

Rapport sur l'état des lieux de la décentralisation en Haïti 1987-2015



Dans le sens des aiguilles d'une montre : le Palais municipal de Delmas, les hôtels de ville de Jacmel, de Port-à-Piment et du Cap-Haïtien
Copyright A. L. Joseph

André Lafontant Joseph

Mars 2018

Ce document est le rapport d'une étude commandée par la Coopération suisse et ne reflète pas nécessairement les positions de l'institution sur les thèmes abordés.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	vii
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	ix
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	i
AVANT-PROPOS.....	vi
PROLÉGOMÈNES À LA DÉCENTRALISATION.....	1
C'est quoi la décentralisation ?	1
Les collectivités territoriales	3
Comment décentraliser ?	4
Décentralisation et mobilisation des ressources locales.....	7
Risques et inconvénients liés à la décentralisation	8
PREMIÈRE PARTIE.....	10
ORIENTATIONS DE BASE ET MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION	10
INTRODUCTION	11
CHAPITRE 1	13
Les fondamentaux de la décentralisation en Haïti.....	13
Les fondements juridiques de la décentralisation	13
Finalités de la décentralisation	14
Autonomie des collectivités territoriales.....	15
Vocation des collectivités territoriales	15
Compétences des collectivités territoriales.....	16
CHAPITRE 2	17
Architecture et organes des collectivités territoriales	17
Les organes des collectivités et leur formation.....	17
Le Conseil interdépartemental.....	19
Les Conseils de développement.....	19
Services administratifs et Services techniques	19
Organigramme de référence d'une administration municipale.....	21
CHAPITRE 3	22
Organisation de la décentralisation	22

CHAPITRE 4	24
Niveaux de déconcentration et organes déconcentrés.....	24
CHAPITRE 5	26
Les grandes étapes de la mise en place de la décentralisation	26
CHAPITRE 6	28
Dysfonctionnement des organes des collectivités.....	28
Les problèmes salariaux.....	28
Le manque de préparation de la majorité des nouveaux élus.....	29
Les pressions pour l'octroi des postes de l'administration locale	30
Les relations entre élus locaux	31
La problématique des assemblées territoriales	33
Les révocations illégales d'élus et leur remplacement par des agents exécutifs.....	33
CHAPITRE 7	35
Les principales interventions des entités non étatiques	35
Renforcement des capacités	36
Stimulation des processus de développement local	37
Amélioration des capacités financières.....	39
Appui à l'administration centrale	40
Dotation en infrastructures et équipements	41
CHAPITRE 8	42
Opportunités et risques.....	42
CHAPITRE 9	46
Expériences récentes dans le Sud-Est	46
Interventions à Jacmel.....	46
Interventions à Cayes-Jacmel.....	48
Interventions à La Vallée de Jacmel	49
DEUXIÈME PARTIE	51
ÉTAT DES LIEUX DES FINANCES LOCALES	51
INTRODUCTION	52
CHAPITRE 1.....	56
QUELQUES CONCEPTS DE BASE EN FINANCES LOCALES	56
Finances locales et fiscalité locale	56

Impôts, taxes et redevances	57
Redevable.....	57
Contribuable.....	57
Personne physique	57
Personne morale	58
Les redevances	58
Transfert.....	59
Subvention	59
Le budget local	60
La comptabilité locale	60
CHAPITRE 2	62
Les Sources de financement des collectivités	62
CHAPITRE 3	64
SITUATION FINANCIÈRE DES CASECS.....	64
Contexte.....	64
LES REVENUS DES CASECS.....	65
Les recettes internes les plus courantes	65
Les autres sources potentielles de recettes.....	67
LES REVENUS EXTERNES DES CASECS	68
Les transferts des communes vers les Casecs	71
LES DÉPENSES DES CASECS	71
CHAPITRE 4	73
SITUATION FINANCIÈRE DES MAIRIES	73
CONTEXTE DE FONCTIONNEMENT DES MAIRIES	73
LES REVENUS DES MAIRIES	75
Les recettes internes.....	77
Les revenus externes des mairies.....	87
BUDGÉTISATION ET GESTION DES DÉPENSES DES COMMUNES.....	88
La comptabilité des mairies	90
Les dépenses des mairies.....	91
La planification financière.....	93
OUTILS DE GESTION FINANCIÈRE	94

MUTUALISATION DES MOYENS FINANCIERS	96
TROISIÈME PARTIE.....	98
DIAGNOSTIC FINANCIER DES MAIRIES DE JACMEL ET DE LA VALLÉE DE JACMEL.....	98
INTRODUCTION	99
PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE JACMEL	101
LES RECETTES DE LA MAIRIE DE JACMEL	102
PRATIQUES ET PROCÉDURES DANS LA GESTION DES RECETTES.....	106
Le droit d'alignement/permis de construire	107
TRANSFERTS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	108
État des revenus publics durant ces deux dernières années	108
ÉTAT DES DÉPENSES	109
LES ORGANES LIÉS À LA GESTION FINANCIÈRE	111
ÉTAT PHYSIQUE DES LIEUX.....	111
INSTANCES IMPLIQUÉES DANS LA GESTION FINANCIÈRE.....	113
MÉTHODES, NORMES ET PROCÉDURES.....	115
1- Au niveau du Service fiscal	116
2- Au niveau de la comptabilité.....	116
DESCRIPTION DES POSTES DU SERVICE FISCAL	118
Points forts et opportunités.....	119
Points faibles et contraintes	119
Recommandations.....	120
LE CAS DE LA VALLÉE DE JACMEL	121
PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE LA VALLÉE DE JACMEL	121
LES REVENUS DE LA MAIRIE DE LA VALLÉE DE JACMEL.....	123
Les recettes internes.....	123
Procédures dans les opérations de recettes	125
Les transferts de l'Administration centrale.....	127
ÉTAT DES DÉPENSES	127
ÉTAT PHYSIQUE DES LIEUX.....	130
L'ORGANISATION FINANCIÈRE DE LA MAIRIE	131
Le Service de la comptabilité.....	131
Le Service fiscal.....	131

Le Service du génie urbain	131
Le contrôle financier	131
MÉTHODES, NORMES ET PROCÉDURES.....	132
1- En fiscalité	132
2- Au niveau de la comptabilité.....	132
DESCRIPTION DES POSTES DES SERVICES FINANCIERS.....	135
Points forts et opportunités.....	135
Points faibles et contraintes	135
Recommandations.....	136
PERSPECTIVES D'INTERVENTION.....	137
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	141
LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPÉ À L'ATELIER DU 7 DÉCEMBRE 2015.....	143
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	145

PRÉFACE

En dépit des hésitations, des conservatismes et parfois des allergies, l'histoire de ce qui constitue l'une des innovations marquantes de la Constitution de 1987, l'histoire de la décentralisation en Haïti, a connu quatre temps forts dont les contenus ne sont pas toujours compatibles entre eux.

À partir de 1996, la 46^e Législature a notamment confirmé le statut de la section communale comme collectivité territoriale et celui de son conseil d'administration dont les attributs ont été explicités. Le Fonds de Gestion et de Développement des Collectivités Territoriales (FGDCT) a été créé et son mode de gestion, fixé. Des élections indirectes, en leur ensemble, ont été organisées. Par ailleurs, presque en même temps, dans le cadre d'un projet global, *Gouvernance et décentralisation*, la Commission Nationale à la Réforme Administrative (CNRA) avait initié un processus de consultations et de réflexions qui a abouti en 2002 à la publication du document intitulé *Vers une politique nationale de décentralisation*. Les propositions alors présentées n'ont pas encore reçu toute l'attention méritée.

De 2004 à 2006, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT) a suscité une véritable mobilisation autour de la problématique de la décentralisation, engageant des experts, maintenant un contact soutenu avec le terrain, définissant des stratégies de formation des élus territoriaux... De cette implication forte sont nés les Décrets de 2006 relatifs à la décentralisation. Si leur accueil a été mitigé dans les avenues du Gouvernement qui a succédé, l'auteur de ces lignes s'est, depuis, rapproché de maintes dispositions de ce cadre légal. Et enfin, de 2008 à 2011, au-delà des nombreuses initiatives prises par le MICT sous l'impulsion du Chef de l'État, il convient de souligner l'habitude, progressivement stabilisée, du pouvoir central de l'époque de rechercher le consensus avec les collectivités territoriales, de respecter leur autonomie et d'obtenir leur implication progressive dans la gestion du FGDCT.

On doit saluer l'initiative de dresser un *état des lieux de la décentralisation* et des traces éventuellement laissées par ces temps forts. Les experts, les praticiens et les militants de la décentralisation liront avec grand plaisir cet ouvrage d'André Lafontant Joseph qui, en plus du cadrage théorique, rappelle les défis de cette décentralisation. On perçoit, à chaque ligne du texte, non seulement la maîtrise intellectuelle de la problématique, mais aussi la très grande familiarité de l'auteur avec les questions traitées et, en définitive, avec le vécu quotidien de l'acteur territorial. Qu'il s'agisse des dysfonctionnements des organes des Collectivités Territoriales, de la faiblesse des revenus publics d'une Mairie comme celle Jacmel (15 000 000 gourdes en moyenne jusqu'en 2015), et là on parle des recettes propres tout comme des transferts et subventions en provenance du pouvoir central, qu'il s'agisse aussi de la situation financière du CASEC au revenu moins que symbolique, le bilan présenté par André Lafontant Joseph nous invite à une réflexion en profondeur.

Le moment est peut-être venu de recommencer par le commencement, en donnant suite à la démarche initiée par la CNRA : une politique nationale de décentralisation doit précéder la définition du cadre légal

de la décentralisation. Les sujets qui devraient faire débat sont nombreux, mais à partir de l'ouvrage d'André Lafontant Joseph, on peut en retenir trois.

La relation entre le pouvoir central et les organes notamment exécutifs des collectivités territoriales. Il y a sans doute un équilibre à sauvegarder entre, d'une part, les fonctions de coordination et de contrôle exercées par le pouvoir central et ses représentants et, d'autre part, l'autonomie de plus en plus menacée, de plus en plus déconstruite, des collectivités territoriales. Mais un recours intempestif à la notion de tutelle (et à sa pratique) peut n'être qu'une solution de facilité; on l'a sans doute mieux compris ces dernières années. Il n'est pas sans intérêt de signaler, par ailleurs, l'absence de pareille notion (en sa matérialité verbale) dans le chapitre de la Constitution réservé à la décentralisation et à la relation entre la délégation et les collectivités territoriales.

La problématique du financement de la décentralisation. Il est urgent, notamment à travers une mobilisation fiscale volontariste et transparente et une augmentation des transferts et subventions de l'État, d'améliorer le niveau des revenus publics des collectivités territoriales. Mais l'on sait aussi que ces revenus publics resteront nettement insuffisants. On n'a pas encore exploré la possibilité pour ces collectivités territoriales de contribuer sur leurs territoires à la création de richesses, autrement dit à une véritable refondation économique.

La section communale comme collectivité territoriale. La coexistence de deux conseils d'administration autonomes sur le territoire d'une même commune, le sentiment d'abandon que connaissent les habitants, courageux ou impuissants survivants, de la plupart des sections communales et la nécessité coextensive d'un réel pouvoir local, municipal, capable de coordonner le lancement de quelques grands chantiers de rénovation de ces territoires, tout cela peut plaider en faveur du relèvement du statut du CASEC, moyennant, dans certains cas, un regroupement de sections communales.

Le Rapport sur l'état des lieux de la décentralisation en Haïti alimentera sans doute la réflexion sur la décentralisation. L'auteur de l'ouvrage ainsi que son commanditaire permettent de faire le point sur une problématique capitale pour l'avenir du pays. Grâce leur soient rendues.

Paul-Antoine Bien-Aimé

Mars 2018

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AD	Assemblée départementale
AECID	Agence espagnole de la coopération internationale pour le développement
AM	Assemblée municipale
Asec	Assemblée de section communale
ATL	Agence technique locale
BNC	Banque nationale de crédit
CAPEV	Caisse populaire petite épargne de La Vallée
Casec	Conseil d'administration de la section communale
CEP	Conseil électoral provisoire (ou permanent)
CFGDCT	Contributions au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales
CFPB	Contribution foncière des propriétés bâties
CFT	Contrôleur financier territorial
CID	Conseil interdépartemental
CIVITAX	Logiciel d'administration de rôle fiscal et d'aide à la budgétisation communale
CMRP	Communauté municipale de la région des Palmes
CP	Comptable-payeur
CRC	Centre de ressources communautaires
CROSE	Coordination régionale des organisations du Sud-Est
CSCCA	Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif
DATIP	Direction administrative et technique de l'intercommunalité des Palmes
DCT	Direction des collectivités territoriales
DG	Directeur général
DGI	Direction générale des impôts
FGDCT	Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales
GRIDE	Groupe de recherche et d'interventions en développement et en éducation

IDA	Firme canadienne ayant travaillé dans la confection du plan d'urbanisme de Cayes-Jacmel
IDECO	Firme haïtienne travaillant dans la mise à jour du plan d'urbanisme de Cayes-Jacmel
IFOS	Institut de formation Sud
Lokal	Limyè ak òganizasyon pou kolektivite yo ale lwen
Lokal+	Limyè ak òganizasyon pou kolektivite yo ale lwen (2 ^e phase)
MARP	Méthodes accélérées de recherches participatives
MC	Ministère de la Communication
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales
Minustah	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération externe
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et Communications
OCB	Organisation communautaire de base
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ONU)
OIM	Organisation internationale pour la migration
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PADF	Pan American Development Foundation
PCD	Plan communal de développement
PCM	Programme de coopération municipale
PDC	Plan de développement communal
PDL	Plan de développement local
PDLH	Programme de développement local en Haïti
PGLNE	Programme de gouvernance locale dans le Nord-Est
PINNE	Programme d'intervention dans le Nord et le Nord-Est
PISUD	Programme d'intervention dans le Sud
SCL	Société civile locale
USAID	United States Agency for International Development

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

État des lieux de la décentralisation

En Haïti, pour le grand public, décentraliser veut dire désengorger le grand Port-au-Prince et redistribuer les services largement insuffisants et souvent de qualité douteuse qui s'y trouvent, vers les autres régions du pays. Ainsi, la décentralisation est-elle vue à la fois comme l'antidote de l'exclusion des gens du « pays en dehors » et un moyen de freiner ou d'inverser la migration vers la mégalopole qui s'est développée autour de Port-au-Prince.

Le concept de décentralisation est introduit dans la législation haïtienne par le préambule de la Constitution de 1987. Deux textes juridiques majeurs viendront par la suite respectivement définir ses orientations de base et garantir les conditions matérielles minimales nécessaires à sa réalisation. Il s'agit (i) du décret définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales et (ii) de la loi du 20 août 1996 sur les contributions au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (CFGDCT).

La finalité de la décentralisation telle que définie dans le décret cadre de 2006 peut se résumer ainsi :

- fourniture adéquate des services de base à la population ;
- développement local ;
- démocratie locale.

L'autonomie des collectivités territoriales s'exerce dans la gestion de leurs affaires propres, c'est-à-dire dans la mise en œuvre des compétences que la loi leur attribue, en dehors de toute tutelle administrative. Le terme compétence est pris beaucoup plus dans le sens de « responsabilité » ou d'« attribution » ou que dans celui de « capacité » d'effectuer une action.

Les collectivités territoriales sont le **département**, la **commune** et la **section communale**. Le territoire d'Haïti est actuellement divisé en dix (10) départements, cent quarante-quatre (144) communes et cinq cent soixante-cinq (565) sections communales. Trente ans après sa création, la collectivité départementale n'a jamais été mise en place.

On peut classer en trois catégories distinctes l'ensemble des compétences attribuées aux collectivités territoriales par le décret cadre de 2006 : les compétences techniques, les compétences financières et les compétences politiques.

Selon le décret de 2006, l'organisation d'une collectivité territoriale repose sur son **Conseil** (d'administration) assisté de ses services administratifs et techniques, son **Assemblée** et son **Conseil de développement** (article 27 du décret cadre). Les Conseils sont les organes exécutifs des collectivités ; les Assemblées, des organes de délibération et de contrôle, tandis que les Conseils de développement sont des instances participatives consultatives assurant l'implication des acteurs locaux dans le développement de leurs communautés.

L'administration centrale se déployant sur le même territoire que les collectivités territoriales, se donne des subdivisions administratives où se déploient ses instances déconcentrées. Certaines de ces subdivisions administratives correspondent avec les territoires de certaines collectivités locales.

Tel est le cas du département, de la commune et de la section communale. D'autres subdivisions sont spécifiques à l'administration centrale : région, arrondissement, district, etc.

Il faut donc retenir que les collectivités territoriales ne sont pas les seuls acteurs ayant qualité pour agir sur le territoire des collectivités territoriales et qui de fait interviennent mais que l'administration centrale, en particulier, doit y exercer ses propres responsabilités, responsabilités qui dérivent soit du pouvoir régalien de l'État, soit des attributions mises à sa charge par la Constitution et les lois (les compétences légales), soit des choix politiques des dirigeants de l'Exécutif. La décentralisation ne peut pas servir de prétexte pour que l'administration centrale communément appelée « l'État » soit absente des territoires locaux et mette tout le fardeau des prestations publiques sur le dos des élus locaux.

Les grandes étapes de la mise en place de la décentralisation en Haïti sont :

- le vote de la Constitution de 1987 ;
- le vote de la loi du 4 avril 1996 sur l'organisation et le fonctionnement des sections communales ;
- la réalisation des premières élections des Casecs et des Asecs, en 1996-1997 ;
- la création de la FENAMH en 1998 ;
- l'adoption de la Charte des collectivités territoriales en 2006.

