plus facilement des services de la communauté nationale et à mieux assurer la sécurité de leurs familles.

L'aménagement du territoire pourrait viser des rapports sociopolitiques équilibrés, un meilleur cadre de production de biens et de services et l'établissement d'habitats sécuritaires. Les confusions que nous connaissons aujourd'hui au niveau du territoire seraient évitées ; une diminution du nombre de territoires particuliers et une harmonisation entre les territoires particuliers nécessaires et leur articulation dans le territoire national seraient envisagées.

Notons que les préoccupations pour l'aménagement du territoire ne sont pas nouvelles. Cette expression n'était pas toujours employée ; mais, des politiques de territoire étaient déjà mises en place. Nous devrions les étudier pour comprendre les objectifs dans chacun des cas. Dans ce travail, nous allons présenter brièvement quelques-unes.

[50]

### *De nombreuses politiques territoriales dans le temps*

#### *a) Les structures et mécanismes de défense*

Sous Dessalines, le territoire était divisé en divisions militaires et des forts dominaient toutes les villes, ports et toutes les places importantes. On se sentait menacé. Pour poursuivre des objectifs de défense nationale, les moyens en étaient renforcés par un type d'aménagement du territoire qui répondait au contexte de l'époque.

Les départements étaient subdivisés en arrondissements avec à leur tête de puissants « commandants d'arrondissement » qui contrôlaient des « commandants de la place » dans les communes ou les points stratégiques.

#### *b) L'établissement des sections rurales*

Les zones rurales furent divisées en sections rurales sous le contrôle d'un chef de section, membre des forces armées, placé sous le contrôle d'un commandant de sous-district situé en dehors du territoire de la commune. La sortie et l'entrée des marchandises étaient organisées à partir de douze villes-ports. Cet aménagement du territoire forçait les agriculteurs à s'adonner à la production de denrées d'exportation et pour, en même temps, contenir d'éventuelles révoltes paysannes. On savait bien que l'on ne versait pas aux producteurs paysans le prix de leur travail.

Les chefs de section, de leur côté subdivisaient les territoires placés sous leur contrôle en de nombreux [51] quartiers avec à leur tête un chef de quartier. Ainsi, les gens se trompent quand ils parlent de l'absence de l'État dans le milieu rural. L'encadrement de la population rurale était même trop serré. Toutefois, il y a lieu de discuter de l'objectif de cet encadrement. Pour nous, il s'agissait d'un encadrement-répression.

Les événements de 1986 ont ruiné les structures de répression dans le milieu rural, alors qu'après 1986, les autorités avaient sorti de leur tiroir le Conseil d'administration de la section rurale CASER. Le gouvernement militaire après Duvalier les réunissait au niveau national sans les porter à se rencontrer dans leurs communes respectives. Voulait-il en faire des remplaçants des chefs de section ?

La Constitution de 1987 dispose de la division de communes en sections communales et de leur intégration dans l'ensemble municipal à travers les assemblées de sections communales et les assemblées municipales.

*c) La centralisation  
et la concentration des services à Port-au-Prince*

Sous l'occupation américaine, le transport maritime entre les villes du pays était presque éliminé par la confiscation des bateaux haïtiens. Des axes routiers développés amenaient tout à Port-au-Prince. Le port de la capitale était non seulement le plus important du pays, mais surtout dépassait les autres de très loin. Le pouvoir était décentralisé. Le haut commissaire [52]

avait son siège à Port-au-Prince. L'armée hiérarchisée et professionnalisée dépendait de lui.

Ces dispositions permettaient de mieux contrôler le pays. Cet aménagement du territoire cassait la bourgeoisie de provinces et concentrait les services à Port-au-Prince. On cherchait aussi à diminuer les contacts entre la République d'Haïti et ses voisins pour faire échec définitivement au projet de la République antilléenne que caressaient Anténor Firmin d'Haïti, José Martí de Cuba et docteur Betances de Porto-Rico.

*d) L'institution préfectorale*

La Constitution de 1843 avait consacré l'autonomie de la commune. Mais, celle de 1846 avait fait marche arrière sur la question. Ce mouvement d'avancée et de recul allait se répéter entre 1867 et 1874,

entre 1932 et 1935. Chaque fois, que le mouvement populaire s'intensifiait, l'autonomie communale était accordée. Quand ce mouvement perdait de la force cette autonomie était supprimée.

Entre 1946 et 1963, le jeu a été mené de manière différente. L'autonomie communale accordée a été reprise avec l'institution préfectorale. Les maires, élus de la population locale, étaient obligés de fonctionner sous la coordination du préfet, représentant du Pouvoir exécutif. Cette politique de territoire exerçait un contrôle serré sur la population, tout en feignant lui reconnaître une bonne marge de manœuvre.

[53]

#### *e) Les îlots de développement*

Dans les années soixante-dix, on parla d'îlots de développement. En certaines localités, au niveau de sections rurales, on se proposait d'améliorer les techniques de production, de doter les producteurs d'équipements plus performants ; de propulser le développement dans les localités choisies, avec l'espoir que d'autres allaient suivre l'exemple. On distribuait dix (10) îlots de développement sur le territoire. On pensait obtenir ainsi le développement du pays.

L'idée du projet de Marbial en 1948 était reprise en quelque sorte : provoquer des déséquilibres en investissant beaucoup de ressources dans une localité et inviter les habitants d'autres localités à imiter les nouvelles pratiques introduites. Paul Moral explique que l'échec de Marbial tendait à essayer de travailler avec une localité moins isolée (celle de Fermathe). Mais, le choix du nom (îlot) indiquait déjà une certaine ambiguïté.

#### *f) Instruments légaux d'aménagement du territoire*

Certains instruments légaux, tels la loi du 19 septembre 1978 et le décret du 22 octobre 1982, mentionnaient de façon expresse la question de l'aménagement du territoire. La loi du 19 septembre 1978 a fait suite à celle de 1976 sur les délimitations territoriales. En effet, elle avait

repris les divisions territoriales en vigueur depuis la Constitution de 1946 : le département, l'arrondissement, la commune, [54] le quartier et la section rurale. Cette dernière était restée une division militaire comme nous l'avons vu plus haut. Le nombre de divisions territoriales avait augmenté ; en 1978, on comptait neuf départements, 41 arrondissements, 133 communes, 565 sections rurales.

Le décret du 22 octobre 1982 sur la commune, en son article 31, assignait à la commune, entre autres attributions, la suivante : « Préparer en collaboration avec les organismes publics compétents, les plans d'aménagement du territoire communal, ceux d'extension et d'embellissement des villes et bourgs qui en dépendent ; faire exécuter des lois relatives à l'aménagement des villes et des campagnes. »

Toutefois, les conseils municipaux n'avaient pas pris beaucoup d'initiatives en ce sens. Ils auraient intégré dans l'espace urbain les zones urbanisées autour des villes. L'Institut haïtien de statistiques et d'informatique IHSI aurait présenté différemment les résultats du recensement de 2003. Pour prendre un exemple, on n'aurait pas une section communale Pont Tamarin avec une population de 94 500 habitants, dans le voisinage de la ville de Gonaïves.

### *g) La régionalisation*

Au début des années quatre-vingt, quatre régions furent établies : la région du Nord avec les départements du Nord et du Nord-est, la région transversale avec les départements du Nord-Ouest, de l'Artibonite et du Centre, la région de l'Ouest [55] avec les départements de l'Ouest et du Sud-est, la région du Sud avec les actuels départements du Sud, de la Grande-Anse et des Nippes. On parlait aussi de la sous-région du Sud-est.

Dans l'esprit des concepteurs, les régions étaient des territoires capables de porter des efforts de développement. Elles étaient assez grandes pour permettre des économies d'échelle.

### *h) La départementalisation*

La Constitution de 1987 n'a pas retenu la région comme base territoriale pour les efforts de développement. Elle invite à travailler la question dans le département. « Le Conseil départemental élabore de concert avec l'administration centrale le plan de développement du département » (article 81). « Le Conseil interdépartemental, de concert avec l'Exécutif, étudie et planifie les projets de décentralisation et de développement du pays au point de vue social, économique, commercial, agricole et industriel » (article 87.2).

La planification du développement est faite à partir des départements comme bases territoriales. Les infrastructures pour l'industrialisation (article 87.4) sont organisées. L'idée, semble-t-il était d'articuler participation citoyenne et actions pour le développement, mais, les différents gouvernements et législatures que nous avons eus depuis la promulgation de cette Constitution ne se sont pas montrés intéressés à la Collectivité territoriale département.

[56]

### ***B- Quelques nouvelles propositions***

Nous en présentons une d'avant 2010. Mais c'est surtout après le séisme du 12 janvier 2010, que beaucoup de gens considèrent que notre mode d'occupation du territoire n'est pas la meilleure. Ils se rendent compte que la macrocéphalie urbaine comme la centralisation sont des risques pour la population. Alors ils proposent un nouvel aménagement du territoire.

#### *a) Le projet de déconcentration de Port-au-Prince*

Sous les ondes de Radio Métropole, en 2006, nous avons suivi la présentation par M. A.L. Joseph d'un programme de travail d'une unité de support à la déconcentration de Port-au-Prince qui fonctionnait au ministère de l'intérieur et des Collectivités territoriales. Elle proposait

la création de trois pôles de développement : au Nord, au Centre et au Sud.

La déconcentration n'est pas prise ici au sens de l'article 87.4 de la Constitution de 1987. Dans la charte fondamentale, la déconcentration renvoie à la distribution des services de l'État en les amenant le plus près possible des utilisateurs. Ce projet dégonflerait la capitale de ses millions d'habitants ou empêcherait la croissance de sa population.

Les porteurs du projet semblent utiliser pôle dans le sens de région parce que dans la proposition, le pôle Nord couvrirait les départements du Nord-est, du Nord et du Nord-ouest, le pôle Centre ceux de l'Ouest et du Centre, le pôle Sud ceux du Sud, de la Grande Anse et des Nippes, mais nous avons déjà [57] des régions déterminées par des travaux d'avant 1986. Nous ne savons pas la raison de la nouvelle définition des régions.

b)

La proposition de la FONHDILAC

La Fondation haïtienne pour le développement intégral latino-américain et caribéen FONHDILAC propose d'organiser les Collectivités territoriales dans quatre régions (Nord, Centre, Ouest et Sud) et en 42 arrondissements et de regrouper les communes et les sections communales en 20 pôles de développement dotés des services de base. Ces services seraient fournis par des hôpitaux, des écoles, des centres de formation professionnelle, des industries, des centres de loisirs etc. Ces pôles seraient entourés de villes satellites tampons, dotées elles aussi mais à un niveau moindre que les arrondissements, ainsi de suite jusqu'aux sections communales. Les quatre régions seront dotées de quatre campus universitaires garantissant l'avantage compétitif de notre pays dans des domaines bien spécifiques.

Dans cette proposition, le département n'apparaît pas. L'arrondissement (regroupement de communes) reprend une auréole qu'il avait perdue depuis des lustres. Depuis la fin de la période des baïonnettes (vers 1915), le puissant commandant d'arrondissement, maître des vies n'existe plus. L'Armée avait adopté un autre déploiement sur le territoire. Cette division administrative a surtout

servi de référence pour les circonscriptions devant élire les députés et comme composantes des préfectures.

[58]

La Fondation ne cite pas les noms des chefs-lieux d'arrondissements ni ceux des pôles de développement. Nous comprenons toutefois que 20 des 42 chefs-lieux d'arrondissements deviendront des pôles de développement et quatre d'entre eux seront des capitales régionales. Les 22 autres seront des villes d'importance moyenne.

Selon nous, la Fondation devrait continuer sa proposition en tenant compte ou en présentant des suggestions sur le mode d'occupation des sols des sections communales. En effet, il est urgent d'établir un zoning des sections communales et des communes, pour une meilleure occupation du sol ou pour un habitat plus sécuritaire et une exploitation plus rationnelle.

### *c) Stratégies territoriales pour la reconstruction*

Dans *Haïti-demain* (2010), nous trouvons une autre proposition de régionalisation. Les régions sont au nombre de trois : la région Nord avec les départements du Nord-ouest, du Nord et du Nord-est, la région Capitale centrée sur le département de F Ouest, la région Sud avec les départements du Sud, de la Grande Anse du Sud-est et des Nippes.

Cette fois, l'aménagement pour la reconstruction et pour un développement serait équilibré. Les trois régions distinguées constitueraient des solidarités régionales. Des efforts de protection environnementale appropriés seraient déployés dans ces nouvelles alliances territoriales.

[59]

Ces régions ont chacune des particularités en matière environnementale. La région Nord connaît des risques hydrauliques liés aux bassins versants, avec un point particulièrement sensible : la ville des Gonaïves ; la région de la capitale souffre d'une surpopulation ; la région Sud est très vulnérable sur les plans cyclonique, hydraulique et sismique. Dans chacune, les infrastructures correspondant à leurs particularités devraient être développées.

#### *d) La boucle Centre-Artibonite*

Haïti-demain propose aussi de considérer une boucle Centre-Artibonite qui réunit des communes de trois départements. Les chefs-lieux de ces communes forment un réseau de 14 villes ou bourgs dont sept du Centre (Mirebalais, Thomonde, Hinche, Lascahobas, Maïssade, Boucan Carré, Saut d'Eau), quatre de l'Artibonite (La Chapelle, Verrettes, Petite Rivière de l'Artibonite, Dessalines), et trois communes du Nord (Saint-Michel de l'Attalaye, Saint-Raphaël, Pignon).

Cette boucle est présentée comme une organisation du territoire pour des réponses proportionnées aux risques. La région Centre-Artibonite serait une zone favorable pour les investissements, si de nouvelles logiques territoriales sont adoptées. Selon ses concepteurs, cette boucle devrait permettre de structurer un territoire en profondeur. Elle devrait servir d'exemple pour tout le pays. Avec elle, la route commune serait la colonne vertébrale d'un projet économique et social. Un réseau routier fiable [60] réunirait les 14 communes de la boucle. Dans ces centres urbains, les services seraient améliorés et disposeraient d'équipements mutualisés.

Les villes côtières ne sont pas considérées dans la boucle parce qu'elles courent de grands risques. À noter que cela changerait une logique ancienne chez nous, celle de l'économie extravertie. Les villes ports sont généralement considérées comme plus importantes. D'ailleurs l'économie du pays, pendant longtemps était organisée autour de douze villes ports, chefs-lieux des arrondissements financiers. À noter aussi un certain flou autour du mot région. Cette région regrouperait des parties de trois départements. Il faudrait toute une autre proposition de divisions administratives en Haïti.

Aujourd'hui, la demande de participation de la population est importante. On ne peut pas continuer à refuser le développement de la démocratie. Le besoin de réorganiser l'économie est urgent. Déjà, le pays importe une proportion trop importante de biens de consommation sans pouvoir compenser les sorties de devises par des exportations conséquentes. Un aménagement du territoire est à penser à la hauteur de la situation.

Il importe de revoir les unités administratives et les territoires de base pour la participation citoyenne en se basant sur la topographie, les microclimats, les dimensions des unités, les réseaux de communication. Ces éléments peuvent dans une grande mesure conditionner les relations de rapprochement entre les individus et les porter à se considérer [61] comme une unité sociale dans les limites d'une Collectivité territoriale.

Il faudra tenir compte de la vocation des sols. Certains sont plus aptes que d'autres pour la production agricole. Sur les terres destinées à l'agriculture il faut placer des infrastructures nécessaires à la production agricole. D'autres sols devraient être réservés à des pâturages pour un élevage intensif. D'autres encore (environ 30% du territoire) seraient couverts de forêts pour un équilibre écologique. Selon certaines estimations, la couverture actuelle est en dessous des 2%. À ce niveau, il y a urgence.

La question de l'habitat devrait bénéficier d'une attention soutenue pour veiller à la sécurité physique et sanitaire des personnes ; offrir les services auxquels elles ont droit ; secourir quand le besoin se présente. Il serait plus intéressant de porter les gens à placer les maisons d'habitations sur des sols propres à cet usage et d'identifier ces lieux à partir d'un zoning. Dans les communes, des espaces pour les usines, des infrastructures sanitaires, des infrastructures de loisirs, des écoles seraient réservés.

On pensera à la distribution des services et des infrastructures dans l'espace. Il importe de diminuer le nombre de territoires particuliers relevant de l'administration du pays car, leur multiplicité entraîne la confusion. On ne peut pas penser à un nombre fixe de territoires. On peut demander aux ministères et aux différentes institutions de l'État de travailler dans le cadre d'un même découpage territorial, pour faciliter la compréhension des [62] mécanismes administratifs. Il importe d'articuler les différents territoires particuliers nécessaires dans le territoire national.

Le pays a connu de nombreuses politiques territoriales et de nouvelles ont été proposées depuis le tremblement de terre du 12 janvier 2010. Ces dernières tiennent-elles en compte la question de la participation citoyenne et celle du développement ?

## *Conclusion*

Le territoire sert de base aux circonscriptions administratives, il conditionne la fourniture de services aux populations. Le territoire constitue la base des Collectivités territoriales, car celles-ci sont érigées à partir de circonscriptions administratives. Il conditionne la concertation entre les citoyens pour la participation aux décisions importantes. Il influence le mode d'organisation de la production et de la consommation de la population ; il influence les activités de développement local.

Les préoccupations pour la décentralisation et pour le développement local portent à réfléchir sur le territoire et sur les territoires. On réfléchit sur le territoire, parce que ni la décentralisation, ni le développement local ne peuvent constituer des fins en soi. Les efforts doivent envisager tout le territoire national, même s'ils portent sur seulement une partie du territoire global. Sinon, on enregistre des déséquilibres porteurs de conflits au niveau de la population. D'ailleurs, quand on travaille sur un [63] point du territoire national, on utilise des ressources qui ont été mises en place par toute la communauté nationale. Lorsqu'on parle d'aménagement du territoire, on considère tout le territoire national.

Mais, on part de la décentralisation, on insiste sur des efforts locaux, pour maintenir éveillée la conscience citoyenne, pour intensifier la participation citoyenne car, il est plus aisé de travailler sur des dossiers proches, sur des dossiers familiers. Les intéressés maîtrisent plus facilement les contours des objets de leur environnement (objets physiques ou objets sociaux). De plus, le travail sur les dossiers proches permet aux citoyens de s'entraîner pour des dossiers plus éloignés de leurs champs d'action directe. En conséquence, on doit partir de bases locales. Cela nous amène à considérer des territoires particuliers.

Il est difficile de prévoir à l'avance tous les I territoires particuliers possibles. Toutefois, quand on ! les multiplie à l'envie, on rend difficile la compréhension du territoire global, on éprouve de la peine à coordonner les efforts. Les résultats au niveau global sont faibles. Souvent même, les efforts agissent en « sens différents ou même en sens opposés. Les résultats sont faibles ou tendent à s'annuler. Pour I cette raison, on cherche à établir des territoires de | base et l'on cherche

à y inscrire les actions. L'aménagement du territoire s'entend alors comme une articulation des territoires particuliers définis dans le territoire global. Il est nécessaire, si l'on ne veut pas gaspiller les ressources.

[64]

### ***Bibliographie***

Anglade, Georges, 1982, *Atlas Critique d'Haïti*, Erce et CRC, Montréal.

Caseus, Ernst Pédro, 2004, *Dictionnaire géographique et toponymique de la République d'Haïti*, Imprimerie Deschamps, Port-au-Prince.

Chery, Frédéric Gérald, 2009. *Le financement de la décentralisation et du développement local*. Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince

Condé, Georges, 1996, *La ville des Cayes*, Impression Imprimeur II, Port-au-Prince.

Doura, Fred, 2003, *Économie d'Haïti*, Tome 3, les Éditions Dami. Montréal.

Deshommes, Fritz, 2004, *Décentralisation et Collectivités territoriales en Haïti. État des lieux*. Éditions Cahiers universitaires. Port-au-Prince

ÉLIE, Jean Rénoël, 2012, *L'habitat en Haïti : évolution, carences, risques*, in *Cahiers du Cepode*, n° 2, Faculté des Sciences humaines, Ueh, Port-au-Prince.

\_\_\_\_\_, 2011, *Quel intérêt pour la décentralisation, après le séisme du 12 janvier 2010 ?* In *Cahiers du Cepode*, n° 3, Faculté des Sciences humaines, Ueh, Port-au-Prince.

\_\_\_\_\_, 2008, *Participation, Décentralisation, Collectivités territoriales en Haïti*, Travail législatif et décisions administratives depuis 1987. Papda. Port-au-Prince.

\_\_\_\_\_, 2006, *Participation, Décentralisation, Collectivités territoriales en Haïti. La problématique*. Impression Imprimeur II, Port-au-Prince.

\_\_\_\_\_, 1988, *Yon lot kout flach sou Danti*. Ghrap. Port-au-Prince.

\_\_\_\_\_, 1988, *Ankèt sou program Kosmika*, Mpp, Papay (Hinche)

Fondation haïtienne pour le développement intégral latino-américain et caribéen Fondhilac

\_\_\_\_\_, 2011, *Document d'orientation pour la refondation de l'État d'Haïti selon une vision haïtienne*, FONDHILAC, Croix-des-Bouquets

Lauture, Edmond, 1955, *Jacmel : grandeur et décadence*, Imprimerie La Phalange, Port-au-Prince

Moral, Paul, 1961, *Le paysan haïtien*, Reproduction, Fardin, 1978, Port- au-Prince.

Tocqueville, Alexis de, 1835. *De la démocratie en Amérique*, Tome 1, G. F., 1981, Paris.

Thomas, Louis C. de, 1988, *Section rurale ou section communale, une subdivision administrative typiquement haïtienne*. Imprimerie Deschamps. Port-au-Prince.

\_\_\_\_\_, 1986, *Les communes de la République d'Haïti à l'épreuve des mutations du XX<sup>ème</sup> siècle*. Imprimerie Rodriguez, Port-au-Prince.

[65]

Constitutions de 1843, 1846, 1867, 1974, 1932, 1935, 1946, 1950, 1957, 1963, 1987.

Code rural de 1826

Code rural de 1962

Loi de 1976 sur les délimitations territoriales

Loi de 1978 sur l'aménagement du territoire Loi de 1985 sur la régionalisation

Loi de 1996 portant sur l'organisation de la section communale  
Décret de 1982 sur la commune

## **Notes**



[66]

[66]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

**“DÉCENTRALISATION  
EN HAÏTI :  
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
ENTRE PRINCIPES ET RÉALITÉS.”**

par

**Tony CANTAVE**

[Retour à la table des matières](#)

Pour Jesi Chancy Manigat, une copine de longue date qui, jusqu’au bout, a cru aux principes et valeurs du socialisme démocratique et dont la rigueur et la probité intellectuelles, la loyauté, la verticalité, la rectitude, sans oublier ses « coups de gueule », m’ont toujours inspiré et guidé.

Les prescrits constitutionnels de 1987 relatifs à la réforme de l’État et à la décentralisation en Haïti, répondent à une demande citoyenne d’un autre type d’État en nette rupture avec le système politico administratif traditionnel conçu pour renforcer une société oligarchique pratiquant et érigeant l’exclusion sociale, le totalitarisme, comme méthode de gouvernement, bloquant de ce fait toute tentative de développement.

Il s’agit d’édifier un nouvel État respectueux de la dignité humaine, promouvant une citoyenneté active et agissante, soucieux de

l'amélioration du cadre et des conditions de vie de la population et plaçant l'intérêt général au-dessus de tout.

[67]

S'il existe une préoccupation nationale qui semble faire consensus au pays, c'est la mauvaise administration et gestion de l'État. En effet, depuis fort longtemps, une idée a fait son chemin : c'est cette problématique à double facettes : la faillite de l'État post colonial bi-séculaire qui n'est jamais arrivé à améliorer le cadre et les conditions de vie de la population et que seule une transformation du régime politique centré sur le nationalisme populaire et arcbuté à la décentralisation des prises de décisions rompant ainsi avec la culture d'exclusion et offrant des services de proximité, peut assurer le salut de la nation.

Cependant, après plus d'un quart de siècle d'existence, le projet constitutionnel de réforme de l'État et décentralisation peine encore à s'incruster dans les mœurs et coutumes pour l'abolition et la transformation de l'État excluant.

### ***1. Fondements du processus de décentralisation***

L'une des premières tâches des gouvernements haïtiens après le vote massif de la Constitution le 29 mars 1987, est d'établir les fondements de l'État unitaire décentralisé pour l'édification d'une nouvelle société en dotant la nation de moyens structurels lui permettant de prendre en charge son destin. La construction du nouvel État conscient de cette mission est une exigence de premier ordre.

La lutte historique du peuple haïtien contre la dictature et le totalitarisme ; contre la misère, l'ignorance et la dégradation de l'environnement, [68] doit aboutir à la mise en place des piliers constitutionnels de la nouvelle Haïti : les institutions démocratiques. Celles-ci dans leur mouvement propre, doivent canaliser les énergies disponibles vers la transformation permanente de notre environnement physique, social et économique.

