Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?

Julien Mérior

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/plc/569>

DOI : 10.4000/plc.569

ISSN : 2117-5209

Éditeur

L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1998

Pagination : 97-133

ISSN : 1279-8657

Référence électronique

Julien Mérior, « Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ? », *Pouvoirs dans la Caraïbe* [En ligne], 10 | 1998, mis en ligne le 08 mars 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/plc/569> ; DOI : 10.4000/plc.569

Le défi haïtien : re-fonder l'Etat à partir de la décentralisation ?

par Julien MERION
Chargé de cours
Université des Antilles
et de la Guyane

L'histoire constitutionnelle et politique de la République d'Haïti depuis 1804 apparaît à l'observateur comme une course éperdue vers la recherche d'une identité étatique. Celle-ci se comprend comme l'effort d'adaptation d'un cadre juridique moderne aux conditions particulières d'une société surgie brutalement de la colonisation où la cohésion nationale s'est heurtée en permanence aux appétits de pouvoir et à une tribalisation du champ politique.

Les jugements et les analyses n'ont pas manqué sur les caractères de la société haïtienne depuis l'indépendance. Haïti reste à bien des égards une énigme pour les juristes et les politologues.

Issue de la Révolution française, sœur révolutionnaire des Etats Unis d'Amérique, mère protectrice des mouvements d'émancipation d'Amérique Centrale et du Sud, Haïti empruntera à chacune de ces sphères politiques des pans entiers de leur architecture politique sans pour autant parvenir à une construction durable. De la Révolution française et de l'esprit des Lumières, les Haïtiens hériteront un certain goût pour le rationalisme juridique sans prendre en considération les rapports de force sociaux. Les propos suivants du doyen Hauriou sont d'une pénétrante vérité et peuvent sans trop de risque être transposés dans l'ancienne colonie de Saint-Domingue : “ Cette instabilité constitutionnelle de la France qui tranche avec la stabilité de certains

autres pays... s'explique par ses remous d'une révolution violente qui ayant renouvelé à la fois toutes les institutions politiques et sociales, n'a pas pu du premier coup trouver l'équilibre véritable des forces nouvelles qu'elle avait déchaînées aux prises avec les forces anciennes inhérentes à tout ordre social ¹. La comparaison entre la France et Haïti ne manque pas d'intérêt. Les deux sociétés connaissent des transformations radicales de l'ordre économique, sociale et politique au nom des idéaux de liberté, bien que l'une se fasse contre l'autre. Elles subissent la même instabilité au sortir de la Révolution même si en France, en raison de la plus longue fermentation historique et du développement effectif du capitalisme, les excès ont vite été jugulés et les compromis se sont imposés plus rapidement. Il n'empêche que toute cette période d'instabilité est marquée dans un cas comme dans l'autre du mythe constitutionnaliste consistant à conférer à un simple acte juridique (la Constitution) des vertus fondatrices alors qu'il ne fait que traduire la réalité des rapports de force. En outre, il importe de préciser que les forces anciennes dont parle Hauriou, n'existent que virtuellement en Haïti, après la déroute de l'armée de Leclerc, ce qui n'est pas le cas en France.

Des Etats-Unis, si proches et si suspects, les constitutionnalistes haïtiens adopteront la grande ligne du système présidentiel, rejetant par la même occasion le parlementarisme. Comme le notent M.J. Skidmore et M. Carter Tripp : "La Constitution des Etats Unis, pourtant fondée sur la séparation des pouvoirs et la surveillance de chacun par les autres, confère une prééminence au législatif, mais au moment où la charte entre dans le troisième siècle de son existence, l'exécutif occupe le devant de la scène en profitant des prérogatives que lui délègue le Congrès ou dont celui-ci n'utilise pas."² Cette appréciation sur le système politique américain explique à merveille le glissement qui s'opère du régime présidentiel vers le présidentielisme. Celui-ci sévira en Amérique du Sud en général et en Haïti en particulier. Le rôle du pouvoir législatif et la réelle séparation des

¹. Maurice Hauriou, *Précis de Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929.

². Max J. Skidmore Marshall Carter Tripp, *La démocratie américaine*, Paris, Odile Jacob, 1988, p. 169.

pouvoirs conditionnent le fonctionnement démocratique à Washington et les limites opposées au locataire de la Maison Blanche, tandis que les importateurs de ce système n'en auront retenu que l'importance et le prestige de la fonction présidentielle. Cette tendance que l'on retrouve sur tout le continent sud américain prendra une forme spécifique en Haïti où les nouvelles élites seront projetées brutalement dans l'arène enivrante du pouvoir sans vision globale de la société nouvelle à édifier. On passa alors très vite à une forme patrimoniale de la détention et de l'exercice du pouvoir qui va faire de la République d'Haïti le champ de bataille des appétits et des revanches.

Bien qu'ayant précédé le train des indépendances d'Amérique centrale et du sud, Haïti n'en reste pas moins identifiable à cette région sur certains aspects. L'analyse en termes géostratégique révèle, s'il en était besoin, qu'elle fait partie au même titre que le Salvador ou le Honduras de "l'arrière-cour" des Etats-Unis, baignant en plein dans "la Méditerranée américaine". Ainsi comprend-on les motifs véritables de l'occupation américaine de 1915 à 1934³. Mais par delà cette emprise directe, il est une constante que l'on retrouve dans toute l'Amérique "sub-étasunienne", c'est le militarisme. Haïti n'y échappera pas et on peut mieux le comprendre à partir de cette approche faite par Alain Destexhe : "L'histoire mouvementée de l'Amérique centrale a engendré le militarisme. La construction de l'État au Guatemala et au Salvador est inséparable de la création d'armées modernes. Très tôt, l'armée s'est vue confier des fonctions qui ne la prédisposaient pas à la neutralité dans la conduite des affaires : centraliser le pouvoir, contrôler l'ensemble du territoire et intégrer les différentes composantes ethniques et sociales dans l'ensemble national"⁴. Formée à l'école américaine pendant l'occupation, l'armée haïtienne deviendra très vite un régulateur politique et un bras séculier du pouvoir dont le rôle a été décrit par Kern Delince dans son ouvrage *Armée et politique en Haïti*⁵. Il met

³. Voir à ce propos l'ouvrage de Suzy Castor, *L'occupation américaine d'Haïti*, Edit. Société Haïtienne d'Histoire, 1988, p. 37 à 49.

⁴. Alain Destexhe, *Amérique centrale, Enjeux politiques*, Paris, Complexe, 1989, p. 57.

⁵. Kern Delince, *Armée et Politique en Haïti*, Paris, L'Harmattan, 1979.

notamment en évidence une différence essentielle avec les régimes d'Amérique centrale, l'absence de projet politique autonome. Le militarisme haïtien prend avant tout une forme prétorienne en ce sens que l'armée se veut le garant d'une élite au pouvoir. Kern Delince peut noter à ce propos "Les ferments d'instabilité inhérents au fonctionnement du système suscitent des crises récurrentes qui risquent d'entraîner une situation anarchique ou chaotique. Pour suppléer à la carence du pouvoir, largement débordé, l'armée intervient presque à son corps défendant et impose son arbitrage aux multiples factions antagonistes. Elle le fait parce qu'elle est consciente de l'efficacité des moyens coercitifs à sa disposition, pénétrée de sa vocation de maintien de l'ordre et résolue à empêcher une évolution qu'elle considère néfaste pour le pays. "⁶.

Les trois aspects évoqués ci dessus expliquent en grande partie le mal être de la République haïtienne d'aujourd'hui et le souci des constituants de 1987 de mettre en place les instruments institutionnels permettant de corriger la malformation congénitale de l'Etat haïtien et d'endiguer toutes tendances à la "macoutisation" qui pourrait se faire jour. Le système politique haïtien s'est constitué depuis l'indépendance autour d'un mimétisme constitutionnel d'inspiration multiple (France, Etats-Unis), ayant pour vocation de fonder l'Etat sans y parvenir complètement en raison de l'instabilité générée par la "patrimonialisation" du pouvoir s'appuyant sur une armée prétorienne. Ce système a existé sous différentes formes depuis 1804 et a façonné l'espace politique haïtien de façon perceptible. Le "déchoukaj" de 1986 a constitué de ce point de vue une révolution en ce sens que les événements qui ont conduit au 7 février 1986 tranchent d'avec les habituels processus de changement "dynastiques" qui avaient jalonné l'histoire haïtienne. Cette fois, la pression venait directement de la masse et imposait des changements radicaux. Mise au ban de la société internationale, montrée du doigt par tous les démocrates, la dictature duvaliérienne a été abandonnée de tous à cette occasion. Un an après une constitution définissait le nouveau cadre imposé au pouvoir politique. Conçue comme l'antithèse du régime

⁶. *Ibid.*, pp. 132- 133.

précédent, elle se veut un antidote contre les velléités de retour au macoutisme. L'effort de modernisation et de démocratisation exige pour sa réalisation un certain nombre de préalables. Le premier est relatif à l'existence même de l'État en Haïti. Cette question conditionne toute démarche visant à "objectiviser" les rapports politiques. Le deuxième préalable concerne le modèle démocratique retenu dans un pays où la tradition dans ce domaine fait cruellement défaut. De façon consubstantielle à cette question se pose celle de l'organisation et de l'administration territoriale. En d'autres termes, l'incontournable problème de la décentralisation et sa place dans le processus de modernisation et de démocratisation. Ce sont ces préalables que les lignes qui suivent vont tenter d'analyser.