Les principales interventions des entités non étatiques menées ou commanditées durant ces vingt dernières années par les principales agences de coopération bilatérales ou multilatérales peuvent être classées de manière non exhaustive dans cinq domaines :

1. le renforcement des capacités administratives et techniques locales par la formation et l'accompagnement (coaching) ;
2. la stimulation plus ou moins réussie de processus de développement local à travers l'élaboration de plans stratégiques participatifs appelés plans de développement communal (PDC) ou plans communaux de développement (PCD) ;
3. l'amélioration des capacités financières des collectivités territoriales ;
4. des dotations en infrastructures et équipements ;
5. l'appui au MICT et au MPCE dans leurs missions vis-à-vis des collectivités territoriales.

État des lieux des finances locales

L'argent est le nerf de la guerre. L'état des lieux des finances locales est un indicateur significatif de la santé des collectivités territoriales et de l'avancement de la décentralisation.

L'article 217 de la Constitution de 1987 amendée stipule que « Les finances de la République comportent deux composantes : les finances nationales et les finances locales ». En d'autres termes, les collectivités territoriales haïtiennes sont dûment habilitées à :

- administrer leurs revenus ;
- gérer leurs dépenses ;
- élaborer et exécuter leurs propres budgets ;
- mettre en place un système de comptabilité publique communale ;
- passer des marchés d'adjudication de contrats ;
- élaborer leurs politiques financières.

Les recettes internes des conseils d'administration des sections communales (CASEC) sont en général très faibles et ne sont pas comptabilisées. Dans certains cas, elles sont intégralement partagées entre les coordonnateurs de Casec.

Entre les années 2011-2012 et 2012-2013, les transferts et subventions du MICT vers les sections communales ont baissé de 186 millions de gourdes par an (\pm US \$3,5 millions), passant de 382,93 millions à 196,5 millions de gourdes, soit une diminution de plus de 50 %. Les Casecs ne reçoivent plus une subvention annuelle de 300.000 HTG (un peu plus de \$ 8.000 US) qui finançait la réalisation de projets de développement. Alors que les recettes collectées au bénéfice des collectivités territoriales et déposées dans le FGDC sont, d'après nos calculs, de plus de 3 milliards de gourdes. Après les élections de 2016, les transferts réguliers ont nominalelement augmenté mais connaissent des retards de 5 à 6 mois.

Contrairement aux prescrits du décret du 14 juin 2006 sur le cadre de la décentralisation en son article 142 alinéa 1, aucune mairie n'a pu jusqu'à présent transférer aux Casecs les 25 % des montants d'impôt locatif (CFPB) collectés sur leurs territoires.

Les recettes des Casecs sont collectées en cash. Les transferts mensuels du MICT se font directement sur leurs comptes bancaires tandis que les subventions liées à l'exécution des projets de développement se font par chèque. Aucune procédure comptable n'est suivie et aucune documentation n'existe sur ces opérations d'encaissement, à part les rapports financiers relatifs à l'exécution des projets dont la remise au MICT est une condition sine qua non pour obtenir d'autres financements.

Les dépenses des Casec durant ces trois dernières années sont consacrées à 100 % au fonctionnement. Ces dépenses de fonctionnement sont elles-mêmes constituées à plus de 82,7 % par les salaires. Notons que les émoluments des coordonnateurs de Casec sont en dessous du salaire minimum. Depuis deux années, il n'y a plus de dépenses d'investissements locaux dans les sections communales, car la subvention annuelle de 300.000 HTG qu'accordait le MICT à cet effet, a été suspendue. Les Casecs n'ont pas de budget, ne suivent pas les règles de la comptabilité publique et ne soumettent pas les contrats qu'ils passent à l'approbation de la Commission de passation des marchés publics. Bien que plusieurs sections communales disposent de plans de développement, l'insuffisance chronique des ressources financières est telle que la question de la planification financière ne se pose pas.

Les revenus propres des mairies proviennent en grande partie de deux taxes communales : la CFPB et la patente. À part la CFPB et la patente collectées par la DGI, certaines des autres recettes sont comptabilisées, d'autres ne le sont pas dans la plupart des mairies. Les recettes internes comptabilisées totalisent près d'un milliard et demi de gourdes annuellement¹, d'après nos estimations. Ces recettes varient entre 350 millions de gourdes, pour de grandes mairies comme Delmas, à quelques milliers de gourdes pour les petites mairies comme La Vallée.

En 2012-2016, les transferts réguliers du MICT pour le fonctionnement des mairies ont totalisé 565,32 millions de gourdes, soit 18.80 % des entrées du FGDC (estimées à 3 milliards de gourdes). À partir de 2017, elles ont légèrement augmenté sous la pression des organisations de la société civile réunies dans une plateforme de plaidoyer animée par le GRIDE et grâce aux interventions de la Fé-

¹ Les mairies de la zone métropolitaine à elles seules plus celle du Cap totalisent 1 milliard de gourdes.

dération nationale des Maires d'Haïti (FENAMH). Notons que les grandes mairies de la conurbation de Port-au-Prince n'en bénéficient pas. Une subvention annuelle de 900.000 HTG tirée du FGDCT était accordée par le MICT aux mairies entre 2007-08 et 2010-11 pour le financement de projets dits de développement. Après les élections de 2016-2017, les subventions au développement n'ont pas repris de manière systématique et nullement vers les projets éducatifs et sanitaires, comme le veut la loi. Quelques mairies ont pu obtenir du financement pour leurs projets mais cela s'est fait de manière arbitraire et en dehors de tout principe d'équité.

Nous avons observé quatre modalités d'encaissement des revenus des mairies :

1. les transferts directs des montants sur les comptes des mairies ;
2. les paiements des créances des mairies à la DGI pour transfert sur les comptes des mairies ;
3. les paiements en chèque ou en cash sur les comptes des mairies à la BNC ;
4. les paiements directs de montants en espèces (cash) effectués directement dans les mairies.

Nous avons noté que les montants payés directement dans les mairies sont rarement comptabilisés et qu'il est impossible de retracer leur utilisation.

On peut présumer que la quasi-totalité des dépenses de la grande majorité des mairies est absorbée par les salaires. Néanmoins, tous les salaires ne vont pas au personnel administratif. Certains émoluments sont payés à des fonctionnaires fournissant des services en régie, notamment les enseignants des écoles communales, les ouvriers de la voirie, etc. Ce sont donc des dépenses d'opération. Des investigations plus poussées² sont nécessaires pour trouver et analyser les dépenses réelles des mairies. Les prévisions de dépenses figurant dans les budgets et auxquelles on fait souvent référence correspondent rarement à la réalité, sinon jamais.

Le système comptable des mairies repose sur l'utilisation d'un plan comptable, de procédures d'encaissement et de décaissement, de procédures de gestion des immobilisations, de procédures d'enregistrement des informations comptables et de la préparation de rapports financiers tels que prescrits dans le « Manuel simplifié de gestion financière des mairies » publié et vulgarisé par le MICT, en septembre 2008.

Les mairies produisent depuis 2009-2010 des arrêtés budgétaires plus ou moins corrects dans la forme mais dont les données ne correspondent pas à la réalité. De plus, ces budgets n'ont point de valeur juridique et ne peuvent s'imposer aux tiers, car les arrêtés communaux qui les accompagnent ne sont jamais promulgués et publiés. Les conseils qui mettraient en place des processus participatifs d'élaboration de leur budget pourraient augmenter l'implication des citoyens dans l'implémentation des politiques publiques et améliorer leur disposition à payer leurs impôts communaux.

Les normes comptables sont en général plus ou moins respectées pour les dépenses liées aux revenus comptabilisés. Par contre, certains revenus ne sont pas comptabilisés et il en est de même des dépenses qui leur sont liées. Souvent, les mairies ne sont pas informées des procédures autour de la signature des contrats de prestation de services ou d'acquisition de biens ou de services.

Beaucoup de mairies ont des plans communaux de développement (PCD) mais ces documents en général ne sont pas opérationnels et aucun ne dispose d'une planification financière liée à une mobilisation de leurs ressources propres en vue d'assurer la mise en œuvre effective de ces plans. Les

² Telles que celles que nous avons conduites à Jacmel et à La Vallée de Jacmel.

potentialités financières locales mobilisables, tant publiques que privées ou communautaires, sont largement ignorées dans ces documents. D'autres faiblesses ont aussi été identifiées.

Au niveau des sections communales, toute l'administration repose sur les épaules du secrétaire exécutif du Casec qui assure sa gestion financière. Au niveau communal, les opérations financières sont en général assurées par les services de fiscalité, les services de comptabilité, les services de génie municipal (pour le permis de construire), sous la supervision de la Direction générale. En général, ces instances sont peu structurées et sous-équipées. Dans la plupart des cas, le personnel est insuffisant, manque de formation et est mal payé.

Les principales recommandations de l'étude

- Aider les Casecs et les mairies à mutualiser les moyens techniques et le personnel qualifié dont ils peuvent disposer pour, entre autres, élargir leur assiette fiscale, mieux administrer leurs recettes internes, gérer les problèmes environnementaux, fournir les services essentiels tels que l'eau potable, etc. ;
- Aider les collectivités à associer la société civile locale à l'élaboration des budgets et des plans communaux de développement (PCD), à publier et à divulguer ces documents, afin d'améliorer la transparence et augmenter la disposition des contribuables à payer les charges fiscales locales ;
- Aider les mairies à élaborer des PCD répondant à une approche plus réaliste et une méthodologie plus rigoureuse, notamment en y intégrant un volet de promotion des activités productives (objectif de croissance économique) ;
- Aider les mairies à adopter des systèmes de financement des services publics communaux par des redevances notamment, l'eau et l'électricité ;
- Sensibiliser les acteurs sur la nécessité d'une prise en charge de ses responsabilités propres dans les communes et les sections communales par l'administration centrale, en d'autres termes, le gouvernement.

AVANT-PROPOS

L'objectif premier de ce rapport était de fournir à l'équipe opérationnelle du Bureau de coopération de l'Ambassade de Suisse une information/compréhension de base sur les fondamentaux de la problématique de la décentralisation en Haïti, à travers les cinq grands thèmes suivants :

1. les grandes orientations constitutionnelles, légales et réglementaires de la décentralisation en Haïti, notamment sa finalité, l'autonomie des collectivités, leur vocation, leurs compétences, leur financement, leur architecture ainsi que leurs organes constitutifs ;
2. les principales étapes de la mise en place des collectivités territoriales, les avancées, les difficultés rencontrées ;
3. les grands axes des interventions et programmes des principaux bailleurs en matière de décentralisation ou dans les domaines connexes ainsi que les résultats obtenus ;
4. les expériences actuelles et récentes de renforcement du processus de décentralisation et de la gouvernance locale dans le département géographique du Sud-Est, et plus particulièrement dans l'arrondissement de Jacmel ;
5. l'état des lieux des finances locales.

Afin de réaliser ce mandat, nous avons utilisé les outils méthodologiques suivants :

1. revue documentaire sélective de la législation, des rapports d'études sur la décentralisation et le développement local, les documents de politiques publiques locales ;
2. revue documentaire sélective des textes juridiques traitant des aspects de l'organisation des collectivités territoriales et de la problématique de leur mise en place, de 1997 à nos jours ;
3. entrevues semi-guidées avec des acteurs impliqués, notamment le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) pour pallier les insuffisances de la documentation, approfondir la question des résultats obtenus et s'informer des orientations actuelles ;
4. visites d'observation dans les mairies et entrevues semi-guidées avec les acteurs locaux ;
5. ateliers de restitution avec les membres de l'équipe de la Coopération suisse et les acteurs locaux.

Il est évident qu'un tel rapport ne présente qu'un panorama sommaire de la situation de la décentralisation et qu'une étude beaucoup plus approfondie serait nécessaire pour cerner toutes les facettes de la problématique du processus en cours, en Haïti.

Le rapport débute avec les prolégomènes à la décentralisation qui précisent le cadre conceptuel de l'étude, et il est divisé en quatre parties :

- La première partie traite des orientations de base, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales ainsi que de l'état d'avancement du processus de décentralisation. Elle se subdivise en huit chapitres.
- La deuxième partie présente un état des lieux plus ou moins exhaustif des finances des collectivités territoriales, des concepts de base à l'analyse des différentes composantes des finances des Casecs et des mairies. Elle se subdivise en trois chapitres.

- La troisième partie est le diagnostic des structures et des pratiques financières en cours dans les mairies de Jacmel et de La Vallée de Jacmel.
- Le rapport se termine par les observations et recommandations issues d'un atelier participatif réalisé avec des agents exécutifs intérimaires sortants, des membres de la société civile locale et des candidats qui, dans les quatre communes de l'arrondissement de Jacmel, sont arrivés en première position dans les résultats des élections municipales du 24 octobre 2015.

Mars 2018

PROLÉGOMÈNES À LA DÉCENTRALISATION

C'est quoi la décentralisation ?



Bureau du conseil d'administration de section communale de Cap-Rouge, commune de Cayes-Jacmel, département du Sud-Est

Au sens strict (et dans la tradition française), le concept de décentralisation réfère à un processus de transfert de compétences et de moyens, de l'administration centrale vers les collectivités territoriales. Au sens large (notamment dans la littérature anglo-saxonne), le concept de décentralisation va au-delà des rapports entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, pour englober toute forme de partage ou de transfert de responsabilités de l'administration centrale en son sein ou vers d'autres entités. Suivant que ces entités soient des *instances au sein même de l'administration centrale*, on parle de **déconcentration** ou de **décentralisation administrative** ; s'il s'agit d'*entreprises autonomes, d'organismes publics spécialisés semi autonomes* on parlera de **décentralisation technique** ou de **délégation** ; dans le cas des *collectivités territoriales*, on emploiera le terme spécifique de **dévolution**, de **décentralisation territoriale** ou de **décentralisation** tout court (*stricto sensu*). Même la **privatisation** est considérée comme une forme de décentralisation, dans la mesure où il s'agit d'un transfert de responsabilités de l'administration centrale vers le secteur privé.

Une direction départementale d'un ministère est un organe déconcentré, car il fait partie du ministère et ne détient de pouvoir que sur les champs que lui délègue l'appareil central de ce ministère. Les pouvoirs de la direction départementale peuvent être modifiés en fonction de la politique du titulaire du portefeuille ou par simple mémorandum du ministre ou du directeur général. Ce n'est pas le cas pour une mairie qui est une instance décentralisée dont les pouvoirs découlent de compétences clairement définies par la loi. Un ministre ne peut édicter sa politique à un conseil communal dans le champ de ses responsabilités reconnues par la loi.

Le cas de la décentralisation technique est plus spécifique, il s'agit d'un transfert de responsabilités effectué vers un organisme en fonction de la technicité de sa responsabilité, technicité qui lui donne le pouvoir de décision sans appel dans son champ d'action. C'est le cas pour la Direction générale des impôts (DGI) par rapport au ministère de l'Économie et des Finances. La DGI se spécialise dans la fiscalité et a une autorité technique presque absolue en la matière. Elle doit appliquer la politique fiscale de l'administration centrale mais aucune autorité ne peut, en principe, lui dicter ses méthodes. La loi fiscale est sa seule boussole. C'est aussi le cas pour l'Électricité d'Haïti qui est l'autorité technique pour tout ce qui concerne la production et la distribution du courant électrique et dont le ministère de tutelle est celui des Travaux publics. Les responsables des organismes déconcentrés ou techniquement décentralisés sont nommés, tandis que ceux des collectivités territoriales sont élus au premier ou au second degré.

La décentralisation n'est ni une doctrine politique ni une idéologie politique, c'est une approche organisationnelle et stratégique qui recherche l'efficience et l'efficacité dans la production et l'entretien des infrastructures publiques ainsi que dans la fourniture de services publics à la population. En d'autres termes, on décentralise pour fournir des services qui sont mieux adaptés aux attentes des bénéficiaires et qui, pour un degré de qualité donné, sont produits au moindre coût. Ceci implique que l'on ne décentralise pas quand les objectifs d'efficience et d'efficacité ne peuvent pas être atteints. En réalité, il y a des services ou des fonctions qui ne se prêtent pas à la décentralisation. Tel est le cas des services et des fonctions qui réclament des dépenses très importantes. On verrait mal que la construction d'une université soit confiée à une mairie ou à un Casec.

D'autres paramètres, en plus du coût de production, conditionnent la facilité ou non de décentraliser un service ou une fonction. L'économiste Rémy Prud'homme considère également le degré de technicité et les externalités. Selon lui, les activités de haute technicité ne se prêtent pas bien à la décentralisation de même que celles qui ont un impact qui s'étend sur un vaste territoire (externalités). L'administration d'un hôpital de haute gamme ne peut être mise sous la responsabilité d'instances municipales, car elle réclame des capacités techniques supérieures à la moyenne. De même, les services de cet hôpital qui vont attirer des malades venant de toutes les communes avoisinantes ne peuvent pas être financés par les taxes des habitants de la commune où il est localisé. Ce serait leur faire payer pour d'autres personnes qui ne participent pas à l'effort fiscal.

On parle même parfois de **décentralisation hybride** en considérant le fait que dans un système, certaines fonctions d'un même service peuvent être décentralisées alors que d'autres restent centralisées. C'est à ce genre d'arrangement que réfère la Constitution haïtienne quand elle prône que l'éducation fondamentale est à la charge de l'État et des collectivités territoriales. Dans la pratique, ce serait le cas si les communes se voyaient confier la responsabilité de la construction et de l'entretien des écoles fondamentales alors que le ministère de l'Éducation continuerait à garder la responsabilité d'autres fonctions telles que le recrutement des enseignants, le contrôle pédagogique, etc.

Quel intérêt y a-t-il à transférer des compétences et des moyens aux collectivités territoriales?

En général, on s'attend à ce que la décentralisation produise une amélioration dans la gestion des affaires publiques locales et dans la prestation des services publics de proximité. L'hypothèse étant que plus les instances qui décident dans ces domaines sont proches de la population, meilleure sera

la fourniture des services et plus grande sera la satisfaction des bénéficiaires. C'est ce qu'on appelle le principe de subsidiarité.