« Chanjè Lèta » est une revendication prioritaire de toute la lutte historique du peuple haïtien. Porteurs de la conscience du changement

et mus par la volonté politique de donner à la population les moyens de ce changement, les dirigeants du grand mouvement populaire victorieux de la dictature trentenaire, du totalitarisme duvalérien le 7 février 1986 et qui ont appuyé de tout leur poids le vote massif de la Constitution du 29 mars 1987, ont pour devoir de structurer et d'institutionnaliser le nouvel État. En effet, la Constitution de mars 1987 définit le cadre et détermine l'outil fondamental pour changer la nature de cet État traditionnel, excluant, oligarchique, centralisateur et distant des besoins de la population, à travers les orientations et prescrits relatifs à la décentralisation des prises de décisions à des échelons territoriaux.

La décentralisation se présente à nous comme l'élément moteur de la mobilisation nécessaire à la refondation de la nation et à la reconstruction de l'État-nation arc-boutées au recouvrement de la souveraineté nationale. Contraire à l'émiettement et à la balkanisation politico-administrative du territoire observé depuis la Constitution de 1957, elle se précise et se formalise dans le cadre d'un État [69] unitaire décentralisé et fortement participatif. Elle ne doit pas être un facteur d'affaiblissement de l'État en rompant les liens hiérarchiques, sous quelque prétexte que ce soit, devant exister entre les différentes instances agissant selon leur mission de responsabilité.

La décentralisation territoriale implique, dès lors, une nouvelle organisation sociétale tournée vers la participation réelle de toute la population dans le processus de prises de décisions engageant le pays et l'avenir de la nation (Préambule # 7). À ce compte, la mobilisation des forces réelles émanant de la volonté de changement est la vraie alternative à la misère, à la dégradation et la désarticulation sociales. Les fondements de la patrie doivent être consolidés avec le ciment de la solidarité sociale dans la perspective immédiate de refondation de la nation et de recouvrement de notre souveraineté nationale. Notre dignité de peuple libre se retrouve dans notre capacité à nous tous de visualiser notre chemin de développement à travers l'amélioration immédiate et permanente des conditions de vie des plus pauvres, tout en mettant en place les structures nécessaires pour affronter les défis de cette nouvelle ère planétaire. Ainsi, la Constitution de mars 1987, massivement votée, reste notre seul guide dans notre participation à l'intégration mondiale.

### *1-1 Fondements*

La décentralisation, partage des pouvoirs de l'État et transfert de compétences et de ressources à des [70] administrations territoriales dans le cadre d'un État unitaire, permet d'associer les administrés aux prises de décisions concernant le cadre et les conditions de vie de la population. Elle constitue la meilleure formule d'organisation du travail de l'État dont le développement des fonctions est devenu tel que les organes centraux de décisions peuvent se trouver paralysés dans la livraison des services offerts au niveau local. Par conséquent, le fondement de la décentralisation est de rendre l'administration plus efficace et les services plus proches des populations. En d'autres termes, de créer un État plus accessible.

Plusieurs aspects structurants de l'organisation territoriale ont été déterminés par la Constitution de 1987 qui a établi les divisions territoriales du pays liant de manière indissociable le cadre territorial d'institutions nationales et celui des Collectivités territoriales en les définissant à partir de ces divisions territoriales. En effet, La Constitution de 1987 identifie deux ordres de divisions territoriales : a) les divisions territoriales administratives, sièges de la déconcentration territoriale administrative que sont le département, l'arrondissement, la commune, le quartier et la section communale, (cf. : art.9 et 9,1) ; b) les Collectivités territoriales, sièges de la décentralisation territoriale que sont : le département, la commune et la section communale (cf. : art.61)

Le cadre d'organisation et de fonctionnement du système politico-administratif est donc largement déterminé par l'organisation territoriale qui constitue, par conséquent, un des éléments à considérer [71] pour l'attribution de compétences aux Collectivités territoriales et la gestion de leurs rapports avec l'État. De plus, l'article 87-4 prescrit de manière formelle la coexistence du couple décentralisation/déconcentration.

« La décentralisation est un processus lent, difficile. Une histoire à reconstruire pas à pas » Elle engage l'État dans des réformes profondes qui affectent essentiellement ses structures et son mode de fonctionnement et ne peut être mise en place que progressivement. Elle impose une adaptation permanente des dispositions législatives réglementaires et des pratiques administratives. Les États qui décident

de s'engager dans une telle dynamique doivent être animés d'une volonté ferme et durable de conduire ces réformes. Ainsi, la décentralisation ne peut réussir que dans un État démocratique et ne peut réussir que dans un État légitime, fort, et représenté effectivement sur toute l'étendue du territoire. Et cette décentralisation ne se conçoit que dans un État démocratique. Il n'y a pas de décentralisation des pouvoirs de décisions sans inscription dans la constitution d'un pays et dans les lois d'application d'un certain nombre de principes fondamentaux bénéficiant d'un large consensus.

Le cadre juridique de la décentralisation est donc la Constitution, porteuse en son essence d'un projet social, économique et culturel de démocratisation de la société. En résumé, ce projet constitutionnel vise, en premier chef, la mise en place d'un État de droit démocratique garant des droits et devoirs de la population [72] et de ses institutions. Il vise également la mise en place d'une organisation politico-administrative adaptée, et faisant contrepoids aux pratiques dictatoriales et centralisatrices du passé.

Les conditions de base à mettre en place pour une décentralisation effective sont au nombre de quatre. Elles cherchent simultanément à : a) assurer aux Collectivités territoriales des territoires de référence à la fois adaptés à leurs vocations et compétences et significatifs pour la population ; b) mettre en place l'organisation politico-administrative des Collectivités territoriales sur des bases démocratiques, sur l'élection et la légitimité des représentants de la population au sein des Collectivités territoriales ; c) octroyer un pouvoir réel de décision et des compétences aux Collectivités territoriales ; d) fournir aux Collectivités territoriales les ressources et le patrimoine requis pour mettre en œuvre leurs décisions et permettre leur fonctionnement.

Pour les pouvoirs publics, l'établissement de la conformité constitutionnelle est aujourd'hui l'objectif premier à atteindre. Au niveau politico-administratif, il s'agit de revoir l'organisation même de l'État notamment par le biais de la décentralisation. L'établissement de ces conditions de base doit lui-même fait l'objet de mesures structurelles et positionner continuellement la mise en place des Collectivités territoriales dans le cadre général de cette réforme structurelle de l'État.

[73]

## ***2. Le projet constitutionnel de décentralisation, une opération difficile***

Depuis 1804, Haïti n'a jamais connu un régime de droit respectueux de l'esprit, et encore moins de la lettre de sa Constitution. Le fétichisme de l'appareil d'État au sein des couches urbaines et la faiblesse chronique de la bourgeoisie ont toujours empêché l'établissement de formules bourgeoises dans l'État de droit. Ce qui semble plus important encore, c'est que depuis au moins 1825, la majorité de la population n'a jamais participé à la vie politique du pays. Le débat est essentiellement urbain ; la petite paysannerie ne participe pas...

### **L'État de droit en Haïti, exige désormais un contrat social ...**

La seule solution est la constitution d'un État de droit basé sur un contrat social, ce qui implique finalement l'introduction des couches paysannes dans la politique. La petite paysannerie est la seule classe qui n'a jamais eu besoin de l'État pour se reproduire. Mieux, elle l'a fait en dehors de l'État avec les déficits que l'on sait. Elle est en dehors de l'ordre garanti par l'État. Elle demeure pourtant la force la plus importante du pays jusqu'à présent sans avoir aucune prise sur l'État. L'incongruité de cette situation n'échappe qu'à l'élite haïtienne.

Bref, la construction de la démocratie en Haïti exige un État de droit, pour que la majorité de ce pays, qui demeure paysanne, bénéficie de l'ordre que garantit l'État. En Haïti, la démocratie se fera au [74] niveau des communes ou des sections rurales ou ne se fera pas du tout.

## *2-1 Objectifs*

La décentralisation telle que préconisée par la Constitution n'est pas une 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 par une administration de services et de proximité. Il s'agit donc de recréer l'État par la base ; établir la démocratie participative ; partager les responsabilités de l'État entre les piliers institutionnels que sont les trois Pouvoirs traditionnels (exécutif, législatif, judiciaire), les institutions indépendantes (Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, Office de protection du citoyen, Conseil électoral permanent, l'Université d'État d'Haïti, Commission de conciliation), les institutions territoriales décentralisées (Collectivités territoriales (3) et le conseil interdépartemental) ; assurer le développement économique, social, culturel au niveau local, régional, départemental et national.

La décentralisation devient ainsi le socle de la nouvelle architecture de l'organisation de l'État unitaire. Son déploiement à travers les Collectivités territoriales - ses points d'ancrage - devra s'arc-bouter tant aux structures institutionnelles que dans la [75] distribution des compétences consenties par les Pouvoirs exécutif et législatif.

## *2-2 De l'organisation territoriale : le phénomène de l'emboîtement*

La Constitution de 1987 a établi trois types de collectivités territoriales (art, 61). Aux départements elle a octroyé la personnalité morale (art.77) ; aux communes elle a accordé l'autonomie administrative et financière (art. 66), un des attributs de la personnalité morale. Elle est muette quant au statut de la section communale définie comme « la plus petite entité territoriale administrative ... » (art.62), ce qui pose le problème de son rôle comme Collectivité territoriale, d'une part, et de ses relations avec la Collectivité territoriale communale dont elle est partie intégrante, d'autre part.

La section communale qui ne bénéficie constitutionnellement ni de la personnalité morale accordée au département, ni de l'autonomie administrative et financière octroyée à la commune, ni d'attributions particulières, semble être un mécanisme de représentation de sa population et d'intégration de ses intérêts dans les décisions communales assurant la participation et le pluralisme politique à ce niveau.

Il faut aussi noter que la Constitution n'a pas établi de correspondance directe entre le degré plus ou moins élevé d'autonomie de chacun de ces trois types de Collectivités territoriales, et la légitimité électorale plus ou moins directe et universelle de [76] leurs élus. Cette question de légitimité et/ou de représentativité électorale aurait dû également baliser en partie la définition des modalités de fonctionnement des conseils et assemblées de Collectivités territoriales de même niveau dans les rares lois post constitutionnelles, ce qui ne fut pas le cas.

La Constitution établit des relations fonctionnelles entre les catégories et niveaux de Collectivités territoriales. Chaque Conseil exécutif est assisté d'une Assemblée délibérante (art. 63.1, 67 et 80) pour le bon fonctionnement de la gouvernance locale. En effet, le Conseil municipal rend compte à l'Assemblée municipale qui elle-même en fait rapport au Conseil départemental (art.73). Le conseil de la Collectivité territoriale départementale, rend compte à l'Assemblée départementale qui elle-même fait rapport à l'administration centrale (art. 83).

### *2-3 Des relations avec l'administration centrale : le couple décentralisation/déconcentration*

La décentralisation se retrouve couplée à la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoirs (art. 87.4). Le Conseil municipal, est assisté, à sa demande, d'un conseil technique que lui fournit l'administration centrale (art. 71). De plus, l'Exécutif nomme un délégué dans chaque département et un vice-délégué dans chaque arrondissement pour coordonner et contrôler les services publics, (art. 85 et 86). L'article 81 précise : « Le Conseil départemental élabore le

plan de développement du département en collaboration avec l'administration [78] centrale. » À l'article 87.1, il est dit que le représentant au Conseil interdépartemental (C1D) sert de liaison entre le département et le Pouvoir exécutif. Celui-ci siège au Conseil des ministres avec voie délibérative (art. 87 à 87.5) sur les questions traitant de la décentralisation, de l'organisation de l'État et du développement économique.

Dans le domaine de la justice, les assemblées municipales soumettent au Président de la République le choix de personnalités à nommer au poste de juge de paix dans leur circonscription juridictionnelle, et les assemblées départementales font de même pour le choix des juges des tribunaux de première instance et ceux des cours d'appel (art. 175).

Au niveau strictement politique, les assemblées départementales concourent avec les Pouvoirs exécutif et législatif et aussi avec la Cour de cassation à la nomination des membres du Conseil électoral permanent, (CEP) chargé en toute indépendance, d'organiser toutes les élections au pays (art. 192).

De plus, la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif est chargée de régler tout litige que les Collectivités territoriales peuvent avoir avec l'État (art.200.1). Cette Cour est aussi chargée du contrôle administratif et juridictionnel des recettes et dépenses des Collectivités (art. 200)

C'est dans le domaine de l'éducation que la Constitution a été le plus loin dans le développement du partenariat entre l'administration centrale et les Collectivités territoriales. L'article 32.1 stipule que « L'éducation est une charge de l'État et des [78] Collectivités territoriales. Ils doivent mettre l'école gratuitement à la portée de tous. » L'article 32.2 se lit comme suit « La première charge de l'État et des Collectivités territoriales est la scolarisation massive, seule capable de permettre le développement du pays. L'État encourage et facilite l'initiative privée en ce domaine. » . L'article 32.4 prescrit que « L'enseignement agricole, professionnel, coopératif et technique est une responsabilité primordiale de l'État et des communes. » Quant à l'article 32.7, il prescrit sans ambages ce qui suit : « l'État doit veiller à ce que chaque Collectivité territoriale, section communale, commune, département, soit doté d'établissements d'enseignement

indispensables, adaptés aux besoins de son développement, sans toutefois porter préjudice à la priorité de l'enseignement agricole, professionnel, coopératif et technique qui doit être largement diffusé ». L'article 32.9 prescrit que « L'État et les Collectivités territoriales ont pour devoir de prendre toutes les dispositions nécessaires en vue d'intensifier la campagne d'alphabétisation des masses. Il encourage toutes les initiatives privées tendant à cette fin. »

Ce mode d'organisation entre les Collectivités territoriales elles-mêmes, d'une part ; entre l'Administration centrale et les institutions territoriales décentralisées (Collectivités territoriales et le conseil interdépartemental) d'autre part, témoigne de la volonté manifeste des constituants de rompre avec le mode d'État unitaire centralisé propre à notre régime politique traditionnel, pour prescrire un nouveau modèle de gestion de la chose publique en prescrivant [79] un modèle d'État unitaire décentralisé ou la co-administration et la cogestion en seraient les règles de fonctionnement.

#### *2-4 De l'importance et l'originalité du CID dans la nouvelle architecture de l'État*

Outre l'existence des trois catégories de Collectivités territoriales prévues à l'article, la Constitution de 1987, a conçu l'implantation d'une instance nouvelle qui fait l'originalité, la spécificité du modèle haïtien de décentralisation : le Conseil interdépartemental (CID) émanant des Collectivités territoriales et servant d'interface au Pouvoir central (cf. : art. 87-87.5) en vue de concrétiser le projet d'intégration et de participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale (Préambule # 7) afin de contrecarrer les dérives de l'État excluant, une des caractéristiques du mode de gestion de la république.

Comme le précise le document de synthèse de la réforme administrative préparé par la CNRA :

« La réforme de l'État et de son administration comprend certainement le renouvellement des structures et procédures en vue de renforcer l'efficacité de la gouvernance. Mais cela suppose que cette dernière soit associée à la démocratie, c'est-à-dire que l'ensemble de la

sphère publique soit revivifié par le renouvellement et la modernisation des structures étatiques ainsi que par l'organisation et la mobilisation de la société civile sur les enjeux de la décentralisation.

[80]

L'enjeu fondamental est de réorganiser l'État autour de la décentralisation en vue de refonder ses rapports avec la nation sur la confiance et l'autorité, la participation et la responsabilité, ce qui exige le pluralisme institutionnel, le transfert de pouvoir aux Collectivités territoriales, la délégation de pouvoir aux administrations déconcentrées, la fourniture de services administratifs de qualité et de proximité garantissant un degré significatif de participation populaire. »

Il revient donc à l'État, dans la foulée des prescrits constitutionnels appelant à la mise en place d'un État unitaire décentralisé, de prendre toutes les mesures pour un partage de compétences avec les différentes catégories territoriales d'une part, de déterminer et de définir les responsabilités partagées, d'autre part.

## Remarques et bilan

### *1. Remarques*

- Quelques soient les lacunes, les imprécisions de la Constitution, sa lettre doit prévaloir jusqu'au prochain amendement pour certains et à l'élaboration d'une autre constitution pour d'autres.

- Des clarifications de définition s'imposent quant à la nature et le statut juridique de certaines divisions et Collectivités territoriales : la section communale, la commune et le département sont retenus comme Collectivités territoriales, chacun avec des statuts juridiques différents (cf. : articles, 62, 66, 77). De plus, selon la Constitution, le département est une [81] division territoriale (art.76), l'arrondissement une division administrative (art.75), la commune n'est pas définie, la section communale une entité territoriale administrative.

- Plus de 25 années après sa ratification, toutes les lois prévues par la Constitution ne sont pas élaborées. L'approche privilégiée pour prendre des décrets d'application et pour voter les lois portant sur la décentralisation est préoccupante vu l'importance des enjeux et l'absence de débats structurés, d'un consensus « satisfaisant » sur un sujet de grand intérêt pour l'implantation de la démocratie participative.

- Parfois la loi ou le décret va plus loin que la Constitution (cf. : décrets du 17 mai 1990 sur le ministère de l'intérieur et la Délégation, -la loi du 28 mars 1996 portant organisation de la Collectivité territoriale de section communale, pour ne citer que celles-là).

- Jusqu'à présent, même dans les textes officiels et surtout dans les discours, les notions de déconcentration, décentralisation et délocalisation, la non uniformisation des structures administratives : directions départementales, directions régionales, portent à confusion.

- Chevauchement, duplications et dysfonctionnements sont constatés dans l'octroi de certaines compétences notamment entre section communale et commune : jurés, eau potable, police, école...

[82]

- En principe, l'État donne tous les pouvoirs dont ceux de constituer un pouvoir local et de lui déléguer des compétences et des responsabilités (cf. : convocation des assemblées, ordre du jour des sessions...).

- En général, pour les pays qui optent pour la décentralisation, le processus est très long entrecoupé d'études, de débats, de législations, d'expériences pilote, de remise en question ...

## ***2. Bilan***

De façon générale et malgré de nombreuses expériences enrichissantes, le développement de la décentralisation et l'instauration d'un partenariat local piétinent et ne font l'objet d'aucun consensus sociopolitique. La rédaction de lois et de décrets et la création de commissions de réformes ont été entreprises, cependant l'impasse est presque encore totale en la matière. Le partage des compétences entre l'État et les Collectivités territoriales n'est toujours pas défini. La

réforme de plusieurs secteurs comprendrait un transfert de responsabilités alors que le cadre même de la décentralisation, outre les prescrits constitutionnels, n'est pas documenté.

De plus, le nombre et les territoires de référence des Collectivités territoriales ne sont pas opérationnels compte tenu des capacités budgétaires actuelles et du découpage administratif.

Au niveau administratif, la diversité des pratiques constitue un obstacle sérieux à l'accès des communautés locales aux investissements disponibles par [83] ailleurs peu orientés sur des activités productives génératrices de revenus. Des projets de renforcement de l'administration centrale incluant souvent des responsabilités locales et ceux de renforcement de la gouvernance locale, laissent peu de choix aux intervenants locaux, ce qui limite également la prise en charge collective du développement et de l'aménagement du territoire.

Actuellement, la décentralisation et les Collectivités territoriales en Haïti se caractérisent par :

- l'absence de cadres de référence (compétences de droit, techniques, fiscalité territoriale, organisation et fonctionnement des CT) ;

- l'inadaptation du territoire au projet de décentralisation (statut du bourg ou de la ville et statut des sections communales urbaines, des quartiers suburbains légalement constitués). De plus, la déstructuration de l'économie rurale mise en place de façon agressive depuis les années 1960 et accentuée par la politique des instances internationales à partir des années 1980, a provoqué l'émigration des masses rurales vers des structures urbaines non préparées et incapables d'absorber cette ruée pour la survie ;

- l'orientation non-démocratique, non fonctionnelle et anticonstitutionnelle d'actes juridiques (élections d'assemblées par cartel, représentativité vs mandat des organes des CT et rapports entre eux, fonctionnement des assemblées) ;

[84]

- La quasi-virtualité des administrations et des institutions (lois, réglementations, instauration de certaines structures (AM, CD, AD, CID) ;

- Les nombreux blocages politiques, administratifs et financiers à la mise en place des Collectivités territoriales, et de façon générale, à l'application des prescrits constitutionnels.

Au niveau territorial, plusieurs aspects structurants ont été déterminés par la Constitution qui a établi les divisions territoriales du pays. Ce faisant, elle a lié de manière indissociable le cadre territorial d'institutions nationales et celui des Collectivités territoriales en les définissant tous deux à partir de ces divisions territoriales (cf. art.9 et 61).

L'organisation et le fonctionnement du système politico-administratif sont donc largement déterminés par l'organisation territoriale, constituant ainsi un des éléments à considérer pour l'attribution de compétences aux Collectivités territoriales et la gestion de leurs rapports avec l'État.

Il revient à la loi de déterminer le nombre et les limites des divisions territoriales. Leurs caractéristiques devront être adaptées aux vocations et compétences des Collectivités territoriales, et également à l'administration des services publics et à la représentativité politique de plusieurs autres institutions. On observe par contre, la propension à l'émiettement et à la balkanisation du territoire qui rendent de plus en plus difficile le lancement du processus de décentralisation, en plus de l'absence de volonté politique d'opérer les changements qui [85] s'imposent pour l'institutionnalisation de l'État unitaire décentralisé prescrite par la Constitution.

Notons dès maintenant que le découpage actuel ne peut en aucune façon servir de tremplin à la mise en place des communes et sections communales efficaces et fonctionnelles répondant à leur vocation future. Il correspond à un ordre passé servant plutôt au contrôle policier de la population, à la taxation multiple de la production agricole et à l'octroi de privilèges à l'urbain au détriment du rural (G. Anglade, 1982).

### *3. Des principes*

La décentralisation, partage de pouvoir et transfert de compétences et de ressources à des organes locaux élus, permet d'associer les administrés à la prise des décisions. Elle est aussi une excellente formule d'organisation du travail de l'État dont le développement des fonctions est devenu tel que les organes centraux de décision peuvent se trouver paralysés. Par conséquent, le fondement de la décentralisation est de rendre l'administration plus efficace et les services plus proches des populations.

Pour implanter cet État unitaire décentralisé, deux grandes catégories de principes doivent être considérées afin d'assurer l'efficacité du modèle organisationnel du nouvel État, à construire : les principes clés relatifs à l'implantation de la démocratie participative ; les principes fondamentaux [86] au partage de compétences entre l'administration centrale et les Collectivités territoriales

#### *3.1. Les principes fondamentaux pour une démocratie participative efficace*

Pour mettre en place ce projet constitutionnel de décentralisation relatif à la démocratie participative et au respect des droits humains, quatre principes fondamentaux s'imposent à la société haïtienne, à savoir :

- \* une vision cohérente, claire et précise de la nouvelle organisation de l'État axée sur la décentralisation partagée par le pouvoir central dans ses trois composantes, les administrations des Collectivités territoriales et la société civile organisée pour une reprise de la souveraineté nationale ;
- \* l'acceptation de la société civile comme partenaire à part entière dans l'édification de la nouvelle organisation de l'État ;
- \* des nouvelles structures institutionnelles de l'administration centrale de l'État pour accompagner les Collectivités territoriales et le Conseil interdépartemental, sorte d'interface des

Collectivités au pouvoir central, et implanter les prises de décisions des institutions locales décentralisées ;

- \* sortir le pays de l'ornière de la pensée rétrograde qui vise la balkanisation et l'émiettement territorial et engager un programme de regroupement territorial plus conforme à la réalité politico-administrative correspondant à une vision [87] vraiment décentralisatrice des prises de décisions et à une fiscalité territoriale plus conforme à la création de richesses qui permettra une réelle autonomie fiscale et administrative.

En régime de démocratie participative, la société civile exerce les prérogatives de sa souveraineté et de sa citoyenneté de façon constante et efficace, en vertu des mécanismes légaux établis à cet effet. Elle fait écho des revendications et desiderata de la population en général. Les Pouvoirs exécutif et législatif et les Collectivités territoriales la consultent régulièrement, comme le prône le Préambule # 7, avant de prendre toute mesure engageant la vie nationale. Par conséquent, la société civile est intimement associée au pouvoir politique. Ce binôme société politique/société civile se déploie avec une certaine complicité dans l'action.

En créant les assemblées pour accompagner les conseils dans la décentralisation, la Constitution de 1987 détermine les mécanismes de participation de la population dans le nouveau régime politique et la nouvelle gestion publique. L'implantation de la démocratie participative n'est pas une donnée toute faite, mais une conquête de tous les instants. Il importe au législateur d'en tenir compte dans l'élaboration de la Charte de la décentralisation en ayant pour boussole les prescrits constitutionnels. Il doit éviter de sombrer dans un passéisme confortant imprégné des pesantes structures idéologiques qui nous enfoncent dans la dictature et le totalitarisme. Il s'agit dans ce pays de promouvoir une culture de la [88] démocratie en considérant les luttes dynamiques menées par le peuple revendicatif pour le respect de la dignité humaine et la sauvegarde de la souveraineté nationale.