L'ÉTAT INACHEVÉ

Cette formule exprime mieux que toute autre la source principale des difficultés auxquelles se heurte encore de nos jours la République d'Haïti.

Une naissance difficile

Le constat a été établi depuis longtemps que les structures publiques et l'institutionnalisation du champ politique souffraient d'une profonde carence. Cette carence trouve ses racines dans les conditions de l'avènement de la Nouvelle République Noire au début du XIX^{ème} siècle. En effet en 1804, si la pensée politique de Toussaint Louverture ou de Jean-Jacques Dessalines concorde parfaitement avec une problématique antiesclavagiste, elle n'est nullement fondatrice d'un nouvel ordre politique. Claude Moïse note fort à propos dans *Constitutions et lutte de pouvoir en Haïti* : " Jean-Jacques Dessalines, Général en chef de l'armée des insurgés, principal héros de l'Indépendance, accède tout naturellement à la direction du pays, une situation de fait entérinée par l'armée et le peuple. Il ne semble pas que les nouveaux dirigeants aient senti la nécessité de doter le nouvel Etat d'une Constitution. Les premiers textes officiels sont muets sur le

régime politique. De la reddition de Rochambau en novembre 1803 jusqu'à la charte de 1805, c'est le vide constitutionnel. Ce silence paraît traduire les hésitations de la classe dirigeante quant à sa gestion de l'héritage et à l'avenir économique de la nouvelle Nation. Celle-ci s'en remet donc à Dessalines ⁷. Cette analyse indique clairement que l'Indépendance nouvellement acquise ne procède pas d'un projet politique élaboré. De fait, l'exercice du pouvoir tombe dans le domaine privé avec une tendance certaine à la personnalisation. Cette dérive empruntera les voies du messianisme empêchant du même coup l'émergence d'un socle institutionnel de type étatique. Plébiscité par ses pairs qui constituent la seule autorité organisée du pays⁸, Dessalines confortera son autorité par la force et l'intimidation. Les bases de l'édification d'un État garant de l'intérêt général, au sens libéral du terme ne sont pas jetées, loin s'en faut. La difficulté tient certainement dans le fait qu'en arrivant au pouvoir Dessalines et les siens n'avaient d'autres références que le système colonial qu'ils ont combattu et dont ils redoutent le retour. On assiste alors à une double attitude.

D'une part, le rejet qui est d'essence raciale dans la mesure où l'ancien régime est vite assimilé à l'ethnie qui l'a représentée aux yeux de la population. Dans la déclaration préliminaire à la Constitution de 1805 on peut lire : "Aucun Blanc, quelle que soit sa nation, ne mettra le pied sur ce territoire, à titre de maître et de propriétaire, et ne pourra à l'avenir y acquérir aucune propriété."

Cette formulation sera reprise dans tous les textes constitutionnels jusqu'à 1918, bien que la terminologie raciale ait cédé la place, à partir de 1867 à un concept moins critiquable, celui d'étranger.

⁷. Claude Moise, "Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti", Tome 1, 1804-1915, *La faillite des classes dirigeantes*, CIDIHA, 1988, p. 29.

⁸. Les généraux en chef réunis aux Gonaïves le 1^{er} janvier 1804 déclareront après avoir proclamé Dessalines Gouverneur Général : "... nous jurons d'obéir aveuglément aux lois émanées de son autorité, la seule que nous reconnaissons : nous lui donnons le droit de faire la paix, la guerre et nommer son successeur."

La base d'organisation du nouveau pouvoir est – nécessité oblige – d'essence militaire, tout comme l'est la relation avec la population. Cela paraît logique dans la mesure où Dessalines et ses successeurs ne disposent pas d'autres standards que l'autorité et l'organisation militaires où ils ont fait leurs classes. Il aurait fallu, comme cela s'est produit ailleurs, que l'armée s'adapte à la gestion civile pour contribuer aux tâches de reconstruction et favoriser l'unité nationale. Il n'en a rien été car les chefs militaires sont restés des chefs de clan.

D'autre part, les nouveaux maîtres du pays procèdent à la récupération des modèles politiques de l'ancienne puissance coloniale. La Constitution de 1805 illustre à merveille cette attitude. Informé que Bonaparte s'était fait proclamé Empereur, Dessalines n'hésite pas une seconde pour emboîter le pas à ce Général, hier honni. Avec les honneurs et les pompes d'usage, il croit faire un nouveau pied de nez à la puissance coloniale vaincue. Cette Constitution, loin de contribuer à la mise en place d'un espace public, conforte la confusion entre pouvoir militaire, pouvoir personnel et clientélisme. Elle est un instrument de domination au service d'un homme. Elle eut pour conséquence d'attiser les rivalités et de rompre le fragile consensus qui avait suivi l'Indépendance. Dessalines éliminé, l'enthousiasme de la liberté nouvellement conquise retombée, Haïti se retrouvait face à elle-même, livrée aux rivalités d'une oligarchie fragmentée. Les monarchies, les dictatures plus ou moins avouées qui se sont succédé ont toutes concouru à l'apparition d'un présidentielisme typique réfutant tout délestage institutionnel en vue de la constitution d'un État-nation susceptible de réguler les conflits d'intérêt. La société politique haïtienne semble marquée à cette époque des stigmates de l'histoire coloniale en reproduisant à l'échelle d'un pays le modèle de la plantation. Dominée toute entière par quelques maîtres, cette société se vit jusqu'à 1915, date de l'intervention américaine comme le champ clos de "querelles familiales". De l'Indépendance à cette intervention, pas moins de 14 Constitutions seront promulguées, traduisant l'instabilité politique qui règne dans ce pays. Dans ces conditions, la construction étatique reste à l'état d'ébauche et en tout cas privée du cadre juridique qui lui aurait été nécessaire. Analysant cette situation Price-Mars écrivait : " Donc l'organisation de l'État haïtien, en 1804,

se heurte à des difficultés qui ne furent pas seulement d'ordre technique telles que l'agencement des services administratifs la confection des lois et leur mode d'application, la division des Pouvoirs et leur coordination dans l'exercice de la puissance publique, mais les pires obstacles à un fonctionnement normal de cet organisme résident dans sa structure économique ”⁹.

Ainsi l'avènement de l'État serait, selon Price-Mars, entravé par les caractéristiques de la structure économique. Dans le cas d'espèce, le système colonial reposait principalement sur l'économie de plantation. Celle-ci par essence était tournée vers l'exportation. Or la rupture des liens coloniaux renversait cette logique sans pouvoir lui substituer une nouvelle logique marchande faute de définition d'un marché intérieur identifié, pas plus qu'elle ne pouvait donner naissance à un capitalisme national par manque d'accumulation. Aussi, l'après-indépendance sera l'occasion pour les nouvelles élites de procéder à cette accumulation dans les conditions difficiles d'une économie ruinée par la guerre et privée de ses débouchés traditionnels. La réduction du terrain économique et l'absence de tradition de domination politique aboutirent à une lutte acharnée sans paravent institutionnel.

La notion même d'Administration semble étrangère aux préoccupations du moment. La gestion du territoire est mal maîtrisée comme en témoignent les affrontements entre le Nord et le Sud après l'élimination de Dessalines (proclamation de la monarchie dans le Nord par Christophe en 1811) ou encore la guerre entre le Nord et l'Ouest en 1889.

Les conditions d'avènement de l'État haïtien ne le prédisposent pas à une structuration juridique de l'espace politique. La Nation est en gestation car elle ne peut se réduire à la seule volonté de se libérer du joug esclavagiste et colonial. Identifiée à la race, elle a du mal à se constituer en vouloir-vivre commun. Les antagonismes sociaux et régionaux ne tardent pas à se manifester et ce d'autant qu'une partie non négligeable des nouvelles élites ne rêve que de revêtir les habits de

⁹. Price Mars, *De la préhistoire de l'Afrique à l'histoire d'Haïti*, Port-au-Prince, Imprimerie de l'Etat, 1962, p. 167.

l'ancien maître. Il s'ensuivit une coupure profonde entre les classes dirigeantes et la paysannerie. Suzy Castor fait remarquer à cet égard que : “ la masse des agriculteurs était constituée de paysans sans terre, de métayers ou de serfs. La conquête d'un lopin de terre, sa défense à tout prix, étaient le centre de la vie paysanne. Le paiement *de la rente* aux propriétaires terriens ou à l'Etat et le paiement des impôts servaient à soutenir les secteurs parasites. Bien qu'elle supportât tout le poids de la politique inconséquente des secteurs au pouvoir, la masse paysanne se débattait dans l'analphabétisme et le retard ; elle vivait en marge du progrès.

Les protestations à l'encontre de cette situation prirent des formes diverses et actives ; plus d'une fois les paysans prirent Les armes pour réclamer leur droit à la propriété et à une vie meilleure ”¹⁰. Le concept d'État-prédateur utilisé dans d'autres circonstances pourrait s'appliquer à ce cas de figure car le pouvoir se trouve dans l'incapacité de faire surgir une philosophie et une pratique de l'intérêt général capables de transcender et de réguler les conflits et les contradictions de la société civile. Cet État sera tout entier consacré après l'Indépendance à consolider les structures coloniales afin de les mettre au service des nouvelles classes dirigeantes. Ne pouvant en maîtriser tous les rouages, les élites politiques en firent un rempart contre les convoitises des uns et les revendications des autres.