D'autres résultats tout aussi importants sont aussi évoqués :

- la démocratie locale ;
- la stimulation du développement local ;
- une meilleure mobilisation des taxes locales ;
- le renforcement du système national de planification ;
- la réduction des disparités régionales ;
- la réduction des coûts de la gestion centralisée.

En conclusion disons simplement que la décentralisation crée les conditions permettant aux autorités locales d'intervenir efficacement dans la gestion des affaires locales et, de façon plus spécifique, dans la fourniture des services publics et des services au développement, en leur permettant de disposer des pouvoirs, des compétences et des moyens institutionnels, matériels, humains et techniques requis.

Pour le sociologue martiniquais Gilbert Bazabas, la décentralisation ne peut s'imposer comme outil de libération tant humaine que physique que s'il existe une vision minimale partagée du développement, servie par une planification.

Les collectivités territoriales

Le concept de décentralisation au sens strict de dévolution ou décentralisation territoriale est intimement lié à celui de collectivité territoriale.

Selon l'article 10 du décret fixant le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales sont des divisions du territoire dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière dans les limites de leurs compétences. C'est la loi qui détermine leurs champs de compétences et non les collectivités elles-mêmes. Les collectivités territoriales sont donc des personnes morales de droit public distinctes de l'État et bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique, administrative et financière.

L'autonomie des collectivités territoriales est définie en tant que le droit et la capacité effectifs de celles-ci à régler les affaires publiques relevant de leurs compétences, sous réserve des compétences exclusives de l'État. Leurs compétences restent en dehors des pouvoirs régaliens de l'État ; Aussi ne peuvent-elles pas édicter des lois, gérer l'immigration et l'émigration ou entretenir directement des relations internationales.

En ce qui concerne l'autonomie dans l'exercice de leurs compétences, il ne peut s'établir de tutelle ou de dépendance hiérarchique ni entre l'État et les collectivités territoriales ni entre ces dernières elles-mêmes (article 23 du décret fixant le cadre de la décentralisation). L'autonomie n'écartera pas l'exigence d'un contrôle mais celui-ci porte sur la légalité et la régularité des actes mais jamais sur leur opportunité.

Pour terminer, rappelons que le concept de collectivité territoriale suppose la présence d'autorités locales élues au suffrage direct ou indirect, l'existence d'une population et la volonté de cette population de se constituer en communauté.

Comment décentraliser ?

Le *Rapport sur le Développement dans le Monde de 1997* de la Banque Mondiale recommande que la décentralisation soit la recherche pragmatique d'un juste équilibre entre les fonctions des différentes collectivités territoriales³. Rémy Prud'Homme quant à lui demande de tenir compte de trois facteurs : l'externalité, la facilité ou non d'appliquer des frais aux usagers (que nous désignons par le néologisme *tarifiabilité*) et la technicité.

L'externalité réfère aux effets d'un service en dehors du territoire où il est produit. La pollution d'une rivière par une usine engendre des effets négatifs qui vont au-delà de la zone où cet établissement est situé. Plus faible sera cette externalité, plus facile sera la décentralisation du service en question. Cette externalité peut être aussi positive. Un hôpital placé dans une ville va desservir toute la région avoisinante, s'il n'en existe pas d'autres. Dans l'un ou dans l'autre cas, il est recommandé que ce soit la collectivité qui couvre tout le territoire atteint ou desservi qui prenne en charge la gestion et la régulation de l'activité ou du phénomène produisant l'externalité.

La « *tarifiabilité* » se rapporte à l'aisance avec laquelle un service peut être financé par des frais aux usagers, au lieu de taxes. Il est plus facile de faire payer un tarif pour le transport public que pour l'utilisation des égouts. Plus grande sera la « *tarifiabilité* », plus facile sera la possibilité de décentraliser ce service.

La technicité est le degré d'expertise technique requis pour fournir le service. Il est nécessaire de faire appel à plus d'expertise pour le fonctionnement d'une université que pour une école fondamentale. Plus la technicité sera faible, plus grande sera la *décentrabilité*⁴.

Indice de « *décentrabilité* » de certains services publics au niveau local⁵

Services	Externalité	Tarifiabilité	Technicité	Décentrabilité
	Inversement proportionnelle (+forte:1, +faible:5)	Proportionnelle (+faible:1, +forte: 5)	Inversement proportionnelle (+ forte: 1, +faible: 5)	Proportionnelle (+faible:3, +forte: 15)
Autoroute	1	1	2	4
Production électrique	1	5	1	7
Éducation primaire	5	2	3	10
Routes vicinales	2	1	5	8
Aéroport	2	4	1	7
Production d'eau	2	5	2	9

³ L'État dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde, 1997, Banque mondiale, Washington, 1997.

⁴ On the dangers of decentralization, Rémy Prud'Homme, The World Bank, Washington, 1994

⁵ Ibidem, page 28 (notre propre traduction).

Services	Externalité	Tarifiabilité	Technicité	Décentralité
Ports	2	4	3	11
Ramassage d'ordures	5	2	5	12
Distribution électrique	4	5	3	12
Transport urbain	4	4	4	12
Distribution d'eau	4	5	4	13
Nettoyage des rues	5	4	5	14

À la lumière d'une telle approche, on doit admettre que plusieurs facteurs peuvent, même temporairement, rendre difficile voire impossible la décentralisation de certains services, par exemple : le manque d'infrastructures adéquates et la carence d'expérience administrative au niveau local, la rareté de cadres compétents, etc.

Peut-être faut-il dès à présent signaler que même dans les cas de figure cités précédemment, il est possible d'identifier certaines fonctions moins spécialisées des services, susceptibles d'être prises en charge par les autorités locales, selon le concept de décentralisation hybride.

Il faut aussi tenir compte des pertes en terme d'économies d'échelle qui pourraient résulter de la fragmentation excessive de la production ou de la gestion de certains services publics. Ainsi les biens publics purs et les biens supérieurs devraient être produits et alloués au niveau le plus haut possible, de façon à minimiser les coûts de production. On n'imagine pas que l'hôpital spécialisé ou une université soit sur la responsabilité d'une section communale car un tel service peut desservir tout un pays.

La Banque Mondiale propose un modèle de répartition de la responsabilité des services publics entre l'État et les collectivités territoriales (Voir tableau 2). Dans ce modèle le niveau le plus bas est celui des municipalités.

Exemple de répartition inter territoriale des services publics⁶

Administration centrale	Administration régionale	Administration locale
<ul style="list-style-type: none"> – Soins de santé tertiaires (lutte contre les maladies infectieuses, recherche) – Enseignement universitaire – Axes routiers (interurbains) – Transport en commun (interurbains) 	<ul style="list-style-type: none"> – Soins de santé secondaires (hôpitaux, soins curatifs) – Enseignement universitaire et secondaire – Axes routiers interurbains – Transports en commun (interurbains) – Pollution de l'air et de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> – Soins de santé primaires – Enseignement primaire – Routes urbaines (voirie) – Transports en commun (urbains) – Pollution de l'air et de l'eau – Enlèvement des déchets solides, eau, égouts, lutte contre les incendies – Règle d'utilisation des sols

⁶ Tiré du Rapport sur le Développement dans le Monde de 1997, page 144.

Administration centrale	Administration régionale	Administration locale
<ul style="list-style-type: none"> – Gestion des ressources naturelles – Défense nationale 	<ul style="list-style-type: none"> – Gestion des ressources naturelles – Police. 	<ul style="list-style-type: none"> et zonage – Logement – Politique culturelle – Promotion du tourisme – Police

Au-delà des considérations théoriques, la spécificité du cas haïtien réside dans le fait que l'État, historiquement, n'a jamais eu la vocation de fournir des services à la population, ni de s'assurer de leur accessibilité ou de leur qualité. L'administration publique et les entreprises d'État ont été beaucoup plus utilisées comme vaches à lait par les classes ou secteurs politiques qui se sont succédé au pouvoir. La corruption généralisée et le détournement systématique des fonds ont fini par créer l'image d'un État prédateur, ennemi des citoyens ordinaires. Est-il donc possible de réconcilier cet État avec le citoyen à travers la décentralisation ?

Il faut également prendre en compte le potentiel humain mobilisable, à un moment donné, au sein des collectivités territoriales. Des carences techniques peuvent entraîner une baisse de productivité ou une dégradation dans la qualité des services fournis. Ce problème n'est pas uniquement lié aux salaires offerts : le contexte des provinces haïtiennes peut ne pas présenter suffisamment d'attraits pour attirer les ressources qualifiées, en termes de possibilité de carrière, de conditions de travail, de qualité de la vie. On se heurte également parfois à l'hostilité des autochtones vis-à-vis des personnes non originaires du lieu.

Néanmoins s'il est peut-être difficile de décentraliser l'intégralité de certains services, il est toujours possible d'identifier certaines fonctions moins spécialisées de ces services, pouvant être assurées par les autorités locales. Selon Prud'Homme, six différentes fonctions peuvent être distinguées :

1. l'étude technique ;
2. le choix de l'investissement ;
3. la construction des infrastructures ;
4. la mise en œuvre des services et la régulation des infrastructures ;
5. la maintenance des infrastructures ;
6. la supervision et le contrôle de la qualité des services.

Dans quelle mesure est-il possible de fragmenter la compétence de la fourniture des services publics jusqu'au niveau des sections communales, comme semble le réclamer l'affirmation de leur autonomie par la loi du 4 avril 1996 ?

Il est donc important de préciser la mission de ces entités territoriales de manière réaliste et en tenant compte de leurs potentialités réelles et des difficultés d'harmonisation que présenterait un système de gouvernance trop complexe. La capacité de mobilisation fiscale de la grande majorité des sections communales risque d'être extrêmement faible, alors que la petitesse de leur taille est de nature à causer des effets de débordement, et des pertes d'économie pour certains services.

Notons que certains aspects de la supervision et du contrôle de la qualité des services, de même que le choix de l'investissement offrent la possibilité d'une implication participative des usagers et des bénéficiaires des services. Ces fonctions permettront donc d'aller en deçà même du niveau de la section communale pour arriver à une participation des membres des habitations.⁷ La maintenance des infrastructures requiert en général peu de technicité et de capitaux. La délégation dans la fourniture de ces services peut arriver jusqu'aux organismes communautaires.

Décentralisation et mobilisation des ressources locales

Une des attentes souvent placée dans la décentralisation fiscale est la possibilité d'une meilleure mobilisation des revenus, au niveau local. Elle se base sur trois hypothèses :

- Les contribuables sont plus enclins à payer, s'ils arrivent à établir le lien entre les impôts et les services⁸ reçus.
- Les autorités locales ont également une meilleure connaissance de l'assiette fiscale au niveau local et qu'elles *ont une certaine marge de décision sur les recettes fiscales*, notamment dans la fixation des taux et des tarifs et dans leur administration.
- Il existe un minimum de richesses au niveau local.

Tout comme pour les dépenses, la décentralisation des taxes vise à un partage, cette fois, de champs de taxation entre collectivités et pouvoir central. Celui-ci garde en général les sources de revenus les plus productives ou tout au moins, les partage avec les autres niveaux (voir tableau III).

Exemple de répartition inter territoriale des impôts⁹

Administration centrale	Administration régionale	Administration locale
<ul style="list-style-type: none"> – Taxe à la valeur ajoutée – Impôt sur le revenu des personnes physiques – Impôt sur le revenu des sociétés – Impôts indirects – Taxes sur les ressources naturelles – Droits de douane – Taxes à l'exportation 	<ul style="list-style-type: none"> – Impôt sur le revenu des personnes physiques – Suppléments sur les taxes nationales – Taxes sur les ventes au détail – Impôts indirects – Impôts fonciers – Taxes sur les véhicules 	<ul style="list-style-type: none"> – Impôts fonciers – Taxes sur les véhicules – Redevances – Licences et droits.

⁷ L'habitation, réminiscence de l'ancienne habitation post coloniale, représente la plus petite unité de découpage territorial dans les zones rurales.

⁸ Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs, Silverman Jerry M., The World Bank, Washington, 1992.

⁹ Tiré du Rapport sur le Développement dans le Monde de 1997, page 144.

Risques et inconvénients liés à la décentralisation

La décentralisation est loin d'être une panacée à tous les maux des collectivités territoriales. Elle comporte des risques et des inconvénients contre lesquels il convient de se prémunir. Parmi ces risques on peut citer :

La faiblesse administrative et le manque de ressources humaines dans les collectivités territoriales,

Le désengagement de l'État de certaines responsabilités sans pour autant transférer les ressources correspondantes aux collectivités locales.

La charge financière représentée par une multitude d'instances est lourde compte tenu des faibles capacités économiques du pays.

Le faible potentiel fiscal de beaucoup de zones du pays.

Les résistances au sein de l'administration centrale et l'inadéquation des lois.

Les rivalités entre certains ministères tels que celui de l'Intérieur et celui de la Planification, sans oublier la Primature.



Hôtel de ville de la mairie de Pétionville dans la conurbation de Port-au-Prince - Copy right ALJ

PREMIÈRE PARTIE

ORIENTATIONS DE BASE ET MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION

INTRODUCTION

En Haïti, dans sa signification savante, le concept de décentralisation est synonyme de dévolution et désigne un processus de transfert de compétences et de moyens financiers des instances centrales de l'État (administration centrale, exécutif, législatif) vers des collectivités territoriales. La Constitution de 1987 établit la différence entre décentralisation et déconcentration (la décentralisation administrative) en disant que la seconde doit accompagner la première. Cependant, pour le commun des mortels, décentraliser c'est désengorger la capitale (la conurbation de Port-au-Prince) et redistribuer les services qui s'y concentrent vers les autres régions du pays. Ainsi, la décentralisation apparaît-elle à la fois comme l'antidote de l'exclusion des gens du « pays en dehors » et un moyen de freiner ou d'inverser la migration vers la mégapole. Cette vision de la décentralisation dans l'opinion publique explique grandement la charge revendicative charriée par ce concept, après la chute de la dictature des Duvalier et même jusqu'à nos jours.

Contrairement aux apparences, Haïti n'a pas toujours été un pays hyper centralisé. Le processus de concentration des pouvoirs et des services au niveau de la capitale n'a commencé qu'avec l'Occupation américaine de 1915. Néanmoins, les communes n'offraient les services qu'au faible pourcentage de la population urbanisée tandis que la grande majorité « mise en dehors », pour reprendre l'expression imagée de l'agronome haïtien Joël Ducasse, était exclue.

Si du point de vue académique, le terme « décentralisation » se rapproche des concepts classiques de dévolution et de décentralisation territoriale, dans le contexte haïtien, il paraît irréaliste de penser que le transfert pur et simple de compétences supposément assurées par l'administration centrale, entraînerait la fourniture de services publics de qualité à la population, car la plupart des services de base les plus élémentaires n'ont jamais été vraiment pris en charge par aucune autorité publique depuis belle lurette. C'est d'ailleurs le cas dans beaucoup de quartiers situés au sein même de la capitale. Haïti est une société où l'exclusion est structurelle et où la majorité de la population n'a pas droit aux services sociaux de base (y compris les services et les biens méritoires).

En d'autres termes, si la fourniture de services de qualité est sa raison d'être principale, selon le vœu de la population, la décentralisation haïtienne devrait être beaucoup plus un processus d'octroi de compétences à la majorité des collectivités territoriales qu'une dynamique de transfert. Encore que certaines d'entre elles sont les champs d'intervention naturels des pouvoirs locaux, plus précisément des mairies, qui en avaient la responsabilité dans le passé, de telle sorte qu'il s'agit tout simplement d'un rapatriement de responsabilités qu'exerçaient autrefois certaines communes haïtiennes, et que l'administration centrale a, par la suite, confisquée : nettoyage des rues, construction de places publiques, gestion de terrains de sport, etc.

Cependant, cette défaillance structurelle de la société haïtienne a créé tout un courant selon lequel l'administration centrale devrait commencer d'abord à assurer la fourniture des services de base à la population, avant de transférer ces responsabilités aux collectivités territoriales. En jargon plus ou moins académique, ils prônent que la déconcentration précède la décentralisation. Néanmoins, le bon sens montre le manque de fondement d'une telle approche. Pourquoi vouloir d'abord faire gérer le ramassage des ordures dans les villes et bourgs par l'administration centrale avant de transfé-

rer cette responsabilité aux communes ? N'est-ce pas renvoyer la décentralisation aux calendes grecques ? En tout cas, la Constitution semble viser juste en prônant que les deux mouvements (décentralisation et déconcentration) aillent de pair.

Du point de vue de l'efficacité et de l'efficience organisationnelles, le bien-fondé de la décentralisation repose sur le principe de subsidiarité, principe suivant lequel les services de proximité sont mieux pris en charge par les organes les plus proches de la population, si ces derniers disposent des moyens pour le faire. En d'autres termes, les collectivités territoriales, plus proches de la population que l'administration centrale, sont mieux placées pour garantir la fourniture des services de base les plus élémentaires. Par exemple, un maire est plus indiqué que le ministre des Travaux publics ou le délégué départemental pour assurer le ramassage des ordures de sa ville, pour garantir la bonne distribution de l'eau potable, le bon fonctionnement des centres de santé, etc.

D'autres objectifs tout aussi importants que la fourniture des services sont aussi recherchés à travers la décentralisation. Parmi ceux-ci, on peut citer :

- le développement de la vie démocratique au niveau local ;
- le développement local et une meilleure répartition de l'activité économique ;
- une meilleure mobilisation des taxes locales ;
- une meilleure participation de la population à la gestion de la chose publique.

À partir de cette clarification conceptuelle et contextuelle, il nous semble qu'il sera plus facile au lecteur de saisir le sens et la portée des résultats de l'étude.