L'unanimité est faite sur la longueur et la complexité d'un processus comme celui de la décentralisation, surtout s'il doit s'accompagner de la déconcentration. Il s'agit de mener simultanément deux actions qui, dans d'autres pays, ont mis du temps à se concrétiser. En Haïti, trois

choses sont faites en même temps pour offrir des services publics et de proximité : construire une administration publique moderne, entreprendre la déconcentration et amorcer la décentralisation. L'efficacité commanderait qu'un choix soit fait et qu'il soit soumis à un débat national structuré, organisé. Cependant, trois absences de taille pèsent lourdement sur le processus et semblent même le compromettre, notamment : l'absence de débat national sur la décentralisation prescrite par la Constitution ; des débats sur les rares lois devant mettre en place cette décentralisation : leur inapplicabilité est à redouter ; des études sur la décentralisation qui auraient pu alimenter les débats et donner naissance à une position ouverte du Pouvoir exécutif sur laquelle se baseraient les citoyens pour prendre position.

Toutefois, même sans débats, l'idée suit son cours. Beaucoup d'actes politiques et administratifs sont posés au nom ou dans le cadre du projet constitutionnel de décentralisation.

[89]

### *3-2 Les principes fondamentaux du partage et du transfert des compétences*

Avec la décentralisation, une étape importante est franchie : apparition de nouvelles personnalités publiques autonomes à compétences territoriales, donc à compétences limitées : les Collectivités locales ou territoriales, ce qui entraîne ipso facto des notions importantes pour les espaces retenus comme tels : jouissance de la personnalité morale ( le département, art.77) ; jouissance de l'autonomie administrative et financière (la commune, art.66) ; des compétences spécifiques ou à partager avec l'administration centrale définies par des lois d'application, déterminant ainsi les vocation et compétences pour chaque catégorie de Collectivités. Jusqu'à présent les ministères et autres instances de l'État chargés de partager certaines de leurs attributions avec les Collectivités territoriales n'ont émis de tels avis -en collaboration avec le Conseil interdépartemental (cf. art. 87-2, 87-3,87-5)-, pour être sanctionnés par le Parlement, conférant finalement dans des lois spécifiques les compétences à attribuer aux catégories de Collectivités territoriales. Toutefois, pour orienter et

encadrer les débats, comme l'avait fait le Sénat en juin 1996 lors de la 46<sup>ème</sup> législature, le Parlement peut voter une « loi-cadre portant sur les grands principes et les grandes orientations des Collectivités territoriales haïtiennes » se rapportant aux vocations à attribuer à chaque catégorie de Collectivités, les relations fonctionnelles entre elles, leur financement, la place et la fonction du Conseil interdépartemental dans le dispositif des relations avec le pouvoir central. [90] Dans ce cadre les décrets de février 2006 pris par le gouvernement provisoire de M. Latortue sont anti constitutionnels, donc nuis et non avendus.

Par ailleurs, un grand nombre de ministères sont dans une situation irrégulière, fonctionnant de facto, soit avec des lois organiques antérieures à la Constitution de 1987, soit avec des actes juridiques moulés aux prescrits d'un ordre politique passé.

En outre, aucune disposition n'est prise, jusqu'à ce jour, dans l'élaboration du budget national pour implanter cet État unitaire décentralisé selon les prescrits de l'article 217. La structure du budget national n'a pas changé. Elle reste encore très centralisée et très concentrée sur l'administration centrale.

« Les finances de la république sont décentralisées... L'Exécutif assisté d'un conseil interdépartemental élabore la loi qui fixe la portion et la nature des revenus publics attribuée aux Collectivités territoriales. »(art. 217)

En dépit des crédits tout azimut de dirigeants politiques - tous secteurs confondus - en faveur de la décentralisation et des sommes faramineuses investies par la communauté internationale dans des projets relatifs à la décentralisation, le processus piétine le citoyen ordinaire peut, avec raison, douter de la volonté réelle des pouvoirs publics de changer les choses, d'implanter au pays une administration de services et de proximité axé sur un processus de mise place du couple déconcentration/décentralisation.

[91]

Pour assurer l'efficacité et l'efficience de cette décentralisation, cinq principes fondamentaux doivent régir les relations entre l'administration centrale et les institutions territoriales décentralisées,

soit : la subsidiarité ; l'autonomie administrative et financière ; la répartition des compétences ; la progressivité du transfert des compétences ; le contrôle de légalité des actes des Collectivités territoriales ; la déconcentration territoriale des services publics de l'État pour appuyer les institutions décentralisées.

Ces principes doivent guider toute initiative d'élaboration du cadre légal pour l'implantation de la décentralisation. Ils concernent aussi bien les institutions du Pouvoir exécutif que les structures du Parlement.

[92]

## Les Collectivités haïtiennes entre principes et réalités

| Les Collectivités territoriales haïtiennes (Prescrits constitutionnels) | ORGANES  |  | COMPÉTENCES  |                     | RESSOURCES  |  |
|---|--|--|--|---------------------|---|--|
|   | Légalement définis   | Réellement fonctionnels                            | Légalement établies  | Réellement assumées | Légalement définis  | Réellement perçues                                   |
| Département (Art. 76-87-5)  | <b>Conseil départemental</b><br>3 membres<br>Élections indirectes                            | Ni le Conseil, ni l'assemblée ne sont fonctionnels | <b>Compétences politique et administrative :</b><br>- Élaborer le plan de développement du département   |                     | Aucune loi sur la perception des taxes au profit de la Collectivité territoriale départementale                         | Aucune ressource pour la Collectivité départementale |
| Art. 175  | <b>Assemblée départementale</b><br>Elections indirectes                                      |  | - Améliorer les conditions de vie de la population du département en prenant en compte les actions inscrites au Plan communal de développement | <b>Aucune</b>       | Aucune disposition légale ou réglementaire n'a été prise pour assurer l'autonomie, le fonctionnement de la Collectivité |  |
| Art. 217 & 218)   | <b>Conseil inter départemental</b><br>un (1) représentant de chaque Assemblée Départementale | Le CID n'existe pas encore                         |  |                     | Aucune allocation & subvention  |  |

[93]

| Les Collectivités territoriales haïtiennes (Prescrits constitutionnels) | ORGANES   |                                       | COMPÉTENCES  |   | RESSOURCES  |   |
|---|---|---------------------------------------|--|---|---|---|
|   | Légalement définis  | Réellement fonctionnels               | Légalement établies  | Réellement assumées   | Légalement définis  | Réellement perçues  |
| <b>Commune</b><br>Art.66-74<br>Art.175                                  | <b>Conseil communal</b><br>3 membres élus au suffrage universel   | Les Conseils sont fonctionnels.       | <b>Compétences politique et administrative :</b><br><br>- Améliorer le cadre de vie de la population en fournissant les Services sociaux de base (SSB)<br><br>- Assurer la sécurité et la sûreté des vies et des biens<br><br>- Promouvoir et faire respecter les droits humains<br><br>- Assurer une bonne gestion de l'environnement<br><br>- Préserver et assurer la cohésion socioculturelle au sein de la population par l'organisation d'activités socioculturelles, | Les maigres ressources et les allocations disponibles ne permettent pas d'assumer les responsabilités | Ressources propres à partir des taxes et impôts :<br><br>- Subventions et allocations par le pouvoir central<br><br>- Ressources humaines Personnel en place mais sans statut et stabilité d'emploi et souvent sans qualification idoine... | Recouvrement des taxes et impôts par la DGI (patente, contribution foncière des bâtiments bâtis, notamment) |
| Art. 218  | <b>Assemblée communale :</b><br><br>Chaque ASEC désigne un représentant pour former P Assemblée municipale (élection indirecte) | Assemblées ne sont pas fonctionnelles |  |   |   |   |

[94]

| Les Collectivités territoriales haïtiennes (Prescrits constitutionnels)   | ORGANES  |   | COMPÉTENCES   |  | RESSOURCES   |                             |
|---|--|---|---|--|--|-----------------------------|
|   | Légalement définis                                   | Réellement fonctionnels                 | Légalement établies   | Réellement assumées  | Légalement définis   | Réellement perçues          |
| <b>Section communale</b><br>(pas de statuts juridiques, mais reconnues comme plus petite division administrative du pays) | <b>CASEC</b><br>3 membres élus au suffrage universel | <b>CASEC/ ASEC</b><br>Sont fonctionnels | <b>CASEC/ASEC</b><br>- Mobiliser, motiver la population dans la défense de leurs droits auprès des autorités communales et étatiques<br>- Mobiliser la population dans l'amélioration du cadre de vie | Détournement des autorités locales de leurs vraies missions. | Aucune loi sur la perception des taxes au profit de la collectivité territoriale | Aucune ressource spécifique |
|   | <b>ASEC</b><br>élu au suffrage universel             |   |   |  |  |                             |

[95]

### *Le principe de la subsidiarité*

Le concept de subsidiarité est intimement rattaché à celui de décentralisation. Il est important de retenir que le but recherché est avant tout de rapprocher l'offre de services publics à des citoyens contribuables et de reconnaître l'autonomie des organes locaux dans la gestion des affaires qui leur sont propres. Il se rapporte essentiellement à la répartition des compétences entre divers niveaux d'administration et tend à accorder aux Collectivités territoriales les missions publiques qu'elles sont mieux à même de remplir que les autres acteurs publics. « Il est interdit aux instances supérieures de la communauté de prendre les tâches que les instances inférieures sont à même d'accomplir. C'est lorsque l'instance inférieure manifeste des signes de débordement que l'instance supérieure a le droit d'intervenir ».

À cet effet, le principe fondamental de la subsidiarité repose sur le postulat selon lequel l'État (administration centrale) doit plutôt chercher à appuyer et à fournir tous les moyens aux Collectivités territoriales pour accomplir leurs responsabilités dans leurs attributions fixées par la loi, que de chercher à dominer ces entités et à freiner leurs initiatives. La gestion de proximité est la clé de voûte de ce mode d'administration et d'organisation du travail de l'État.

### *Le principe de la libre administration*

Dans un État unitaire décentralisé, les entités administratives créées par le Pouvoir exécutif sur le [96] territoire dénommées Collectivités territoriales, jouissent soit du statut juridique de personnalité morale soit d'un des attributs de cette dernière : la jouissance de l'autonomie administrative et financière ou la libre administration. Les organes chargés d'administrer la Collectivité locale disposent d'un véritable pouvoir de décision les rendant relativement autonome par rapport aux organes centraux de l'État tout en ne mettant pas en cause les intérêts de l'ensemble de la nation. À cet effet, il est indispensable que ces

organes disposent de ressources propres leur permettant de financer leurs décisions et aussi qu'elles en disposent librement, c'est-à-dire qu'il faut que le produit de certains impôts suffisamment substantiels soit affecté aux Collectivités décentralisées de telle manière qu'elles n'aient pas à dépendre de la bonne volonté des dirigeants du Pouvoir central à leur accorder des subventions ou allocations dont ils fixeraient eux-mêmes les montants et les modalités. Sans une certaine autonomie financière, il n'y a pas de décentralisation véritable.

Doit faire pendant la libre administration la nécessité de rendre rapport et d'assumer les conséquences de la mauvaise gestion devant les instances supérieures de l'État.

### *Le principe de la répartition des compétences*

Une Constitution ne dit pas tout. Elle ne fait que définir les grandes orientations et les grands principes devant régir les différents secteurs de la vie [97] nationale. Ce sont les lois d'application qui, en s'inspirant des provisions constitutionnelles ou d'une loi-cadre, clarifient, précisent et enrichissent dans les faits les prescrits de ces cadres référentiels.

En outre, une Constitution est le résultat d'un consensus politique et idéologique dans une conjoncture donnée. Par conséquent, elle codifie par un mode d'organisation de l'État, les aspirations et les revendications de groupes sociaux en faveur desquels le rapport de force se retrouve favorable. En ce sens, elle n'est pas immuable tant que le rapport de force demeure favorable aux groupes sociaux qui l'ont élaborée, et peut résister à l'épreuve du temps et à l'assaut des forces d'opposition, encore minoritaire. Son éviction pour une autre ou des amendements de fond allant jusqu'à sa dénaturation sont révélatrices du changement opéré dans la société, et donc d'une nouvelle conjoncture politique.

Dans un État unitaire décentralisé, les Collectivités territoriales, même lorsqu'elles sont revêtues de la personnalité morale, n'ont pas de pouvoir constituant. Leur statut est celui que leur donne l'État au moyen de lois votées par le Parlement. Elles n'ont pas de compétences législatives (capacité de faire des lois) ni de pouvoir judiciaire (capacité

de punir les contrevenants entre autres). Elles n'ont pas non plus de pouvoir en matière de diplomatie (capacité de signer des traités, et de se faire représenter à l'étranger, etc.).

Conformément au principe constitutionnel de libre administration et à celui de la répétition des compétences [98] pour mettre en place la décentralisation, le principe de la vocation générale est plutôt remplacé par la méthode de l'énumération législative de compétences reconnue à chaque niveau de Collectivités territoriales, seule méthode qui les protège contre l'arbitraire et les empiétements de l'administration centrale. Se faisant, les Collectivités territoriales disposent de pouvoirs réglementaires nécessaires et indispensables à l'exercice de leur attribution.

Alors la répartition des compétences entre les Collectivités territoriales et l'administration centrale s'effectue par la définition et la détermination de celles qui sont à la charge de l'État (compétences exclusives) et de celles qu'ils se partagent (compétence partagée). De cette façon, chaque domaine de compétence ainsi que les ressources correspondantes sont affectées soit à l'État, soit aux Collectivités territoriales, en fonction de leurs vocations et attributions spécifiques.

En ce sens, les Collectivités territoriales ont des compétences en matière de gestion administrative et financière qui leur seront octroyées par la Constitution et par la loi ; élaborent leur propre budget ; participent à l'élaboration du budget national, du plan de développement du pays et à celui de l'aménagement du territoire ; participent à l'élaboration des lois fiscales les concernant ; ont les pouvoirs et les ressources nécessaires à l'exercice de leurs attributions ; disposent d'un droit de recours contre les décisions et actes de l'administration centrale et/ou à leurs prérogatives.

[99]

Il est important de noter que le principe de la défense de l'intérêt national, compétence exclusive de l'Administration centrale, prime sur l'intérêt particulier défendu par une Collectivité territoriale.

### *La règle de la progressivité*

Le principe de la progressivité du transfert de compétences aux Collectivités territoriales est intimement lié à celui de la répartition des compétences et à son corollaire obligé : la dotation des Collectivités territoriales en ressources correspondantes. En effet, le seul fait de promulguer une loi attribuant des compétences aux Collectivités territoriales ne signifie pas pour autant qu'elles seraient capables de les assumer. D'une part, il faut donc les rendre graduellement aptes à assumer ces responsabilités nouvelles tant au niveau des structures qu'à celui des ressources humaines, financières et logistiques et, d'autre part, les ministères doivent par ailleurs avoir le temps requis pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre des fonctions transférées et s'ajuster à la nouvelle réalité.

En fait, compte tenu de la situation particulière du nouveau régime politique haïtien, seules certaines fonctions de base devraient leur être dévolues et transférées de façon automatique dès que la nouvelle loi fixant les vocations et compétences sera promulguée. S'agissant des Collectivités nouvelles ou de compétences additionnelles, un temps d'ajustement sera nécessaire pour assurer de façon harmonieuse le transfert de ces premières compétences [100] de base. En général, un délai de trois ou de cinq ans semble être la règle. Il importe surtout aux Collectivités territoriales de démontrer leur viabilité financière et de développer leur capacité nécessaire pour ces compétences de base et pour justifier à terme le transfert des autres compétences que pourrait lui conférer sa vocation.

### *Le principe du contrôle de légalité des actes des Collectivités territoriales.*

Autonomie locale ne signifie pas indépendance. L'existence d'instances compétentes et de contrôle de leurs actions s'avère indispensable dans un État unitaire décentralisé capable d'accompagner et d'aider les Collectivités territoriales à assurer leur autonomie réelle. Cependant, ces instances n'exercent leur pouvoir que dans des cas limitativement énumérés par les lois.

Le contrôle administratif et financier est d'emblée établi par l'article 200 de la Constitution qui donne à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif le pouvoir de « vérification de la comptabilité des entreprises d'État ainsi que de celui des Collectivités territoriales exercé naturellement a posteriori.

Ce contrôle juridique se réfère essentiellement au contrôle de la légalité des actes posés par les autorités des Collectivités territoriales. Il ne peut être que suspensif, donc forcément a posteriori. Les Collectivités territoriales décentralisées étant autonomes, [101] la loi ne peut agir, que sur les pouvoirs que l'État leur accorde, contrairement au pouvoir déconcentré qui est soumis à la discrétion de l'autorité hiérarchique du ministère ou de l'organisme qu'il relaye. Le pouvoir décentralisé doit être défini par la loi selon le principe de la répartition des compétences spécifiques dévolues à chaque niveau de Collectivités territoriales.

L'autonomie qu'implique la décentralisation consacrée par la Constitution et par la loi, intime aux autorités de l'Administration centrale de s'assurer instamment que les actes posés par les Collectivités territoriales se cantonnent dans le respect des lois relatives à leurs juridictions et compétences. Seule la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif est appelée à se prononcer sur les cas de violation présentés par des parties prétendument lésées. Cependant, les Collectivités territoriales possèdent aussi le droit d'exercer des recours devant cette Cour contre les interventions jugées arbitraires des autorités étatiques (cf. art.200.1) ou d'autres structures territoriales décentralisées. Ce savant dosage entre personnalité morale à responsabilité nationale et personnalité à responsabilité locale est le plus sûr garant du respect mutuel des compétences respectives attribuées à chaque entité.

### *Le principe de la déconcentration territoriale des services publics*

Modalité d'organisation des services de l'État unitaire, la déconcentration territoriale correspond aux [102] exigences d'une répartition harmonieuse des fonctions entre différentes branches de l'administration. Pour le Pouvoir central, elle consiste à conférer des pouvoirs de décisions délégués à ses propres agents dans le but d'accélérer le processus d'offre de services publics aux populations concernées et d'appuyer les Collectivités territoriales dans leurs missions et attributions telles que définies par la Constitution (art.87et 9-1) et les lois de la république régissant la matière.

Dans cette perspective, la déconcentration territoriale est utilisée pour harmoniser les responsabilités des représentants du pouvoir central avec celles des autorités des institutions décentralisées. Dans la déconcentration territoriale, l'exercice des fonctions principales est un monopole de l'État, mais les fonctionnaires nommés ne sont pas seulement de simples agents d'exécution. Ils disposent d'un certain pouvoir de décision dans l'exercice de leur attributions sous réserve d'être sanctionnés positivement ou négativement, a priori ou a posteriori, par l'administration de tutelle.

Sur le terrain, la collaboration entre structures déconcentrées et institutions décentralisées de l'État formant l'administration territoriale de l'État, poursuivent les missions essentielles de cette dernière : amélioration du cadre et des conditions de vie de la population.

Outre les principes fondamentaux esquissés plus haut pour déclencher le processus de décentralisation, des mesures politico-administratives [103] essentielles ayant trait à des réformes jugées importantes, doivent aussi être envisagées pour la réussite du projet, à savoir :

L'institutionnalisation des Collectivités territoriales pour assurer la bonne gouvernance locale et la participation citoyenne dans les prises de décision ; une réforme politico-administrative, soit le partage des pouvoirs de décision entre l'administration centrale assurée par le Pouvoir exécutif dans sa branche gouvernementale et les institutions décentralisées (Conseil interdépartemental et Collectivités

territoriales), pour la co-administration et la cogestion de la République. ; une réforme budgétaire, soit un nouveau système fiscal pour assurer le financement des activités du Pouvoir central et ses structures déconcentrées et celles des institutions décentralisées (C1D, Collectivités territoriales) ; une réforme politique, soit un nouveau système de représentation politique et une plus grande participation de la société civile organisée (Secteur associatif) à toutes les prises de décision ; un nouveau découpage politico-administratif à partir de regroupement de communes pour un aménagement du territoire cohérent en articulation avec le projet constitutionnel de décentralisation.

Il faut donc redéfinir simultanément le découpage politico-administratif du territoire et la gestion des services publics, incluant : le partage des compétences, les conditions de participation des divers groupes et secteurs dans les normes de la desserte des services collectifs.

[104]

Notons que le découpage actuel des territoires administratifs des départements, communes et sections communales retenus comme Collectivités, ne correspond pas à des espaces de planification. De plus, ceux des communes et des sections communales ne semblent pas fiscalement viables pour une telle charge. Un regroupement de communes allié aux constructions d'infrastructures de communication (routes, ports et aéroports) et centré sur les potentialités économiques régionales, permettrait une dynamisation économique des nouveaux arrondissements du pays et servirait d'assise au projet de décentralisation.

#### ***4-Pour ne pas conclure : les avantages de la décentralisation***

La décentralisation a pour fondement principal de solliciter une grande participation de la population aux décisions concernant les affaires publiques relatives à l'amélioration du cadre et des conditions de vie. Elle est également fondée sur la conviction que les institutions territorialement décentralisées que sont les Collectivités territoriales,

sont mieux placées pour assumer certaines des responsabilités du Pouvoir central. Les Collectivités territoriales ont la légitimité, l'autorité et la responsabilité pour assurer certains services d'utilité publique dans leur juridiction administrative.

La décentralisation permettra d'attribuer des allocations de fonds, la dotation et la gestion de services collectifs à ces espaces territoriaux selon les [105] critères et les moyens mis à disposition pour la réalisation de ces infrastructures communautaires (soins primaires de santé, éducation fondamentale, adduction d'eau potable, assainissement, infrastructures de communication...)

Ces Collectivités présentent un avantage manifeste du point de vue de l'information relative à leurs sous-espaces et doivent pouvoir répondre adéquatement aux conditions suivantes :

- a) *Meilleure connaissance des besoins des choix de priorités* - L'exercice réel des pressions continues amène une amélioration de la gouvernance locale qui ne peut que renforcer la qualité des services d'utilité publique.
- b) *Une mobilisation citoyenne adéquate* - Une participation d'un plus grand nombre de citoyens aux affaires publiques (comités consultatifs, tables de concertation, par exemple...) et aussi par des contacts permanents avec les élus (accessibilité) ; une possibilité pour les groupes marginalisés d'exprimer leurs besoins, priorités et attentes ; Une plus grande mobilisation des ressources locales (collection des taxes, impôts et redevances). Il deviendra plus facile de solliciter la contribution des citoyens, les résultats de l'emploi de ces fonds étant plus évidents.
- c) *Une meilleure diffusion de l'information* - Les CT sont mieux placés pour répondre aux désidératas des membres de la communauté, pour évaluer les changements de goûts, des conditions de vie locale, de la localisation pour la fourniture d'infrastructures [106] et de services. Cet avantage comparatif tient à un meilleur exercice local des responsabilités, donc, à de meilleures opportunités de gain en efficacité. Une meilleure

diffusion de l'information sur la décision locale incite les CT à gérer à bon escient et plus efficacement les fonds.

- d) L'avènement d'un État légitime rendant mieux compte de sa gestion et de ses actions. La mise en place des Collectivités territoriales permettra ainsi l'ouverture d'un espace politique interactif pour l'État et la société civile où il est plus facile d'assurer une coordination horizontale entre le personnel administratif, leur budget et leur activité au niveau local et d'assurer ainsi la complémentarité plutôt que la multiplication des intervenants.

[107]

### *Références*

BARTHELEMY Gérard, Cantave Tony, Danroc Gilles : *État de Droit et décentralisation*, Collection pour État en Haïti, HIS, P-au-P, 2<sup>ème</sup> édition, 1998.

Cantave Tony, Denizé Robert : Problématique de la décentralisation, revue *Rencontre* n° 15-16, Cresfed, *Décentralisation et pouvoirs locaux*, imprimerie Résopresse, P-au-P, janvier 2003.

CANTAVE Tony : *Le Projet constitutionnel de décentralisation : Une cogestion et une co-administration de la République*, GRIEAL, P-au-P Mai 2006.

Castor Suzy : *Décentralisation et processus de démocratisation*, Cresfed, Imprimerie Resopresse, Port-au-Prince 1997.

CNRA ! PROPHÈTE, J.M. - *Attributions des compétences des Collectivités territoriales*, Port-au-Prince, avril 2001.

Deshommes F., *Décentralisation et Collectivités territoriales en Haïti « un état des lieux »*. Ed. Cahiers universitaires, Port-au-Prince, 2004

ÉLIE, Jean Rénoël : *Participation, décentralisation, Collectivités territoriales en Haïti : travail législatif et décisions administratives depuis 1987*. - Imprimeur II, Port-au-Prince, 2002.