La dimension culturelle ne saurait être écartée à ce stade de l'analyse. Quoiqu'on dise, l'État-nation est une création de l'Europe occidentale qui suppose des conditions économiques, sociales, politiques et culturelles issues d'un cheminement historique spécial. La société haïtienne du début du XIX^{ème} siècle est-elle prête à recevoir ce mode d'organisation ? Rien n'est moins sûr quand on examine les conditions de l'Indépendance qui porte au pouvoir, non pas la classe des colons provenant directement d'Europe et imprégnée de sa culture comme ce fut le cas aux États-Unis et dans le reste du continent américain, mais les anciens esclaves africains baignés de culture créole et étrangers à la civilisation européenne. Certes, beaucoup se sont frottés à cette civilisation et en maîtrisent d'importants fragments. Mais

¹⁰. Suzy Castor, *op. cité*, p. 29.

ils sont surtout influencés par l'univers de la plantation qu'ils ont connu "in vivo" et par les réminiscences de culture africaine qui dans le cas particulier d'Haïti a pu se transmettre de génération en génération façonnant d'une certaine façon la cosmogonie haïtienne. C'est cette société qui surgit sur la scène de l'histoire à un moment où la modélisation étatique s'impose à la suite de la Révolution française. Ce qui est vrai des élites, l'est encore plus de la grande masse des paysans retirés dans l'arrière-pays, victimes de l'analphabétisme, écartés des querelles de pouvoir et soucieux avant toute chose de s'installer dans le "nouveau monde" dans lequel ils ont été projetés. Ainsi l'idée même d'État est en dehors de la sphère conceptuelle de la grande majorité des haïtiens, acteurs de l'indépendance.

La dérive néo-patrimoniale

L'État haïtien enfanté dans la lutte contre l'esclavage colonial contient bien des fissures lorsqu'il s'installe à la place laissée vacante par l'Administration française. La porte est dorénavant ouverte pour tous les débordements. Ceux-ci ne vont pas manquer entre 1804 et 1886. Il ne s'agit pas de dresser ici l'inventaire de toutes les pathologies recensées pendant cette période. C'est une tâche certainement exaltante mais qui suppose un examen plus approfondi et plus concret des mécanismes spécifiques de gestion du pouvoir, des interférences raciales, de l'influence de la sphère magico-religieuse mais aussi des luttes sociales, des résistances à l'oppression qui ont jalonné cet intervalle. Ce n'est pas l'objectif poursuivi par la présente réflexion qui s'attachera surtout à cerner la nature de la relation d'autorité qui naîtra de la pratique haïtienne. Pour ce faire, le recours à Max Weber sera d'une précieuse utilité, notamment l'analyse qu'il fait des types d'autorité¹¹. Selon la typologie webérienne, le mode d'exercice du pouvoir en Haïti relevait de l'autorité traditionnelle.

¹¹. Cité Jean-François Médard, "La spécificité des pouvoirs africains", *Pouvoirs* n° 25, 1983, pp. 5 à 21. L'auteur tente de chercher un fondement à certaines dérives en examinant la relation entre intérêt privé et intérêt public. Même si l'analogie n'est pas totale, certaines pratiques haïtiennes peuvent être analysées à partir de ce cadre.

Cette autorité à pour seul fondement la tradition qui dans le cas d'espèce s'est établie rapidement à partir des gouvernements de Dessalines et Christophe. Le système oppose une farouche résistance au changement, car tout écart à la supposée tradition peut lui être fatal. Mais le plus important de l'analyse de Weber réside dans le fait que dans ce type d'autorité, la notion de fonction devient vite une notion évanescente. La distribution des rôles se réalise par la reconnaissance de statuts personnels qui légitiment à eux seuls les détenteurs de l'autorité. Il s'ensuit que ceux-ci se trouvent tenus exclusivement par des liens d'obéissance personnelle à leurs supérieurs. Dès lors, il n'existe plus de sphères délimitées de compétence qui se rattacheraient au statut. Aussi la distinction moderne, qui fonde l'autorité légale rationnelle, entre domaine public et domaine privé, activités publiques et activités privées s'efface. Weber distingue différents types d'autorité traditionnelle suivant le degré de précision des statuts définis par la tradition. Si celle-ci fixe le rôle de chacun, il y a une auto-limitation justifiée principalement par la nécessité d'obtenir l'adhésion ou la collaboration de toutes les autorités légitimes. C'est le cas pour la gérontocratie et le patriarcat à qui la tradition confère sagesse et sens de l'équité. A l'opposé, et c'est ce type qui nous intéresse, Weber décrit la situation où le chef se trouve libéré de tout contrepoids et développe une administration directement placée sous son commandement. C'est le patrimonialisme. L'État se confond avec le titulaire de l'autorité qui vassalise tous les reluis de pouvoir. On retrouve là nombre de caractéristiques de la société politique haïtienne postérieure à l'Indépendance. Il serait cependant excessif de réduire celle-ci à une chefferie d'État primaire. Nous l'avons déjà vu, le contexte international et le mimétisme dont elle ne peut se départir, lui impose des compromis de forme qui s'expriment par une adhésion de principe aux dogmes libéraux.

Il paraît plus judicieux de se référer à la notion de “néo-patrimonialisme” utilisée pour l'Afrique par Max Liniger-Goumaz. Il la définit comme suit : “le néo-patrimonialisme s'oppose au patrimonialisme du fait que si dans ce dernier le secteur public naissait du secteur privé – les fonctions administratives trouvant leur origine dans ses fonctions domestiques – avec le néo-patrimonialisme, le secteur public est carrément privatisé puisqu'on gère l'État tel un

domaine personnel. L'absence de séparation entre domaine privé et public est cause du népotisme et des autres tares de l'État africain actuel¹². Il précise plus loin : " Dans l'Etat néo-patrimonial, les rapports publics sont personnalisés et les affaires publiques gérées en fonction d'une finalité privée. La fonction publique devient un office, source de statuts, de prestige, de récompense et surtout de revenus "¹³.

Cet éclairage transposé sur la réalité haïtienne illumine et explique bien des comportements. Il en est ainsi de la réinterprétation du système présidentiel qui tient lieu de doctrine constitutionnelle officielle depuis 1816 avec Pétion. Claude Moïse conforte cette appréciation en écrivant : " La Constitution et les lois confiées au bon vouloir, à la bienveillance paternelle de Pétion, le chef d'Etat omnipotent dont on sollicite la miséricorde : tout au long de l'histoire d'Haïti, ce paternalisme imprégnera la relation à l'autorité, aux détenteurs du pouvoir. Il a commencé à se manifester avec Toussaint Louverture qui, après avoir reconnu son père en Laveaux, gouverneur général de Saint-Domingue (1793-1797), devint à son tour le père de ses gouvernés et recommanda la transposition du modèle familial dans les relations de travail "¹⁴. L'opposition mise au pas, le pouvoir entièrement concentré entre les mains du Président, les gouvernés infantilisés, tous les ingrédients se trouvent réunis pour la dérive néo-patrimoniale annoncée.

A l'évidence, le système haïtien ne peut se réduire au modèle africain décrit par Max Liniger-Goumaz. En premier lieu, à cause de son antériorité car les indépendances africaines sont un phénomène de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. Ensuite, parce que l'environnement socioculturel est de nature différente avec la persistance en Afrique des ensembles tribaux. Enfin, parce que les conditions d'accession à l'Indépendance diffèrent fortement. Malgré tout, ces systèmes présentent des traits communs qui invitent à l'extension de l'analyse spécifique faite pour l'Afrique. On pourrait

¹². Max Liniger-Goumaz, *La démocratie, dictature camouflée, démocratie truquée*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 53.

¹³. *Ibid.*, p. 54.

¹⁴. *Op. cité*, p. 58.

même en raison de l'antériorité du système et du degré de "dépublicisation" observé, aboutir à la conclusion que l'idéal-type de l'État néo-patrimonial serait l'Etat haïtien pour reprendre une problématique weberienne. Sans en arriver jusque là, on peut sans difficulté repérer des exemples d'un réalisme saisissant dans l'histoire politique de celle qui fut la "Perle des Antilles". Outre Dessalines, Christophe et Pétion qui ouvrirent la route de la privatisation du pouvoir, il faut mentionner la ronde impériale de Soulouque de 1847 à 1858 qui reste gravée dans les mémoires comme l'exemple typique de pouvoir personnel fondé sur la terreur et se réclamant de la tradition dessalienne. Il en ira quasiment de même pour Salnave (1867-1869), Salomon (1879-1888) qui bien que se réclamant de la Constitution n'en vont pas moins imposer une présidence personnelle reposant sur des clans et faisant place nette autours d'eux.