Hôtel de ville de la mairie de Caracol, une petite commune du Nord d'Haïti - Copyright ALJ

CHAPITRE 1

LES FONDAMENTAUX DE LA DÉCENTRALISATION EN HAÏTI

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA DÉCENTRALISATION

Le concept de décentralisation est introduit dans la législation haïtienne par le préambule de la Constitution de 1987 qui affirme que la finalité de la décentralisation est l'équité économique, la concertation et la participation de la population. L'équité économique étant un principe visant à la correction des inégalités sociales, la Constitution de 1987 donc reste soudée à l'attente principale de la population vis-à-vis de la décentralisation, telle que nous venons de la présenter. La Constitution réclame par ailleurs que la décentralisation soit accompagnée par la déconcentration et le décloisonnement industriel. Elle met explicitement l'éducation fondamentale et la formation professionnelle sous la responsabilité conjointe de l'administration centrale et des collectivités territoriales. Telles sont les orientations de base tracées par la Constitution de 1987.

Quatre textes juridiques majeurs viendront expliciter ces orientations de base et préciser les conditions matérielles nécessaires à la réalisation de la décentralisation. Il s'agit (i) du décret définissant le cadre général de la décentralisation et les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales, (ii) des trois autres décrets respectivement sur la section communale, la commune et le département, (iii) de celui sur la fonction publique territoriale et enfin (iv) de la loi du 20 août 1996 sur les contributions au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales. D'autres textes juridiques antérieurs sont aussi très importants, Nous pouvons citer : (1) le décret du 5 avril 1979 sur la Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) modifié par le décret du 23 décembre 1981 et (2) du décret du 27 février 1987 modifié par la loi du 10 juin 1996 sur la patente.

Contentons-nous de présenter trois de ces outils juridiques.

Le décret de 2006 sur le cadre de la décentralisation, tout en précisant la finalité de la décentralisation, définit les limites de l'autonomie des collectivités, leur vocation, leurs compétences techniques et financières, leur architecture ainsi que les organes qui les constituent. **Il fait du budget local un outil obligatoire opposable aux tiers.** Ce budget qui autorise les dépenses des collectivités territoriales se présente comme une condition indispensable à la gestion régulière des finances locales. Le décret de 2006 fait de la commune un acteur principal du développement en mettant à sa disposition deux outils importants : les plans de développement et les schémas d'aménagement. Enfin, ce décret veut que les produits des taxes locales soient consacrés en grande partie aux investissements dans les domaines de compétence des collectivités territoriales, allant ainsi à contre-courant de la tendance qui est l'utilisation

presque exclusive des recettes locales pour les dépenses de fonctionnement et plus particulièrement les dépenses de salaire.

La loi du 20 août 1996 sur les sources de revenu alimentant le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales permet l'alimentation d'un fonds qui reçoit environ 3 milliards de gourdes annuellement (entre 45 et US \$ 50 millions). La loi est très précise sur l'utilisation des revenus générés. Ceux-ci doivent prioritairement financer le fonctionnement des instances tant des organes exécutifs que délibératifs des collectivités territoriales, et la balance restante doit financer des projets sociaux des collectivités territoriales, en particulier les investissements en santé et éducation au bénéfice des communes les plus démunies.

Bien qu'antérieur à la Constitution de 1987, le décret du 5 avril 1979 modifié par celui du 23 décembre 1981 sur la Contribution foncière des propriétés bâties offre aux communes une importante source de revenu. La CFPB représente plus de 80 % des recettes fiscales des petites et moyennes communes, et environ 60 % de celles des grandes. L'intégralité des taxes de CFPB collectées par la DGI revienne à la commune. Le décret cadre de 2006 exige que 25 % des montants de CFPB collectés dans une section communale retourne à son Casec. La loi de finance de 2017-2018 est venue apporter des changements notables dans la productivité de la CFPB en changeant sa grille de taxation et en accordant des rabattements injustifiés à des catégories d'immeubles qui ont le plus besoin des services d'assainissement des mairies : les hôtels. Néanmoins, la CFPB reste la principale source de revenu propre des mairies.

Nous venons de présenter l'ossature légale existante, base minimale qui pourrait déjà donner une impulsion considérable au processus de la décentralisation, si les autorités la respectaient et mettaient ses prescrits en application. Cela étant dit, il y a un travail immense à réaliser pour améliorer le cadre légal de la décentralisation.

FINALITÉS DE LA DÉCENTRALISATION

Les finalités de la décentralisation telle que définie dans le décret cadre de 2006 peuvent se résumer ainsi :

- fourniture adéquate des services de base à la population ;
- développement local ;
- démocratie locale ;
- la participation.

Que signifient ces attentes dans le contexte haïtien?

Les deux premières finalités, à savoir la fourniture des services à la population et le développement local, se rejoignent sans se confondre. Tout un volet des objectifs de développement d'une collectivité territoriale doit viser à la résolution des problèmes sociaux de la population et ceux-ci se déclinent en grande partie, en termes de défaillance dans la fourniture des services les plus élémentaires : éducation, santé, eau potable, assainissement, loisir, etc. Néanmoins, les besoins ne s'arrêtent pas là. Le développement local doit aller plus loin que la lutte pour la réduction de la pauvreté et viser à la croissance économique. L'impulsion de l'investissement productif privé indispensable à la production de richesse et à la création d'emplois dans le secteur privé, sont des composantes majeures du développement local.

Quant à la démocratie locale, elle ne se résume point en la tenue régulière d'élections pour changer le personnel politique des organes des collectivités territoriales. Bien que cet exercice soit nécessaire, il est loin d'être suffisant.

La démocratie locale visée par la Constitution de 1987 passe par la gouvernance locale. C'est pourquoi elle est liée à la participation. On arrive ainsi au concept de gouvernance locale qui réfère à un mode de gestion de la cité qui favorise tout un entrelacs de relations institutionnels entre les élus et les membres de la société civile. La création et la mise en œuvre effective des conseils de développement¹⁰ sont, à côté des élections, les lieux d'exercice de la démocratie participative.

AUTONOMIE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'autonomie s'exerce dans la gestion des affaires propres, c'est-à-dire dans la mise en œuvre des compétences que la loi attribue aux collectivités territoriales, en dehors de toute tutelle administrative et sous réserves des compétences exclusives de l'État. Les compétences des collectivités territoriales restent en dehors des pouvoirs régaliens de l'État ; ainsi ne peuvent-elles édicter des lois, gérer l'immigration et l'émigration ou entretenir directement des relations internationales. Contrairement à d'autres pays, les collectivités territoriales haïtiennes n'ont pas l'intégralité des compétences en matière de fourniture des services publics. Elles sont limitées à celles que leur confère la loi.

On continue souvent à évoquer la tutelle de l'administration centrale sur les collectivités. Il n'en est rien. L'administration centrale exerce uniquement un contrôle de légalité et de régularité des actes des collectivités territoriales dont elle ne peut juger de l'opportunité. Il demeure entendu que ces actes ne doivent pas s'écarter des domaines de compétence de celles-ci. En cas de conflit, l'administration centrale doit passer par la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif et ne peut pas sévir directement. La tutelle administrative s'exerce, par contre, sur les établissements publics tels que l'EDH, la DINEPA, l'APN, l'ONA, etc.

Il y a une présomption que la tutelle administrative sur les collectivités aurait pour but d'éviter les abus et de procurer une bonne administration qui tienne compte de l'intérêt général. Or en Haïti, l'administration centrale reste un très mauvais exemple en ces matières.

VOCATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le décret cadre de 2006 a esquissé la répartition des vocations entre les 3 niveaux de collectivités de la manière suivante :

- la section communale est le cadre de mobilisation citoyenne, de participation citoyenne et de prise en charge directe des services publics de proximité ;
- la commune est le cadre de la planification stratégique, de l'aménagement du territoire et du développement local ;
- le département est le cadre de coordination de la mise en œuvre des politiques nationales et locales de développement et d'aménagement du territoire.

¹⁰ Conseil de développement communal (CDC) et Conseil de développement de section communale (CDSC).

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À l'analyse, on peut classer en trois catégories distinctes l'ensemble des compétences attribuées aux collectivités territoriales par le décret cadre de 2006 : les compétences techniques, les compétences financières et les compétences politiques.

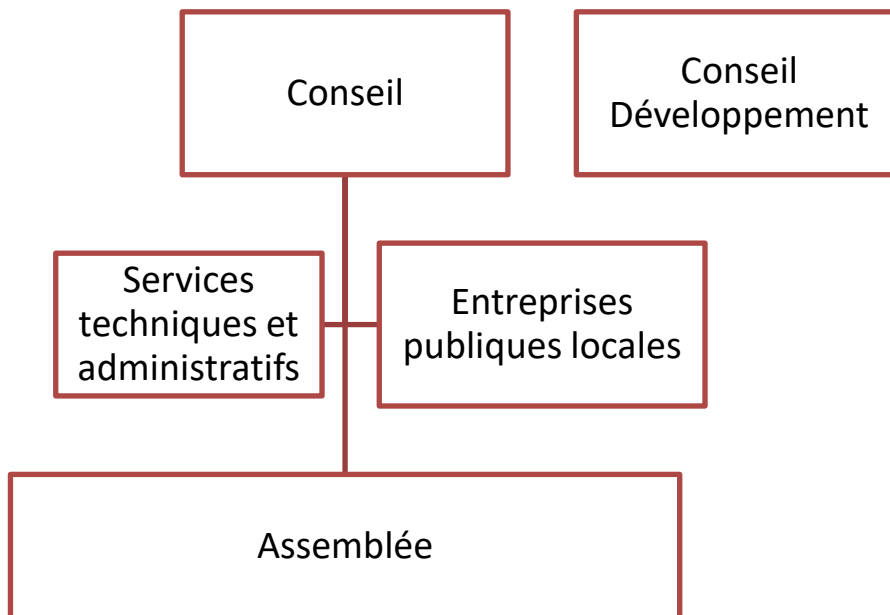
- Les compétences techniques :
 - ✓ développement et aménagement du territoire ;
 - ✓ gestion du domaine foncier (domaine privé de l'État et de la commune) ;
 - ✓ environnement et gestion des ressources naturelles ;
 - ✓ santé, hygiène et eau potable ;
 - ✓ éducation fondamentale, formation professionnelle et alphabétisation ;
 - ✓ culture, sport et loisirs ;
 - ✓ protection civile, assistance et secours ;
 - ✓ marchés publics, abattoirs et foires ;
 - ✓ sécurité publique.
- Les compétences financières :
 - ✓ responsabilité dans la collecte de ressources financières ;
 - ✓ autonomie dans la gestion des dépenses ;
 - ✓ capacité d'adopter et d'exécuter un budget local ;
 - ✓ pouvoir de passer des marchés publics.
- Les compétences politiques :
 - ✓ désignation des membres du Conseil électoral permanent (compétence perdue par amendement de la Constitution de 1987, en 2010-2011) ;
 - ✓ désignation des juges de paix (compétence perdue par amendement de la Constitution de 1987, en 2010-2011) ;
 - ✓ désignation des juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel (compétence perdue par amendement de la Constitution de 1987, en 2010-2011) ;
 - ✓ élection des membres des assemblées des différentes collectivités.

CHAPITRE 2

ARCHITECTURE ET OR- GANES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LES ORGANES DES COLLECTIVITÉS ET LEUR FORMATION

Selon le décret de 2006 fixant le cadre de la décentralisation, l'organisation d'une collectivité territoriale repose sur son **Conseil** assisté de ses services administratifs et techniques, son **Assemblée** et son **Conseil de développement** (article 27 du décret cadre).



Les Conseils sont les organes exécutifs des collectivités chargés de mettre en œuvre les compétences octroyées par la loi ; les Assemblées sont des organes de délibération et de contrôle portant sur les affaires propres de leurs collectivités respectives, tandis que les Conseils de développement sont définis à l'article 58 comme des structures participatives consultatives.

Dans un rapport intitulé « *Décentralisation en Haïti, Recommandations pour l'amélioration du cadre légal* », publié par le projet LOKAL de l'USAID en 2008, il est noté, à juste titre que la Constitution confère expressément l'administration des collectivités aux **conseils**, ce qui fait d'eux des « conseils d'administration » qui exercent leurs responsabilités, en grande partie, en passant par des directeurs administratifs ou des directeurs généraux placés à la tête des administrations territoriales et chargés de l'exécution des tâches. Une telle approche diminuerait énormément les frictions entre les conseillers qui parfois s'exaspèrent dès qu'il est question de partage de responsabilités administratives.

De même, au regard de la Constitution qui insiste sur le fait que les assemblées assistent les conseils dans l'administration des collectivités territoriales, on doit reconnaître que ces assemblées ne peuvent pas être vues comme des instances délibératives à l'instar du Parlement, avec une séparation nette des pouvoirs. La délibération doit être exercée conjointement avec les membres des conseils sur tous les sujets d'importance qui réclament une plus grande représentativité que celle des conseillers. Ces considérations sont extrêmement importantes pour la mise en œuvre efficace de la gouvernance territoriale sinon, on risque de créer des conflits inutiles ou d'adopter des procédures lourdes et paralysantes.

Enfin, ce rapport a signalé le fait que les assemblées de sections communales ne peuvent être définies, comme étant des instances de participation de la société civile locale. Elles fonctionnent par session à durée limitée et doivent ainsi avoir des agendas de travail bien précis. Il serait mieux de réserver la participation de la société civile à son implication dans les conseils de développement qui ont un champ d'intervention plus large que celui des affaires publiques mais qui n'empiète pas sur les attributions légales des conseils et des assemblées.

Composition des Conseils

Les collectivités territoriales sont administrées par des Conseils de trois membres. Les Conseils d'administration de la section communale et de la commune sont élus au suffrage universel direct, tandis que ceux des départements sont élus au second degré par l'Assemblée départementale. Les membres du conseil communal portent le nom de maires (« magistrats » dans le langage courant).

Composition de l'Assemblée de Section communale (Asec)

Selon la loi du 4 avril 1996, l'Asec est un cartel formé par des membres d'un seul parti ou secteur élus au suffrage universel direct, tandis que le décret de 2006 fixant le cadre de la décentralisation prévoit l'élection partielle des membres de l'Asec au niveau de chaque habitation ou quartier, ce qui permettrait d'avoir une instance pluraliste. Néanmoins, jusqu'à présent, c'est la première formule qui est retenue dans les lois et décrets électoraux.

Composition de l'Assemblée municipale (AM)

Les membres de l'Assemblée municipale sont élus au suffrage indirect par les Asec. La Constitution exige que l'Assemblée municipale soit constituée **d'au moins un représentant de chaque section communale**.

Composition de l'Assemblée départementale

L'Assemblée départementale (AD) est constituée d'un représentant par commune, et celui-ci est choisi par l'Assemblée municipale (article 81 de la Constitution de 1987).

Organisation des assemblées

Selon le décret cadre de 2006, chaque assemblée, une fois constituée, forme un bureau pour la diriger, en élisant en son sein un président, un secrétaire et un conseiller. Chaque assemblée peut disposer d'un secrétariat administratif et technique.

LE CONSEIL INTERDÉPARTEMENTAL

Chaque Assemblée départementale choisit en son sein un de ses membres qu'elle envoie la représenter au Conseil interdépartemental, qui selon la Constitution sert de liaison entre la collectivité départementale et le pouvoir exécutif. Ces membres participent à certaines séances du Conseil des ministres avec voix délibérative, ce qui signifie qu'ils ont rang de ministre.

LES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT

Le décret cadre de 2006, en son article 58, stipule que les Conseils de développement sont des structures participatives non partisans créées dans le but de favoriser le développement local et la démocratie participative. Ces conseils participent à la prise de décision, à la planification, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des actions de développement de la collectivité territoriale. Ils sont ainsi dénommés :

- Conseil de développement de la section communale (CDSC) ;
- Conseil de développement de la commune (CDC) ;
- Conseil de développement du département (CDD).

SERVICES ADMINISTRATIFS ET SERVICES TECHNIQUES

Suivant un modèle d'organigramme conçu et vulgarisé par le MICT, la structure type d'une administration communale comprendrait quatre directions :

- Direction des affaires administratives et financières,
- Direction des affaires sociales,
- Direction de la protection civile, et
- Direction du développement et de la gestion du territoire.