Gvt/Haïtien : Constitution 1987.

Privert Jocelcrme : *Décentralisation et Collectivités territoriales* - Éditions Le Bereen, 2006.

Ueh/Fasch : sous la direction de Nelson Sylvestre : *Les Collectivités territoriales en question* - Imprimerie de la Coopération 2000.

Michel- Rolph Trouillot : État et Duvaliérisme in *La République haïtienne : état des lieux et perspectives*. Éditions Adec- Karthala, Paris, 1993

[108]

[109]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

**“LE REDÉCOUPAGE  
TERRITORIAL ADMINISTRATIF,  
IMPÉRATIF POUR  
L’AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE D’HAÏTI.”**

par

**Jean-François TARDIEU**

[Retour à la table des matières](#)

La Constitution haïtienne de 1987 prévoit un État fort mais décentralisé. Les Collectivités territoriales y occupent une place importante. Bien comprise, elle en appelle au principe de subsidiarité qui pourrait se résumer ainsi :

- Tout ce qui peut se faire de façon convenable à un niveau inférieur ne doit pas se faire au niveau supérieur.
- Cependant, quand le niveau inférieur manque de ressources pour agir dans sa sphère d’action, le niveau supérieur doit venir à son secours <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ce deuxième point fait appel à l’équité spatiale (réduction des inégalités). Il s’agit du principe de suppléance dans un sens restrictif : sans impliquer l’ingérence.

L'unité nationale et la solidarité scellées dans la Constitution conduisent à considérer une politique de péréquation pour réduire les écarts de richesse entre les différentes localités et régions.

Depuis 1987, les forces conservatrices s'opposent subtilement mais farouchement aux dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation. Le récent amendement constitutionnel... (dont la légalité [110] est d'ailleurs contestée) qui enlève des pouvoirs aux Collectivités territoriales pour les donner aux structures centralisées en est une preuve. L'argument le plus souvent mis en avant est que la Constitution est inapplicable à cause des ressources qu'il faudrait disposer pour réaliser ses prescrits. Ces arguments sont renforcés par les décrets d'application de 2006 qui, au lieu de rendre applicables les dispositions constitutionnelles, les compliquent avec la création d'instances civiles non prévues par la Constitution et qui, de surcroît, viennent affaiblir les instances élues sous prétexte d'implication citoyenne par intermédiaire, en réalité, d'ONG et d'institutions internationales ! L'État ne peut assumer sa fonction faute de ressources ? Suppléons donc sa faiblesse en offrant des ressources (y compris celles de F État lui-même) aux organisations « bénévoles ». D'un autre côté, on a tendance à dire que les communes ne peuvent remplir leur mission et quand les ONG n'y arrivent pas, l'administration centrale doit suppléer.

Ces décrets proposent la mise en place de *Conseils de développement de sections communales* (CDSC), de *Conseils de développement communaux* (CDC) et de *Conseils de développement départementaux* (CDD) qui, au bout du compte, affaiblissent les structures démocratiques de participation déjà prévues par la Constitution (*Assemblées de sections communales* / ASEC, *Assemblées municipales* / AM, *Assemblées départementales* / AD). De surcroît, les dispositions de ces décrets sont en contradiction avec l'article 87.2 de la Constitution qui veut que le Conseil interdépartemental (CID), étant relayé par les [111] Conseils départementaux, les Conseils municipaux et les Conseils d'administration des sections communales, soit au centre de la planification du développement national.

Liberté, égalité, fraternité sont le leitmotiv de la Constitution, y compris en matière de décentralisation, dans le chapitre 1 du Titre V : « De la souveraineté nationale ». Les dispositions constitutionnelles en

la matière sont applicables pourvu qu'on les regarde avec réalisme, honnêteté et courage.

### *Une répartition trop inégale*

Pour que les Collectivités territoriales puissent remplir valablement leurs fonctions selon les prescrits de la Constitution de 1987, faut-il bien qu'elles aient accès aux ressources financières, matérielles et humaines nécessaires. Voilà ce qui constitue la pierre d'achoppement de l'application de la décentralisation.

Au fond, la question préalable est : « *Quelle est la dimension optimale pour une section communale, une commune ou un département ?* » Il n'y a pas de réponse simple. Tout dépend de la vocation et des fonctions attribuées aux diverses Collectivités territoriales et de la technologie disponible pour gérer ces entités spatiales. Tout dépend aussi de la topographie et de facteurs dynamiques comme la densité de population, le volume d'activités économiques... En décider demande une large concertation sous l'égide des structures des Collectivités territoriales (y compris le CID) et un lourd effort conceptuel. [112] Cependant, si l'on admet qu'il existe une dimension optimale indicative pour chacune des Collectivités, force est de constater que le territoire national est divisé sans aucunement tenir compte de ce principe.

En effet comme le montre le tableau suivant :

- le département des Nippes compte un peu plus de 300 000 âmes alors que l'Ouest en compte près de 4 millions, avec un rapport de 1 à 12.
- la commune de Grand-Boucan (département des Nippes) compte un peu plus de 5 000 habitants tandis que celle de Port-au-Prince en compte plus de 900 000, soit un rapport du 1 à 170.
- la 1<sup>ère</sup> section communale de Morne Chandelle (Carrefour) compte 205 habitants tandis que celle de Turgeau en compte plus de 500 000, soit un rapport de là 2,467 !

Tableau 1 : Divisions territoriales actuelles

|                 | Nbre | Pop. Moyenne | Pop. Min.                 | Pop. Max.                   | P. Max/P. Min |
|-----------------|------|--------------|---------------------------|-----------------------------|---------------|
| Départements    | 10   | 1,041,321    | Nippes<br>326,874         | Ouest<br>3,845,570          | 1/12          |
| Arrondissements | 42   | 247,934      | Baradères<br>44,991       | Port-au-Prince<br>2,633,874 | 1/59          |
| Communes        | 142  | 73,332       | Grand-Boucan<br>5,55      | Port-au-Prince<br>942,194   | 1/170         |
| Sections        | 571  | 18,237       | Morne<br>Chandelle<br>250 | Turgeau<br>505,665          | 1/2,467       |

[113]

Quelle raison valable peut justifier que les Nippes soient un département au même titre que l'Ouest ? Que Grand-Boucan soit une commune au même titre que Port-au-Prince, ou que Morne Chandelle soit une section communale au même titre que Turgeau ? Comment les Pouvoirs exécutif et législatif ont pu concevoir de telles entités puisqu'il est bien évident, pour prendre le cas extrême, que Morne Chandelle ne peut être géré de la même manière que Turgeau ?

La décentralisation ne peut devenir une véritable décentralisation telle que voulue par la Constitution de 1987 à partir de la division territoriale actuelle qui résulte d'intérêts étrangers. Peut-on raisonnablement doter le département des Nippes, près de deux fois moins peuplé que la section communale de Turgeau, de structures techniques appropriées à la gestion d'un département ? Mieux : de quel conseil technique sérieux peut prétendre la commune de Grand-Boucan <sup>3</sup> ? Enfin, faut-il un Conseil de section communale (CASEC) et une Assemblée de section communale (ASEC) pour gérer un territoire comptant 66 familles (Morne Chandelle) ?

<sup>3</sup> Voir article 71 de la Constitution de 1987.

Des travaux comme le « *Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti* » (PARDH) aboutissent à des propositions d'aménagement du territoire indépendamment des divisions administratives, comme s'il s'agissait de données figées auxquelles il faut s'accommoder, mais qui ne sont pas contraignantes. C'est ainsi que le PARDH considère, en dehors de la capitale, deux niveaux de centres : les « pôles régionaux » et les chefs-lieux [114] d'arrondissement. Aucun effort pour accorder cette option avec les Collectivités territoriales autonomes, département et communes. Dans la veine du PARDH, le Plan stratégique pour le développement d'Haïti (PSDH) retient les mêmes unités. Cette approche déconcentrée, amorcée dans les années 1970, n'est plus de mise depuis le vote de la Constitution de 1987 qui consacre la décentralisation avec trois échelles fondamentales de gestion du territoire : le pays, le département et la commune. Mettre à toutes fins pratiques de côté ces Collectivités territoriales au profit des « régions » et des arrondissements ne peut que fragiliser le processus de décentralisation.

### *Hiérarchie des lieux centraux haïtiens*

Si le découpage territorial administratif actuel ne semble en aucune manière correspondre à une optimisation de l'intérêt général, en rapport à une desserte spatiale hiérarchisée des services publics, il est utile de s'arrêter sur l'aménagement spontané des lieux centraux.

L'espace économique haïtien est articulé autour de deux catégories de lieux centraux en relation contradictoire : les villes et les marchés publics.

#### *Le réseau urbain*

L'un des indicateurs les plus importants de centralité d'une agglomération urbaine est sa population, à

[115]

partir de laquelle, il est possible d'établir une hiérarchie des villes haïtiennes.

Deux des modèles les plus courants pour l'étude des systèmes urbains sont celui de la « loi rang-taille » attribuée le plus souvent à George Kingsley Zipf et celui de « places centrales » initié par Walter Christaller.

Sous sa forme simplifiée, le modèle rang-taille stipule que dans un système urbain, la population d'une ville de rang  $r$  tend à être égale à celle de la plus grande ville (rang 1) divisée par  $r$ .

Christaller quant à lui avance que les systèmes urbains obéissent à trois principes hiérarchiques qui peuvent être combinés :

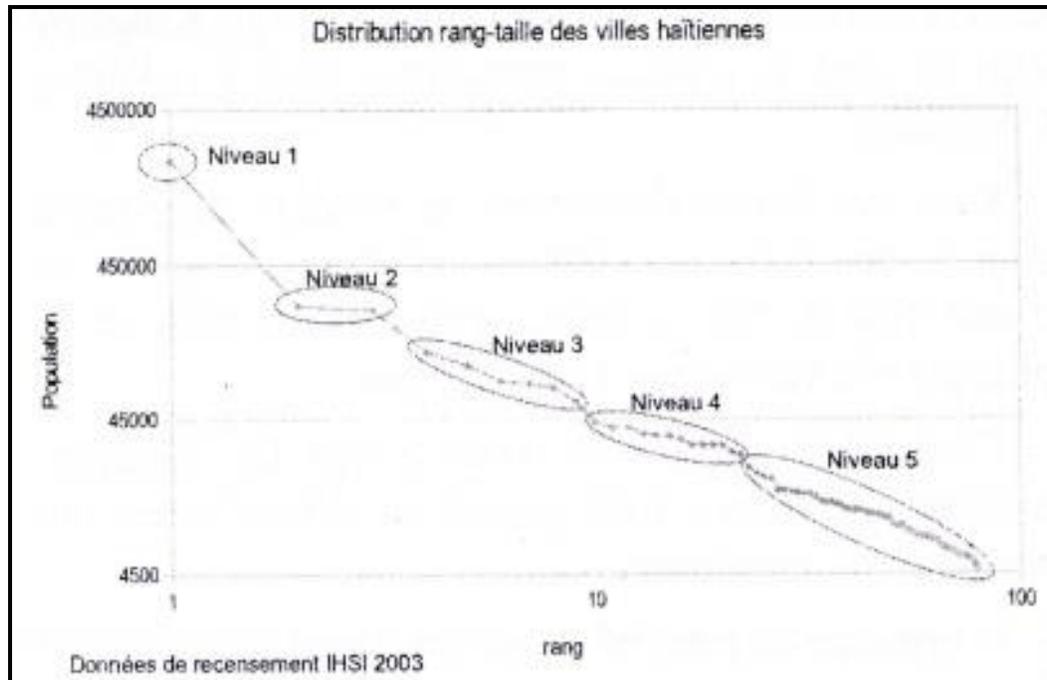
- le principe de marché (le moins hiérarchisé),
- le principe de transport et
- le principe administratif (le plus hiérarchisé).

Il y aurait un rapport algébrique constant entre le nombre de villes d'un certain niveau de centralité au nombre de villes de niveau immédiatement inférieur.

Le recensement de 2003 permet d'établir une hiérarchie en cinq niveaux des villes haïtiennes avec, comme indicateur, leur population. Les 79 agglomérations urbaines de plus de 5 000 habitants mentionnées par l'IHSI peuvent être classées par rang et par population. À l'aide d'un corollaire de la « loi rang-taille », une population théorique de chaque ville est calculée en fonction de la ville qui la précède<sup>4</sup>. Un seuil de rupture a été retenu pour le [116] classement des villes. Si la population observée est d'au moins 15% inférieure à la population théorique, alors cette ville est affectée à une classe inférieure à la précédente.

<sup>4</sup> La loi rang-taille simplifiée stipule que dans un système urbain, la population d'une ville de rang  $r$  est égale à la population de la première ville divisée par  $r$ .  
 $\rightarrow P_r = P_1 / r$   
 Le corollaire qui permet de calculer la population théorique d'une ville en fonction de la ville qui la précède est  $\rightarrow P_r = P_{(r-1)} \times (r-1)/r$ .

## Distribution rang-taille des villes haïtiennes



Les résultats sont fort instructifs. La seule ville de niveau 1 est Port-au-Prince. Le Cap-Haïtien et Gonaïves sont de niveau 2. Saint-Marc, Port-de-Paix, Léogâne, Petit-Goâve, Les Cayes et Ouanaminthe sont de niveau 3. On trouve 13 villes de niveau 4 et 57 de niveau 5. Cette distribution correspond presque exactement à celle des places centrales selon le principe de marché de Christaller.

[117]

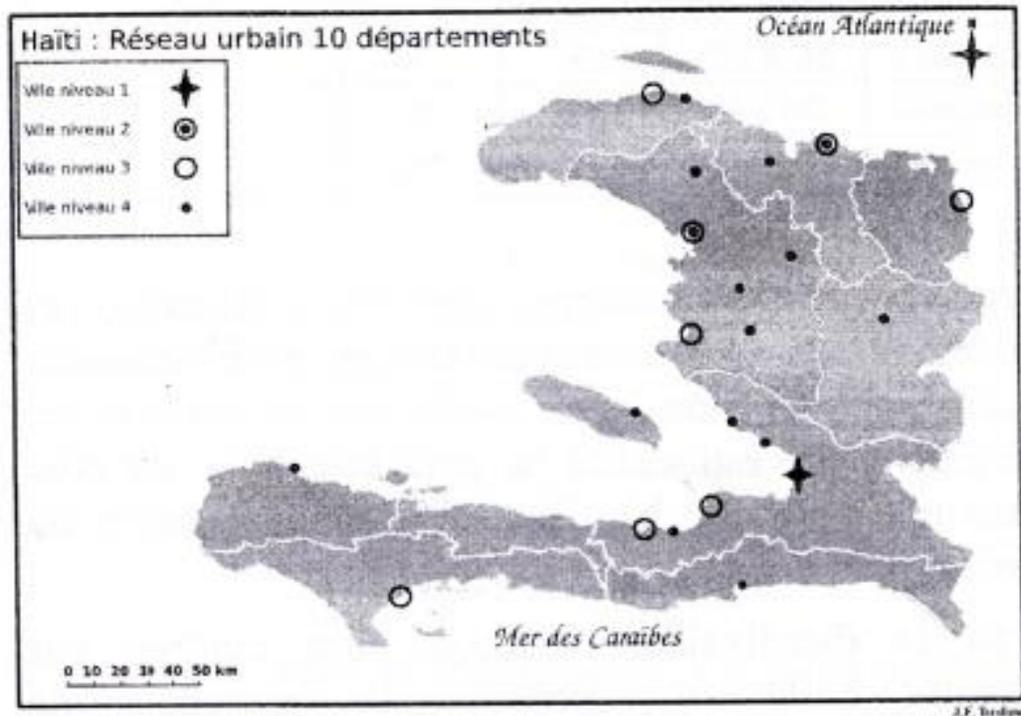
Tableau 2 : Distribution des centres urbains haïtiens  
et principe de marché de Christaller

|          | Population des villes<br>(en milliers) | Nombre de villes<br>observées | cumulé | Nb. de villes selon le<br>principe de marché de<br>Christaller |
|----------|--|-------------------------------|--------|--|
| Niveau 1 | 2 120                                  | 1                             | 1      | 1  |
| Niveau 2 | 229 à 245                              | 2                             | 3      | 2  |
| Niveau 3 | 58 à 123                               | 6                             | 9      | 6  |
| Niveau 4 | 26 à 43                                | 13                            | 22     | 18   |
| Niveau 5 | 5 à 22                                 | 57                            | 79     | 54   |

Cette constatation renforce l'idée que la structure urbaine a été construite au cours des ans pour répondre aux besoins économiques, politiques et sociaux en général. Cette rationalité ne peut être mise de côté dans une politique bien pensée d'aménagement du territoire.

Si la distribution statistique des centres par niveaux colle au « principe de marché » de Christaller, il faut questionner leur distribution géographique. L'examen de la répartition par département des centres de niveaux 1 à 4, montre que seuls l'Ouest et l'Artibonite possèdent un réseau urbain substantiel. En réalité, il est clair que la vie économique et sociale n'est pas articulée spatialement autour de la division départementale actuelle. La répartition actuelle des départements ne permet pas non plus la bonne gouvernance politique. C'est probablement l'un des facteurs les plus importants qui ont empêché l'application de la décentralisation prévue par la Constitution. En général, non seulement [118] la dimension actuelle des

départements ne leur procure pas la masse critique nécessaire permettant de rassembler assez de ressources pour leur fonctionnement décentralisé, mais ils ne disposent pas non plus de centres capables d'animer leur développement.



Le découpage actuel des communes pose le même problème que celui des départements. De plus, ces communes ne bénéficient pas de centres suffisamment solides pour les animer dans une dynamique de développement. Normalement les villes du niveau 5, avec des populations inférieures à 25 000 habitants, n'ont pas la capacité d'insuffler un développement autonome d'un territoire avec les ressources économiques et humaines dont nous disposons. Au nombre de 142 actuellement, les communes ne disposent parfois même pas d'un pôle du niveau 5 !

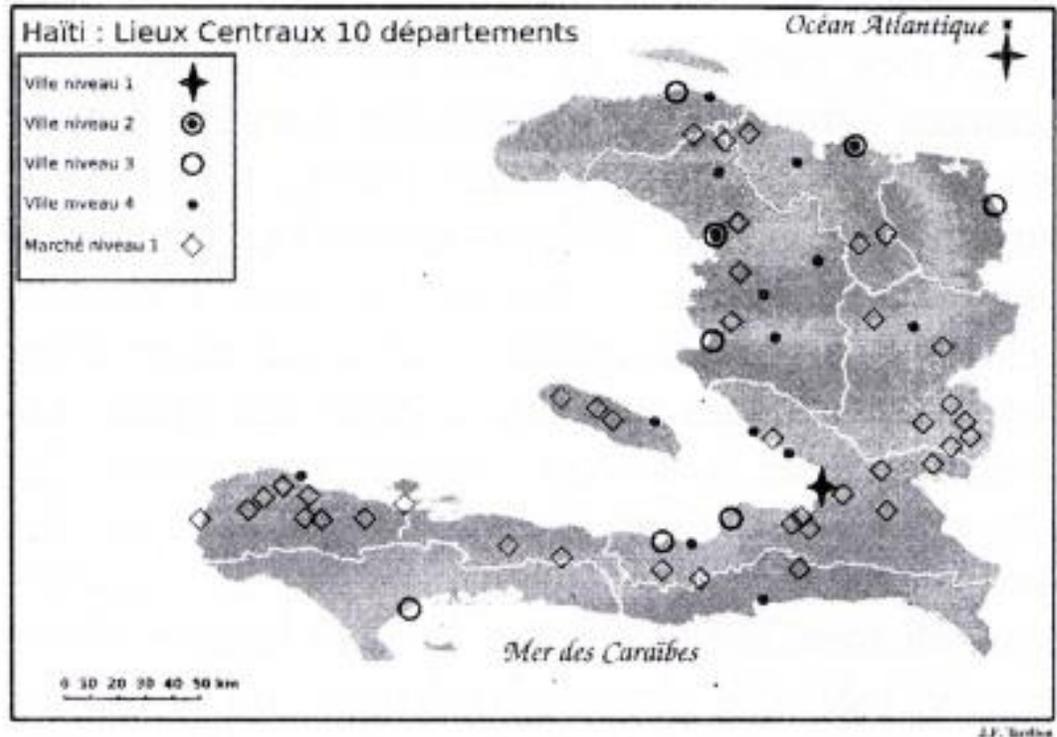
[119]

*Les marchés publics*

Les villes haïtiennes ne sont pas les seuls lieux centraux autour desquels se déroule l'activité économique et sociale. Les marchés publics représentent un autre système qui n'est pas encore à ce jour tout à fait harmonisé avec la structure urbaine. L'histoire des luttes sociales a conduit à la construction d'un réseau de marchés parallèle à celui des villes. La construction de la structure urbaine a longtemps été l'apanage de l'oligarchie créole tandis que les marchés publics se construisaient en relation contradictoire avec les villes, dans la logique d'une société marronne fondamentalement rurale. C'est pourquoi la conception d'une politique d'aménagement du territoire pour une société inclusive doit considérer la structure urbaine et celle des marchés publics.

En examinant la distribution géographique des marchés les plus importants et non localisés dans les villes des niveaux 1 à 4, il apparaît que le réseau des marchés semble compléter celui des villes. Les départements du Centre et de la Grande-Anse, pauvres en villes, sont par contre bien pourvus en marchés publics de niveau 1. C'est un élément à prendre en considération dans le redécoupage territorial administratif, particulièrement pour les communes

[120]



### *Pour une nouvelle rationalité*

La Constitution de 1987 appelle un processus de décentralisation prônée qui n'interdit pas la gestion centralisée garantissant l'unité nationale. Mais cette gestion centrale s'effectue sous le contrôle, de proche en proche, des organes qui dirigent les Collectivités territoriales, des ASECs au Conseil interdépartemental. La Constitution prévoit des Collectivités territoriales autonomes de deux sortes : le département et la commune. Cela suppose que ces entités aient des moyens afin de former des gouvernements pour concevoir et appliquer les plans départementaux et communaux. Il faudra que la loi détermine de façon réaliste les attributions de chacun de ces niveaux de gouvernement qui devrait, quoi qu'il en soit, générer l'essentiel des ressources financières nécessaires à sa gestion.

[121]

Par exemple, pour son bon fonctionnement, la commune qui cherche toujours sa voie dans ce domaine, ne peut dépendre totalement de subsides du ministère de l'intérieur et des Collectivités territoriales. Il faut donc une masse critique dont la population est un bon indicateur. Pour répondre à ces préoccupations, il faut une réflexion en profondeur sur le redécoupage des Collectivités territoriales.

Le PSDH prend le parti de ne soulever cette question que de façon accessoire et timide : elle n'aborde aucune Collectivité territoriale pour ne considérer que le redécoupage des arrondissements en dehors de toute perspective économique et sociale. C'est le bassin-versant qui justifie le remodelage proposé. De plus, ce qui est très grave, le PSDH évite toutes les Collectivités territoriales. Les échelles de planification et de gestion du territoire adoptées sont les « régions », regroupement de départements et les arrondissements, regroupement de communes. Éviter cette question aussi essentielle que délicate conduit au bout du compte à éviter la décentralisation ! Certes les intérêts individuels des parlementaires en place sont compromis puisqu'un redécoupage territorial conduit à une reconsidération de la représentation parlementaire, exigence incontournable pour une gouvernance territoriale productive.

Ensuite, il faudra une loi pour mettre en application cette nouvelle division et une autre pour préciser les attributions constitutionnelles et le fonctionnement de ces Collectivités territoriales. Les décrets de 2006 doivent être complètement revus. Il faudra [122] aussi que la loi consacre et formalise les principes de subsidiarité et de péréquation.

Une proposition de départ est présentée ci-dessous.

### *Les départements*

Le PSDH après le PARDH suggère une refondation territoriale avec pour levier des « pôles de développement régionaux » : Cap-Haïtien, les Gonaïves, St-Marc, Hinche, Port-au-Prince et les Cayes. Malheureusement, aucun examen n'est fait des régions qui seraient animées par ces pôles. D'autre part, un centre comme Hinche n'a pas une valeur centrale comparable aux Gonaïves ou au Cap-Haïtien, ses

voisins. Il n'a pas non plus le potentiel pour changer de niveau, vue l'hinterland qu'il pourrait animer. Il serait plus opportun de le considérer comme centre inférieur sous l'influence du Cap ou/et des Gonaïves. Enfin, Gonaïves et Saint-Marc sont en conurbation qui peut être considérée comme un axe central, un seul « pôle ».