Cette dérive sera l'une des raisons invoquées pour justifier l'intervention américaine en 1915. Instabilité politique chronique, terrorisme officiel, suffiront à faire accepter l'idée d'une pacification du pays. Celle-ci ne durera que le temps de l'occupation car, sitôt débarrassée des marines, la classe politique haïtienne saura reprendre son rythme et ses rites. De Borno à Lescot en passant par Vincent, les Présidents pourront tirer parti de l'appareil présidentiel légué par les américains. Ils s'attacheront à jouer sur l'allégeance à l'Oncle Sam pour perpétuer les vieilles pratiques léguées par les pères fondateurs de la nation haïtienne. L'apothéose surviendra avec l'avènement de la dynastie Duvalier. La patrimonialisation sera poussée à son comble et irradiera toute la société. L'armée même n'y échappera pas lorsque seront créés les Volontaires au Service National (VSN) plus connus sous l'appellation de "tontons macoutes" qui s'apparentent à une milice privée. Cette patrimonialisation paroxysmale s'exprimera par la Présidence à Vie, la création d'une dynastie et la réduction par la violence de toute opposition¹⁵.

¹⁵. Bernard Diederich et Al Burt, *Papa Doc et les Tontons Macoutes*, Paris, Albin Michel, .1971, p. 257 à 274.

L'État dans ces conditions est devenu la propriété du détenteur exclusif du pouvoir qui installera un népotisme insolent au point de choquer et d'irriter ses alliés de l'intérieur comme de l'extérieur.

L'influence des facteurs externes sur l'appareil étatique

Nous avons précédemment mis l'accent sur l'impact des systèmes politiques français et américain sur le constitutionalisme haïtien. Le premier pour des raisons historiques évidentes car la Révolution de 1789 est à l'origine simultanément de la France politique moderne et de l'Indépendance d'Haïti. Le second à cause de la proximité et des doctrines professées par les politiques quant au rôle de la puissance américaine dans la région. C'est ainsi que système présidentiel et système parlementaire se sont succédé depuis 1804, abritant toujours des tendances ouvertes à l'autocratie. Cette influence constitutionnelle n'a pas cependant eu de conséquences graves sur la formation de l'État. Tout au plus le recours systématique à un certain mimétisme n'a pas permis une élaboration autocentrée susceptible de dégager un modèle adapté de l'espace politico-juridique.

Par ailleurs, l'absence de mouvement d'intégration économique et politique régionale dans la Caraïbe et plus généralement en Amérique centrale laissera la jeune République seule face aux tentations impérialistes.

Mais de façon plus essentielle, c'est l'occupation américaine de 1915 à 1934 qui affectera le processus de création de l'Etat-nation en Haïti. Cet épisode va marquer de façon durable le système et mine encore de nos jours tout effort de recentrage politique ; l'exemple le plus significatif et le plus symbolique à cet égard étant le retour à la Présidence de Jean-Bertrand Aristide escorté par les troupes américaines encore présentes au moment où ces lignes sont écrites.

En 1915, le contexte est tout à fait différent. Il ne faut pas oublier les interventions militaires dans la zone qui renseignent sur les intentions des Américains. Après Cuba et Porto Rico à la fin du XIX^{ème} siècle, les États-Unis n'ont pas hésité à rappeler à l'ordre le Nicaragua,

le Mexique ou le Venezuela. De plus, les autorités américaines n'avaient pas fait mystère de leurs intentions. C'est ainsi que le Président Théodore Roosevelt déclarait : " si une nation montre qu'elle sait agir avec une efficacité raisonnable et le sens des convenances en matière sociale et politique, si elle maintient l'ordre et respecte ses obligations, elle n'a pas à redouter l'intervention des Etats-Unis. L'injustice chronique ou l'impuissance qui résultent d'un relâchement général des règles d'une société civilisée peuvent exiger, en fin de compte, en Amérique ou ailleurs, l'intervention d'une nation civilisée et, dans l'hémisphère occidental, l'adhésion des États-Unis à la doctrine Monroe peut forcer les Etats-Unis bien qu'à contre-cœur, dans les cas flagrants d'injustice ou d'impuissance, à exercer un pouvoir de police internationale"¹⁶. L'avertissement est d'une clarté qui ne pouvait manquer d'inquiéter les responsables haïtiens. En 1903, Sténio Vincent s'était déjà convaincu de l'imminence d'un débarquement des marines lorsqu'il écrivait dans le journal *L'effort* : " l'hypothèse d'une intervention nord-américaine est indiscutable, c'est presque une certitude ". Qu'est ce qui pouvait à cette époque justifier une intervention militaire ? De nombreuses causes ont été avancées, mais elles tournent toutes autour du besoin d'hégémonie de l'impérialisme américain. Ce dernier est résolu à contrôler entièrement le marché régional et à prévenir tout risque de déstabilisation de la région. Les troubles politiques qui se succèdent depuis plus d'un siècle en Haïti l'incommodent fortement et lui font craindre des risques de contagion.

C'est donc au nom de la Pax Americana que la décision fut prise de "pacifier" ce pays qui était en permanence au bord de la guerre civile.

Une fois entrés dans Port-au-Prince, les marines des Etats-Unis s'attachèrent à mater tous les récalcitrants pour prendre en main l'ensemble des leviers de commande. Que resta-t-il de l'État Haïtien pendant l'occupation ?

¹⁶. Théodore Roosevelt, *Message sur l'Etat de l'Union*, 1904.

Sténio Vincent parle d'État Vassal indiquant par-là le degré de subordination atteint par le pouvoir haïtien à cette occasion¹⁷. Cette vassalisation sera couverte juridiquement par la Convention haïtiano-américaine de 1916 qui confère à la puissance suzeraine une véritable mainmise sur l'économie, l'organisation administrative, la défense et les relations internationales. Autant admettre que l'État haïtien a perdu sa souveraineté qui demeure un critère essentiel de l'existence étatique. Dès le préambule, cette convention établit le constat de l'incapacité de l'État haïtien à résoudre les problèmes d'administration auxquels il se trouve confronté.

La reddition politique ne sera pas totale car certains députés, au même titre qu'une fraction notable de la classe politique haïtienne, affichent leur opposition comme Raymond Cabèche qui déclarera à la Chambre lors du débat sur la ratification du projet de convention :

“ Qu'est ce que cette convention ? Un protectorat imposé à Haïti par M. Wilson. Par cette convention, nous décrétons pour le peuple haïtien la servitude morale en place de l'esclavage physique qu'on n'ose plus aujourd'hui rétablir ”¹⁸.

Tout le monde ne versera pas dans la résistance même si l'épopée des cacos reste une page glorieuse de l'histoire moderne d'Haïti et le nom de Charlemagne Peralte demeure parmi les figures les plus populaires du pays. Toutefois ils ne parvinrent jamais à constituer un embryon d'État qui concurrencerait la création étatique américaine. Une partie docile de la classe politique s'abandonnera à la collaboration et devint le relais et la caisse de résonance de l'occupant. Ainsi émergeait une nouvelle fraction attentive aux desiderata de la puissance américaine.

Les conséquences de l'intervention américaine sur la société haïtienne sont considérables. De façon directe et immédiate par rapport à notre problématique, nous pouvons mesurer le coup de frein donné à la construction d'un Etat indépendant qui était l'objectif de Louverture,

¹⁷. Sténio Vincent, *En posant les jalons*, 1939 rapporté par S. Castor, *op. cité*, p. 74.

¹⁸. Raymond Cabèche cité par Dantès Bellegarde, *La résistance haïtienne*, 1936, cité par Suzy Castor, *L'Occupation américaine*, *op. cit.*, p. 61.

Dessalines et de tous les protagonistes de la Révolution de 1804. En quoi consiste dorénavant le nouvel ordre moral et politique ? Il se caractérise par quatre éléments :

- la perte de souveraineté consacrée par la Convention haïtiano-américaine de 1916 ;
- l'imposition d'un nouvel ordre constitutionnel conforme aux intérêts américains confirmée par la nouvelle constitution de 1918 ;
- la création d'une nouvelle classe politique idéologiquement rattachée à la patrie de l'Oncle Sam pouvant être manipulée au gré des besoins ;
- la mise en place d'une armée et d'une gendarmerie formées à l'école américaine et garantes du nouvel ordre imposé.

Cet épisode de l'histoire politique d'Haïti orientera de façon décisive le processus de création de l'État par le rôle nouveau donné à l'armée qui n'hésitera pas à intervenir pour rétablir l'ordre lorsqu'elle estimera celui-ci menacé. Le jeu politique s'en trouvera également modifié, car le choix des hommes sera souvent dicté par Washington. Il ne se trouvera guère d'élection qui ne comptât un favori du Département d'Etat. L'État haïtien déjà malade d'une faiblesse congénitale, sera un peu plus fragilisé consécutivement à l'érosion d'une partie de sa souveraineté.

DECENTRALISATION ET REFORME DE L'ETAT

Les exemples ne manquent pas de processus de consolidation de l'appareil étatique par la centralisation. L'État en France tout d'abord s'est constitué par la centralisation monarchique que la Révolution de 1789 n'a pu remettre en cause. Cette tradition monarchique qui a été relayée par le jacobinisme marque encore aujourd'hui de son empreinte les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il a fallu attendre les réformes de la III^{ème} République et la Loi du 2 mars 1982 pour fissurer l'édifice et offrir un espace de pouvoir effectif à l'autonomie locale. Etant donné l'influence du Droit français sur les constituants et le législateur haïtien, il n'est pas étonnant que des pans

entiers de l'architecture territoriale de la France aient pu être transposés en Haïti dans un contexte où les garanties démocratiques étaient loin d'être assurées.