Ces directions peuvent elles-mêmes être subdivisées en services :

- a) La Direction des affaires administratives et financières peut regrouper les services suivants :
 - Ressources financières

- Budget
- Comptabilité
- Biens et équipements
- Ressources humaines

b) La Direction des affaires sociales :

- Assistance sociale
- Santé
- Éducation- Alphabétisation
- Cimetière
- Culture et loisir

c) La Direction du développement et de la gestion du territoire :

- Assainissement
- Voirie
- Urbanisme /Génie municipal
- Aménagement
- Planification du développement.

d) La Direction de la Protection civile :

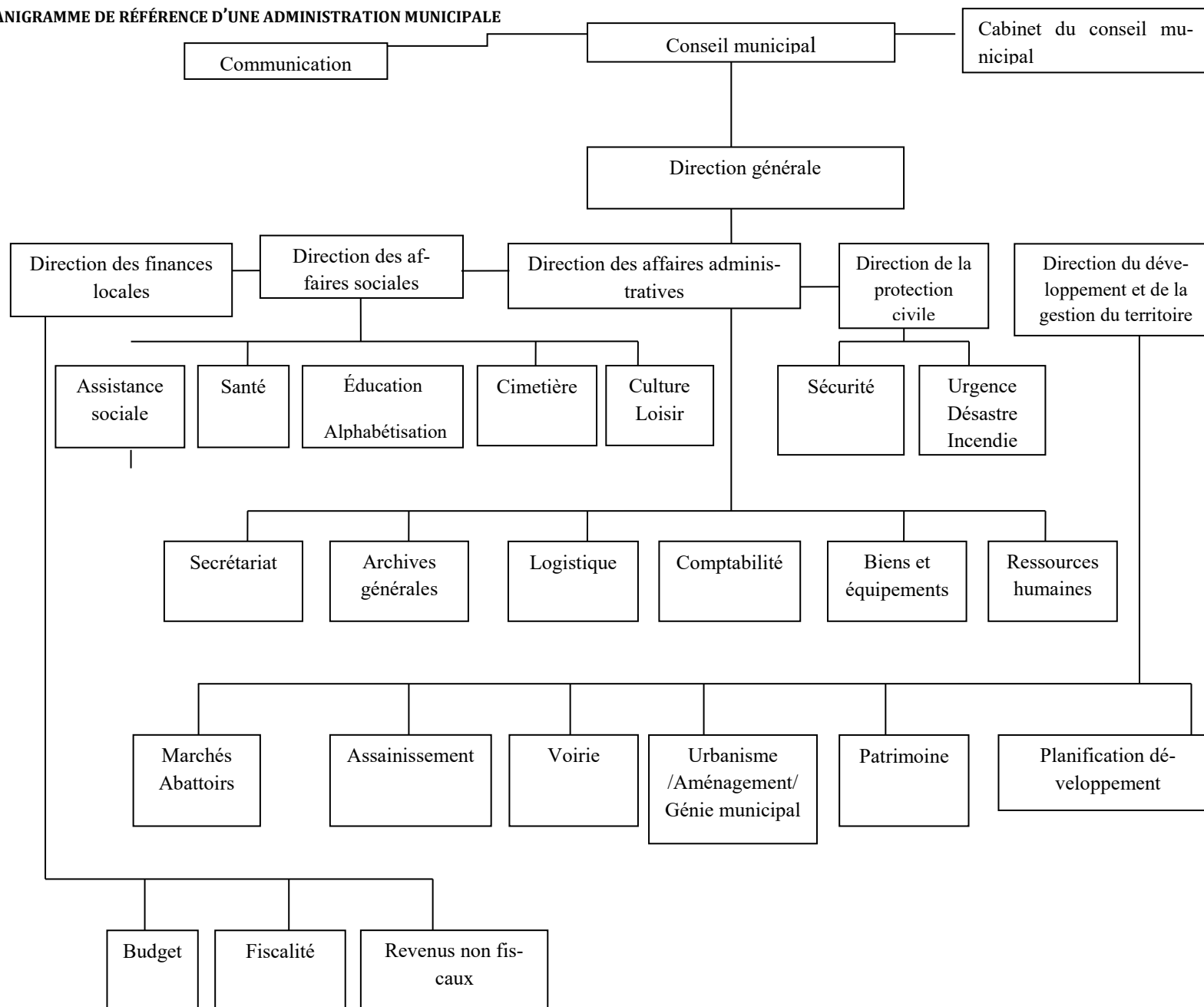
- Sécurité
- Urgence, désastre et incendie

À l'analyse on a pu observer l'absence de services ou de sous-services très importants tels que :

- le secrétariat
- les archives
- la logistique
- le patrimoine
- les marchés et les abattoirs
- l'eau potable (au moins couplée à l'assainissement)

Un organigramme amélioré en fonction de ce constat est proposé à la page suivante.

ORGANIGRAMME DE RÉFÉRENCE D'UNE ADMINISTRATION MUNICIPALE



CHAPITRE 3

ORGANISATION DE LA DÉ-CENTRALISATION

Les collectivités territoriales sont le département, la commune et la section communale. Le territoire d'Haïti est actuellement divisé en dix (10) départements, cent quarante (140) communes et cinq cent soixante-huit (568) sections communales.

Les collectivités sont elles-mêmes constituées des organes suivants : un organe exécutif jouant le rôle de conseil d'administration, un organe délibératif qui contrôle les actes du conseil et approuve certaines décisions, une administration et suivant le cas, un conseil de développement (consultatif) formé de représentants d'organisations de la société civile locale (SCL). Les collectivités départementales se dotent d'une instance constitutionnelle de liaison, le conseil interdépartemental. Les communes et les sections communales sur la base d'intérêts communs et de manière volontaire peuvent créer des instances techniques en vue de la réalisation de leurs activités et projets. Cette organisation est présentée dans le tableau suivant. Les cases en jaune représentent les organes qui ne fonctionnent pas au moment où nous présentons ce rapport.

FONCTIONS ➡	EXÉCUTIF	DÉLIBÉRATIF	LIAISON	PARTICIPATIF
COLLECTIVITÉS				
↓				
DÉPARTEMENT	Conseil départemental	Assemblée départementale	Conseil interdépartemental	Conseil de développement du département
COMMUNE	Conseil communal	Assemblée municipale	Instance intercommunale ¹¹	Conseil de développement de la commune
SECTION COMMUNALE	Casec	Assemblée de section communale		Conseil de développement de la section communale

Légende des couleurs

Organe existant



Organe inexistant



¹¹ Le seul cas connu est celui de la DATIP qui a été créée par les communes de la région des Palmes : Gressier, Léogâne, Petit-Gôave et Grand-Gôave.

Tableau 1.- Répartition des communes et des sections communales par département

Département	Nombre de Communes	Nombre de Sections communales
Ouest	20	112
Nord	19	82
Artibonite	15	63
Centre	12	35
Sud	18	69
Sud-Est	10	49
Nord-Ouest	10	39
Nord-Est	13	36
Grande-Anse	12	46
Nippes	11	37
TOTAL	140	568

Source DCT

Il est à noter que récemment certaines sections communales ou quartiers ont été élevés au rang de communes, à l'occasion des élections de 2016. Les chiffres figurant dans ce tableau ont nécessairement changé.

CHAPITRE 4

NIVEAUX DE DÉCONCENTRATION ET ORGANES DÉCONCENTRÉS

L'administration centrale se déployant sur le même territoire que les collectivités territoriales se donne pour les besoins d'efficacité de ses interventions des subdivisions administratives où opèrent ses instances déconcentrées. Certaines de ces subdivisions territoriales correspondent à celles des collectivités locales. Tel est le cas du département, de la commune et de la section communale. D'autres sont spécifiques à l'administration centrale : région, arrondissement, district, etc.

Le tableau suivant donne une idée non exhaustive de cette réalité qui peut changer suivant les besoins et les politiques adoptées.

Tableau 2.- Répartition des organes déconcentrés

NIVEAUX	ORGANES
Région	Structures interdépartementales (Exemple : Région sanitaire de l'Ouest)
Département	Directions départementales des ministères
	Délégations
	Tribunaux de première instance
	Tribunaux d'appel
	Directions départementales de la CSCCA
	Directions de la PNH
	Organismes techniques : ODVA, ODN, etc.
Arrondissements	Vice-délégation
	Unité communautaire de santé (UCS)
Districts	Districts scolaires

	Districts sanitaires
Communes	Agence locale des impôts (ALI) ou Centre des impôts (CDI)
	Bureau agricole communal (BAC)
	Tribunaux de paix
	Bureau de l'ONI
	Bureaux des officiers d'état civil
	Bureaux de douane
	Bureaux des notaires publics
	Commissariats
Sections communales	Sous-commissariat de police
Quartiers	Sous-commissariat de police
	Tribunal de paix

CHAPITRE 5

LES GRANDES ÉTAPES DE LA MISE EN PLACE DE LA DÉCENTRALISATION

- Le vote de la Constitution de 1987

Le vote de la Constitution du 29 mars 1987, après la chute des Duvalier, est un moment important dans l'effort pour implanter la décentralisation en Haïti, dans la mesure où la loi mère pour la première fois introduit formellement la décentralisation et les collectivités territoriales dans le droit public haïtien.

- Le vote de la loi du 4 avril 1996

La loi du 4 avril 1996 réglementant l'organisation des sections communales est la première loi d'application de la Constitution en matière de décentralisation, sinon la seule, puisque les autres textes juridiques sont des décrets. L'adoption de la loi du 4 avril 1996 était indispensable à la réalisation des premières élections locales, car la section communale, contrairement à la commune et au département, n'existait pas comme entité administrative. Son territoire correspondait à une subdivision militaire laissée par l'Occupation américaine, la section rurale, qui avait à sa tête le Chef de section, un auxiliaire de l'armée. La mise en place de la charpente de la décentralisation telle que prônée par la Constitution ne pouvait se réaliser sans la création effective de la section communale.

- La création de la FENAMH

La création de la Fédération nationale des maires haïtiens (FENAMH) en 1996 a été un moment important dans la mesure où cette fédération était porteuse des revendications qui ont poussé l'exécutif du moment à prendre certaines mesures importantes, telles que la création du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales.

- La réalisation des premières élections locales en 1997-1998

Il a fallu attendre dix ans pour que se réalisent les premières élections au niveau des sections communales pour élire les Casec et les Asec. En 1990-1991, le CEP avait été démantelé avant la tenue des élections locales, et seules les municipales avaient eu lieu. Pour la première fois, on réalisa une campagne d'éducation civique nationale pour expliquer à la population les changements qu'introduisait la décentralisation dans les élections.

Deux ans plus tard se réalisèrent les seules élections indirectes qui ont eu lieu pour la formation des Assemblées municipales, des Assemblées départementales, des Conseils départementaux et du Conseil interdépartemental.

- L'adoption de la Charte des collectivités territoriales en 2006

La mise en veilleuse des Assemblées municipales et départementales, des Conseils départementaux et du Conseil interdépartemental en même temps que le constat de la caducité du Parlement haïtien par le président Préval, en 1999, marquèrent un arrêt spectaculaire du processus de mise en place des structures décentralisées prévues par la Constitution de 1987. On notera qu'en 1997-1998, la plupart de ces instances avaient été créées sans qu'aucune loi ne réglementât leur organisation et leur fonctionnement (sauf la section communale). L'adoption des cinq décrets constituant la Charte des collectivités territoriales devait combler ce vide juridique. Le premier décret porte sur le cadre général de la décentralisation, le deuxième sur l'organisation et le fonctionnement de la section communale, le troisième sur l'organisation et le fonctionnement de la commune, le quatrième sur l'organisation et le fonctionnement du département, et le cinquième sur la fonction publique territoriale. Notons que ces décrets sont toujours en vigueur.

- La non-tenue des élections locales de 2011 à 2017

Le blocage de l'organisation des élections locales durant plus de cinq années et la nomination pour une seconde fois d'une deuxième série d'agents exécutifs à la tête des communes marquent une régression certaine dans la mise en place de la décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales. Les administrations municipales sont sorties totalement affaiblies de cette période qui a vu le passage de quatre à cinq commissions à la tête de la grande majorité des mairies. Chacune de ces différentes commissions communales arrive avec son équipe et change presque tout le personnel qu'elle trouve en place. Dépourvus de toute légitimité et sans garantie d'un mandat déterminé, la plupart des titulaires ont pillé les caisses déjà maigres des mairies et ont laissé des dettes astronomiques par rapport aux faibles revenus des communes. Les Casecs et les Asecs n'ont pas été remplacés mais l'administration centrale les a tout simplement ignorés pendant toute la période.

CHAPITRE 6

DYSFONCTIONNEMENT DES ORGANES DES COLLECTIVI- TÉS

LES PROBLÈMES SALARIAUX

Les salaires des élus locaux, des fonctionnaires et des autres cadres sont très bas dans la grande majorité des collectivités territoriales. Seules quelques mairies de la zone métropolitaine arrivent à payer des salaires plus ou moins décents néanmoins, il se pose quand même un problème de disparité entre les salaires les plus élevés et ceux du bas de l'échelle. La grande majorité des fonctionnaires et des cadres municipaux gagnent entre 5.000 et 10.000 gourdes. Il n'y a aucun barème de salaire. Les Casecs quant à eux gagnent moins de 6.000 gourdes par mois et leurs secrétaires exécutifs, 4.000 gourdes.

Le bas niveau des salaires a un impact négatif sur le fonctionnement des Casecs et des mairies. Il se traduit par un ensemble de manifestations parmi lesquelles on peut citer :

- absentéisme des fonctionnaires, qui sont obligés de trouver un second emploi (l'enseignement très souvent) pour boucler les fins de mois ;
- manque de motivation des fonctionnaires ;
- impossibilité pour la mairie de recruter un personnel qualifié ;
- impossibilité de fidéliser les fonctionnaires qui sont les plus qualifiés ;
- précarité économique qui alimente les pratiques liées à la fraude fiscale ;
- troubles sociaux quand les fonctionnaires manifestent leur mécontentement ;
- dysfonctionnement des services publics fournis en régie par la mairie, notamment ceux relevant de la voirie.

Tableau 3. - Grille de salaire des comptables publics municipaux en 2015

Catégorie de la mairie	Salaire en gourdes
Port-au-Prince, Pétionville, Delmas, Carrefour	21.001 - 25.000
Tabarre, Cité Soleil, Cap-Haïtien, Les Cayes	17.001 - 20.000
7 chefs-lieux de département + Saint-Marc, Croix-des-Bouquets, Cabaret, Kenscoff, Petit-Goâve	15.001 - 17.500
29 chefs-lieux d'arrondissement + Gressier, Petite-Rivière de l'Artibonite	12.501 - 15.000
Autres communes	7.500 - 12.500

Source DCT

En plus de la faiblesse des salaires se pose également le problème de la régularité de leur paiement. Assez souvent, les mairies accumulent des retards de paiement de salaires allant parfois jusqu'à 6 mois. Ces situations sont dues à des causes diverses. Ces dernières années le MICT a effectué de manière très irrégulière les transferts du FGDCT qui en principe servent à défrayer ces dépenses. Parfois avec des retards de trois à six mois. Une autre cause plus structurelle de l'incapacité apparente des mairies à payer à temps les salaires est le fait que les prévisions de recettes sont le plus souvent excessivement surévaluées par rapport à la réalité financière des mairies. C'est une véritable manœuvre qui permet au conseil municipal d'effectuer des dépenses facultatives non essentielles qui autrement ne devraient pas figurer à son budget. Par exemple acheter une voiture. Ces dépenses facultatives étant faites, il n'est plus possible de satisfaire les obligations courantes, car la mairie ne va jamais collecter le niveau de recettes qui figure à son budget.

Enfin, jusqu'à présent, les fonctionnaires territoriaux ne bénéficient d'aucun avantage social tel que l'assurance-maladie et la pension civile. Il n'y a aucun plan de carrière et les fonctionnaires sont révoqués et remplacés à l'arrivée de chaque nouveau conseil communal.

Il est difficile de prétendre à l'efficacité dans un contexte pareil. Il est nécessaire que le MICT avance de manière plus déterminée dans la fixation du statut des fonctionnaires municipaux. Il faut aussi que l'administration centrale établisse une grille de salaire rationnelle en fonction des qualifications et de l'ancienneté, et consacre les recettes du FGDCT au paiement effectif de ces salaires. Des salaires qui attirent un personnel qualifié et qui le fidélisent.

LE MANQUE DE PRÉPARATION DE LA MAJORITÉ DES NOUVEAUX ÉLUS

Une analyse des résultats des élections locales durant ces 30 dernières années permettrait facilement d'établir le fait qu'à chaque élection, il y a un renouvellement presque total des élus des communes et des sections communales. On peut penser que ce *turn-over* est principalement dû au fait que les élus locaux arrivent difficilement à satisfaire les besoins de leurs mandants et à respecter leurs promesses électorales. Les velléités des mairies sont souvent étouffées par des députés qui voient en eux de futurs rivaux pour les prochaines élections.

Ce phénomène a des conséquences à plusieurs niveaux. Les anciens élus qui, au départ, avaient peu de connaissances préalables sur leurs rôles et responsabilités mais qui ont pu avec l'expérience se former tant bien que mal sur le tas, sont régulièrement remplacés par de nouveaux néophytes. Or le profil même de la grande majorité des candidats pose problème, car ce sont en général des citoyens qui ont peu d'expérience administrative, parfois qui n'ont rien géré, et qui du jour au lendemain se retrouvent à la tête d'une commune et qui doivent faire face à la complexité des problèmes urbains.

Le renouvellement des maires, à son tour, a un impact souvent désastreux sur l'administration locale, car les nouveaux titulaires révoquent une bonne partie des fonctionnaires municipaux pour les remplacer par des proches qui le plus souvent n'ont ni l'expérience, ni la formation initiale. Il s'agit d'un cercle

vicieux de décapitalisation d'expérience qui empêche les mairies, en particulier, de progresser institutionnellement.

Il est urgent que l'administration centrale applique les dispositions du décret sur la fonction publique territoriale notamment sur les aspects relatifs au statut des fonctionnaires territoriaux, en attendant qu'une loi soit adoptée. Il est tout aussi nécessaire que le MICT en partenariat avec les autres organismes spécialisés en la matière, organise de véritables séminaires d'orientation et de formation pour l'ensemble des nouveaux élus.

Enfin, le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales a les moyens financiers pour permettre l'élaboration d'une grille de salaires raisonnable pour les élus et les fonctionnaires territoriaux, en fonction d'une classification révisée des communes et des sections communales. Les salaires de base des élus pourraient être augmentés de frais qui seraient puisés dans les produits des recettes propres des collectivités territoriales, afin de tenir compte des différences de charges de travail entre les collectivités territoriales.

LES PRESSIONS POUR L'OCTROI DES POSTES DE L'ADMINISTRATION LOCALE

La situation d'un nouvel élu est souvent assez délicate, dans un pays où le taux de chômage est très élevé et où l'administration publique est considérée comme le plus grand employeur, un employeur aux ressources illimitées.

En premier lieu, le nouvel élu se trouve face à ses propres partisans chômeurs qui ont travaillé bénévolement pour lui durant la campagne, qui ont pris des risques parfois mortels pour l'amener à son poste. Comment regarder ces partisans dans le blanc des yeux et leur expliquer qu'il n'y a pas moyen de les embaucher, d'autant plus que les actuels titulaires sont vus comme étant des fidèles de l'élu sortant ?

En second lieu, le nouvel élu se trouve face aux demandes des députés, des sénateurs et parfois même de la Primature et de la Présidence qui lui envoient leurs protégés avec leurs recommandations. Les militants attendent avec impatience le renvoi d'ascenseur de la part de ces autorités nationales. Or l'administration centrale et les ambassades sont saturées et ne peuvent recevoir n'importe quel profil. Ces autorités nationales se tournent vers les élus locaux. Comment leur refuser un petit service quand demain l'élu pourra probablement avoir besoin d'eux ?