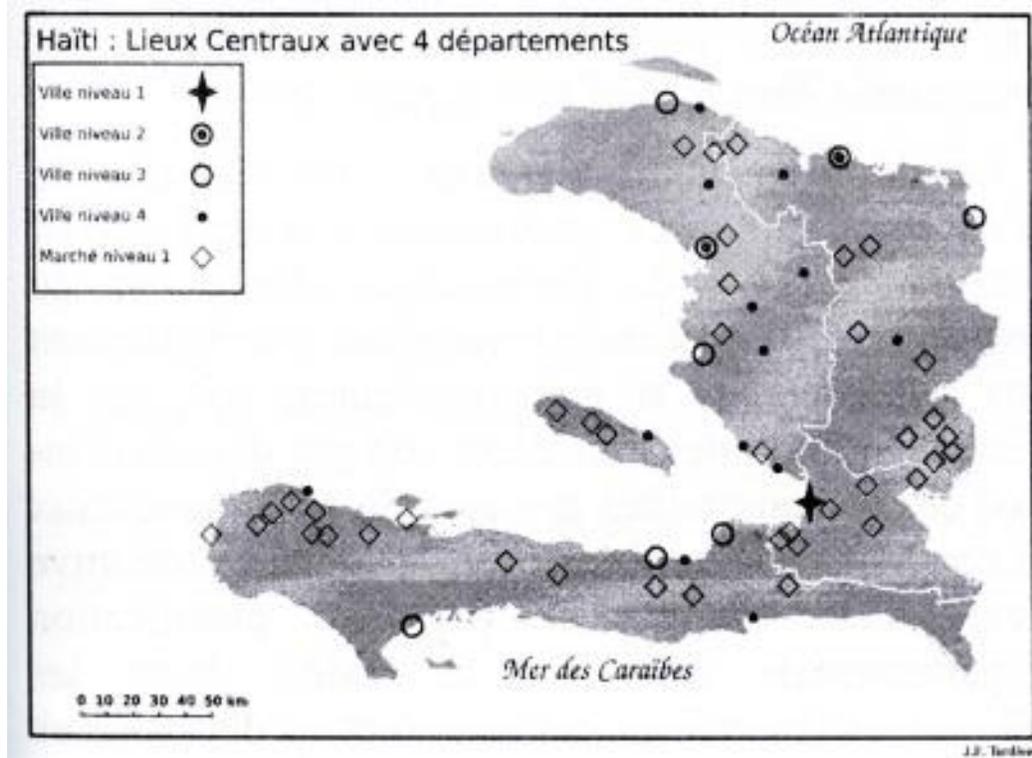
Fort de ces considérations et dans le but de donner aux départements une dimension raisonnable, la proposition de départ pourrait être tout simplement de réduire leur nombre à quatre :

- le département du Nord-Ouest comprendrait les départements actuels de l'Artibonite et du Nord-Ouest en plus des communes de Cabaret et de l'Arcahaïe (soit 2 533 567 habitants), avec l'axe Gonaïves-St-Marc comme pôle principal ;

[123]

- le département du Nord-est qui comprendrait les départements actuels du Nord, du Nord-est et du Centre (2 106 515 h.), avec comme pôle l'axe Cap-Ouanaminthe ;
- le département de l'Ouest (ou de Port-au-Prince) qui comprendrait les communes de Port-au-Prince, de Carre foui-, de Pétion-Ville, de Tabarre, de Delmas, de Croix-des-Bouquets, de Kenskoff, de Cité Soleil, de Fond-Verrettes, de Thomaseau, de Ganthier, de Comillon (3 052 198 h.) ;
- le département du Sud qui comprendrait les départements actuels du Sud, de la Grande-Anse, des Nippes et du Sud-est, ainsi que l'île de la Gonâve et les communes de Petit-Goâve, de Grand-Goâve, de Léogâne et de Gressier (2 720 931 h.).

Le rapport du département le plus peuplé au département le moins peuplé serait alors de 1 à 4.



[124]

Chacun de ces nouveaux départements posséderait un réseau de lieux centraux substantiels qui pourrait articuler un développement régional.

Une alternative serait un département du Nord (Nord-Ouest, Nord, Nord-est) et un département de l'Artibonite (Artibonite et Centre), avec des populations sensiblement égales.

Le département de l'Ouest, essentiellement urbain (85%) a été délimité pour s'étendre vers l'est de manière à bouger son centre de gravité vers la République dominicaine et à devenir la seule ville frontalière métropolitaine de l'île. Une politique de modernisation de cette métropole devrait lui donner, de par sa position géographique, un certain avantage à long terme par rapport à Santo-Domingo.

Les services publics offerts par le département seraient l'université publique à vocation d'enseignement et de recherche et l'hôpital universitaire. Ces ressources ne seraient pas obligatoirement concentrées dans le chef-lieu départemental.

Les départements formeraient le nœud gordien de la décentralisation. Le gouvernement central devrait surtout s'occuper de l'orientation générale et du contrôle mais l'exécution reviendrait essentiellement aux départements et aux communes, soit par la déconcentration des ministères soit par décentralisation des responsabilités aux conseils départementaux et communaux. La planification nationale indicative devrait être concrétisée par une planification départementale collée à la réalité. Pour les allocations financières, un bon point de départ serait [125] d'envisager un montant de 20% pour le niveau central, de 40% pour le niveau départemental et de 40% pour le niveau communal. Ce sont donc de véritables départements ministériels que les conseils départementaux auront à gérer de concert avec l'administration déconcentrée. Les ressources financières de chaque département seraient seulement de deux fois inférieures à celles du gouvernement central. Celles des Collectivités territoriales proviendraient d'impôts décentralisés et de fonds de péréquation du gouvernement central. L'approche inéquitable du « Fonds local de développement et d'aménagement du territoire » prévue par l'avant-projet de loi portant sur l'aménagement du territoire et le développement local, devra être révisée. Ce projet propose que 20% du Programme d'investissement public central soit redistribué aux arrondissements. « *Cinquante pour cent du fonds serait réparti en fonction du nombre de territoires et cinquante pour cent serait réparti en considérant le poids relatif de la population de chacun de ces territoires* <sup>5</sup> ». Cette approche est mal pensée et inéquitable pour au moins deux raisons. D'abord, elle donne une prime à la balkanisation puisque plus un arrondissement comporte de communes, plus il est soutenu, ce qui conduira inévitablement au renforcement des lobbys d'émiettement du territoire contraire à l'intérêt général mais bénéfique aux toutes petites communes. Elle est mal pensée aussi parce qu'elle ne considère aucunement le principe de péréquation.

<sup>5</sup> Haïti, MPCE : Plan stratégique de développement d'Haïti, Port-au-Prince, mai 2012.

[126]

### *Les communes*

En première analyse, on pourrait être tenté de considérer seulement les villes des niveaux 1 à 4 pour la création de pôles capables d'articuler une commune. Leur nombre étant de 22, il n'y aurait de potentiel que pour une trentaine de communes (si l'on considère que les grandes agglomérations peuvent englober plusieurs communes). Mais en tenant compte des marchés publics, on peut penser à un nombre plus élevé de pôles communaux. En ce qui a trait aux communes, la proposition de départ conduit à l'établissement de dix communes par département en moyenne pour un total de 40. Cette division correspond pratiquement aux arrondissements actuels. Le PSDH insiste sur l'échelle des arrondissements pour la refondation territoriale proposée. Mais l'arrondissement n'étant pas une Collectivité territoriale mais une unité de déconcentration pour l'État central, c'est la commune, après le département qui est une institution de réalisation de la décentralisation. Le PSDH retient les arrondissements parce qu'ils ont une échelle plus raisonnable que celle de la commune actuelle. Alors pourquoi ne pas former des communes avec une masse suffisante pour garantir leur autonomie tout en harmonisant les structures territoriales décentralisées avec les structures déconcentrées ?

Chaque commune (entité décentralisée) correspondrait alors à un arrondissement (entité déconcentrée) avec sa vice-délégation qui représenterait le gouvernement central dans la commune, vis-à-vis du Conseil [127] communal. La taille moyenne des communes serait environ de 250 000 habitants et de 700 km<sup>2</sup>, avec une distance maximum de 25 km pas trop éloignée du centre (accessible par transport en commun). Seule la commune de La Gonâve s'écarterait sensiblement de la dimension moyenne (en population) avec environ 80 000 habitants.

La commune est la plus petite Collectivité territoriale dotée d'autonomie par la Constitution haïtienne, ce qui sous-entend que le Conseil communal dirige un gouvernement local avec des services spécialisés administratif, sanitaire, de planification, de génie et autres.

En plus des services qui relèvent traditionnellement de leur compétence, les communes devraient pouvoir offrir des services spécialisés de santé, d'enseignement universitaire de base mais elles n'ont le plus souvent pas les moyens d'opérer adéquatement. Le gouvernement de la République, par l'intermédiaire des vice-délégations, pourra offrir un support technique aux mairies pour le renforcement de la collecte des taxes municipales. Parallèlement, une campagne de marketing devrait être financée par le pouvoir central pour promouvoir le paiement volontaire des taxes par les contribuables. Cela suppose un droit de regard des mairies dans les travaux publics et une lutte visible contre la corruption.

[128]

### *Les sections communales*

La dimension des sections communales équivaldrait aux sections actuelles avec une population moyenne de 17 000 habitants et une superficie de 45 km<sup>2</sup>, (distance maximum de 7 km environ du centre, accessible à pied dans la journée et à moins d'une heure de moto). Le décret du 1er février 2006 sur les sections communales n'est pas appliqué à ce jour. Il est difficilement applicable, entre autres parce qu'il mobilise inutilement des ressources pour une gestion autonome. La Constitution ne donne pas d'autonomie aux sections communales ; la loi ne devrait pas la leur donner. La section communale doit être essentiellement une Collectivité déconcentrée de la commune qui devrait aussi servir d'intermédiaire entre la commune d'une part et les bourgs-jardins et quartiers urbains d'autre part.

Une remarque de taille mérite qu'on s'y arrête. Les articles 62 et 63 de la Constitution de 1987 sont clairs : tout point du territoire se trouve dans une section communale administrée par un CASEC assisté par une ASEC. Cette disposition constitutionnelle exprime une volonté citoyenne, quasi unanime à l'époque, de mettre tous les citoyens sur le même pied d'égalité en éliminant la distinction entre ville et section rurale <sup>6</sup>. En violation de cette volonté et de la Constitution elle-même,

<sup>6</sup> On peut lire dans le préambule de la Constitution que : « Le Peuple haïtien proclame la présente Constitution (...) pour fortifier l'unité nationale, en

nous nous retrouvons dans la pratique avec des entités administratives appelées « villes » formant des circonscriptions électorales anticonstitutionnelles représentées, arbitrairement délimitées en dehors des sections communales et du [129] contrôle d'un CASEC et d'une ASEC. La volonté discriminatoire de diviser la commune en ville et sections rurales a eu gain de cause ; seul le mot rural n'est pas revenu. Des élus nommés « délégués de ville » représentent les « villes » dans des assemblées municipales mais les citoyens d'une ville sont étrangers à sa gestion. La Constitution doit être rétablie.

### *Les bourgs-jardins et les quartiers urbains*

Une démocratie participative suppose que les sections communales (plus petites Collectivités territoriales) soient formées de communautés de voisinage où les citoyens se côtoient quotidiennement et apprennent à collaborer pour prendre en charge leur environnement immédiat. Les nouvelles lois sur les Collectivités territoriales consacrent les « habitations » traditionnelles. Il s'agit d'entités spatiales héritées d'un passé colonial sombre et qu'il faut approcher avec précaution. En milieu rural, ces communautés de voisinage pourraient être organisées de préférence autour de ce que George Anglade appelle les bourgs-jardins, entités regroupant les exploitations paysannes et articulées en principe par une bourgade traditionnelle ou un marché rural <sup>7</sup>. En milieu urbain, les communautés de voisinage pourraient regrouper des ménages en quartiers urbains pouvant permettre de tirer profit de l'histoire des comités de quartier que nous avons connu après 1986.

La population des bourgs-jardins et des quartiers urbains varierait de 2 000 à 5 000 habitants avec une [130] superficie moyenne d'environ 9 km. Ces communautés devraient disposer d'un centre de santé, d'une école fondamentale publique, d'un centre culturel et éducatif polyvalent dont devraient être issus les élus des ASECS.

éliminant toutes discriminations entre les populations des villes et des campagnes. »

<sup>7</sup> Dans le cas d'un marché, les investissements publics favoriseront la transformation du marché en nouvelle bourgade.

À l'échelle de voisinage, la création de coopératives pourrait être favorisée pour gérer les services essentiels, à savoir : l'eau potable, l'électricité, les services de santé et d'éducation de base, et éventuellement les télécommunications.

Tableau 3 : Divisions territoriales proposées

|                                    | Nbre | Pop. Moyenne | Pop. Min  | Pop. Max. | P.Max /P.Min |
|------------------------------------|------|--------------|-----------|-----------|--------------|
| Pays                               | 1    | 10 413 211   |           |           |              |
| Départements                       | 4    | 2 603 302    | 2 106 515 | 3 052 198 | 1.4          |
| Communes                           | 40   | 260 330      | 83 099    | 350       | 4.2          |
| Sections                           | 600  | 16 539       | 10        | 35        | 3.5          |
| Bourgs-jardins / Quartiers urbains | 3    | 3 308        | 2         | 5         | 2.5          |

\*Estimation 2012 de l'IHSI

|                                    | Exemples de services publics  |
|------------------------------------|---|
| Pays                               | Centre hospitalier spécialisé de pointe.  |
| Départements                       | Université publique / Hôpital universitaire Tous les services publics.  |
| Communes                           | Hôpital communal / Centre universitaire public de base / Commissariat de police.  |
| Sections                           | Centre de santé avec lit / Lycée classique et technique / Sous-commissariat de police.                                    |
| Bourgs-jardins / Quartiers urbains | Centre communautaire de santé axé sur la prévention / École fondamentale publique Centre culturel et éducatif polyvalent. |

[131]

### *Pôles et réseaux*

Nous avons jusqu'ici considéré une hiérarchie de lieux centraux non spécialisés, selon le modèle de Christaller. Généralement, c'est l'approche adoptée dans les propositions d'aménagement du territoire en Haïti. Tel est en essence celle du PsDH. L'approche de Lösch admet une spécialisation des centres qui, en fait, sont organisés en réseaux plus ou moins complexes. Le rétrécissement virtuel des distances grâce au développement des systèmes d'échanges matériels et d'informations ; l'incroyable accélération des capacités de gestion de l'information ; les phénomènes actuels de globalisation, de mise en réseaux des pôles, d'industrialisation rurale et de métropolisation, portent à relativiser l'approche stricte par pôles pour considérer des conurbations et des réseaux. François Perroux lui-même avait une approche très large (dépassant même la géographie) du concept de pôle de développement en rapport à l'espace économique abstrait.

Une approche souple, polycentrique, basée sur les territoires plutôt que sur les pôles uniquement (au sens restreint) semble plus appropriée. L'approche polycentrique implique pour le moins que les pôles soient conçus de telle sorte qu'ils puissent se compléter en un réseau de centres spécialisés selon les besoins, les ressources existantes et les savoir-faire spécifiques des différents centres, ou bien par une démarche volontariste de spécialisation. Par exemple, les hôpitaux communaux d'une zone, même complètement dotés de services spécialisés, [132] peuvent augmenter leur centralité en étant mieux équipés en ressources matérielles et humaines dans un domaine et en se mettant en réseau avec d'autres hôpitaux du même rang. Divers cas de figure peuvent se présenter : les déplacements effectués, soit par les praticiens, soit par les patients, permettront de mieux couvrir la clientèle tout en allégeant le fardeau des hôpitaux universitaires des départements. Le même raisonnement peut être fait dans d'autres domaines comme celui de l'éducation. Même les pôles ruraux peuvent être pris en compte dans cette approche qui s'avère essentielle dans un pays comme Haïti où les marchés ruraux ont parfois une grande valeur centrale même dans des agglomérations modestes. Finalement, la

conurbation et le polycentrisme permettent de réduire les dés-économies d'échelle des grands centres tout en conservant l'avantage de la polarisation.

Il a été fait mention plus haut de l'axe Saint- Marc-Gonaïves. Un autre semble vouloir se former : Cap-Haïtien-Ouanaminthe, surtout avec les investissements du parc industriel de Caracol, réalité qui devra être considérée dans la gestion du territoire.

Enfin, le Sud ne possède aucun centre qui se démarque nettement. Une mise en réseau relativement équilibrée de centres pourrait alors rassembler Jérémie, Cayes, Jacmel, Miragoâne, Petit-Goâve, Léogâne et enfin développer le centre d'Aquin à cause de sa position de carrefour reliant tous les centres du Grand-Sud. Les infrastructures de transport devraient évidemment en tenir compte.

[133]

### ***La centralisation démocratique***

La décentralisation stipulée dans la Constitution ne s'oppose pas à la gestion centrale de l'État. Elle prévoit parallèlement une mutation de la centralisation.

D'abord, l'Assemblée communale provient des sections communales ; l'Assemblée départementale résulte des communes. Le Conseil interdépartemental, issu des départements, en tant que vis-à-vis du gouvernement central, est une instance centrale mandatée de bas en haut.

Selon l'article 87.2 de la Constitution, c'est le Conseil interdépartemental qui, de haut en bas, « *de concert avec l'Exécutif, étudie et planifie les projets de décentralisation et de développement du pays, au point de vue social, économique, commercial, agricole et industriel.* » La déclaration de politique générale du Premier ministre est alors soumise aux directives du Conseil interdépartemental. Le plan national détermine l'orientation des plans départementaux, lesquels orientent les plans municipaux.

Ainsi s'exerce ce qu'on peut appeler la centralisation démocratique, de bas en haut puis de haut en bas. Il faut donc que les élections pour

les assemblées et conseils des Collectivités territoriales aient lieu immédiatement après le vote de la loi modifiant la délimitation des départements, des communes et sections communales. En conséquence, la responsabilité de la planification nationale reviendra à qui de droit, c'est-à-dire au Conseil interdépartemental, pas exclusivement ni même principalement à l'exécutif central, encore moins à une quelconque [134] commission. De même que la planification départementale revient au Conseil départemental sous le contrôle de l'Assemblée départementale, la planification communale revient au Conseil communal sous le contrôle de l'Assemblée communale, à charge pour ces instances composées d'élus, de recevoir et solliciter la contribution de la société civile (ce qui n'interdit pas à cette société d'exercer des pressions). C'est ce qu'exige la Constitution au Titre V : De la Souveraineté Nationale.

### *Le rôle structurant du réseau de transport*

Les infrastructures de transport sont de première importance dans l'aménagement du territoire. Lorsque le transport est facilité entre deux points de l'espace géographique, leur attraction mutuelle augmente et a un impact sur les zones d'influence des lieux centraux. Les priorités en matière d'infrastructures de transport doivent concourir à intensifier les liens entre les départements en rompant avec la tendance actuelle de renforcement avec Port-au-Prince. En effet, sous prétexte de sortir les régions de l'isolement, la politique actuelle augmente l'aire d'influence de la capitale, hypothèque la décentralisation et désarticule le territoire. Comme pour les autres infrastructures, il faudra insister dans un premier temps sur les investissements communaux qui augmenteront la force d'attraction des centres tertiaires et créeront spontanément une demande de renforcement des centres secondaires. D'autre part, il faut considérer la rentabilité avant de multiplier les [135] investissements, en particulier le seuil de cette rentabilité. Les propositions ci-après ne sont que prospectives parce qu'elles demandent des expertises pointues.

### *Le transport terrestre*

La construction des routes secondaires de pénétration seront à la charge des gouvernements départementaux et communaux respectifs. Celle des routes de pénétration doit être la toute première priorité mais doit être accompagnée d'investissements dans les centres tertiaires. En milieu urbain, la construction et l'entretien des rues seront assurés par les communes qui pourront les déléguer aux sections communales.

Le programme de réhabilitation routière présenté par l'UTE en 2005 est un bon point de départ pour la construction de grandes routes mais il doit être revu en fonction de la logique suivante : il faut des axes routiers stratégiques d'intégration comme Môle St-Nicolas/Ouanaminthe ou Jacmel/Jérémie qui permettront d'établir des réseaux départementaux et interdépartementaux pour partager des ressources à l'instar d'un aéroport international du Grand-Sud (Sud-est inclus). Par conséquent, le programme de l'UTE doit être révisé en vue d'inclure au moins les tronçons Bainet/Vieux-Bourg d'Aquin, Port-de-Paix/ Môle St-Nicolas. Ces axes d'intégration auront préséance sur les liens avec Port-au-Prince dans le but de favoriser l'éclosion de marchés départementaux. L'axe Jacmel/Aquin est prioritaire sans lequel [136] le Grand-Sud n'a aucune chance de devenir une réalité économique.

Cela dit, la perspective d'une remise en place d'un réseau ferroviaire demande une reconsidération du plan routier. La voie ferrée peut éventuellement constituer des axes autour desquels s'articule le réseau routier.

### *Les ports*

Un programme de réhabilitation et de construction de ports devra être étudié et mis en application. Trois types de fonctions devront être considérés : l'import-export, le tourisme international et le transport de passagers et de marchandises particulièrement par cabotage. Cette dernière peut certainement être une option gagnante pour l'accommodation d'une masse importante de passagers dans la baie de Port-au-Prince.

### *Les aéroports*

En plus de l'aéroport international de Port-au-Prince et de celui du Cap (en projet), un autre devrait être construit pour desservir le Grand-Sud. La localisation idéale serait dans les environs d'Aquin, point central du nouveau département. Un réseau routier adéquat permettra d'atteindre cet aéroport en moins de 2 heures et demie à partir des principaux centres urbains du département : Léogâne, Petit-Goâve, Jacmel, Les Cayes, Jérémie. Même les habitants de [138] Léogâne auraient avantage à l'utiliser au lieu de celui de Port-au-Prince, compte tenu des embouteillages à la capitale.

L'établissement d'un aéroport international à Aquin permettrait d'éviter d'investir des montants substantiels pour agrandir les aéroports de Jérémie, des Cayes et de Jacmel. En plus des aéroports internationaux, il faudra seulement réaménager ceux existants en améliorant l'État des pistes, les conditions de sécurité et les services.

### *Conclusion*

Deux points essentiels sont donc à retenir :

1. L'augmentation du nombre des communes et des départements va à l'encontre d'une véritable décentralisation.
2. La décentralisation n'interdit pas un renforcement de l'État unitaire ni celui de la région de Port-au-Prince, au contraire.

D'abord, la tendance à la balkanisation des Collectivités territoriales ne peut que perpétuer la centralisation sauvage qui prévaut actuellement en Haïti. En effet, en réduisant les dimensions déjà précaires des Collectivités, cette tendance les rend improductives et plus dépendantes du pouvoir central. Au lieu de pallier un découpage inégal et improductif en se basant sur d'autres échelles de gestion : arrondissements et régions, il vaudrait mieux formater les départements

et communes à des dimensions raisonnables pouvant générer assez de [138] ressources pour supporter l'essentiel de leurs besoins de gestion et de desserte de services publics. La proposition de départ est un redécoupage des Collectivités en quatre départements et 40 communes.

Ensuite, la décentralisation effective qui exige un renforcement des Collectivités territoriales doit reposer sur un État fort. Contrairement aux apparences, la bonne décentralisation appuie l'État unitaire aussi bien que son centre, Port-au-Prince. Les Collectivités ont aussi besoin d'un Port-au-Prince fort. En 1996, j'attirais l'attention sur ceci : « *Il est clair que Port-au-Prince gravite actuellement autour de Miami, tout comme Santo-Domingo. Mais il n'est pas évident qu'il soit souhaitable que Port-au-Prince devienne un satellite de Santo-Domingo ou de La Havane.* » (Tardieu 1996, p. 18). Aujourd'hui, force est d'admettre que Santo-Domingo est en train de satelliser Port-au-Prince. Il ne saurait être question alors d'accentuer cette tendance.

La décentralisation bien comprise renforce à la fois les Collectivités territoriales et l'État unitaire.

[139]

## **Références**

ANGLADE, Georges. 1982. *Atlas critique d'Haïti*. Montréal : ERCE & CRC. CHRISTALLER, Walter. 1966. *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

DUPLAN, Verdy ; LAGRA, Jerry. 1975. *Les marchés publics d'Haïti*. Port-au-Prince : IICA

Haïti ; Assemblée constituante. 1987. *Constitution de la République d'Haïti*. Port-au-Prince : IHSI

Haïti ; IHSI. 2003. *Recensement général de la population et de l'habitat 2003*. Port-au-Prince : IHSI.

Haïti ; IHSI. 2012. *Population totale, population de 18 ans et plus, ménages et densités estimés en 2012*. Port-au-Prince : IHSI.

Haïti ; MPCE. 2012. *Plan stratégique de développement d'Haïti*. Port-au-Prince : MPCE.

Haïti ; Président de la République. 2006. *Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement des communes*. Port-au-Prince.

Haïti ; Président de la République. 2006. *Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement des sections communales*. Port-au-Prince.

Haïti ; Président de la République. 2006. *Décret portant sur l'organisation et le fonctionnement du département*. Port-au-Prince.

LÖSCH, August. 1954. *The Economies of Location*. Londres : Yale Univ. Press.