On peut aussi prendre appui sur les constructions étatiques dans les États issus de la colonisation pour illustrer cette édification par le haut. C'est le cas notamment pour les pays africains qui pâtaient, à l'accession à l'indépendance, d'une insuffisance notoire d'unité nationale. Réaliser celle-ci nécessite une impulsion unique de l'action politique et administrative et une prévention effective contre les risques de balkanisation inhérents aux sociétés à faible cohésion. On connaît aussi les risques d'un tel choix puisqu'au nom de l'unité nationale toute différence a souvent été étouffée et la démocratie piétinée¹⁹.

A l'inverse de ces constructions par la centralisation on peut opposer le modèle américain conçu et maintenu dans la décentralisation et le localisme. Déjà Alexis De Tocqueville dans *De la Démocratie en Amérique* avait merveilleusement montré le choix de la décentralisation dans ce pays neuf en totale opposition avec ce qu'il appelait "le despotisme" des vieilles puissances européennes. Il illustre ce choix par l'exemple suivant : "on tire difficilement un homme de lui-même pour l'intéresser à la destinée de tout l'État, parce qu'il comprend mal l'influence que la destinée de l'État peut exercer sur son sort. Mais faut-il passer un chemin au bout de son domaine, il verra d'un premier coup d'œil qu'il se rencontre un rapport entre cette petite affaire publique et ses plus grandes affaires privées, et il découvrira, sans qu'on le lui montre, le lien étroit qui unit ici l'intérêt particulier à l'intérêt général"²⁰. Même la montée en puissance de la présidence au début de ce siècle avec pour corollaire le renforcement de l'Administration fédérale n'a eu raison de cette logique.

¹⁹. Voir sur ce sujet la Revue *Pouvoirs* n° 25, consacrée aux "Pouvoirs africains" et en particulier l'article de J. F. Médard, "La spécificité des pouvoirs africains", 1983, p. 5 à 22.

²⁰. Alexis De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981, t. 2, p. 133.

En Haïti, le problème ne s'est pas posé dans les mêmes termes à l'Indépendance et durant toute la période instable qui suivit celle-ci. Alors que le pouvoir présidentiel a toujours été marqué par une forte personnalisation et un népotisme tentaculaire, le centre n'a jamais su mater la périphérie. Aussi voit-on apparaître un tribalisme qui, à la différence de celui que l'on retrouve dans les autres sociétés sous-développées, n'est pas à base ethnique bien que les questions raciales aient pu avoir une certaine influence.

C'est donc un paysage territorial éclaté qui va coexister avec un pouvoir central vigoureux. Cet éclatement trouve son origine dans la faiblesse réelle de ce pouvoir central et dans l'existence de véritables "baronies locales" bien décidées à conserver leur autonomie pour se soumettre une paysannerie misérable. Les efforts d'unification et de réglementation sont restés lettre morte au point que l'État haïtien s'est souvent réduit sur le plan territorial à la capitale Port au Prince, et à ses environs. La consolidation de l'État passe impérativement par la redéfinition des espaces de pouvoir et par la régulation juridique des relations entre le pouvoir central et les collectivités.

Centralisation – décentralisation ?

L'État haïtien a souvent été considéré comme un État centralisé ne laissant qu'une faible autonomie aux collectivités locales. Cette impression doit être nuancée dans la mesure où l'emprise politique de la capitale sur le reste du pays, bien que très forte, n'a jamais pu être totale.

À l'Indépendance, les nouveaux maîtres du pays calqueront purement et simplement l'organisation administrative du nouvel État sur le modèle colonial. Ce sont en conséquence paroisses et quartiers qui structureront l'espace administratif haïtien. La vocation initiale de ce découpage est d'essence religieuse ou militaire. Le concept de commune ne fera son apparition dans le discours juridique et politique qu'à partir de la révision constitutionnelle de 1816 pour se substituer au terme de paroisse. Mais il fallut attendre la constitution libérale de 1843 pour assister à la consécration constitutionnelle de la Commune

et à un début d'organisation administrative. L'article 2 de la Constitution dispose : " le territoire de la République est divisé en six départements ". L'article 3 poursuit : " Chaque département est subdivisé en arrondissements, chaque arrondissement en communes ".

Ainsi se trouve fixée l'architecture générale du territoire de la République d'Haïti. On ne peut pas manquer de relever une similitude frappante – tout au moins dans la forme – avec l'organisation administrative de la France de cette époque. Toutefois, la tendance à la décentralisation est plus nettement marquée en Haïti car selon la section III qui traite des institutions d'arrondissement et communales, les conseils d'arrondissement et communaux procèdent de l'élection et disposent d'attributions propres dans les domaines civil et financier. Depuis cette date, il n'est pas une constitution qui n'opte pour la décentralisation. Claude Moïse faisait remarquer à ce propos que : " Depuis 1843, les constitutions ont toujours proclamé cette autonomie, mais le pouvoir central ne l'a jamais respectée. L'administration communale n'a été, en fait, qu'une simple dépendance du ministère de l'intérieur. Aucun gouvernement ne s'est jamais privé de traiter les conseillers communaux élus comme de simples fonctionnaires à la merci du Chef de l'État " ²¹.

Ces remarques d'un grand connaisseur des institutions haïtiennes indiquent de manière claire que la décentralisation proclamée n'est qu'une façade. Dans la réalité, le pouvoir central exerce une mainmise ferme sur les collectivités territoriales. La plus grande difficulté sera de déterminer les sphères de compétence attribuées à chaque niveau d'administration. En principe, il revenait à la loi de procéder à cette répartition. La loi de 1881 fut le premier texte consacrant la décentralisation. Elle régit les communes pendant près d'un demi-siècle et ne fut que complétée par un décret-loi de 1937 sur les collectivités locales. Il n'y a pas eu avant l'ère duvalérienne et la loi de 1972 sur les attributions des communes d'autres interventions décisives du législateur pour préciser les domaines d'attribution des collectivités. Entre temps, il est vrai que le système se perfectionne et

²¹. Claude Moïse, *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti*, 1915-1987, Tome II, Montréal, CIDIHCA, 1990, p. 317.

l'on voit apparaître les Préfets qui dans leur conception ne peuvent que conforter l'emprise du pouvoir central sur les collectivités.

Cette question de la place des collectivités locales dans la vie politique en Haïti a tout spécialement été étudié par Louis C. Thomas. Il notait dans l'Avant-Propos de son livre, *Les Communes de la République d'Haïti à l'épreuve des mutations du XX^{ème} siècle* : " S'adonner à une étude du phénomène des collectivités locales, c'est essayer de trouver une explication à bon nombre de problèmes nationaux et, dans la mesure où les données sont complètes et précises, de leur apporter une solution même possible ou probable "22

Quels enseignements tirés de l'analyse de l'administration haïtienne ?

Il apparaît tout d'abord que l'organisation administrative dans son évolution exprime parfaitement les difficultés de structuration de l'État en Haïti. Le premier constat que l'observation permet d'établir tient dans la relative complexité de cette organisation qui a évolué à des rythmes différents depuis l'indépendance. En effet, la structure générale dans ses grandes lignes mêle déconcentration et décentralisation sans démarcation nette, avec des dénominations qui évoluent. A ces dénominations fluctuantes s'ajoute une habitude bien haïtienne qui est celle de la numérotation de certaines divisions administratives. Cette numérotation, elle aussi, évoluera au gré des réformes. Tout aussi significative sera l'augmentation croissante du nombre de collectivités ou de circonscriptions, ce qui révèle une tendance incontestable au morcellement.

Ainsi en 1806, il existait 4 départements, 13 arrondissements, 59 paroisses. En 1843 l'évolution était déjà sensible puisqu'on dénombrait 6 départements, 17 arrondissements et 82 communes. Le dernier recensement disponible date de 1991 et permet d'établir la répartition suivante : 9 départements, 41 arrondissements, 133 communes et 564 Sections Communales. Ces dernières constituent la généralisation

²². Louis C. Thomas, *Les communes de la République d'Haïti, à l'épreuve des mutations du XX^{ème} siècle*, Imprimerie M. Rodriguez, 1988. p. 6.

d'une subdivision qui prenaient la forme de sections rurales ou de quartiers avant la constitution du 7 février 1987²³.

Dans son étude intitulée *Atlas critique d'Haïti* Georges Anglade introduit une notion essentielle qui est celle de métropolisation de l'espace. Il exprime de la sorte le phénomène de la polarisation économique, sociale, administrative et culturelle autour de la "République de Port au Prince". Il écrit notamment à ce propos : "La structure dominante centralisée fait de Port-au-Prince le corps central d'où rayonnent cinq tentacules, qui pompent tout le territoire. Cette construction qui définit l'espace des années 1980 est la grille de lecture donnant sens au politique, au culturel, à l'économique, à l'administratif du pays d'Haïti"²⁴.

Ces lignes sont révélatrices de l'échec des projets de décentralisation esquissés depuis 1843 et explique le fossé qui ne cesse de croître entre la principale métropole urbaine et le monde rural. L'hypertrophie de la capitale n'est pas sans poser d'énormes problèmes de gestion du surpeuplement puisque l'exode rural, est devenu, au fil des années, l'une des composantes essentielles de l'occupation de l'espace en Haïti. Alors que la population totale d'Haïti est estimée à 7 200 000 habitants, Port au Prince compte à elle seule 2 000 000 âmes, ce qui correspond à 27,77 %. En d'autres termes, plus du quart de la population se trouve entassée dans la capitale et aux environs. Selon des études récentes 70 % des établissements administratifs ont leur siège à Port au Prince et plus de 80 % des salariés y habitent et exercent leur activité.