Puis viennent les sollicitations des parents, des amis d'enfance, des membres de l'église, etc. L'élu se trouve bel et bien en face d'un dilemme.

La tendance est généralement d'embaucher le plus grands nombre possible de nouveaux fonctionnaires ou de contractuels et de maintenir un bas niveau de salaire.

Dans une expérience que nous avons menée avec la mairie de Carrefour, entre les années 2011 et 2013, face à ce casse-tête, nous avons recommandé au conseil d'envisager la création d'emplois à haute intensité de main-d'œuvre dans des domaines utiles ne nécessitant pas un haut niveau de qualification. Les activités devraient se dérouler en dehors des locaux qui ne pouvaient même pas loger correctement

les fonctionnaires déjà en poste. Une campagne de reboisement apparaissait comme un moyen stratégique pour à la fois tenir compte de la position délicate de l' élu face à ces pressions et ne pas tomber dans la pratique de la création de sinécures.

À cette époque, nous suivions les recherches de l'agronome Joël Ducasse sur les avantages offerts par le vétiver pour la protection de l'environnement dans le cadre d'une perspective socioéconomique de développement durable (Les résultats de ses recherches peuvent être consultés sur Google en cherchant ***Haïti reconstruction vétiver***). L'idée était d'aménager des « ***pépinières communales de vétiver*** » en employant la main-d'œuvre représentée par ces nouveaux bras qu'il fallait politiquement recruter. La mairie devait seulement pouvoir disposer de quelques espaces disponibles et de l'eau pour alimenter des bassins de moins de 40 cm de hauteur. Arrivés à maturité, les plants de vétiver seraient transportés dans les bassins versants des mornes à protéger et la mairie organiserait des journées civiques impliquant la population locale et des élèves des classes terminales de la commune. C'était l'occasion de sensibiliser les jeunes de la commune à la problématique de la protection de l'environnement et à celle des conditions socioéconomiques des habitants de l'arrière-pays, en créant de véritables brigades communales de protection de l'environnement.

Malheureusement, ce projet n'a jamais eu même pas un début d'exécution.

Ce que nous reportons est une idée, mais nous sommes sûr qu'il en existe des dizaines d'autres que des dirigeants locaux bien disposés et imaginatifs peuvent trouver afin de mobiliser les membres de leurs communautés respectives, dans des activités peu coûteuses, durables et très utiles.

LES RELATIONS ENTRE ÉLUS LOCAUX

Nous avons précédemment évoqué l'antagonisme latent ou déclaré, selon le cas, entre les maires et les députés. Il existe aussi des situations conflictuelles entre les élus locaux eux-mêmes. Les relations harmonieuses et positives sont l'exception. Ce problème est presque général au sein des conseils communaux. Jocelerme Privert décrit ainsi la situation : « *Trois hommes et femmes, se connaissant à peine, n'ayant reçu aucune formation en administration, n'ayant jamais appris à travailler en équipe, de niveau académique incertain, de milieu, d'origine et de catégorie sociale différents, se retrouvent par la magie des élections, chargés de gérer ensemble les intérêts d'une collectivité* ».

Tableau 4.- État des relations dans un échantillon de 58 conseils municipaux

Nombre de conseils	Absence d'un membre du conseil	Manque de collaboration entre les maires	Conflits entre les membres du conseil
58	16	25	10
100 %	27 %	44 %	17 %

Source DCT

Le plus souvent, le premier membre vient de la zone urbaine de la commune et les deux autres des zones rurales à forte densité de population. Le premier a plus de qualification et de notoriété que les deux autres. Il y a donc un préjugé favorable de départ de la part du maire titulaire par rapport à ses adjoints qu'il ne considère pas comme ses pairs. À ce préjugé s'ajoute le fait que la loi ne prévoit aucune orientation en termes de partage de responsabilités entre ces trois individus appelés à coopérer pendant la durée du mandat. Le décret de 2006 a tenté de faire une répartition des responsabilités en fonction des compétences techniques des mairies, ce qui ne correspond pas au rôle politique des maires qui n'interviennent pas dans l'exécution des tâches de la mairie. C'est plutôt le rôle du Directeur général.

En fait, légalement le champ de collaboration des trois maires devrait se circonscrire à la prise de décision. Or en Haïti, nous n'avons pas l'habitude des directions collégiales. Le maire titulaire se voit comme un « président » et en tant que tel, il a tendance à prendre seul toutes les décisions, ce qui provoque le mécontentement et les réactions négatives de la part des adjoints. Il arrive que dans certains cas, on peut trouver des conseils ou les rapports sont plus ou moins harmonieux mais en général, c'est toujours une guerre froide qui parfois devient une bataille rangée tout simplement. Parfois, on assiste à la démission des deux adjoints dans le but de provoquer la dissolution du conseil municipal qui ne peut fonctionner avec un seul membre.

La situation est moins virulente dans les coordonnateurs de Casecs. En général ces derniers coordonnateurs arrivent à se mettre d'accord sur une partition du territoire de la section qui permet à chacun d'avoir son fief. Dans cet espace, ils bénéficient des avantages légaux ou illégaux que leur confère leur statut.

Les relations entre les Casecs et les maires sont en général soit presque inexistantes soit assez bonnes. Il y a peu d'enjeux entre maires et coordonnateurs de Casecs. Les maires servent surtout comme courroies de transmission entre le MICT et les coordonnateurs de Casecs. La situation était différente quand les allocations des sections communales transitaient par les mairies. Depuis l'ouverture des comptes en banque des sections communales, les transferts provenant du FGDCT se font directement sur ces comptes. Néanmoins, il existe des sources latentes de conflit. L'une d'entre elles est le fait que certaines mairies empiètent sur les compétences des Casecs notamment en ce qui concerne le contrôle des marchés publics situés dans les sections communales. Il est vrai que certaines villes se sont étendues en tout ou en partie sur l'espace de certaines sections communales, sans qu'un nouveau découpage soit réalisé.

Par ailleurs, les mairies sont tenues de verser aux Casecs 25 % des recettes de la CFPB collectées sur le territoire de leurs sections communales respectives. Jusqu'à date, aucune mairie n'a encore appliqué cette disposition. Il faudrait que le MICT aide les mairies à mettre à jour leur rôle de CFPB en différenciant clairement les territoires des sections communales pour lesquelles le partage des revenus de la FCPB est requis.

Il convient de signaler la situation particulière des délégués de ville qui sont censés faire partie des assemblées municipales, qui jusqu'à nos jours n'ont pas été mises en place. Ils sont, en principe, élus pour assurer un contrôle de l'action municipale alors que l'organe où ils devraient évoluer n'existe pas. À tort ou à raison, pour l'avancement de la communauté, se faire reconnaître ou tout simplement pour obtenir

quelques avantages individuels de la part des conseils, ils se transforment en force de pression, parfois de chantage. Les moyens utilisés sont les dénonciations, parfois intempestives, dans les médias, des sit-in ou des lettres adressées au MICT.

LA PROBLÉMATIQUE DES ASSEMBLÉES TERRITORIALES

L'expérience du fonctionnement des assemblées de section communale mérite qu'on s'y attarde en peu. Ces assemblées qui ont été mises en place depuis 1997 devaient en principe assurer un contrôle sur la gestion des Casecs.

Plusieurs problèmes se posent :

Les Casecs ne gèrent pratiquement rien. Il n'y a donc rien à contrôler.

La seule manifestation visible des membres d'asecs est leur participation à deux sessions annuelles financées par le MICT par le biais des mairies. Il n'y a aucun moyen propre aux asecs leur permettant d'avoir une structure administrative si réduite soit-elle, un local, un bureau avec un président, le minimum requis pour qu'une assemblée soit fonctionnelle et ait une raison d'être. Les asecs existent durant une ou deux journées tous les 6 mois. Après quoi, ils disparaissent dans la nature.

Les frais de participation à ces assemblées s'élevaient en 2007 à plus de 47 millions de gourdes (plus d'un million de dollars américains, à l'époque). Aucune résolution, aucune prise de position, aucun rapport, n'a jamais été rendu public à la fin de ces rencontres. En d'autres termes, il s'agit d'une somme gaspillée. Combien d'argent faudrait-il pour doter les asecs des moyens minimum de fonctionnement, tel que prévu dans les décrets de 2006 formant la Charte des collectivités territoriales ?

On doit sérieusement et de façon froide réfléchir sur le bien-fondé de l'existence même de ces assemblées de section communale. On doit aussi, à partir de cette expérience, se questionner sur l'opportunité de la mise en place des autres assemblées (Assemblées municipales et Assemblées départementales), si ces dernières doivent fonctionner suivant le même registre. On doit aussi mettre dans la balance le bilan calamiteux du Parlement durant ces dernières années. Ce Parlement qui risque de servir de modèle aux membres de ces assemblées territoriales.

LES RÉVOCATIONS ILLÉGALES D'ÉLUS ET LEUR REMPLACEMENT PAR DES AGENTS EXÉCUTIFS

Les révocations illégales d'élus locaux et leur remplacement par des agents exécutifs intérimaires à travers des commissions communales ne datent pas d'hier. En 1999, le gouvernement de M. René Préal n'ayant pas organisé les élections municipales a été le premier à inventer le fameux statut d'*agents exécutifs intérimaires*, agents qui remplaçaient les mairies élus dont le mandat arrivait à terme, sans que soient organisées des élections municipales. Par la suite, les élections ont enfin été organisées en l'année 2000. Privert ¹² relate que moins de deux ans après, le gouvernement d'Aristide, pour des raisons purement politiciennes, avait eu le temps de remplacer la quasi-totalité des conseils communaux élus

¹² Décentralisation et collectivités territoriales, page 245, premier paragraphe

par des commissions. Le gouvernement Martelly a détenu la palme d'or, en passant ces cinq années au pouvoir sans jamais réaliser les élections locales et en dotant les mairies d'agents exécutifs, se remplaçant les uns les autres, à peu près chaque année. La plupart des mairies en ont connu quatre ou cinq durant son quinquennat.

CHAPITRE 7

LES PRINCIPALES INTER- VENTIONS DES ENTITÉS NON ÉTATIQUES

Si l'on fait exception de la courte période passée par Pierre Antoine Bien-Aimé au ministère de l'intérieur, très peu d'initiatives significatives ont été prises par l'administration centrale pour faire avancer la décentralisation. Le peu qui s'est réalisé, l'a été sous l'influence des bailleurs internationaux dans les moments où des interlocuteurs valables se trouvaient en poste. Cela ne veut point dire que dans les divers gouvernements qui se sont succédé, il n'y a pas eu de partisans sérieux du développement local et de la décentralisation. Cela signifie tout simplement que le système en place fonctionne à l'encontre du développement de nos communes. À tort ou à raison, les interventions des bailleurs ont été les seules qui ont eu une certaine durabilité et qui ont donné des résultats, que ceux-ci soient valables ou pas. Ce constat est douloureux mais c'est la vérité. Même quand on ne voit pas la main de l'étranger, il est derrière le peu qui se fait.

C'est la raison pour laquelle les critiques que nous avons vis-à-vis de telles interventions doivent être prises avec circonspection. Nous ne pouvons afficher nulle arrogance si l'étranger ne balaie pas correctement la devanture de notre maison quand nous ne daignons pas le faire nous-mêmes. Encore que certaines fois, nous sommes les premiers à lui mettre des bâtons dans les roues. C'est en tenant compte de cette réserve que nous formulons nos critiques concernant les interventions des bailleurs bilatéraux et internationaux ainsi que des ONG.

Les principales interventions des entités non étatiques menées ou commanditées durant ces vingt dernières années par les principales agences de coopération bilatérales ou multilatérales peuvent être classées de manière non exhaustive dans cinq domaines :

1. le renforcement des capacités administratives et techniques des administrations locales par la formation des cadres et les dotations en équipement ;
2. la stimulation de processus de développement local à travers l'élaboration de plans quinquennaux ;
3. l'amélioration des capacités financières des collectivités territoriales ;
4. les dotations en infrastructures ;
5. l'appui au MICT et au MPCE dans leurs missions d'accompagnement des collectivités territoriales.

Il est à noter que certains projets combinent des interventions dans ces différents domaines. Le Programme de gouvernance locale dans le département du Nord-Est (PGLNE) exécuté par le FENU dans ledit département, est sans aucun doute l'intervention qui s'est voulue la plus complète, en abordant à la fois la planification stratégique, le renforcement des capacités des acteurs tant publics que de la so-

ciété civile locale, le financement d'activités structurantes, la participation citoyenne et le dialogue social. D'autres projets se sont signalés par leur contribution spécifique dans un domaine particulier : tel est le cas de PNUD-Habitat, qui a été un précurseur en matière de mobilisation fiscale, bien que cette intervention ait été précocement interrompue. Le projet Lokal (2007-2012) financé par l'USAID a permis de réaliser des avancées qualitatives significatives en matière de mobilisation fiscale, de planification stratégique et de budgétisation communale. La coopération française et la Minustah se sont signalées par l'accompagnement fourni au MICT dans le domaine du renforcement des capacités des mairies en matière de budgétisation.

Nous allons essayer de faire une brève présentation critique des orientations les plus courantes observées dans les interventions réalisées dans ces domaines à la faveur de l'implémentation des programmes et projets de décentralisation et de développement local, en signalant les contributions des différents acteurs étrangers.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Les volets portant sur le renforcement des capacités ont surtout privilégié la formation des cadres et les dotations en matériels et équipements. Beaucoup de matériel de formation ont été produits, beaucoup de séminaires ont été organisés sur des thématiques les plus diverses et les plus pertinentes. Des dotations en équipements et en mobilier ont été accordées aux mairies durant ces vingt dernières années. Est-ce que ces interventions ont rendu les collectivités territoriales et particulièrement les mairies plus performantes ? C'est le questionnement qui se pose à tous les acteurs intéressés.

Le PGLNE est peut-être le projet qui a mis en œuvre le programme de formation des acteurs locaux le plus complet. En 2004, soit 4 ans après son lancement effectif dans le Nord-Est, voici la liste des modules à la fois techniques et administratifs qui ont été produits et exploités depuis lors par le projet et d'autres intervenants :

1. Budgétisation
2. Éducation environnementale
3. Formation de moniteurs d'alphabétisation
4. Formation de tâcherons en techniques de réhabilitation de pistes
5. Formation en banque communautaire
6. Formation en gestion et en comptabilité
7. Formation en techniques de stockage de grains
8. Formation en planification participative
9. Formation sur la législation environnementale
10. Formation sur les techniques d'animation

11. Gestion administrative et financière des CT.
12. Gestion de projets
13. Gestion des dossiers d'appels d'offres
14. Montage de dossiers de projets
15. Rédaction de procès-verbaux (PV)
16. Réparation et entretien de pompes
17. Rôle et fonctions des organes des CT
18. Sensibilisation en genre
19. Système de suivi et évaluation de projet
20. Techniques améliorées de plantation d'ignames
21. Techniques de greffage
22. Techniques de protection et de valorisation de l'environnement
23. Techniques améliorées de cultures maraîchères

D'autres intervenants ont produit d'autres modules sur d'autres thèmes ou des modules améliorés sur les domaines touchés par le PGLNE ; néanmoins il convient de signaler l'introduction d'une approche novatrice par le projet Lokal implémenté entre 2007 et 2012 par ARD-Tetrattech pour le compte de l'USAID. Elle consiste à systématiser l'adoption d'une approche modulaire andragogique et à combiner formation et accompagnement en vue de l'optimisation de l'apprentissage des savoirs transmis dans les formations. Les résultats extrêmement positifs obtenus grâce à cette approche ont montré que le problème du manque de formation des personnes ressources au niveau local était surmontable.

Néanmoins, le questionnement sur la viabilité des résultats finaux de ces interventions demeure aujourd'hui plus que jamais. Que deviennent ces cadres formés au sein d'une administration qui ne leur garantit aucune carrière, qui leur paie des salaires de misère avec des mois de retard ? Quel bénéfice peuvent en tirer les collectivités quand à chaque élection le nouvel élu les révoque pour les remplacer ? Les acteurs de la communauté internationale insistent-ils assez pour que leurs interventions obtiennent au moins en contrepartie l'engagement de l'administration centrale à utiliser le Fonds de gestion et de développement des Collectivités territoriales (FGDCT) pour financer le bon fonctionnement des administrations territoriales ? Rappelons que la DGI et l'Administration générale des Douanes (AGD) collectent annuellement plus de 3 milliards de gourdes pour le FGDCT et que cette somme pourrait vraisemblablement financer le fonctionnement des mairies des communes dont les recettes propres sont insuffisantes.

STIMULATION DES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Encore une fois, le PGLNE a été le pionnier en la matière en développant la méthodologie utilisée pour la réalisation des premiers plans de développement locaux (PDL) dans le département du Nord-Est. Cette

approche consiste, en partant d'un diagnostic technique (revue documentaire), à utiliser les outils du MARP en vue de compléter les informations compilées à l'aide d'un diagnostic participatif (ateliers sectoriels et géographiques), à réaliser une analyse des besoins et des potentialités, des forces et des faiblesses et, à ce stade, à prioriser les idées de projets, préparer les fiches de projets, définir les stratégies de mise en œuvre, budgétiser et programmer les actions sur 5 ans.

Le PGLNE a aussi développé une approche dans laquelle le financement des projets identifiés dans le plan de développement n'est pas laissé au hasard. Il a également accompagné le PDL d'un plan d'investissement communal (PIC), qui définit les efforts financiers nécessaires au niveau de la mairie pour la bonne réussite du PDL. Il est malheureux que les autres générations de plans de développement (PDC et PCD) réalisés par le FAES, ou par des opérateurs supervisés par le MPCE, se soient détournées de cette double exigence, à savoir (1) clairement définir les revenus devant financer le plan de développement et (2) différencier le financement des collectivités de celui nécessaire en particulier pour stimuler la croissance économique.