PERROUX, François. 1991. *L'économie du 21<sup>e</sup> siècle*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

TARDIEU, Jean-François. 1996. *Rapport intérimaire, Aménagement du territoire*. Port-au-Prince : ministère de l'Environnement.

TARDIEU, Jean-François. 2013. *Loi rang-taille des villes haïtiennes*. <http://geographieeconomique.blogspot.com/2013/06/09-loi-rang-taille-de-villes-haitiennes.html>

[140]

[141]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

**“RISQUE, VULNÉRABILITÉS  
ET AMÉNAGEMENT.  
LE CAS DE LA COMMUNE  
DE PORT-AU-PRINCE.”**

par

**Michelet CLERVEAU <sup>8</sup> et Jean Odile ÉTIENNE <sup>9</sup>**

[Retour à la table des matières](#)

La croissance urbaine exponentielle de Port-au-Prince depuis les 50 dernières années a renforcé de plus en plus l'exposition de son site aux phénomènes naturels créateurs de dommages – séismes, inondations et mouvements de terrain - et accentué l'endommagement potentiel des enjeux menacés.

L'exposition croissante aux menaces s'associe à l'occupation incontrôlée des zones inondables, des zones exposées aux mouvements de terrain et de celles susceptibles d'être affectées par une forte

<sup>8</sup> Géographe, expert-consultant, spécialiste en géographie des risques et vulnérabilités, en géographie des pays émergents et en développement. Membre fondateur du Laboratoire des mondes américains (LADMA). Doctorant en géographie à P Université de Poitiers (Laboratoire RURA- LITÉS) et à l'Université d'État d'Haïti (UEH). Responsable du Département de géographie à l'ISERSS/IERAH/UEH.

<sup>9</sup> Géographe-urbaniste, Expert-consultant-chargé d'études et de recherche en développement, gestion de risques et de réduction des vulnérabilités. Membre fondateur du Laboratoire des mondes américains. Doctorant en géographie à l'Université de Paris-8 (UMR LADYSS 7533).

accélération du sol en cas de secousse sismique. L'occupation irrationnelle de terrain à forte pente, la déstabilisation de versants par le déboisement où les écoulements modifiés par l'urbanisation constituent également des facteurs de vulnérabilités de la commune Port-au-Prince.

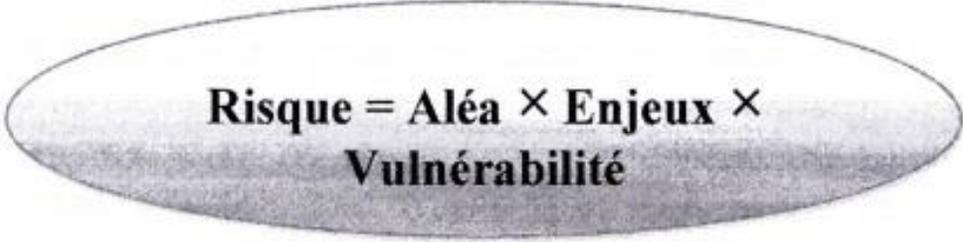
**Mots clés :** Risque, Vulnérabilités, Aménagement, Urbanisation, Port-au-Prince

[142]

### ***Introduction***

Les risques et les désastres sont une réalité associée à la ville contemporaine ou au phénomène urbain (Dubois Maury, 2004 ; Dauphiné, 2001). Ils peuvent être de nature environnementale, d'origine sociale ou anthropique. Ils sont dits naturels quand le phénomène créateur de dommage est d'origine naturelle.

Le risque est un terme virtuel qui concerne un fait non accompli, un événement dont la survenue peut occasionner des pertes et des dommages à l'homme et à ses établissements. Quand c'est accompli, on parle de désastre ou de catastrophe. Le climatologue Pierre Pagny l'a ainsi défini : « *un danger éventuel plus ou moins prévisible (...) le risque n'est pas la catastrophe, il est l'attente de la catastrophe* ».



**Risque = Aléa × Enjeux ×  
Vulnérabilité**

Dans le monde d'aujourd'hui, essentiellement urbain, les risques se concentrent de plus en plus en ville. Ceci est surtout vrai dans les grandes cités des pays en développement (PED) qui connaissent une croissance très forte. Les plus fortes croissances sont engagées par les métropoles édifiées sur des sites sensibles et qui n'avaient pas été prévus pour l'accueil d'un établissement humain multimillionnaire. Plusieurs travaux (D'Ercole et alii, 1994) ont donc porté sur les risques dans les grandes villes [143] des PED par l'examen de l'aléa et de la vulnérabilité. Cette dernière est en général considérée comme le fruit d'une croissance urbaine mal contrôlée (Tamru, 2002).

En effet, la ville est un espace particulier sur lequel s'inscrivent des catastrophes. Cette inscription est spécifique soit à cause des menaces elles-mêmes, soit à cause de l'intensité de leurs impacts. Dans un univers que d'aucuns réduisent à un archipel de risques et de dangers <sup>10</sup> la ville redécouvre, après une période d'urbanisation intense et insouciance, le sentiment d'incertitude. Aucun projet de développement, s'il se veut durable, ne peut être exécuté sans la prise en compte de cet élément. L'omniprésence du risque dans nos sociétés s'explique par la forte fréquence des catastrophes. Selon A. Dauphiné (2001), ou J. Dubois-Maury et C. Charline (2004), on recense environ 100 à 180 catastrophes urbaines d'origine naturelle par an dans le monde. Les catastrophes sont aussi vieilles que l'humanité si l'on ne se tient qu'aux événements impliquant l'homme pour abonder dans le sens du climatologue Pierre Pagney qui écrivait, « *Il n'y a pas de risque sans homme* » <sup>11</sup>. La fréquence de plus en plus élevée des catastrophes ces derniers siècles est due non seulement à une plus forte fréquence des aléas, mais aussi et surtout à la multiplication des enjeux dans des zones vulnérables. Les enjeux étant souvent mal placés.

<sup>10</sup> K. HEWITT. *Interprétations of calamity*, Londres, Allen, 1983 et G.K. Kerven et P. Rubinse, *L'archipel du danger*, Paris, Economica, 1990. In Chaline, C., Dubois-Maury, J., *La ville et ses dangers*, Masson, Paris, 1994.

<sup>11</sup> THOURET, J.-C. et D'ERCOLE, R., « Les phénomènes naturels créateurs de dommages (menaces) : diagnostic, inventaire et typologie », *Revue de géographie alpine*, n° 4, 1994, p.18.

En effet, 4 villes sur 5 sont situées sur les trajectoires des cyclones tropicaux <sup>12</sup>. Au total, 90% des [144] victimes et 75% des dommages économiques résultant des désastres naturels surviennent dans les pays en développement et surtout dans leurs villes. La vulnérabilité accrue devient endémique dans les milieux urbains des PED, puisqu'ils concentrent les populations les plus nombreuses et les plus exposées aux risques naturels (séismes, inondations, éruptions volcaniques, glissements de terrain), technologiques (incendies, pollution) et sociaux (insécurité) (J.C. Thouret et R. D'Ercole, 1996, p.409).

Entre 1999 et 2001, les dégâts occasionnés par les catastrophes représentent 13 % du PIB des « suds » contre 2% du PIB des pays du nord. La pauvreté apparaît donc comme le facteur déterminant des vulnérabilités des sociétés face aux aléas naturels, d'où la différence entre les pays pauvres et les pays riches. Dans ce contexte les aléas naturels sont récurrents. Les phénomènes atmosphériques ou hydrométéorologiques, les averses et les perturbations cycloniques, sont très fréquents sur le plan climatique. Et, sur le plan géologique, Haïti est située sur une frontière de la plaque (jonction de la plaque caraïbe et la nord américaine). Port-au-Prince, la capitale, centre économique, administratif et culturel, de loin la plus peuplée et la plus vulnérable, se trouve dans un fossé d'effondrement. C'est donc un pays soumis au risque sismique. En témoigne le tremblement de terre du 12 janvier 2010. Dans quelle mesure cette urbanisation croissante incontrôlée que connaît la capitale haïtienne prend-t-elle en compte les aléas naturels ? Dans quelle mesure les politiques

<sup>12</sup> THOURET, J.-C. et D'ERCOLE, R., « Les phénomènes naturels créateurs de dommages (menaces) : diagnostic, inventaire et typologie », *Revue de géographie alpine* n° 4, 1994, p. 18.

[145]

Tableau 1. Indice global de risque pour la Caraïbe

|                         | Indice des aléas | Indice de fréquence des catastrophes | Indice de vulnérabilité | Indice global de risque | Niveau de risque |
|-------------------------|------------------|--------------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Haïti                   | 12               | 15                                   | 15                      | 42                      | Très élevé       |
| Honduras                | 12               | 15                                   | 15                      | 42                      |                  |
| Guatemala               | 12               | 15                                   | 15                      | 42                      |                  |
| Nicaragua               | 15               | 12                                   | 15                      | 42                      |                  |
| El Salvador             | 12               | 12                                   | 15                      | 39                      |                  |
| Jamaïque                | 12               | 12                                   | 12                      | 36                      | Élevé            |
| Cuba                    | 12               | 15                                   | 9                       | 33                      |                  |
| République Dominicaine  | 12               | 12                                   | 12                      | 36                      |                  |
| Costa Rica              | 12               | 15                                   | 6                       | 33                      |                  |
| St-Vincent et Grondines | 12               | 9                                    | 12                      | 33                      |                  |
| Dominique               | 9                | 9                                    | 9                       | 27                      | Assez élevé      |
| Ste-Lucie               | 9                | 9                                    | 9                       | 27                      |                  |
| Montserrat              | 12               | 6                                    | 6                       | 24                      |                  |
| Panama                  | 6                | 9                                    | 6                       | 21                      |                  |
| Belize                  | 6                | 6                                    | 9                       | 21                      |                  |

Source : Robert d'Ercole et Patrick Pigeon, L'évaluation du risque à l'échelle internationale, méthodologie et application aux diagnostics préalables aux actions de préparation et de prévention des catastrophes, *Cahiers Savoisiens de géographie*, 2000.

[146]

d'aménagement tiennent compte du caractère multirisque de la commune de Port-au-Prince ?

### ***1. L'agglomération de Port-au-Prince : un cadre physique contraignant des aléas naturels récurrents***

L'agglomération de Port-au-Prince s'est développée dans un cadre naturel qui présente plus d'inconvénients que d'avantage. Le site paraît de plus en plus contraignant au fur et à mesure que l'urbanisation prend tout son essor.

#### *1-1. Un cadre physique contraignant*

Occupant la partie sud-ouest de la plaine du Cul-de-Sac et les contreforts du massif de La Selle, Port-au-Prince se trouve dans un environnement de moyennes montagnes jeunes avec des côtes d'altitude dépassant les 1 500 mètres. La topographie est contrastée. Accidentée au pied du Massif de la Selle, elle est plane au niveau de la Plaine du Cul-de-Sac et de la bande côtière marécageuse à l'ouest et au sud-ouest.

Au pied du massif, la région urbanisée s'élève à 1 400 mètres à Kenscoff. Le Morne l'Hôpital dont le sommet se trouve à une distance de 8 km du centre historique surplombe l'agglomération à une altitude de 1 034 mètre à Boutillier avec des pentes dépassant les 50%.

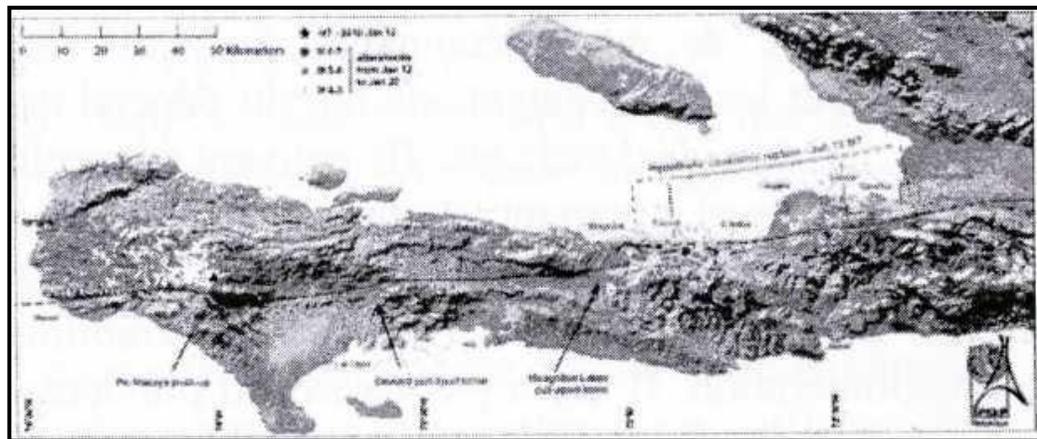
Sur le plan géologique, l'agglomération de Port-au-Prince est dans l'ensemble composée de roches [147] meubles facilement mobilisables par l'érosion et les mouvements de terrain. Faisant partie de la vallée de la plaine du Cul-de-Sac, une bonne partie de l'agglomération de Port-au-Prince a pour assise des terrains miocènes et pliocènes <sup>13</sup> sous-jacents - au centre historique et ses environs et à la Plaine du Cul-de-

<sup>13</sup> Les ères géologiques sont subdivisées en plusieurs périodes. Miocène et pliocène sont les deux dernière périodes du tertiaire. Ici, il s'agit de terrains géologiques datés de ces deux périodes.

Sac - à une couche épaisse d'alluvions issue de l'érosion des montagnes environnantes.

Le Morne l'Hôpital dont le flanc est urbanisé à près de 300 mètres d'altitude dans les hauteurs de Martissant et à près de 500 mètres à Canapé-Vert et Juvénat, est constitué d'une couche plus ancienne de calcaire éocène moyen et supérieur. Ce calcaire s'est transformé en mylonite calcaire broyé par le failage plio-pléistocène. Port-au-Prince se situe dans un champ de faille dont la plus importante est celle d'Enriquillo/Plaintain-Garden logeant la presque île du sud. Ce champ de faille est lié au fossé d'effondrement Cul-de-Sac/Enriquillo et à la frontière nord de la plaque caraïbe. Le séisme du 12 janvier 2010 s'est produit suite à une longue période calme ou de lacune de sismicité (Figure 1).

Figure 1 : La faille Enriquillo / Plaintain Garden



Source : Y. Klinger et al. Institut Physique du Globe de Paris, jan. 2010

[148]

Comme tout le pays Port-au-Prince bénéficie d'un climat tropical humide. La capitale fait partie des zones les plus humides et les plus chaudes du pays. Sa température moyenne annuelle est de 26,3° et une pluviosité moyenne annuelle de 1336 mm. Comme toutes les autres parties du pays, Port-au-Prince connaît une alternance de saisons sèches (janvier-février, juin-juillet, décembre) et de saisons pluvieuses (mars-avril-mai, août, septembre-octobre-novembre).

*Inondations, séisme et mouvements de terrain,  
des aléas récurrents*

Les phénomènes atmosphériques ou hydrométéorologiques, les fortes averses et les perturbations cycloniques sont à l'origine d'inondations et de mouvements de terrain à Port-au-Prince. Les averses résultent surtout de l'advection d'alizés du nord et de l'est au pied du Massif de la Selle ; des brises de mer qui se manifestent en fin d'après-midi ; les ascendances convectives qui donnent des orages assez violents à la fin du printemps et tout au cours de la saison estivale.

L'occurrence de ces phénomènes à savoir les inondations et les mouvements de terrain dépend de celle des facteurs déclenchants. Ils peuvent survenir à n'importe quel moment durant l'année, mais surtout au cours des saisons pluvieuses. Ils sont devenus saisonniers avec le niveau de vulnérabilité de l'agglomération. Il n'y a pas de saison pluvieuse sans qu'il y ait des inondations et/ou des mouvements [149] de terrain. Et dans les zones les plus à risque, l'inondation se produit à chaque pluie qui dure de quelques minutes à une heure de temps. Il suffit d'une pluie de plus de 10 minutes pour que l'eau commence à monter dans certains quartiers de la bande côtière marécageuse fortement bidonvillisée.

Quant aux cyclones tropicaux, leur occurrence a été pendant longtemps de cinq années. Au cours de la dernière décennie cette occurrence passe à seulement une année. La saison s'étend du 1<sup>er</sup> juin au 30 novembre. C'est au cours de cette période que les inondations et les mouvements de terrain sont les plus récurrents et les plus violents. Nous avons l'exemple de la tempête tropicale Gordon qui a fait environ 300 morts en Haïti dont 100 à Port-au-Prince en 1994 sans toucher directement le pays. Si les averses sont plus fréquentes, les cyclones sont plus dangereux à cause de sa forte « magnitude ».

Le séisme du 12 janvier, magnitude 7,2 à l'échelle de Richter, qui a fait plus de 250 000 morts, plus de 300 000 blessés et environ 1 000 000 de sans-abris, a révélé la grande vulnérabilité de la capitale haïtienne au phénomène sismique. C'est la localisation de Port-au-Prince qui fait de la métropole haïtienne une agglomération exposée au séisme. Ce

tremblement venait rappeler aux Port-au-Princiens que leur ville avait été détruite dans le passé par des tremblements de terre aussi meurtriers : ceux de 1701, de 1751 et de 1770.

Le caractère contraignant du site et de la situation et la récurrence des aléas naturels ne suffisent pas à [150] expliquer le risque encouru par les habitants de Port-au-Prince. Il faut prendre en compte l'intervention anthropique et l'absence des politiques d'aménagement qui s'exprime à travers une urbanisation croissante incontrôlée.

## ***2. Croissance urbaine incontrôlée, facteur amplificateur des risques naturels induits***

La croissance urbaine qu'a connu Port-au-Prince depuis la seconde moitié du XX<sup>eme</sup> siècle fait d'Haïti le pays où l'on a enregistré le taux le plus élevé d'urbanisation même si c'est encore le pays le moins urbanisé de la Caraïbe. Cette croissance a été enclenchée avec le processus de centralisation dont la première phase avait débuté avec l'occupation américaine (1915-1934). Pendant tout le XIX<sup>eme</sup> siècle, Port-au-Prince avait à peine plus de poids que les villes de province en termes économique et démographique. Aujourd'hui la population de Port-au-Prince fait plus de 10 fois celle de la ville du Cap-Haitien, la deuxième ville du pays.

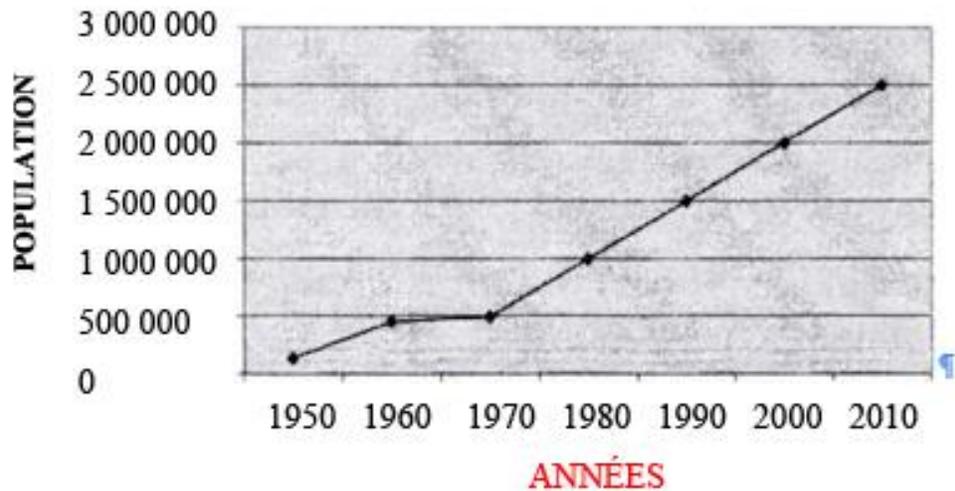
### ***2.1 La croissance de Port-au-Prince à partir de 1950 : la dynamique démographique***

Pendant longtemps l'évolution démographique et spatiale de Port-au-Prince a été lente. En 1789, soit 40 ans après sa fondation, la ville ne comptait que 9 400 habitants. En 1900 elle en comptait 70 000. La limite du site initial n'avait pas encore été franchie [151] jusqu'à date. La croissance ne s'est accélérée que vers la seconde moitié du XX<sup>eme</sup> siècle.

À partir de 1950, la capitale haïtienne a connu une croissance sans précédent. De 143 000 habitants en 1950, on est passé à 715 959 en 1980 et 2 274 606 en 1996 pour l'agglomération dont 778 149 pour la

commune mère. L'aire métropolitaine de Port-au-Prince comptait 76,4% de la population urbaine du pays en 1980 et 81,6% en 2000. C'est une croissance due beaucoup plus à la migration qu'à l'accroissement naturel (Figure 2). Vers l'an 2000, l'agglomération comptait 72 % de provinciaux dont 70% de ruraux. Sur 15% du territoire se concentraient déjà 40% de la population (Holly, 1999) et la tendance tendait à l'augmentation. Cette migration interne sans précédent résulte de la concentration des activités économiques du pays à Port-au-Prince.

Figure 2. Évolution de la population de Port-au-Prince (1950-2010)



[152]

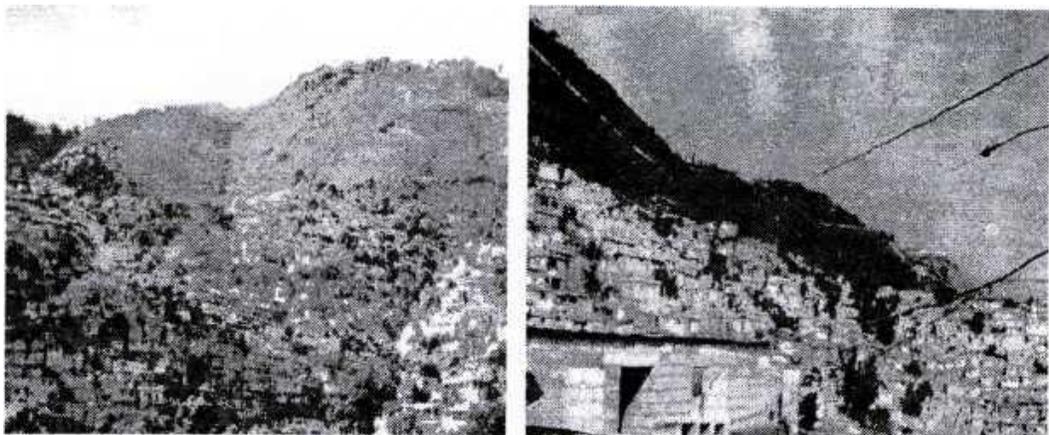
## *2.2. La croissance à partir de 1950 : la dynamique spatiale*

La croissance démographique qu'a connue la capitale haïtienne au cours de la seconde moitié du siècle dernier a provoqué une pression jusque-là inégalable sur l'espace. S'ouvrait l'ère de la spéculation foncière et immobilière. C'est ce qui a amené les pauvres issus de la migration à envisager d'autres espaces de colonisation en dehors du site originel. Au début de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle la région

urbanisée de Port-au-Prince était loin d'atteindre les limites actuelles de la commune mère. Les banlieues de Delmas, Carrefour, de Pétion-Ville de Kenscoff et de Croix des Bouquets étaient en dehors de l'agglomération. Vers les années 1970, la pression démographique pousse la ville hors de ses limites originelles. Les quartiers du nord-ouest sont créés, Delmas s'est affirmé comme quartier résidentiel pour les catégories moyennes. Pétion-Ville s'est joint à la commune mère par les axes de Delmas et de Bourdon pendant que la commune mère se densifie et que l'habitat continue à grimper le Morne l'Hôpital. En 1950, la tache urbaine n'atteignait pas encore 50 mètres autour de Martissant et de Bolosse. Elle atteignait à peine 100 mètres à Carrefour-Feuilles, haut Turgeau et Canapé Vert. En 1982, les 200 mètres étaient déjà atteints dans tous ces endroits. Fontamara était déjà intégré à la ville. Aujourd'hui les 700 mètres sont déjà atteints en certains endroits par l'habitat précaire pendant que le sommet continue à être occupé par les somptueuses villas.