Ce déséquilibre a eu pour conséquence pratique de provoquer un sous-développement administratif de la campagne et par là même une incapacité matérielle de profiter des espaces que la loi accordait par le biais de l'autonomie locale. A ce sous-développement administratif

²³. Louis C. Thomas, *Section rurale ou section communale subdivision géographique typiquement haïtienne*, Port-au-Prince, Imprimerie H. Deschamps, 1988, p. 30.

²⁴. Henri Anglade, *Atlas critique d'Haïti*, Groupes d'Etudes et de Recherches Critique d'Espace, Département de Géographie, Université du Québec à Montréal, 1982, p. 27.

s'est superposée, pendant la dictature duvalérienne, une "militarisation" de l'administration locale. Les chefs de sections, véritables missi dominici tropicalisés, ont constitué les piliers de l'ordre. Militaires et garants de la Maison Duvalier, ils vont maintenir en coupe réglée les autorités communales et la population. Cette militarisation participait d'une double logique en réalité.

En premier lieu, une logique de contrôle politique et administratif qui s'inscrit dans le droit fil de l'orientation centralisatrice de toute dictature.

En second lieu, une logique d'atomisation du territoire, découlant tout naturellement de l'absence d'un appareil étatique capable de maîtriser autrement que par la contrainte déléguée un ensemble administratif dont l'unité de commandement reste théorique.

En outre le caractère népotique et clientéliste du pouvoir nécessitait une redistribution des prébendes exclusivement accordées par des "licences locales" confiées à des petits chefs bénéficiant d'une large impunité. Ces chefs de sections se constitueront de véritables fiefs dans l'espace qui leur aura été ainsi réservé, contribuant de la sorte à l'éclatement du territoire et de l'administration que nous mentionnons précédemment.

Fausse décentralisation, mais aussi centralisation archaïque sont les caractères de cette administration à la veille du 7 février 1986.

Démocratie et décentralisation : la nouvelle donne

Assez paradoxalement, c'est de la province que partira la contestation qui aura raison le 7 février 1986 de l'une des plus féroces dictatures de cette deuxième moitié du XX^{ème} siècle, qui en a pourtant beaucoup vu dans ce domaine. Il est vrai que depuis la succession dynastique de 1971, Jean-Claude Duvalier avait tenté d'assouplir la poigne de fer qui avait été imposée par son père. Cette volonté de libéralisation ne durera que l'espace d'une saison puisque l'entourage du Président ne se prêtait guère à cette évolution et le cadre

institutionnel nécessitait une refonte totale pour sortir de l'ambiance autocratique.

L'acte juridique qui va consacrer l'ère nouvelle est sans conteste la Constitution du 7 février 1987. Plus qu'un simple texte juridique, cette constitution, approuvée par référendum un an après la chute de la dynastie des Duvalier, doit s'analyser comme l'acte de renaissance de la République. A ce titre, elle vise à parachever la construction de l'État enlisée dans les méandres du néo-patrimonialisme et à moderniser des structures profondément marquées par les péripéties d'une histoire encore tributaire de la tradition dessalienne. Cette refondation de l'État s'appuie sur deux piliers essentiels, la démocratie et la décentralisation. Il est symptomatique à cet égard de relever la position réservée à celles-ci dans l'agencement du dispositif constitutionnel. Le préambule leur accorde une place de choix en les associant dans la formule suivante : " Le Peuple haïtien proclame la présente constitution...

– Pour instaurer un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, sa paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective ”.

L'intention est clairement affichée. Le nouveau régime doit s'attacher à faire respecter les droits et libertés en même temps qu'il garantit la participation du peuple à la vie politique et qu'il assure la promotion de l'autonomie locale. C'est par la décentralisation que le constituant entend promouvoir la participation populaire à l'exercice du pouvoir.

Tout aussi révélateur nous semble la hiérarchie dans l'étalement des dispositions constitutionnelles. En effet, le Titre III qui suit les principes généraux sur la République et la Nationalité, est consacré au citoyen et aux droits et devoirs fondamentaux.

Quant à la Décentralisation, elle est l'objet du Chapitre I du Titre réservé à la souveraineté Nationale, avant le pouvoir législatif, avant le pouvoir exécutif et avant le pouvoir judiciaire et la Haute Cour de Justice.

Ce classement ne peut pas être le fruit du hasard. Il traduit bien les préoccupations du constituant désireux d'afficher le souhait profond de l'opinion, de garantir la démocratie et de dresser les digues institutionnelles qui pourraient contenir toute velléité de retour aux heures les plus sombres de l'histoire haïtienne. Le Parlement devient l'un des éléments clés du nouveau système, réduisant par la même occasion le champ d'intervention du Président. Les constituants de 1987 ont emprunté autant au régime parlementaire qu'au régime présidentiel. Ce nouveau système est en rupture avec la tradition constitutionnelle haïtienne qui, à quelques exceptions près, s'est toujours cantonnée dans le présidentielisme. La place du Premier Ministre et de son Gouvernement dans la conduite des affaires de l'État ne laisse planer aucun doute sur cette réduction du rôle du Président de la République. Toutefois, son élection au suffrage universel et la légitimité qu'il en tire ne sont pas sans risque.

Le soin mis, par ailleurs, pour définir les collectivités territoriales, traduit indiscutablement le désir de ces constituants de consolider l'État par la base en donnant sa pleine mesure à l'autonomie locale. N'est-ce pas l'un des meilleurs moyens pour éviter la confiscation du pouvoir au profit d'un homme ou d'un clan ? Comment ne pas voir dans cette nouvelle approche un renversement de tendance par rapport à une tradition fortement marquée par la centralisation ? On ne peut s'empêcher de penser que la Constitution de 1987 s'attache à prendre le contre pied de toutes les pratiques jusqu'alors usitées.

Elle consacre dans son article 61 trois collectivités territoriales, la Section Communale, la Commune et le Département. Ces collectivités s'organisent selon un même schéma puisque la Constitution prévoit qu'elles sont administrées par un Conseil de trois membres élus pour quatre ans, assisté d'une Assemblée.

Une certaine imprécision règne en ce qui concerne la définition de ces collectivités.

Selon l'article 62 : “ La section communale est la plus petite entité Territoriale Administrative de la République ”.

L'article 66 définit la Commune en précisant qu'elle a "l'autonomie administrative et financière".

Quand au Département, selon l'article 77, il est "une personne morale. Il est autonome".

Trois définitions qui pourraient laisser supposer que chacune de ces collectivités répond à une logique spécifique et qu'elles ne sont pas de même nature juridique. En outre la notion d'assistance utilisée pour définir la fonction des Assemblées mérite quelques éclaircissements. La Constitution ne précise pas si elle emporte un pouvoir de délibération ou si elle se limite à une fonction consultative.

Le mode de désignation des membres de ces Assemblées invite à une certaine prudence. En effet, le constituant prend le soin de préciser que les Conseils des sections communales et des communes sont élus au suffrage universel, mais il ne souffle mot des modalités de recrutement au sein des Assemblées des Sections Communales tandis que les Assemblées communales et Départementales proviennent du suffrage indirect.

L'analyse des compétences du Conseil Interdépartemental peut fournir quelques pistes afin d'éclairer le rôle exact des Assemblées.

Cet organe se compose de délégués des Assemblées Départementales et répond à un louable souci d'associer les représentants des collectivités à l'action gouvernementale. C'est ainsi que l'article 87-2 dispose : "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". Il est même prévu qu'il assiste au Conseil des Ministres avec voix délibérative.

On voit donc que l'assistance ici consiste à participer à certaines actions lorsqu'il s'agit de prendre l'avis de la base. Par analogie, on pourrait penser que les Assemblées des Sections Communales, des Communes et des Départements disposent d'un pouvoir réel de décision sur les questions essentielles, qu'on pourrait qualifier d'orientation, la gestion du quotidien étant l'affaire des Conseils.

La Constitution avait laissé une large part à l'intervention législative, se contentant de fixer un cadre général. Depuis 1987, l'activité du législateur n'a pas été particulièrement prolifique en matière de décentralisation. Le texte le plus important est incontestablement la "Loi portant organisation de la collectivité territoriale de section communale" du 28 mars 1996.

Il aura fallu attendre près de 10 ans pour que soit véritablement mise en chantier la réforme de la décentralisation. Il est vrai que les conditions politiques depuis 1987 ne se prêtaient pas toujours à une réflexion et à un débat sur l'autonomie locale. Il aura fallu une certaine stabilisation pour entamer cette œuvre. Le retour de Jean Bertrand Aristide et l'élection au terme de son mandat de René Préval ont donné une certaine assise au régime et à la Constitution.

Quels enseignements peut-on tirer de ce premier pas ?

Tout d'abord, le législateur a voulu commencer le travail d'édification de l'Administration territoriale par la base. En s'attaquant en premier lieu à la Section Communale, il cherchait vraisemblablement à expérimenter la démocratie locale à l'échelon le plus proche du citoyen.