On peut reprocher au PGLNE de n'avoir pas pris en compte les potentialités financières des collectivités, si faibles soient-elles, et de ne pas avoir sollicité plus d'efforts de la part de l'administration centrale en termes de transferts et d'investissements directs en vue de la réalisation des PDC. On a observé au contraire une diminution de ces transferts de la part d'une administration qui prend prétexte des interventions du bailleur pour se soustraire encore plus à ses responsabilités. Le PGLNE a reposé presque uniquement sur le financement du PNUD à travers deux fonds : le Fonds d'investissement communal qui alimentait les comptes des mairies, et le Fonds environnemental qui finançait les activités environnementales et les activités économiques (sous forme de crédit à la production agricole ou au petit commerce). Les montants disponibles dans ces deux fonds étaient insuffisants et la durabilité des services fournis dépendait trop de la continuation du PGLNE.

Depuis quelques années, le MPCE a produit un guide pour la réalisation des PCD. Indépendamment de la qualité de ce document, l'analyse des PCD qui ont été produits en suivant la démarche recommandée a montré les faiblesses suivantes :

1. Sur le plan financier, les PCD marquent une certaine régression par rapport aux plans de développement communaux (PDC) issus de la démarche du PNUD dans le PGLNE, dans la mesure où le financement des PCD devient totalement aléatoire. La nouvelle démarche a également pris le contre-pied d'une variante développée dans le projet Lokal de l'USAID, qui consistait à intégrer dans les PDC¹³ la mobilisation fiscale et à faire des investissements municipaux un élément déterminant de la dynamique de développement communal.
2. Les processus participatifs ont surtout ciblé les secteurs démunis de la population et n'ont pas pu intégrer des acteurs importants de la vie communale ;
3. Il n'y a aucune différenciation dans la responsabilité des différents acteurs qui interviennent sur le territoire communal vis-à-vis des nombreux projets identifiés et listés à la fin des PCD. Tout se

¹³ Voir, à ce sujet, les Plans de développement communaux de l'Acul du Nord et du Limbé.

passé comme si tous les acteurs étaient solidairement responsables de tout ou que personne n'était responsable de rien et qu'il revenait à la mairie d'aller à la recherche de tous les fonds nécessaires pour la réalisation des projets des PCD. Le MPCE, qui supervise l'élaboration des PDC et qui coordonne la préparation des budgets nationaux, ne prend aucun engagement pour l'administration centrale. Aucun projet n'est pris en charge par le Trésor public. Il en est de même des projets qui sont de la compétence des Casecs ou qui devraient relever de l'initiative privée. Tout se passe comme si la mairie devrait se charger de tout ce qui doit se faire sur le territoire communal.

4. Pour cause, les sources de financement des projets ne sont nullement identifiées. Le PCD de Jacmel de 2015 présente des projets pour plus de 20 milliards de gourdes sur 5 ans. La mairie collecte moins de 5 millions de gourdes l'an. La question ne se pose même pas. Une partie des recettes communales devant servir pour le fonctionnement, à peine si la mairie pourrait engager 12.5 millions de gourdes sur ces 20 milliards. Quand on se rappelle que l'hygiène publique, l'assainissement, une partie des dépenses d'éducation et de santé, l'éclairage des rues, l'entretien des places publiques, les manifestations culturelles et récréatives sont à la charge de la mairie de Jacmel. La liste de tels projets municipaux isolés du reste, représente un montant de 158 millions de gourdes. Pour y faire face, il faudra que la mairie de Jacmel augmente considérablement ses revenus à ce niveau. Ce qui n'est pas impossible.
5. Dans la même liste générale, on trouve deux projets de construction et de rénovation devant toucher 10 écoles fondamentales dans les sections communales. Normalement, ces projets éducatifs peuvent prétendre à un financement venant du FGDCT selon l'article X de la loi du 20 août 1998. Sauf que le PCD n'en dit mot. Les maires des communes réputées démunies n'en savent rien et ces communes n'ont encore jamais bénéficié de tels financements. Ces projets pourraient aussi prétendre à un financement venant du FNE mais personne ne le dit aux mairies.
6. Une autre lacune majeure dans les nouveaux PCD est la non-prise en charge des dépenses d'équipement et de fonctionnement. Tout se passe comme s'il suffisait de construire les bâtiments pour que les services soient fournis. Point n'est besoin de mobilier, de salaires pour le personnel, de fourniture, etc.

On pourrait encore évoquer quelques lacunes majeures des PCD, mais notre propos n'est pas de faire une analyse exhaustive mais de montrer que malgré les bonnes intentions et les efforts consentis, la plupart des initiatives des bailleurs qui n'ont fait que suivre ces approches, sans les bonifier, arriveront difficilement à leurs fins.

AMÉLIORATION DES CAPACITÉS FINANCIÈRES

La source de revenus propres potentiellement la plus importante des collectivités territoriales haïtiennes revient à la mairie : c'est la CFPB. C'est ainsi que plusieurs tentatives ont été faites pour amé-

liorer son rendement. La première, conduite par PNUD-Habitat vers les années 1990, a donné quelques résultats.

Par la suite, d'autres interventions réalisées par des institutions appuyant les mairies telles que le PCM à Port-au-Prince et dans Les Palmes, l'Union européenne dans le département du Centre, la mairie de Strasbourg à Jacmel, ont donné des résultats assez faibles par rapport au potentiel existant.

Il n'a donc pas été facile d'obtenir une amélioration sensible et durable dans la collecte des taxes communales, à la faveur des différentes tentatives qui ont été faites durant ces 20 dernières années, jusqu'à l'expérimentation de l'approche de la mobilisation fiscale par le GRIDE dans le cadre du projet Lokal financé par l'USAID. Saint-Marc est passé en une année de 4 millions de gourdes à 15 millions. Carrefour de 9 millions à 82 millions. Les résultats de la mobilisation fiscale à la mairie de Delmas ont été affectés par le retrait du GRIDE du projet Lokal+ et par le remplacement du maire Wilson Jeudy par une commission intérimaire.

Notons qu'il y a eu des efforts autonomes assez appréciables réalisés par certaines mairies qui ont donné d'intéressants résultats notamment à Delmas, Tabarre, Pétionville et Kenscoff. Cependant, à l'analyse, les montants de recettes obtenus sont restés largement en dessous des potentialités de ces communes.

~~Rappelons que nous définissons~~ la mobilisation fiscale comme étant partie prenante d'un triptyque comprenant les mesures à prendre pour obtenir une augmentation substantielle de recettes, la programmation des investissements nécessaires pour la fourniture des services publics et des infrastructures jugés prioritaires (dans le PDC), et la bonne gestion des recettes et dépenses des collectivités à travers un budget régulier et légalement adopté. Cet objectif reste un défi de taille comportant des enjeux à ne pas négliger.

APPUI À L'ADMINISTRATION CENTRALE

Certains acteurs internationaux ont choisi d'offrir un appui à certaines instances nationales dans l'exécution de leurs missions relatives aux collectivités territoriales. Les interventions les plus connues vont (1) en appui à la Primature dans la définition d'une politique globale de réforme administrative et de décentralisation (PNUD)¹⁴ ; (2) au Parlement : Programme d'appui au Parlement haïtien (PAPH/USAID) et Lokal (USAID) dans le domaine de la législation relative à la décentralisation ; (3) au MPCE : Programme de développement local en Haïti (PDLH/ACDI), dans la production d'un projet de loi controversé sur le développement local ; (4) au MICT : coopération française, Minustah, Lokal et Lokal+ (USAID) dans des activités de renforcement de capacités des administrations communales : Accompagnement pour la production des budgets communaux, Programme d'intervention dans le Nord et le Nord-Est (PINNE), Programme d'intervention dans le Sud (PISUD).

¹⁴ Voir le document Programme-cadre de la réforme de l'État : Réforme administrative et décentralisation publié par l'Office de management et des ressources humaines (OMRH)

DOTATION EN INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS

Beaucoup de bailleurs intéressés au développement des collectivités territoriales ont prévu dans leurs budgets d'intervention des lignes de dépenses servant à financer la construction d'infrastructures publiques, ou des dotations en biens et équipements aux collectivités qu'ils soutiennent. Au-delà de la bonne volonté qui peut les animer, cette approche est parfois, pour les prestataires de services techniques, un moyen aisé de dépenser facilement les fonds disponibles alors que les activités sont plus difficiles à réaliser et l'évaluation de leur échec plus évidente. Il est reconnu qu'il est plus facile de construire un complexe municipal que de faire bien fonctionner une mairie. Tout comme il est plus facile de faire don d'un ordinateur que de s'assurer que l'administration communale puisse bien s'en servir et le maintenir en bon état de fonctionnement. Les prestataires qui sont souvent des firmes qui perçoivent leurs frais de service en termes de pourcentage des prestataires qui sont souvent des firmes percevant leurs frais de service en termes de pourcentage des dépenses faites, sont plus enclins à l'exécution de telles composantes. Le problème est que les dotations en infrastructures et en équipements sont beaucoup plus visibles et donnent l'impression que les bailleurs fournissent une aide utile, alors que cette apparence peut être tout à fait superficielle si les conditions requises pour le fonctionnement ne sont pas réunies.

CHAPITRE 8

OPPORTUNITÉS ET RISQUES

Il est intéressant d'analyser le pour et le contre de certaines interventions supportées par l'État haïtien et la coopération internationale et de réfléchir sur quelques pistes pour la résolution des handicaps qui généralement se présentent.

C'est cet exercice qu'initie le tableau suivant.

Tableau 6.- Opportunités et risques des interventions touchant les collectivités territoriales

Opportunités	Contraintes / Risques	Mesures de mitigation proposées
1. La grande majorité des acteurs nationaux et locaux sont convaincus du bien-fondé de l'élaboration de politiques publiques de développement au niveau des collectivités territoriales à travers des processus de planification stratégique participative. Cela se traduit par l'existence de nombreux plans de développement dans beaucoup de communes et même de sections communales.	Certains modèles présentent des biais qui hypothèquent la faisabilité des actions envisagées, réduisant la portée développementale des politiques ainsi élaborées ; Le financement des plans de développement est négligé ou insuffisamment traité ; Peu ou pas d'action prévue pour exploiter les filières économiques porteuses ; La différence n'est parfois pas faite entre les interventions qui relèvent des communes et celles qui dépendent de l'administration centrale	La plupart des mesures correctives sont d'ordre méthodologique et ne devraient pas présenter de problèmes pour un accompagnateur technique avisé ; Il devrait être possible de négocier avec le MPCE un protocole de financement qui garantisse certaines interventions de l'administration centrale attendues pour compléter celles des acteurs locaux dans l'exécution des plans de développement ; Il faudrait intégrer dans les projets des plans de développement, des interventions visant à générer des revenus : mobilisation fiscale, levée de fonds, plaidoyers auprès de parlementaires, etc.

Opportunités	Contraintes / Risques	Mesures de mitigation proposées
<p>2. Le Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (FGDCT) pourrait garantir l'existence d'une structure administrative et technique minimale dans toutes les mairies ainsi que le financement d'une partie du budget d'investissement des mairies des communes les plus pauvres.</p>	<p>Le mode de gestion du FGDCT n'est pas conforme à la loi ;</p> <p>Le montant déclaré des produits générés par le FGDCT est largement inférieur à ce que laissent envisager les agrégats économiques qui l'alimentent (1 % de la masse salariale, 2 % des frais de douane, etc.).</p>	<p>Encourager les prochains gouvernements à adopter un mode de gestion du FGDCT plus transparent et plus conforme à la loi.</p>
<p>3. La législation en vigueur permet de créer des structures intercommunales rendant possible la mutualisation de certains services techniques qui autrement seraient inaccessibles aux mairies.</p>	<p>Risque pour les responsables communaux d'adhérer à cette option sans vraiment comprendre ses défis et ses enjeux ;</p> <p>Les faiblesses des mairies en termes de capacité d'orientation et de supervision des structures créées ;</p> <p>Risque de créer une structure incontrôlable par les mairies qui la constituent ;</p> <p>Risque de créer une structure qui entre en compétition ou en conflit avec les administrations communales.</p>	<p>Subordonner la création des instances intercommunales à une prise de conscience nette et claire des acteurs locaux de leur nécessité et de leur viabilité ;</p> <p>Placer l'existence de ces structures dans le cadre d'une délégation de pouvoir des mairies qui les mettent en place ;</p> <p>Étudier minutieusement le partage des responsabilités entre les administrations municipales et la structure intercommunale ;</p> <p>Permettre à l'administration communale d'avoir la capacité technique et administrative de superviser le travail des structures intercommunales.</p>

Opportunités	Contraintes / Risques	Mesures de mitigation proposées
<p>4. La législation, la situation du foncier et les dernières expérimentations en mobilisation fiscale permettent à la majorité des communes d'améliorer considérablement leurs revenus propres, en répliquant les bonnes pratiques.</p>	<p>La corruption peut empêcher que l'augmentation des revenus qui en résulte se traduise par la fourniture de services publics à la population, la construction d'infrastructures et la création d'un climat propice à la croissance économique locale.</p>	<p>Renforcement des capacités de la société civile locale (SCL) à influencer positivement la conduite des affaires locales ;</p> <p>La signature d'un protocole de bonne gouvernance entre les autorités locales et la SCL, comme condition de l'aide au développement local ;</p> <p>Le renforcement des capacités des mairies dans l'utilisation du logiciel d'aide à la budgétisation (CIVITAX) ;</p> <p>Renforcement des capacités du MICT et son accompagnement dans la mise en œuvre d'un système de contrôle de l'élaboration et de l'exécution des budgets municipaux.</p>
<p>5. Les formations modulaires suivies d'un apprentissage / accompagnement sur le lieu de travail ont montré qu'il est possible de surmonter le problème du manque de qualification des personnes ressources dans les régions.</p>	<p>Absence de sécurité de l'emploi dans la fonction publique territoriale ;</p> <p>Les bas salaires ne fidélisent pas les gens qui bénéficient de ces formations / accompagnements.</p>	<p>Vulgariser les prescrits de la législation actuelle garantissant le droit à la carrière des membres des administrations locales ;</p> <p>Informar les fonctionnaires territoriaux sur les moyens de recours auprès de la CSCCA ;</p> <p>Introduire quelques clauses dans le protocole de bonne gouvernance qui reprennent les prescrits légaux en matière de droit à la carrière dans la fonction publique territoriale.</p>

Opportunités	Contraintes / Risques	Mesures de mitigation proposées
<p>6. La législation en vigueur permet de créer des entreprises communales pour la fourniture des services publics payants (<i>the utilities</i>) : eau, électricité, transport en commun, etc.</p>	<p>Aucune expérience similaire n'a jamais été tentée ; Certaines compétences techniques sont réservées uniquement par la loi à des entreprises publiques nationales opérant dans les secteurs en question (ED'H, DINEPA, Service Plus, Dignité, etc.).</p>	<p>Nécessité d'effectuer une bonne étude de faisabilité avant de lancer une expérience pilote ; Associer la SCL dans la stratégie de mise en place et dans la gestion de ces entreprises publiques locales ; Étudier les possibilités d'associer les entreprises bénéficiant du monopole technique dans la supervision des entreprises publiques locales.</p>

CHAPITRE 9

EXPÉRIENCES RÉCENTES DANS LE SUD-EST

Nous avons effectué une mission les 24 et 25 mars 2015 dans le Sud-Est, afin de collecter les informations permettant de dresser un panorama sommaire de la dynamique locale qui s'est développée à Jacmel et à Cayes-Jacmel durant ces dernières années. Nous avons pu rencontrer un ancien maire adjoint de la commune de Jacmel, M. Ronald Andris, un ancien maire de la commune de Jacmel ; M. Pierre Féguito Janvier, ancien maire de Cayes-Jacmel ; M. Pierre Richard Francisque, responsable du Centre de ressources communautaires (CRC) ; Wilbens Jeudi, animateur du groupe citoyen de réflexion *Anba zammann*.

INTERVENTIONS À JACMEL

La ville de Jacmel, située à 40 km au sud de Port-au-Prince, a été fondée en 1698, sur le site d'une agglomération indienne appelée *Yakimo*. Élevée au rang de commune en 1854, Jacmel est le chef-lieu du département du Sud-Est et de l'arrondissement de Jacmel, qui comprend trois autres communes : Cayes-Jacmel, Marigot et La Vallée de Jacmel. La commune est formée du centre historique et de onze sections communales : Bas Cap Rouge, Fond Melon, Cochon Gras, la Gosseline, Marbial, Montagne la Voûte, Grande Rivière de Jacmel, la Vanneau, la Montagne, Bas Coq Chante et Haut Coq Chante (voir la carte ci-dessous). Elle comprend un quartier, le quartier Marbial se trouvant dans la Section Communale portant le même nom et elle a au mois de soixante quinze (75) localités et cent soixante-quatorze (174) habitations.

Les réflexions formelles sur les orientations d'un développement endogène dans l'arrondissement de Jacmel ont été initiées vers 2011 entre la mairie de Jacmel et la délégation du Sud-Est, sous l'impulsion du maire Andris. Il s'agissait alors de profiter du choc causé par le séisme du 12 janvier 2010 et du mouvement mondial de solidarité vis-à-vis d'Haïti, pour mettre en branle un processus de développement intégrant les quatre communes de l'arrondissement. Ces discussions ont été soutenues par l'OCHA¹⁵. C'est ainsi que prit naissance le concept d'Agence technique locale (ATL), qui devait être une structure technique au service des mairies de l'arrondissement dans la réalisation de leurs objectifs de développement. Cette idée a été plus tard adoptée par ONU-Habitat, qui a aidé à mettre en place plusieurs ATL, dont celle de Jacmel. Les principaux axes d'intervention de l'ATL de Jacmel sont en principe l'urbanisme, la géomatique et l'assistance juridique aux mairies.