[153]

Photos 1 : L'habitat précaire au Morne l'Hôpital



*Clichés : Michelet CLERVEAU, avril 2011*

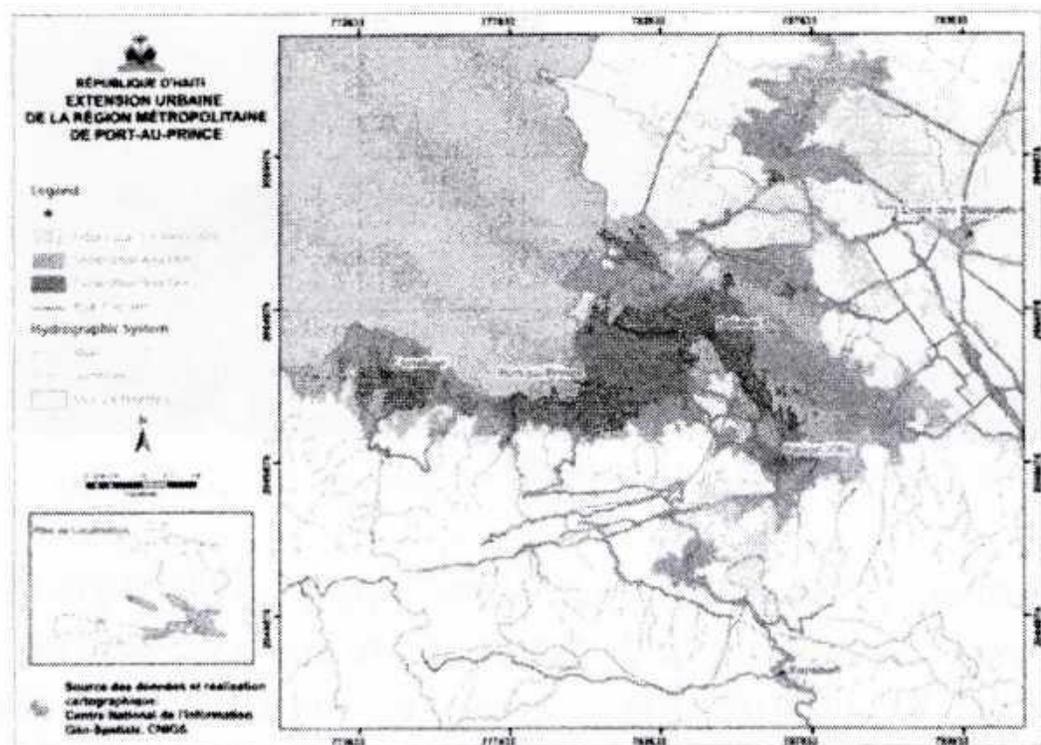
L'année 1986 a marqué une phase d'expansion. C'était la chute de la dictature, l'ère de la démocratie et de la liberté, mais aussi et surtout l'ère de l'instabilité politique et de la profonde crise de gouvernance.

À ce moment là, l'État qui n'exerçait pas vraiment de contrôle avant est devenu totalement absent. C'était le laisser-faire, le laisser-aller

généralisé. C'est ainsi que de nouvelles cités se sont érigées un peu partout dans l'agglomération. Dans la commune mère, tous les espaces jugés inconstructibles avant sur la bande côtière marécageuse notamment sont envahis. L'habitat défiait sérieusement les pentes les plus abruptes du Morne l'Hôpital. En même temps les interstices de la ville, les canaux de drainage et les ravines continuent à être occupés, taudifiés et obstrués. Les nouvelles cités se densifient dans l'immédiat, une densification qui se fait au rythme des migrations internes par la subdivision des habitations des quartiers pauvres où il est courant de trouver 10 personnes dans une pièce exigüe.

[154]

Figure 3 : Évolution de la tache urbaine de Port-au-Prince

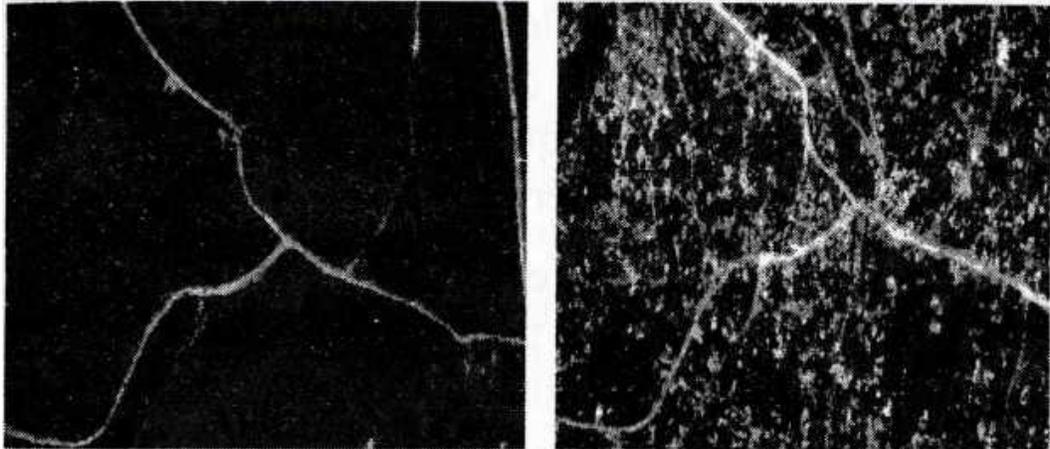


Le tremblement de terre du 12 janvier est un événement majeur dont la conséquence sur l'urbanisation s'annonce déjà lamentable si de bonnes mesures ne sont pas adoptées pour freiner la tendance actuelle. L'urbanisation s'avère déjà plus anarchique dans des espaces inconstructibles restés vacants. C'est l'occasion pour beaucoup

d'habitants de se tailler une place sous le soleil en ayant désormais l'accès à la propriété foncière. On observe alors une plus grande avancée et une plus grande densification des pentes abruptes notamment au Morne l'Hôpital. Mais la plus grande extension, c'est dans les espaces jusqu'alors vacants dans le nord de Port-au-Prince (Photos 2). Si aucune décision n'est arrêtée pour freiner l'urbanisation dans cet espace, bientôt la zone Corail-Cesless-Source Matelas sera l'un des plus grands bidonvilles de la Caraïbe.

[155]

Photos 2 : Squattérisation à Canaan après le tremblement de terre



Titanyen avant le séisme

Canaan après le séisme

*Une dynamique urbaine, un changement de nom (Google Earth, 2011)*

Que ce soit au niveau du littoral qu'à celui du Morne l'Hôpital, les abords immédiats des ravines et parfois le lit même sont occupés par des habitations. Cette croissance urbaine accélérée et précaire a des conséquences néfastes sur l'environnement de la ville, d'où les risques naturels exacerbés aujourd'hui dans la ville.

### *2.3. Croissance urbaine et dégradation environnementale*

« *Comme tout ce qui vit une ville peut s'atrophier, se gangrener, dépérir, suffoquer, mourir. Elle peut aussi tuer* ». Tel a été le cri de l'architecte et urbaniste Albert Mangonès au cours des années 1950. Or, la dégradation du milieu port-au-princien n'en était qu'à ses débuts. Tous les problèmes de déséquilibres dont souffre la capitale sont liés à sa croissance. C'est une croissance à risque. Au départ, à Port-au-Prince, la forêt était la principale source de matériaux [156] de construction. La déforestation est donc la première forme de dégradation environnementale liée à l'urbanisation accélérée. Aujourd'hui encore, elle s'accélère au rythme de l'extension de la ville. Elle est d'autant plus inquiétante qu'elle s'accompagne d'une agriculture périurbaine de subsistance.

En outre, la pauvreté et la spéculation foncière amènent les catégories populaires à s'implanter n'importe où : au-dessus et en dessous des glissements actifs et des sablières, sur des matériaux non encore consolidés. Au niveau de la côte, des bidonvilles s'érigent sur des alluvions qui se sont déposés dans les 50 et 100 dernières années. Le pire, les populations font reculer la mer par le biais de terre-pleins de remblai et d'immondices. Les pentes les plus escarpées ne sont pas épargnées ainsi que les lits de ravines. Il en résulte l'imperméabilité des espaces par le bétonnage changeant le comportement hydrologique des bassins versants, le ruissellement l'emportant sur l'infiltration. Et la vitesse du débit des eaux pluviales augmente ainsi que la capacité de charge, ce qui contribue à l'obstruction des canaux et l'envasement et la turbidité de la baie de Port-au-Prince.

Pour les cités de la côte, les immondices sont utilisées en plantant des piquets pour y remblayer la mer afin de créer de nouveaux emplacements pour la construction de nouvelles maisons. La vente des camions d'immondices, au lieu de les amener dans les décharges destinées à cet effet, constitue un commerce lucratif. Des camions du CNE sont souvent [157] détournés en ce sens. La cité de Martissant 2A dans certaine période recevait au moins deux camions par jour. Selon un délégué de la mairie que nous avons rencontré, au niveau de ce quartier, une seule personne possède 32 maisons en location qu'elle a

construites de cette manière-là. Ce commerce existe aussi dans les provinces notamment au Cap-Haïtien.

Ces maisons construites au moyen d'empilement d'immondices, en cas d'inondation ou encore de raz de marée, seront les premières à être affectées. Elles peuvent être aussi affectées par la liquéfaction en cas de séisme. Il faut noter aussi que ces quartiers bâtis sur des terrains non consolidés subissent beaucoup du phénomène de tassement (mouvement de terrain). Dans ces cités, on compte plusieurs maisons qui se sont totalement enfoncées dans le sol comme dans du sable mouvant après quelques années seulement.

L'exploitation de sablière constitue un autre facteur déstabilisant. Liée à l'économie leur exploitation se fait au mépris de la loi et de toute norme environnementale. A tout cela il faut ajouter les problèmes qui sont liés à l'assainissement : drainage, gestion de déchets.

Dans le processus de croissance de l'agglomération a prévalu la bidonvilisation. Pour 11 700 hectares urbanisés au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, Port-au-Prince compte 1802 hectares bidonvillisés. Or les bidonvilles cumulent tous les problèmes d'assainissement. La mauvaise qualité des constructions ; l'absence des services de base, par exemple la carence ou l'inexistence de réseau de drainage ; [158] l'inexistence de toute gestion de déchets caractérisent ces quartiers. Dans les anciens quartiers du centre, les réseaux de drainage sont vétustes et mal entretenus, les nouveaux quartiers, même des catégories moyennes en sont dépourvus. Ce qui augmente d'avantage les risques d'inondation.

Tableau 2 : la bidonvilisation de Port-au-Prince

| Indicateurs communaux : | Superficie urbanisée (hectares) | Superficie bidonvillisée (hectares) | Superficies bidonvillisée / urbanisée | dans les bidonvilles |
|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|
| Port-au-Prince          | 1 800                           | 598                                 | 33,22                                 | 605 813              |
| Pétion-Ville            | 1 855                           | 145                                 | 10,59                                 | 167 759              |
| Delmas                  | 4 000                           | 574                                 | 14,35                                 | 498 754              |
| Carrefour               | 1 250                           | 403                                 | 32,24                                 | 223 500              |
| Croix des Bouquets      | 2 055                           | 82                                  | 3,99                                  | 32 913               |
| Kenscoff                | 740                             | 0                                   | 0                                     | 0                    |
| Grand Port-au-Prince    | 11 700                          | 1 802                               | 15,4                                  | 1 528 739            |

Source : Gérald Holly, *op.cit.*

La croissance démographique amène une croissance de la consommation et avec elle une augmentation des déchets liquides et solides. Dans les années 1990 l'agglomération a produit annuellement 1 600 tonnes de déchets solides par jour contre 340 dans les années 1980. En 1994 seulement 2% étaient ramassés par le SMCRS (Service métropolitain de collecte des résidus solides) et par une autre société engagée par l'USAID. Les 70% restant s'accumulent dans les rues, [159] les ravines et autres décharges non officielles. La gestion des déchets représente un problème assez délicat. Le pire, c'est que dans nombre de quartiers les véhicules chargés des détritiques n'y ont pas accès à cause des pentes escarpées et l'absence d'un réseau routier. Les déchets sont éliminés lors des pluies. Les rues sont envahies et les canaux obstrués par ces immondices en plus des sédiments. Ne trouvant plus de drain, les eaux circulent en surface entrant dans les habitations et endommageant les infrastructures. Cette situation s'observe à certains points du centre historique notamment la rue des Miracles où des eaux remontent des égouts lors de faibles pluies. C'est le problème de tout le

sud et le sud-ouest de Port-au-Prince jusqu'à Mariani en passant par la route des Rails à Carrefour (Photo 3).

Obstruction de canaux par des immondices  
sur le Boulevard Harry Fruman ou Bicentenaire



*(Cliché : Michelet Clerveau, avril 2011)*

L'absence de planification urbaine et le désintérêt des pouvoirs publics pour les réglementations consacrées par les lois haïtiennes en matière d'urbanisme (Lois de 1936, 1963 et 1982), et par rapport à l'aménagement [160] de l'espace urbain, a eu comme conséquence une détérioration du cadre bâti en général, la dégradation de l'environnement urbain, et la précarisation des anciens beaux quartiers de Port-au-Prince et du centre historique (Malbranche, 2000).

## ***2. Le système national de gestion de risques et de désastres***

La gestion des risques et des catastrophes en Haïti n'est pas satisfaisante en dépit de certaines avancées et l'implication de beaucoup d'organisations. C'est à partir des années 1980, suite au passage du cyclone Allen, que le système de gestion des risques et des catastrophes a commencé à voir le jour.

### *3.1. Un système mis en place au gré des circonstances*

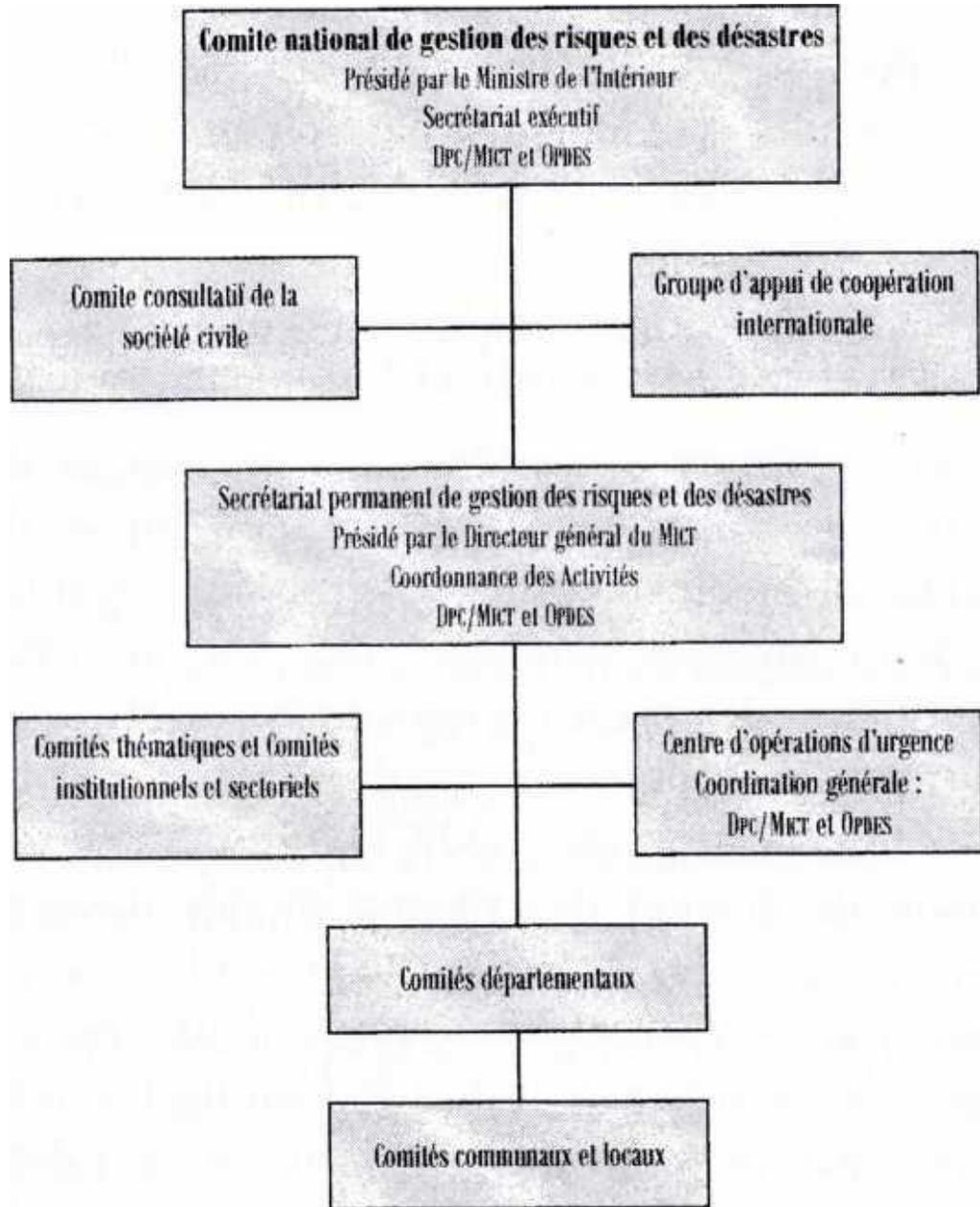
La première structure créée a été l'Organisation prédésastre et de Secours (OPDES) (Loi du 22 août 1983) suite au passage du cyclone Allen qui a causé des dégâts importants sur les départements du Sud, du Sud-est, de l'Ouest et de la Grande Anse. A sa création, elle a été placée sous la tutelle du ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP) avant de passer en janvier 1987 sous la tutelle du ministère de l'intérieur et de la Défense nationale (MIDN) qui disposait des moyens de l'armée et de la police. En 1994, suite au passage du cyclone Gordon, le système s'est vu restructuré pour devenir en 1997 Direction de la protection civile (DPC), sous la tutelle du Ministère de l'intérieur et des Collectivités [161] territoriales (MK T) et intégré dans le Système national de gestion des risques et des désastres (SNGRD).

Parallèlement, a été créé en 1987 l'Organisme de surveillance et d'aménagement du Morne [l'Hôpital pour protéger la population et les infrastructures de la ville de Port-au-Prince contre la dégradation de cet environnement montagnard. A noter que le Morne l'Hôpital, à 8 km du centre-ville de Port-au-Prince est partie intégrante de l'agglomération. La dégradation de ce morne qui culmine à 1034 mètres avec des pentes de plus de 40% présente une menace sérieuse pour le sud de la ville. Plus de 50% des infrastructures sont concernés par son micro bassin hydrographique drainé par la ravine Bois-de Chêne.

### *3.2. Le système : structure et fonctionnement*

Le système national de gestion des risques et des désastres, l'organe décisionnel, est composé des représentants de plusieurs ministères, des organisations non gouvernementales, des organisations internationales, des organisations de la société civile sous la présidence du ministère de l'intérieur et des Collectivités territoriales (Miel). Le Secrétariat permanent de gestion des risques et des désastres (SPGRD) planifie les actions de prévention et de réponse. Ce secrétariat comprend deux grandes branches : le Comité exécutif et le Comité consultatif. Lors des urgences, le Centre d'opérations d'urgence (Coi) est mobilisé pour coordonner les opérations de réponses par la DPC. Le Centre [162] d'opérations d'urgence se compose, comme pour le comité de gestion, des représentants des ministères, des organisations internationales et de la société civile. Il définit au préalable les aires d'intervention, les responsabilités de chaque entité, étatique ou non, dans un plan spécifique de réponse et gère aussi la communication et enfin, évalue les opérations (Figure 4).

Figure 4  
Organigramme du Système de gestion des risques et des désastres



[163]

Il est aussi prévu de créer un Groupe d'appui de coopération internationale (GACI) convoqué par le Secrétariat permanent de gestion des risques et des désastres (SPGRD) dont un représentant participe aux réunions du secrétariat. Les comités communaux se placent sous la

direction des maires et comprennent des représentants des organisations locales.

### *3.3. Les limites du système de gestion*

Depuis la création de ces organisations, il n'y avait aucune politique sérieuse les appuyant dans l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues. Et on s'intéresse beaucoup plus à la gestion de catastrophe qu'à la gestion du risque

Par ailleurs, ces institutions font face à un manque de ressources matérielles humaines et financières : manque de personnel qualifié, pas de plan de formation. Il n'y a que des activités ponctuelles de formation à l'aide d'institutions et d'organisations internationales et non gouvernementales.

L'Organisme de surveillance et d'aménagement du Morne l'Hôpital a échoué. La dégradation du Morne l'Hôpital en est aujourd'hui à un point critique. L'échec est dû non seulement aux méthodes d'approche des problèmes, mais aussi aux diverses difficultés dont les moyens financiers et matériels ainsi que de forces coercitives nécessaires pour accompagner les approches structurelles.

La législation en matière de gestion territoriale, des risques et des catastrophes est jusqu'à présent incomplète et obsolète. Pour remédier à tout cela, des [164] mesures structurelles s'imposent. Elles doivent prendre en compte le territoire dans son ensemble et doivent faire partie d'une politique économique globale intégrant l'aménagement du territoire ou la gouvernance territoriale. Et cette politique devra passer par toutes les politiques sectorielles : éducation, santé, économie, infrastructure, énergie, etc. Il faudra, plus spécifiquement un aménagement urbain tenant compte des quartiers les plus vulnérables.

## Conclusion

Port-au-Prince s'est développé dans un cadre physique qui paraît de plus en plus contraignant à mesure que l'urbanisation progresse. La topographie et la géologie sont favorables aux inondations et aux mouvements de terrain et peuvent aussi avoir un effet amplificateur en cas de séisme. Or la ville est exposée à ces trois aléas. Elle est dans un environnement physique qui favorise de très fortes précipitations lors des orages et des cyclones. Celles-ci sont souvent à l'origine d'inondations et de mouvements de terrain meurtriers. Sur le plan tectonique, elle est dans un fossé d'effondrement évidemment bordé par des failles. Et au niveau régional le pays se trouve à la limite nord de la plaque caraïbe.

Ces conditions de site et de situation déjà défavorables sont amplifiées par une intervention humaine vraiment désastreuse. Haïti est en pleine transition démographique. La capitale supporte le poids. Depuis le début de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la population de la capitale haïtienne croît à [165] un rythme exponentiel. Cette urbanisation se traduit par une densification et une extension spatiale sans précédent sur des sites dangereux : les fortes pentes du morne l'Hôpital et les matériaux non consolidés des marécages littoraux. Cette densification et cette extension de la capitale sont surtout caractérisées par la construction d'habitations précaires.

Cette urbanisation se fait sans aucun contrôle et dans l'irrespect des normes les plus élémentaires. « *Trois outils indispensables font défaut en Haïti. Il n'existe ni cadastre, ni plan de zonage, ni inventaire des terrains appartenant à l'État* » (Holly, 1999). Il n'existe aucune politique d'aménagement urbain et les textes de lois traitant de l'urbanisme sont restés lettres mortes. Les services créés à cet effet, par exemple le service de l'urbanisme, ne sont jamais opérationnels.

Cette urbanisation incontrôlée a pour conséquence la déstabilisation du milieu physique amplifiant la vulnérabilité de la ville face aux aléas naturels. Dans ces conditions on constate que les risques naturels sont loin d'être pris en compte dans l'aménagement de la ville

Certes, des institutions de prévention et de gestion existent, mais souffrent de graves problèmes de ressources financières et matérielles

ainsi que des ressources humaines formées en la matière. S'il existe des lois en ce qui concerne la gestion des risques et des désastres, elles demeurent fragmentaires, incomplètes et obsolètes. Des recommandations paraissent nécessaires afin d'aboutir à un [166] redressement de cette situation par trop dangereuse et préoccupante.

Par ailleurs, pour tenter de comprendre le problème des risques à Port-au-Prince, il faut l'appréhender de manière globale en prenant en compte la crise urbaine en général. Or, cette crise urbaine s'enracine dans la crise que traverse le pays depuis quelques décennies.

[167]

### ***Bibliographie***

Anglade, Georges, *Atlas critique d'Haïti*, Centre de recherche de l'université de Montréal (ERCE), 1982, 79 pages.

Anglade, Georges, *L'espace haïtien*, Éditions des alizés, Montréal, 1981, 221 pages.

Bailly, Antoine et al. *Risques naturels, risques de sociétés*, Economica, 1996.

Brunet, Roger et al, *Les mots de la géographie*, La documentation française, Paris, 1993(2<sup>eme</sup> édition) 518 pages.

Butterlin, Jacques, *La géologie de la république d'Haïti*, Comité du cent cinquantième anniversaire de l'indépendance d'Haïti, 1954, 446 pages.

Centre de géographie tropicale de l'université de Bordeaux III, *Atlas d'Haïti*, ministère des Relations extérieures (France), 1985, 30 planches.

Claude, Charline et DUBOIS-MAURY, Joceline, *La ville et ses dangers*, Paris, Masson, 247 pages.

CRES DIP, *Haïti pays délabré*, Atelier des imprimeurs II, 1990, 95 pages.

CRES DIP, *Haïti pays écorché*, Atelier des imprimeurs II, 1990, 69 pages.

Cornevin, Robert, *Haïti*, Presses universitaires de France, Coll. Que sais-je ? 1982, 126 pages.

D'Ans André-Marcel, *Haïti, paysage et société*, Karthala, 1987, 331 pages.

Denis Hélène, *Gérer les catastrophes, l'incertitude à apprivoiser*, Presses Universitaires de Montréal, 1993, 248 pages.

D'Ercole Robert (Sous la dir. de). Les risques naturels et leur gestion en Équateur : diversité des exemples, complémentarité des approches, *Bulletin de l'institut français d'études andines*, 1996, Tome 25, # 3, 614 pages.