Ensuite la loi officialise une circonscription qui n'apparaît pas dans la constitution, l'habitation. Dans son article 3-1 elle dispose : "Chaque Section Communale comprend un nombre déterminé d'habitations et de regroupements d'habitations fixé par la loi portant délimitation territoriale".

Il ne s'agit donc pas d'un espace informel, car sa délimitation est le fait de la loi et est reconnue en tant que telle. Or la Constitution et la loi elle-même indiquent que la Section Communale est la plus petite entité administrative de la République.

De plus l'habitation est érigée en circonscription électorale car l'article 33 précise : "L'Assemblée de Section Communale ASEC, est formée de divers représentants élus des différents habitations ou regroupement d'habitations, à raison d'un Délégué par habitation ou regroupement d'habitations avoisinantes".

Cette disposition apporte un double éclairage.

D'une part, elle confirme le rôle de l'habitation et son insertion dans le schéma général de l'administration territoriale. D'autre part, elle répond à l'une des questions laissées sans réponse par la Constitution, savoir le mode de désignation des membres des assemblées de section. Au terme de la Loi, ceux-ci sont les délégués des habitations.

Il est tout aussi intéressant de se pencher sur les attributions conférées par la loi au Conseil et à l'Assemblée. D'un strict point de vue quantitatif, l'article 11 énumère les dix compétences de l'Assemblée qui, pour l'essentiel, consiste en un pouvoir de surveillance et de contrôle du Conseil d'administration de la Section Communale. La seule prérogative réside dans la promotion " d'établissement de zones réservées à l'aménagement de forêt de la Section Communale, et veiller à leur respect ainsi qu'à la salubrité des sources, ruisseaux et rivières, à la protection des bassins versants et au reboisement des terres dénudées, notamment les flancs et sommets montagneux ". La compétence principale concerne la gestion des espaces forestiers et des cours d'eau, ce qui répond à une nécessité de l'heure et qui exige pédagogie et permanence.

A l'opposé, l'article 19 ne confie pas moins de 21 attributions au Conseil d'administration qui pour la plupart sont des compétences de gestion. L'examen de celles-ci révèle que le législateur a surtout voulu instaurer une administration de développement en conférant à ces Conseils le pouvoir de planifier l'action économique et d'aménager le territoire.

Il y a incontestablement dans cette démarche une volonté de reconstruire à partir de la base en impliquant la population autant que se peut.

Ces principes posés, reste l'épineuse question des moyens financiers et humains susceptibles de donner un sens réel à la décentralisation.

Depuis toujours, les collectivités haïtiennes ont souffert de disette financière. La situation de pauvreté que traverse le pays depuis des décennies ne permet pas d'opérer de prélèvements suffisants pour couvrir les frais de fonctionnement des administrations décentralisées.

C'est donc l'État qui a toujours distribué les dotations, le faisant comme il le pouvait ou comme il le voulait. Le résultat en est un véritable désert administratif, sans tradition dans la gestion des services publics et sans capacité d'intervention effective. En ce qui concerne les Sections Communales, cette limitation des moyens est encore plus flagrante car le texte lui-même prive cette collectivité de l'autonomie financière en intégrant son Budget dans celui de la Commune de rattachement

Une étude réalisée entre 1991 et 1993 dans le cadre du PIREN (Projet Intégré pour le Renforcement de la Démocratie en Haïti) publiée sous le titre *Les collectivités territoriales entre 1991 et 1993 – Société et Démocratie*²⁵, fait apparaître que la moyenne des ressources des communes d'Haïti est de 297 318 Gourdes par an. Cette moyenne est révélatrice du dénuement dans lequel vivent les collectivités territoriales haïtiennes. Ce qui est vrai pour les communes l'est pour les autres.

C'est pour permettre à la décentralisation de devenir une réalité tangible que la loi du 27 août 1996 a été votée. Celle-ci institue " Les contributions au Fond de gestion et de Développement des collectivités territoriales ". Il s'agit de taxes supplémentaires sur les cigarettes, les primes d'assurance, les plaques ou vignettes d'immatriculation de véhicule, les appels téléphoniques internationaux, les bordereaux de douane, les billets d'avion à destination de l'étranger, les salaires à partir de 5 000 gourdes, le revenu net imposable de tout contribuable et les montants gagnés à la loterie ou à tous autres jeux et paris assimilés. Les recettes de ce fonds sont destinées à couvrir les frais de fonctionnement des organes des collectivités. L'article 5 de la loi précise que les salaires du personnel des services administratifs et les indemnités des élus locaux sont couverts en priorité.

Une première percée vient, de ce fait, d'être réalisée en qui concerne les moyens mis à disposition des collectivités.

²⁵. Michèle Oriol (PIREN), *Les Collectivités territoriales entre 1991 et 1993*, L'Imprimeur, Collect. Société et Démocratie, 1993, pp. 57 à 67.

Cette réforme intervient à point nommé, car de nombreuses collectivités étaient quasiment en état de cessation de paiement. Ce fut le cas de la Municipalité de Port au Prince en septembre 1996, comme le révèle le journal *Le Nouvelliste* du 25 septembre 1996. On peut y lire sous le titre “Pagaille ce midi devant le palais des ministères” : les abords du ministère de l’intérieur avaient l’aspect d’un camp retranché, ce mardi, aux environs de midi, où quelques centaines de manifestants, des employés de la Mairie de la capitale ont fermé à double tour les portes du dit ministère.

Un manifestant a confié au “Nouvelliste” que la manifestation a lieu à l’instigation du Maire Emmanuel Charlemagne qui entend protester contre le non-paiement de plusieurs mois d’arriérés de salaire. En effet, des véhicules de la mairie convoyaient plusieurs individus tout au cours de la manifestation ²⁶.

Cette fronde traduit bien le malaise qui habite les collectivités locales depuis la mise en œuvre de la Constitution.

Considérées comme l’un des maillons essentiels du nouvel ordre constitutionnel et politique, elles n’ont pas reçu le traitement qu’elles étaient en droit d’attendre. Les textes d’application tardent à sortir et les moyens humains et matériels sont loin de pouvoir satisfaire les énormes besoins qui naissent quotidiennement à l’échelon local. De surcroît, les élections qui devaient consacrer l’option démocratique et assurer l’émergence d’une nouvelle classe politique locale n’ont pas toujours été organisées pour la formation des Assemblées.

Les enjeux de la décentralisation

Dans une interview accordée à la Revue ACP-Union Européenne “Le Courrier” de janvier - février 1997, le Président de la république, René Préval déclarait : “La Constitution a réduit les pouvoirs du président et la décentralisation devient une réalité. Malgré tout, les

²⁶. Evens Dubois, “Pagaille ce midi devant le palais des ministères”, *Le Nouvelliste* du 25 septembre 1996, Port-au-Prince.

gens ne sont pas très motivés pour les élections régionales. Nous sommes dans une période de transition”²⁷. Ces propos se veulent en même temps réalistes et optimistes. Le président en réaffirmant les objectifs de la constitution consacre les deux orientations fondamentales que sont la réduction des pouvoirs présidentiels et la décentralisation. Sans qu’il le dise clairement, il y a comme une corrélation entre les deux phénomènes. Cela conforte encore l’idée selon laquelle le renouveau démocratique de l’État passe par la décentralisation. Mais d’un autre côté, il exprime les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des réformes. A l’entendre, celles-ci viendraient principalement d’une certaine démobilisation de la population qui finalement ne serait pas très attentive aux efforts réalisés pour renforcer l’autonomie locale. Cette appréciation ne justifie pas le retard pris dans ce domaine. Tout au plus explique-t-elle les réticences quand ce ne sont pas les scepticismes.

Pourtant quelques mesures sont prises comme celles présentées par le Président de la République au cours de la même interview. Il déclare : “ Dans la loi de réforme économique, nous avons aménagé des espaces pour la redistribution des bénéfices des entreprises aux CASEC, nous parlons là des gens qui appartiennent à la plus petite entité territoriale ”²⁸. Il ne fait pas de doute à la lecture de ces lignes que la volonté présidentielle est de contribuer au renforcement des structures locales de pouvoir en leur conférant des moyens nouveaux dans le cadre d’une logique redistributive.

Cette volonté s’est manifestée aussi ces derniers temps par l’accélération de la production législative en ce qui concerne la décentralisation. En plus des deux textes que nous avons mentionnés sur les sections communales et sur les contributions au fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales, il est important de noter l’existence d’un *Projet de Loi Cadre définissant les grands principes et les grandes orientations des collectivités*

²⁷. Interview de Hegel Goutier, “ Rencontre avec René Préval – Président de la dernière chance”, *Le Courrier ACP Union Européenne* n° 161 de janvier - février 1997, p. 42.

²⁸. *Ibid.*, p. 41.

territoriales haïtiennes. Ce projet a été voté par le Sénat le 11 juillet 1996, mais n'a pu jusqu'à ce jour recevoir l'approbation des députés.

Il affirme que toutes les collectivités disposent de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Il précise la vocation de chacune des collectivités.

La Section Communale est "le cadre de regroupement, de mobilisation et de participation de sa population".

La Commune "gère les services collectifs de proximité".

Le Département "concourt à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du Territoire et de développement économique, social et culturel".

En termes de compétence générale, selon ce projet, les collectivités territoriales participent à la mise en place du Conseil Electoral Permanent. Elles désignent les juges des tribunaux de Paix, des tribunaux civils et des cours d'Appel. Elles disposent de compétences en matière de gestion et en matière de planification.

S'agissant des contrôles, ceux-ci revêtent la forme de la tutelle et portent aussi bien sur la légalité que sur l'opportunité dans ce texte non encore adopté.

Il reflète la philosophie de l'État en matière de décentralisation. Celle-ci, tout en accordant des compétences aux collectivités, n'en reste pas moins préoccupée par le souci de maintenir la cohésion nationale.

Dans un article intitulé "La révolte des mairies ou le mythe de l'autonomie communale" paru dans *Le Nouvelliste*, l'auteur constate que "Les collectivités territoriales, plus précisément les communes, démembrements territoriaux de l'Etat, agissant séparément ou en "association" expriment également leurs revendications à l'égard de l'Etat. Elles réclament le paiement de plusieurs mois de traitement qu'elles prétendent être dus, alors qu'elles sont autonomes"²⁹.

²⁹. Monferrier Dorval, "La révolte des mairies ou le mythe de l'autonomie communale", *Le Nouvelliste* du 18 septembre 1997.

L'auteur ne manque pas de s'interroger sur la réalité de l'autonomie des Communes. Il affirme à ce propos qu'“Elles sont en fait des services “déconcentrés” du ministère de l'intérieur qui semblent se satisfaire de cette situation anachronique... Dans cette perspective, la transformation du ministère de l'Intérieur en ministère des Collectivités territoriales et de la décentralisation se révélerait nécessaire. Il est donc évident que l'enjeu majeur de cette fin de siècle pour notre pays est la décentralisation territoriale qu'il faudra accoupler à la réforme de l'Etat ”³⁰.

C'est dans le même sens qu'ira l'auteur d'un article intitulé : “La décentralisation administrative, une nécessité démocratique dans un univers problématique” dans *Le Nouvelliste* du 21 janvier 1997³¹.

Cette multiplication d'incidents et le débat qui se développe dans la presse sont les signes d'un profond malaise qui affecte les collectivités mais aussi le pouvoir central dans la mesure où il a fait de la décentralisation l'un des axes de sa politique de refondation de l'État et que la tradition pèse encore de tout son poids sur les relations entre le centre et la périphérie. Nous touchons là le premier enjeu de la décentralisation. Il convient de savoir si le pari tenté par les constituants est réalisable compte tenu des conditions économiques et eu égard au mode particulier de socialisation politique.

Au-delà de ce questionnement, se trouve posée la question des limites de l'actuelle constitution ou plus exactement de son adaptation aux réalités. Dans un rapport intitulé *L'Utopie Territoriale*, Michèle Oriol porte un jugement sans appel sur l'existant en écrivant : “or, les collectivités traditionnelles (communes, arrondissements, département) et les nouvelles (sections communales) ont été incapables de résoudre les problèmes auxquels fait face la population à cause de leurs ressources financières limitées, de leur inaptitude à fournir les services que les habitants des collectivités territoriales doivent recevoir, de leur incapacité à exister. Dans un tel désert de ressources, la participation

³⁰. *Ibid.*

³¹. James Boyard, “La décentralisation administrative, une nécessité démocratique dans un univers problématique”, *Le Nouvelliste* du 21 janvier 1997, Port-au-Prince.

devient alors futile. Pis, elle contribue à alimenter de mesquines querelles pour un pouvoir politique vidé de tout sens.

Il faut donc reposer les questions fondamentales et redéfinir nos objectifs »³².

L'auteur va jusqu'à proposer une révision de la constitution qui simplifierait l'organisation administrative en limitant l'administration territoriale à deux collectivités (La Commune et l'Arrondissement) et s'inspirerait davantage de la centralisation afin de consolider l'État et créer une véritable tradition administrative. Cette option se justifie par la fragilité intrinsèque de l'État et par l'échec des stratégies fondées sur l'Etat minimal dans les pays du tiers-monde, d'inspiration libérale, mais en contradiction avec les réalités.

La décentralisation est alors à classer dans la catégorie des utopies.

A l'opposé de ce point de vue figure celui de Gérard Barthélemy membre du GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologique). Il écrit dans le *Programme de Coopération Décentralisée en Haïti* : " Dans ces conditions il ne s'agit donc pas d'imaginer une quelconque stratégie contre un Etat efficace mais hypertrophié, en démembrant ses privilèges et ses fonctions, mais plutôt de légitimer enfin l'émergence d'un Etat moderne à partir du consensus actif de ses citoyens. Le but de la décentralisation comprise dans ce sens c'est de construire enfin, l'Etat. Aujourd'hui, c'est en s'appuyant sur la Société Civile prise comme principal acteur et comme partenaire indissociable des autres structures, gouvernementales et non gouvernementales que l'on pourra le mieux répondre au besoin politique fondamental du pays"³³.

Cette démarche répond au souci du millier d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui déploient leurs activités en Haïti depuis 1986. Les nombreux projets qu'elles ont élaborés nécessitent un cadre

³². Michèle Oriol (PIRED), *L'utopie territoriale*, Rapport sur les collectivités territoriales et la décentralisation, 1995, p. 13.

³³. Gérard Barthélemy (GRET), *Programme de Coopération décentralisée en Haïti - Propositions de mise en œuvre*, Port-au-Prince, 1996, p. 2.

approprié pour leur réalisation. Gérard Barthélemy va plus loin encore en donnant à la décentralisation une fonction fondatrice lorsqu'il écrit : "Précisons enfin que si la question se pose actuellement, avec tant d'acuité, ce n'est pas tant par réaction au dernier avatar brutal d'un Etat militaire que comme l'aboutissement de l'évolution lente de la société au cours de ces dernières années, qui a permis l'émergence, en milieu rural et urbain, de nombreuses microstructures politiques, religieuses, ou de développement. Ce premier stade de "floculation" au sein du milieu social dispersé a suscité un dynamisme et un espoir qu'il faut à présent tenter d'accompagner et de structurer sans chercher, surtout, à l'endiguer ou à le coiffer"³⁴. La logique défendue ici est celle du développement local entendu comme la mobilisation à l'échelon le plus pertinent des énergies autour de projets mettant en valeur les potentialités du territoire considéré. En est-on vraiment là en Haïti aujourd'hui ? Il semble difficile, en effet, de dégager des priorités absolues dans un pays où tout reste à faire.

Pendant longtemps, l'attention a été captée par les discussions institutionnelles sur l'application de la constitution et le bon usage de la démocratie. Il semble aujourd'hui que d'autres préoccupations se fassent jour. Elles concernent en tout premier lieu le développement économique et la meilleure utilisation de l'aide des bailleurs de fonds et des ONG.

On en revient au débat classique dans les pays du tiers-monde sur les conditions d'érection de l'État et de consolidation de l'unité nationale sans infraction anti-démocratique.

Le parti-pris haïtien se veut en même temps une réponse à la mal formation de l'État ou encore à *l'État faible* au sens où l'entendait André Corten³⁵ et une "assurance tout risque démocratique" contre les

³⁴. *Ibid.*

³⁵. André Corten, *L'Etat faible – Haïti et République dominicaine*, Edit. CIDIHCA, 1989. Il définit de la sorte cet Etat : "L'Etat faible se caractérise par de continuelles tentatives de marquer des différenciations. Ces différenciations ne trouvant pas de fondement dans des rapports économiques de division du travail, ne les trouvant pas non plus au niveau de l'organisation politique, se donnent des succédanés. L'un d'eux est la discrimination", (p. 225).

dérives du pouvoir personnel. C'est ce compromis que poursuit la stratégie d'édification par décentralisation.

Maintenant que l'enthousiasme et les rêves se meurent, les contraintes et les réalités se font entendre.

Résumé

L'histoire d'Haïti est traversée par la question récurrente de l'Etat. Celle-ci s'est toujours résumée à la tentative d'adapter un modèle européen aux conditions d'une société caractérisée par la tribalisation de son espace politique. Dans ce pays, la notion d'administration semble étrangère à la culture locale. Dès l'origine, l'Etat a été une affaire privée et n'a jamais répondu aux attentes des populations. A l'inverse des constructions par le haut, Haïti pourrait faire l'expérience d'une construction politique par le bas en associant plus largement les populations locales à l'exercice d'un pouvoir décentralisé. Cette tendance, déjà perceptible dans la nouvelle constitution, pourrait limiter les risques de confiscation du pouvoir par un homme ou un clan.

Mots-clés — — — — —

Administration - Constitution -
Décentralisation – Patrimonialisme.

Abstract

The question of the State is central to the history of Haiti. Such a question boils down throughout the years to the attempt to fit a western institutional model into a societal framework with a tribalised political scene as its main feature. The very notion of a public service seems foreign to the Haitian culture. At its inception, the State has been a private matter and has never met the expectations of the populations. Rather than a political construction going all the way from the top downwards, Haiti could experiment a grass-roots rank-and-file scheme, forging the means for the local populations to have higher political leverage in a decentralized power system. Such a trend, adumbrated by the new Constitution, could limit the risks of having the power hijacked by one man or one clan.

— — — — — **Keys-words**

Constitution – Decentralization –
Patrimonialism - Public service.