D'Ercole Robert et PIGEON Patrie, L'évaluation des risques à l'échelle internationale, méthodologie et application aux diagnostics préalables aux actions de préparation et de prévention des catastrophes, in *Cahiers savoisiens de géographie*, 1/2000.

Dupont Yves et al. *Dictionnaire des risques*, Armand Colin, 2003, 421 pages.

Flageollet, J. C. *Les mouvements de terrain et leur prévention*, Masson, Paris, 1998, 211 pages.

Géode Caraïbe, *Les Antilles, terre à risque*, Karthala et Géode Caraïbe, coll. Terre d'Amérique, Paris, 1999, 311 pages.

Gilli Éric et al. *Hydrogéologie, objets, méthodes et applications*, DUNOD, 2008, 339 pages.

[168]

Lagadec, Patrick, *La gestion des crises, outils de réflexion à l'adresse des décideurs*, Mc Graw Hill, mars 1991, 300 pages.

LAMARRE, Denis, *Les risques liés aux climats*, Université de Dijon, 1997, 215 pages.

Lambert, Roger, *Géographie du cycle de l'eau*, Presses universitaires du Mirail, Toulouse, 1996, 439 pages.

Leone Frédéric, *Aléas naturels et gestion des risques*, PUF, 2010, 284 pages.

METGER P. et PELTRE P. *Gestion de l'environnement urbain et risques naturels, La problématique des quebradas à Quito (Équateur)*, in *Les risques naturels et leur gestion en Équateur*, pp.531-552.

Pagney, Françoise, *Les ouragans tropicaux*, Presses universitaires de France, 1993, 127 pages.

Pagney, Pierre, *Les catastrophes naturelles*, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je ? Paris 1994, 127 pages.

Pagney, Françoise, *La difficile gestion des crises cycloniques récentes dans les îles françaises de la Caraïbe*, in D. Lammarre, *Les risques liés au climat*, pp. 135-149.

Pagney, Françoise, *Villes de piémont à risques d'inondation en île tropicale, exemple des Antilles françaises*, in *Revue de géographie alpine*, # 4, 1994, pp. 45-57.

Pierre-Louis, Fritz, *Géologie d'Haïti*, Édition des écoles, Paris, 1971, 102 pages.

Pressoir, Catts, *Éléments de géologie d'Haïti*, Bureau national d'ethnologie de la république d'Haïti, Port-au-Prince, 1943, 131 pages.

Saint-Méry, Moreau de, *Description topographique, civile, politique, et histoire de la partie française de l'île de Saint-Domingue*, tome II, Société française d'histoire d'Outre Mer, 1984, 1160 pages.

Système des Nations Unies en Haïti, *Haïti, Bilan commun de pays*, ONU, Octobre 2000, 160 pages.

Tamru, B., 2002, *L'émergence du risque d'inondation à Addis-Abeba : pertinence d'une étude des dynamiques urbaine comme processus de vulnérabilisation*, *Annales Géographie*, N° 627-628, pp.615-616.

Thouret, J.-C. et D'ERCOLE, *Croissance urbaine et risques naturels dans les montagnes des pays en développement*, *Revue de géographie alpine*, # 4, tome LXXXII, 1994, 192 pages.

Thouret, J.-C. et D'Ercole, R., *Les phénomènes naturels créateurs de dommages (=menaces) : diagnostic, inventaire et typologie*, *Revue de Géographie alpine*, n° 4, 1994, p.18.

Veyret Mekdjan Yvette et al. *Géographie des risques naturels en France : de l'aléa à la gestion*, HATIER, 2004, 251 pages.

[169]

Victor, J.A. et Valmé, Gilbert, *Les actes du premier colloque national sur les parcs naturels et les aires protégées d'Haïti*, Institut national de sauvegarde du patrimoine (ISPAN) et la Fédération des amis de la nature (FAN), 1995, 190 pages.

Woodring W., *Géologie de la république d'Haïti*, Département des Travaux publics de la république d'Haïti, 1924, 631 pages.

[170]

[171]

**Aménagement du territoire  
et décentralisation**

**COMMENTAIRES  
AU SUJET DES  
QUATRE ARTICLES**

[Retour à la table des matières](#)

[171]

## Commentaires au sujet des 4 articles

# 1<sup>er</sup> commentaire

par

**Myrtho CASSÉUS**

[Retour à la table des matières](#)

Le livret comporte une palette de quatre articles sur l'aménagement du territoire et qui sont liés à des questions sur le redécoupage territorial, aux collectivités territoriales et la Constitution de 1987, à des questions de démographie et finalement de développement local. La lecture de ces articles invite à faire les considérations suivantes.

L'article intitulé « Le redécoupage territorial administratif, un impératif pour l'aménagement du territoire d'Haïti » écrit et présenté par le professeur Jean-François Tardieu, met en liaison entre la question du redécoupage territorial et celle de l'aménagement du territoire. Un aspect très intéressant réside dans la tentative que l'auteur fait de présenter une approche selon le modèle de Walter Christaller sur l'étude des systèmes urbains pour pouvoir envisager une proposition d'aménagement du territoire en Haïti. Pour l'analyse de ces systèmes, le professeur Tardieu propose de mettre en parallèle le réseau routier et les marchés publics. Il conclue rapidement sur la proposition d'un redécoupage territorial consistant [172] en un remembrement territorial de quatre départements géographiques. Une conclusion que je ne partage pas tout à fait si l'on considère que la démarche retenue semble prioriser l'aspect topologique et physique du territoire, en minimisant les acteurs et des facteurs beaucoup plus dynamiques des territoires tels que la dimension sociale, ses dynamiques et ses mutations ; les populations et des communautés qui y vivent aussi bien que des

ressources et des équipements. Une vision d'aménagement spatiale est obligée de tenir compte de ces dimensions, et pas seulement de mettre en évidence l'espace physique en soi.

L'exercice mérite d'être poursuivi et approfondi en enrichissant la démarche plus dynamique de paramètres relatifs issus des territoires.

Enfin, une question pour le prof. Tardieu : dans ce plan ou cette démarche d'aménagement territorial, quel est le critère qui prévaudrait pour faire ce redécoupage territorial ?

L'article de Michelet Clerveau et Jean Odile Etienne, s'intitulant « Risque, Vulnérabilités et Aménagement : le cas de la commune de Port-au-Prince », est aussi très intéressant, dans lequel est dépeint un tableau sombre de la concentration démographique qui serait un des facteurs de risques naturels récurrents dans les agglomérations urbaines surtout la région métropolitaine et. Ici, les auteurs s'intéressent à la gestion des catastrophes et fait remarquer que les structures de prise en charge telles que la Direction [173] de risques et désastres, s'intéressent davantage à la gestion de catastrophes qu'à la gestion risque de désastres en tant que telle. Faisant une distinction entre risque et désastre, les auteurs font ressortir que les risques réfèrent à une possibilité tandis que les désastres restent un fait où il y a effectivement occurrence de catastrophe. Donc, il faudrait certainement prendre en compte la gestion des risques et, selon cette perspective, envisager comment travailler à un aménagement territorial qui tient compte des risques de catastrophes.

La remarque que nous formulerions vis-à-vis de cet article et dans une certaine mesure concernant l'article précédent, c'est qu'en matière d'aménagement territorial et de risques, il n'y aurait pas seulement que la pression démographique sur un territoire comme facteur entrant en ligne de compte, mais aussi d'autres paramètres agissant comme la géologie, l'environnement, les pressions des espèces vivantes sur les ressources du sol et du sous-sol, qui sont des conséquences ou qui sont responsables de catastrophes. Je pense plus précisément à la ville de Port-au-Prince pour laquelle il y a lieu de se demander si la pression mise sur des ressources du sous-sol comme l'eau, n'a pas plus précisément un lien avec l'éventualité de catastrophes comme les séismes.

L'article de M. Clerveau et Jean-Odile Etienne un texte intéressant qui mériterait peut-être d'être intensifié sur les ressources du territoire, leur utilisation et les conséquences susceptibles d'en découler.

[174]

Le professeur Tony Cantave nous livre ses réflexions sur « La décentralisation en Haïti, les Collectivités territoriales entre principes et réalité » par rapport aux prescrits constitutionnels et un certain nombre de facteurs. D'entrée de jeu, la première phrase du professeur Cantave soulève des doutes et même un malaise quand on y lit que c'est une demande citoyenne qui a porté la question de la décentralisation. Car on se demande après 27 ans que cette Constitution ait été votée, comment se fait-il que, s'agissant d'une demande de la majorité de citoyens, ces derniers n'aient pas cherché à obliger à son respect et à son application ? Il y a là sans doute une question de conviction dans le cas effectif d'une majorité de citoyens qui effectivement a intérêt à la décentralisation. De plus, il y a quelques incertitudes relatives aux propos de M. Cantave, sur les compétences et attributions des Collectivités territoriales, sur les convictions de base et une affirmation disant que la société devrait se présenter comme partenaire dans l'édification du nouvel l'État. Cette dernière affirmation étonne puisqu'on n'a pas connaissance qu'un État quel que soit le pays, ait appelé une société à l'aider à s'édifier. S'agit-il de l'édification de l'État ou celle de la nation ? Cela fait quand même une nuance.

À mon avis, c'est un article qui interpelle sur un point strictement formel que la Constitution de 1987 stipule concernant la décentralisation, sur ce qui est effectivement conquis après un certain nombre d'années et ce qui reste à faire. Mais ce texte pourrait également faire ressortir l'intérêt de voir non seulement la décentralisation comme une décision des [175] pouvoirs publics mais aussi comme une volonté de la part des citoyens de s'impliquer dans les affaires publiques. Dans cette perspective, il aurait fallu creuser la dimension sociale, la vision que les propres citoyens se font de cette décentralisation.

Le professeur Jean Rénoël Elie, présente « Territoire, décentralisation et développement local en Haïti », un article bien charpenté où, s'agissant de comprendre les rapports entre la décentralisation et le développement local, il convient d'analyser si ces deux processus coïncident ou non sur les mêmes territoires. L'auteur

cherche à démontrer que dans le contexte haïtien actuel, la décentralisation et le développement local ne s'appuient pas sur les mêmes unités territoriales, et conclut sur la nécessité d'un aménagement ou d'un nouvel aménagement du territoire. Je partage un certain nombre de points de vue avec l'auteur sur la question, surtout lorsqu'il affirme que pour travailler la décentralisation, il faut aussi une compréhension du territoire, des territoires et des rapports qui s'imposent. Cette conclusion qu'il fait à la fin d'une sous-rubrique est très importante et fait une ouverture pour qu'on envisage une démarche beaucoup réelle, collée à une certaine réalité des communautés et non une démarche dictée du haut par l'État et qui veut imposer ou qui cherche à imposer une vision de la centralisation qui ne va jamais aboutir.

[176]

Concernant la question de l'aménagement territorial et du redécoupage du territoire, un certain nombre d'éléments, de critères sont agités, mais on se demande si la question économique n'aurait pas son poids dans cette démarche. Car au fond, qu'est-ce qui fait courir les gens ? C'est d'abord la recherche d'un emploi, la perspective de revenus et aussi l'accès aux services collectifs. On propose trois régions, quatre départements, mais sur quoi se fonde cette proposition, quel en est le critère de base ? En d'autres termes, nos départements sont définis sur la base de quoi ? Est-ce que c'est d'ordre écologique, social, ou bien qu'historiquement cela repose plutôt sur la volonté politique des autorités de les créer ? À l'heure actuelle, la nation haïtienne est submergée de problèmes. Alors il y a lieu de se demander si ce n'est pas la question économique qui justifie ces migrations, car de fait, Port-au-Prince absorbe 90% de la migration interne, c'est un problème sérieux, soit 23% de la population du pays (IHSI). Il y a certainement un critère économique d'importance à considérer. Quand on demande à un spécialiste en aménagement du territoire de concevoir un plan d'aménagement, il commence par demander : qu'est-ce que vous voulez économiquement ? Où voulez-vous mettre vos usines, vos structures économiques, les marchés ? Puis il envisage la répartition des banlieues où vivent les gens et les communautés. Donc ce poids économique semble prédominant. Qu'en pensez-vous ?

[177]

Commentaires au sujet des 4 articles

## 2<sup>e</sup> commentaire

par

**Nelson SYLVESTRE**

[Retour à la table des matières](#)

« Risque, vulnérabilité et aménagement : le cas de Port-au-Prince, Michelet Clerveau et Jean Odile Etienne »

Il s'agit d'un texte suffisamment édifiant par l'approche que les auteurs mettent en relief. En effet, le document part d'un ensemble de constats qui rappellent le niveau de vulnérabilité de Port-au-Prince. Les auteurs, se focalisant sur des indices géographiques et environnementaux, évoquent l'idée de ne pas confondre risque et catastrophe puisque celle-ci serait *l'attente* de celui-là, principalement dans les grandes villes fortement accidentées sur les plans d'urbanisme et d'urbanisation.

Ils soutiennent que « *le caractère contraignant du site et de la situation et la récurrence des aléas naturels ne suffisent pas à expliquer le risque encouru par les habitants de Port-au-Prince. Il faut prendre en compte l'intervention anthropique et l'absence des politiques d'aménagement qui s'exprime à travers une urbanisation croissante incontrôlée* ». En rappelant que celle-ci est un puissant [178] facteur de vulnérabilité, les auteurs fournissent des données relatives aux graves menaces qui attendent des villes dans différents départements du pays. D'autres données sont également fournies pour indiquer quelques effets et impacts des catastrophes enregistrées sur la situation économico-sociale du pays.

L'État qui n'exerçait pas vraiment de contrôle avant, est devenu aujourd'hui totalement absent. *« C'était, croient-ils le laisser-faire, le laisser-aller généralisé. C'est ainsi que de nouvelles cités se sont érigées un peu partout dans l'agglomération. Dans la commune mère, tous les espaces jugés inconstructibles avant, sur la bande côtière marécageuse notamment, sont envahis. L'habitat défiait sérieusement les pentes les plus abruptes du Morne l'Hôpital. En même temps les interstices de la ville, les canaux de drainage et les ravines continuent à être occupés, taudifiés et obstrués. Les nouvelles cités se densifient dans l'immédiat, une densification qui se fait au rythme des migrations internes par la subdivision des habitations des quartiers pauvres où il est courant de trouver dix personnes dans une pièce exigüe ».*

Ici, les auteurs voient en l'agglomération de Port-au-Prince, comme ils l'appellent, un facteur propice aux risques en se référant à la topographie / topométrie de la ville, raison pour laquelle il y a lieu de se demander s'il ne faut pas de préférence emprunter le vocable de conglomération, dans la mesure où les gens n'arrivent dans les concentrations à la suite d'un rendez-vous. Mais plutôt qu'ils se retrouvent [179] dans les concentrations par contraintes de tout type qu'imposent ensemble l'État et la société.

*« La déforestation, comprennent-ils, est la première forme de dégradation environnementale liée à l'urbanisation accélérée. Aujourd'hui encore, elle s'accélère au rythme de l'extension de la ville. Elle est d'autant plus inquiétante qu'elle s'accompagne d'une agriculture périurbaine de subsistance ».* Mais une question majeure mérite d'être posée : À quand remonte la période de forestation d'Haïti et qui serait responsable du processus de déforestation ?

La réflexion qui inspire les auteurs laisse penser que la croissance urbaine est un mal en raison de la relation qu'elle maintient avec la dégradation environnementale au point que cette relation arrive à détruire le tissu urbain. Les auteurs font mention, en guise d'illustration, de la situation de gestion des déchets et résidus solides par les institutions appelées à fournir de tels services.

Se référant à l'absence de planification urbaine et le désintérêt des pouvoirs publics pour appliquer le cadre réglementaire existant en la matière, les auteurs voient entre autres conséquences la détérioration du

cadre bâti en général, la dégradation de l'environnement urbain, la précarisation des anciens beaux quartiers de Port-au-Prince...

*« La législation en matière de gestion territoriale, des risques et des catastrophes, réaffirment-ils, reste jusqu'à présent incomplète et obsolète. Pour remédier à tout cela, des mesures structurelles s'imposent. Elles doivent prendre en compte le [180] territoire dans son ensemble et doivent faire partie d'une politique économique globale intégrant l'aménagement du territoire ou la gouvernance territoriale. Et cette politique devra passer par toutes les politiques sectorielles : éducation, santé, économie, infrastructure, énergie, etc. Il faudra, plus spécifiquement un aménagement urbain tenant compte des quartiers les plus vulnérables. »*

À ce stade, il est un fait que des institutions sont appelées à prévenir les problèmes, mais, se demandent les auteurs, ne souffrent-elles pas « de graves problèmes de ressources financières et matérielles ainsi que des ressources humaines formées en la matière ? » S'il existe des lois sur la gestion des risques et des désastres, elles demeurent fragmentaires, incomplètes et obsolètes, raison de faire des recommandations qui permettent d'aboutir, selon eux, à un redressement de la situation.

Tout compte fait, le document élaboré présente un bilan assez exhaustif de ce qui met en évidence tous les problèmes liés aux risques et vulnérabilités de Port-au-Prince. S'ils parlent de progression de l'urbanisation comme méfait et contrainte amenant menaces et dangers sur Port-au-Prince, alors un autre problème vient d'être soulevé. Et voilà qui renvoie à un débat !

« Le redécoupage territorial administratif : un impératif pour l'aménagement du territoire d'Haïti, Jean-François Tardieu ».

[181]

D'entrée de jeu, le texte fait un diagnostic de la situation territoriale en Haïti et pose quelques fondements pour une harmonisation territoire-administration-décentralisation. L'auteur n'a pas pris soin ou voulu indiquer dans ses références de quelle Constitution de 1987 (entre amendée ou non amendée) il fait toujours allusion tout au long de son texte.

*« Pour que les collectivités territoriales puissent remplir valablement leurs fonctions selon les prescrits de la Constitution de 1987, faut-il bien qu'elles aient accès aux ressources financières, matérielles et humaines nécessaires, stipule l'auteur. Voilà ce qui constitue la pierre d'achoppement de l'application de la décentralisation. »*

Son texte, fondamentalement descriptif et documentaire, met en lumière la taille des Collectivités territoriales qui constitue déjà un premier jalon des problèmes que ces Collectivités confrontent. Et du fait même de leurs limitations qui les caractérisent, l'auteur exhibe leur agglomération comme une sorte de carte de visite par laquelle le besoin de faire quelque chose devient plus évident. La question est également de savoir s'il faut parler d'agglomération à la place de conglomération des gens et des activités.

*« Cette constatation, dit-il, renforce l'idée que la structure urbaine a été construite au cours des ans pour répondre aux besoins économiques, politiques et sociaux en général. Cette rationalité ne peut être mise de côté dans une politique bien pensée d'aménagement [182] du territoire. »* L'auteur est conscient de l'urgence de la situation, raison pour laquelle il affirme ce qui suit : *« Éviter cette question aussi essentielle que délicate conduit au bout du compte à éviter la décentralisation ! Certes les intérêts individuels des parlementaires en place sont compromis puisqu'un redécoupage territorial conduit à une reconsidération de la représentation parlementaire, exigence incontournable pour une gouvernance territoriale productive. »*

L'auteur fait une incursion dans le domaine des dispositions légales pour mettre en relief le fonctionnement des collectivités idéalement. *« Il faudra, écrit-t-il, une loi pour mettre en application cette nouvelle division et une autre pour préciser les attributions constitutionnelles et le fonctionnement de ces Collectivités territoriales. Les décrets de 2006 doivent être complètement revus. Il faudra aussi que la loi consacre et formalise les principes de subsidiarité et de péréquation. »*

En conséquence, la responsabilité de la planification nationale reviendra à qui de droit, c'est-à-dire au Conseil interdépartemental, pas exclusivement ni même principalement à l'exécutif central, encore moins à une quelconque commission. De même que la planification départementale revient au Conseil départemental sous le contrôle de

l'Assemblée départementale, la planification communale revient au Conseil communal sous le contrôle de l'Assemblée communale, à charge pour ces instances composées d'élus, de recevoir et de solliciter la contribution [183] de la société civile (ce qui n'interdit pas à cette société d'exercer des pressions). C'est ce qu'exige la Constitution au Titre V : De la Souveraineté Nationale.

*L'auteur touche de près « la question d'aménagement du territoire y est abordée ainsi que celle des infrastructures routières. Celle des routes de pénétration doit être la toute première priorité mais doit être accompagnée d'investissements dans les centres tertiaires. En milieu urbain, la construction et l'entretien des rues seront assurés par les communes qui pourront les déléguer aux sections communales ».*

Cela dit, la perspective d'une remise en place d'un réseau ferroviaire demande une reconsidération du plan routier. La voie ferrée peut éventuellement constituer des axes autour desquels s'articule le réseau routier. Au lieu de pallier un découpage inégal et improductif en se basant sur d'autres échelles de gestion : arrondissements et régions, soutient l'auteur, qu' « *il vaudrait mieux formater les départements et communes à des dimensions raisonnables pouvant générer assez de ressources pour supporter l'essentiel de leurs besoins de gestion et de desserte de services publics. La proposition de départ est un redécoupage des Collectivités en quatre départements et 40 communes* ».

Le texte éveille le sens critique de ceux qui poseraient comme fondement la prise en compte de l'état administratif et territorial des diverses sphères de développement dans le pays. La confusion reste [184] dans les fonctions définies ou à établir pour les Collectivités.

« Territoires, décentralisation et développement local en Haïti, Jean Rénoël Elie »

Il s'agit d'un texte bilan ayant une portée à la fois historique (par rapport aux rappels) et analytique. Méthodologiquement, l'auteur place les trois concepts en relation dans leur contexte socio-étatique et fait mention de leur importance dans la poursuite des objectifs de développement. Pour lui, « *le développement local réfère à des efforts*

*locaux pour une amélioration des conditions de vie des populations. Il suppose des efforts de production ou d'amélioration des conditions de production, des rapports sociaux favorables à une concertation entre des habitants au niveau d'espaces de production ou d'entités administratives ».*

Dans son effort de dégager les pistes de rétro-alimentation entre décentralisation et développement l'auteur insiste sur le facteur territorial qui ne doit pas être également considéré comme base de départ. Ainsi, il rappelle « *que les circonscriptions administratives reposent sur des territoires comme bases. La même situation se présente pour les Collectivités territoriales. Les actions de développement local se réalisent dans des cadres territoriaux aussi. Il y a des territoires officiellement déterminés. Pour finir nous posons la question de la nécessité d'un aménagement du territoire ou d'un nouvel aménagement du territoire ».*

[185]

Par ailleurs, explique-t-il, « *le problème de territoire posé par les préoccupations militaires ou de contrôle policier de la population marque encore le territoire de la section communale. Elle ne peut pas, à cause de cela, porter avec efficacité le projet de décentralisation pour la démocratie participative ».*

Néanmoins, il évoque très peu d'arguments pour affirmer que « *le territoire qui porte la décentralisation ne rassemble pas assez la population. La concertation y est souvent faible. Cela constitue un manque à gagner pour le développement local.* » Cet aspect mérite qu'on y accorde un regard et une pensée plus profonds, car il n'est pas automatique que territoires, décentralisation et développement local ne renvoient pas à une même réalité. Même s'il est aussi vrai que, mis à part les territoires, la décentralisation et le développement local demeurent encore des concepts fictifs dans les actions gouvernementales.

Jean Réno1 Élie, cette fois, pense qu'il s'agit d'aménagement pour la reconstruction et pour un développement équilibré. Les trois régions distinguées (Sud - Grande Anse - Nippes) constitueraient des solidarités régionales. Dans le cadre de ces nouvelles alliances territoriales, on déploierait des efforts de protection environnementale appropriés.

Aujourd'hui, comme il le souligne, « *la demande de participation est importante au niveau de la population. On ne peut pas continuer à refuser le développement de la démocratie. Le besoin de réorganiser l'économie est urgent. Déjà le pays [186] importe une proportion trop importante de biens de consommation, sans pouvoir compenser les sorties de devises par des exportations conséquentes. On doit penser à un aménagement du territoire à la hauteur de la situation.* »

Les propos concluants de l'auteur font présager qu'il est partisan d'une harmonisation entre ces concepts. En ce sens, écrit-il, « *les préoccupations pour la décentralisation le développement local portent à réfléchir sur le territoire et sur les territoires. On réfléchit sur le territoire, parce que ni la décentralisation, ni le développement local ne peuvent constituer des fins en soi. Les efforts doivent envisager tout le territoire national, même s'ils portent sur seulement une partie du territoire global. Sinon, on enregistre des déséquilibres porteurs de conflits au niveau de la population.* »

L'interrogation première dans ces réflexions est de savoir débattre autour des questions suivantes : Quand les territoires se transforment-ils en territoire et vice versa ? La décentralisation doit-elle précéder le développement local ou l'inverse ? Territoires, Décentralisation et Développement local sont-ils des objectifs de développement ? Autant de questions qui préoccupent plus d'un.



Imprimerie Réso Presse  
Imprimé en Haïti  
Novembre 2014