¹⁵ Bureau pour la coordination de l'aide humanitaire de l'ONU

Selon M. Andris, l'ATL logée à la mairie de Jacmel n'a jamais pu atteindre les autres communes. Pire, le financement fourni par ONU-Habitat à la mairie est parfois utilisé à d'autres fins, et il arrive que même le paiement des salaires des cadres de cette instance souffre de plusieurs mois de retard.

Durant cette même période post-sismique, l'OIM aida à la mise en place d'un Centre de ressources communautaires (CRC) rattaché dans sa conception à la mairie de Jacmel. Le CRC, formé d'un gestionnaire, d'un sociologue et d'un travailleur social, était orienté vers des activités liées à la « reconstruction ». Au début, le CRC a effectué ses investigations beaucoup plus pour l'OIM que pour la mairie de Jacmel. Faute de reconstruction, pourrait-on dire, la mission du CRC se réorienta vers l'ingénierie du développement de Jacmel, et avec l'ATL, il est devenu l'un des fers de lance du diagnostic territorial qui devait aboutir à l'élaboration du Plan communal de développement (PCD) de Jacmel. L'élaboration du PCD de Jacmel était financée par ONU-Habitat, qui fit une dotation financière à la mairie, à cette fin.



Le processus de diagnostic participatif a touché les 11 sections communales de Jacmel ainsi que le centre-ville où se sont déroulés des ateliers sectoriels. Il a été interrompu avec l'arrivée des premiers agents exécutifs intérimaires, qui n'appréciaient pas le bien-fondé de ces activités et utilisèrent à d'autres fins les fonds qui y étaient consacrés. Néanmoins, une ébauche préparée par l'ATL et le CRC existe. Une firme technique devait être engagée pour finaliser le travail.

La mairie a pu bénéficier des activités de renforcement de capacités mises en œuvre par le MICT à partir de l'année 2009, notamment les formations en budgétisation, qui ont permis de régulariser le format du budget municipal. Le bureau départemental de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) pouvait mieux exercer le contrôle a priori des dépenses. Néanmoins, on assiste à une grave régression durant ces dernières années. Tous ces acquis semblent se perdre. La mairie est surpeuplée de sinécristes et la qualité des services fournis à la population a diminué.

L'appui de la mairie de Strasbourg a porté sur le renforcement des capacités de l'administration communale grâce à des formations et des accompagnements en administration, génie municipal, gestion des risques, et en leadership démocratique. Malheureusement, cette coopération est au point mort depuis quelque temps, en grande partie à cause du manque d'enthousiasme des partenaires haïtiens, et les résultats sont catastrophiques.

L'appui au relèvement de la fiscalité a été pris en charge par la mairie de Strasbourg dans le cadre des activités liées à son jumelage avec la mairie de Jacmel. Un recensement de 12 000 immeubles a pu être effectué mais n'a pas abouti à la constitution d'un rôle fiscal, outil indispensable à l'optimisation et à la durabilité des résultats obtenus. Les recettes fiscales locatives ont quand même augmenté de 4 à 6 millions de gourdes, mais le potentiel fiscal foncier est estimé à 50 millions de gourdes par M. Andris. À ces

recettes s'ajoutent des transferts annuels provenant du FGDC de 3,6 millions de gourdes, pour des revenus annuels totaux de 9,6 millions de gourdes. Si on en croit le président de l'actuelle commission communale, le budget mensuel serait passé à 1,4 million de gourdes, probablement en raison d'une augmentation des transferts de l'administration centrale. Si ces chiffres correspondent à la réalité, ils correspondent à une augmentation de revenus de 9,6 à 16,8 millions de gourdes.

Dans la perspective de reconstruction post-séisme, la mairie a travaillé étroitement avec la Coopération espagnole dans la gestion du centre historique de la ville. Les relations se sont progressivement estompées et au moment où nous écrivons ce rapport, c'est uniquement le ministère du Tourisme qui assure la continuité du partenariat.

INTERVENTIONS À CAYES-JACMEL

Cayes-Jacmel est située à 16 km à l'est de Jacmel. Elle a été un ancien quartier de Marigot élevé au rang de commune en 1934. Les habitants s'appellent Cayemelais. Cette commune comprend quatre sections communales en plus de son centre urbain : Haut-Cap-Rouge, La Selle de Fond-Melon, Ravine-Normande et Gaillard.

Un atelier organisé par la Minustah à Cayes-Jacmel en janvier 2013 a réuni 13 organisations de la société civile et les autorités locales de la commune, à savoir les maires et les Asec et Casec des quatre sections communales. Cette activité visait à élaborer un cahier des charges dont l'objectif était d'arriver, à partir d'un diagnostic de l'existant, à la formulation d'un ensemble de propositions de solution sur les problèmes auxquels est confrontée la population. Ce cahier des charges n'a pas la prétention d'être un plan de développement, mais un simple document entre les mains des autorités locales et des membres de la société civile dans leur plaidoyer auprès des « détenteurs d'obligation » pour l'accès aux droits sociaux, économiques et culturels.

Néanmoins, Cayes-Jacmel a eu durant ces dix dernières années deux plans d'urbanisme. Le premier, financé par PADF, avait été l'objet d'un engagement du gouvernement de M. Préval à financer les infrastructures qui y étaient prévues. Ce qui se réalisa de manière partielle et incohérente. Le second, financé par le MPCE et réalisé pour la mairie par la firme IDA (Réf. M. Frantz Vérella), n'a encore été ni adopté officiellement ni vulgarisé. Le remplacement des maires élus par des agents exécutifs intérimaires a envoyé toutes ces initiatives aux oubliettes. On dirait qu'il y a un intérêt plus grand à élaborer des plans qu'à les exécuter. En tout cas, ce sont des documents qui existent et qui pourraient encore servir.

Les autres interventions des partenaires internationaux ou des ONG sont plutôt sporadiques ou ponctuelles. La Croix-Rouge canadienne intervient dans la réparation d'infrastructures scolaires ; la Coopération espagnole dans l'élaboration d'un document d'orientation environnementale (*Le Livre blanc départemental sur l'environnement*) ; Cives Mundi associé à quelques partenaires locaux (MIPROS et Solidarité cayemelaise), dans la conservation des sols. Plan Haïti envisage de s'impliquer dans la construction de quelques infrastructures publiques, notamment un complexe administratif communal.

Il est à noter que seul le CROSE, une organisation haïtienne couvrant le département, s'intéresse à des projets productifs.

INTERVENTIONS À LA VALLÉE DE JACMEL

La Vallée de Jacmel est située à 11,3 km au sud-ouest de Jacmel. Elle est formée d'un regroupement d'anciennes sections rurales de la commune limitrophe de Bainet. Elle comprend deux sections communales : la 11^e section La Vallée et la 3^e section La Vallée. Les habitants s'appellent Valléens.

L'intervention la plus significative à Cayes-Jacmel semble être celle de l'association Coude-à-coude pour le développement de La Vallée (CODEVA). Cette association bénéficie d'un grand support des Valléens expatriés. Elle comprend actuellement 3 000 membres. Elle intervient dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, et a su drainer des ressources de la diaspora et de divers bailleurs avant même que La Vallée fût élevée au rang de commune.

Par ailleurs, l'Agence de la coopération espagnole (AECID) s'est associée au MPCE pour aider la mairie à élaborer un plan communal de développement (PCD) avec l'appui technique de l'IFOS. L'analyse du document qui présente ce plan quinquennal révèle, comme bien d'autres, quelques failles importantes dans sa conception. En voici les plus significatives :

- Le PCD est beaucoup plus proche d'un plan d'investissement public (central-local) dans la mesure où presque tous les projets et actions envisagés, soit 77 sur 78 (98,7 %), attendent un financement, soit de l'administration centrale, soit de la mairie, et qu'un seul projet devait être financé par une entreprise privée, en l'occurrence la compagnie de tabac « Comme il faut » ;
- aucune étude de filière économique pour aider les entrepreneurs à exploiter les potentialités productives de la commune ;
- aucun engagement du MPCE pour garantir le financement attendu de l'administration centrale, bien que ce ministère ait approuvé le PCD, et pour cause, la majeure partie des projets, soit 64 sur 78 (82,5 %), attendent un financement très improbable de cette administration centrale ;
- alors que le potentiel fiscal annuel est, à tort ou à raison, évalué à 15 millions de gourdes, **aucun projet de mobilisation fiscale n'est inscrit dans le PCD** pour assurer l'implication financière de la mairie dans l'exécution de son PCD, et pour cause, seulement trois (3) projets (3 %) devraient être intégralement financés par la mairie durant les 5 années que couvre le PCD.

Tous ces constats ne sont que les manifestations du manque de volonté réelle de l'administration centrale d'aider les collectivités territoriales à s'engager pour de bon dans la voie du développement local. Sans lui enlever toute capacité d'avoir quelques effets positifs, on peut douter que ce PCD puisse être le moteur d'un processus endogène de **développement communal** réel, si l'on se réfère au sens du concept.

Tableau 7.- Répartition des financements attendus pour la réalisation du PCD de La Vallée de Jacmel

Programmes	Nombre projets / Actions	Sources de financement pressenties							
		Adm. centrale	Mairie	Bailleurs	Privé	Codeva	Mairie / Bailleurs	Mairie & adm. centrale	Financement indéfini
Renforcement des instances publiques communales	5	3					1		1
Développement et modernisation des secteurs économiques.	10	8	2						
Développement des services publics (éducation, santé, eau potable et assainissement)	34	7	1		1	1	3		21
Environnement	7	4		1					2
Développement des infrastructures	22	2		1			2		17
Total	78	24	3	2	1	1	6	0	40

DEUXIÈME PARTIE

ÉTAT DES LIEUX DES FI- NANCES LOCALES

INTRODUCTION

La Constitution haïtienne de 1987 proclame que les finances de la République sont décentralisées. La Constitution amendée, pour sa part, reconnaît que les finances de la République comportent deux composantes : les finances nationales et les finances locales. Ces dispositions permettent aux collectivités territoriales haïtiennes de jouir de compétences réelles en matière de levée de fonds, une autonomie politique et administrative dans l'engagement de leurs dépenses, ainsi que la capacité d'élaborer et d'exécuter leurs propres budgets.

L'un des objectifs majeurs de la décentralisation est le développement local, par la fourniture des services sociaux de base et l'incitation des initiatives économiques productrices de richesses. En général, quand on parle d'amélioration de capacités financières, on voit tout de suite l'augmentation des recettes. La disponibilité de ressources suffisantes est effectivement une condition nécessaire pour l'exercice des responsabilités des pouvoirs locaux. Néanmoins, si l'on se place dans la perspective du développement local, on doit se rappeler qu'il ne suffit pas de collecter plus de revenus pour y arriver, mais surtout de pouvoir les gérer de manière efficiente et efficace. Seule une gestion efficiente et efficace des ressources disponibles permettra d'assurer l'atteinte des objectifs de développement. Quand ces objectifs sont en adéquation avec les besoins réels de la population, les conditions politiques du succès sont alors réunies.

En d'autres termes, les administrations locales doivent non seulement pouvoir générer des recettes plus substantielles et plus conformes au potentiel fiscal des collectivités qu'elles desservent mais surtout bien gérer les revenus dont ils disposent et le faire au bénéfice de leurs mandants. En conséquence, la mobilisation des ressources fiscales ne doit nullement faciliter la tâche à des gouvernements locaux qui, volontairement ou non, gaspilleraient les contributions des citoyens.

L'un des outils indispensables à la bonne administration des fonds publics est le budget. Il est universellement reconnu que c'est un budget régulièrement adopté qui doit autoriser les dépenses publiques. Autrement, la porte est ouverte à la gabegie et à la dilapidation des fonds publics. L'élaboration, la promulgation et l'exécution d'un budget techniquement correct constituent un pilier du développement local.

Cependant, un budget annuel est un instrument à courte vue. Il ne permet pas de voir très loin. Les actions ponctuelles et isolées ne peuvent en général permettre de dégager la vision politique qui les sous-tend. Comment dépasser les limitations temporelles d'un budget annuel et placer les recettes et les dépenses dans une perspective plus globale et à plus long terme ? À ce carrefour intervient la planification financière pluriannuelle. La planification financière est en réalité le nerf de toute politique publique et de tout plan de développement.

Durant ces dernières années, sous l'impulsion de la coopération internationale relayée par le Fonds d'assistance économique et sociale (FAES), certains bailleurs étrangers ou internationaux et plus récemment par le MICT et le MPCE, beaucoup de plans communaux de développement ont été élaborés.

Cependant, très peu de ces travaux présentent une prévision et une planification des ressources financières nécessaires à leur implémentation. Ils demeurent ainsi dans le domaine des vœux pieux.

Le développement des capacités de planification financière à long terme, et avec la participation des acteurs de la société civile locale, est selon nous le troisième élément du triptyque du développement local.

Cela étant dit, les interventions qui visent à l'établissement d'une dynamique de développement communal ou de section communale devraient se fonder sur une évaluation de la gouvernance financière des collectivités concernées, afin de les aider à combler leurs lacunes.

Réaliser un état des lieux des finances locales, vingt-huit ans après l'adoption de cette Constitution qui prône la décentralisation financière, revient en grande partie à évaluer la mise en œuvre effective des compétences des collectivités territoriales en matière de **recettes**, de **dépenses** et de **budgetisation**.

La première phase de l'investigation a consisté en l'inventaire et l'analyse des sources de financement régulières ou ponctuelles, des pratiques financières générales des collectivités territoriales actives en Haïti (en l'occurrence les communes et les sections communales) sur la base de la documentation et des informations disponibles au niveau des collectivités concernées et du ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT).

C'est dans cette perspective qu'a été défini, conjointement avec la Coopération suisse, un échantillon non aléatoire de 9 communes et de 14 sections communales sur lesquelles se concentreraient les recherches, sans pour autant s'y limiter. Aussi les résultats que nous présentons dans ce rapport ne prétendent-ils pas refléter complètement la réalité ou avoir une valeur exhaustive.

Les collectivités touchées sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8.- Collectivités touchées à l'occasion de l'étude

Départements	Communes	Sections communales
Ouest	Petit-Goâve	1 ^{re} section communale de Bino 12 ^e section communale de Fougues
Sud	Port-à-Piment	1 ^{re} section communale de Paricot 2 ^e section communale de Balais
	Torbeck	3 ^e section communale de Solon
	Cayes	--
Artibonite	Saint-Marc	6 ^e section communale de Charette 5 ^e section communale de Bocozele
Nippes	Miragoâne	1 ^{re} section communale de Chalons 2 ^e section communale de Grand-Rivière
Sud-Est	Jacmel	Section communale de Cochon-Gras 7 ^e section communale de Grand-Rivière 1 ^{re} section communale de Bas-Cap-Rouge
	Cayes-Jacmel	1 ^{re} section communale de Ravine Normande
	La Vallée de Jacmel	--

Les autres institutions visées par l'investigation étaient le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (MICT) et la Communauté municipale de la région des Palmes (CMRP) à travers son organe technique, la Direction administrative et technique de l'intercommunalité des Palmes (DATIP).

Cette première phase visait à établir le bilan de l'exercice des compétences financières par les communes et les sections communales. Elle a débuté par une recherche documentaire sur la législation relative aux finances locales ainsi que sur des travaux déjà réalisés sur la thématique ou sur des sujets connexes. Dans un second temps, nous avons rencontré les acteurs clés afin de recueillir des informations sur la situation réelle des finances des collectivités visées, ainsi que sur les pratiques en cours. Au niveau des mairies le groupe cible a été ainsi défini :

- les maires, ou à défaut, les directeurs généraux ;
- les responsables des directions fiscales ;
- les comptables ;
- tout autre cadre de la mairie jouant un rôle dans l'administration d'une source de revenus, tel que les responsables du génie urbain, des marchés, des équipements collectifs, etc.

Au niveau des sections communales, les informateurs ont été les coordonnateurs de Casec ou leurs adjoints.

Deux entrevues non guidées ont été tenues, l'une avec le directeur de la DATIP, M. Francis Alphonse, et l'autre avec MM. Ruthlande Anglade et Norcy Jean Rémy, respectivement directeur des Collectivités territoriales au MICT et directeur des Finances locales à la direction des Collectivités territoriales (DCT).

La seconde phase a consisté en l'étude plus ou moins approfondie de la situation financière de deux communes de l'arrondissement de Jacmel, à savoir les communes de Jacmel et de La Vallée de Jacmel.

Dans cette perspective, nous avons utilisé les outils méthodologiques suivants :

- l'observation directe des services financiers, l'état des locaux et les conditions générales de travail ;
- l'application de questionnaires individuels, notamment pour la description de quelques postes importants des services financiers ;
- la conduite d'entrevues semi-ouvertes avec les responsables des instances liées à la gestion des finances locales, telles que :
 - la Direction générale ;
 - le Service de la fiscalité ;
 - la Comptabilité ;
 - le Service de génie urbain ;
- la réalisation d'une revue documentaire :
 - des différents documents et outils de travail disponibles au niveau de la fiscalité et du service de budgétisation (s'il existe) ;
 - des budgets (actuels et passés)

- des guides de procédures en vigueur (s'il y en a) en matière de fiscalité, d'adjudication de marchés publics et de budgétisation.

Ces investigations devaient permettre de recueillir des informations précises sur les sources de financement des communes, sur l'organisation et la composition des instances liées aux finances communales, sur les méthodes, normes et procédures en vigueur.

La deuxième partie du rapport présente les résultats de la première investigation portant sur l'évaluation de l'exercice des compétences financières accordées par la Constitution et les lois au niveau des sections communales et des mairies. Pour chacun de ces niveaux de collectivité, on y trouvera un état des revenus, un état des dépenses, les pratiques en cours en matière de budgétisation, de comptabilité et de planification financière, de passation de marchés, les principaux outils de gestion financière et les structures de gestion mises en place.

La troisième partie du rapport présente la situation financière et l'organisation des services financiers de la mairie de Jacmel et de la mairie de La Vallée de Jacmel. Elle tente une description de l'organisation financière et des pratiques et procédures en cours dans ces mairies. La perspective étant de puiser dans ces enseignements quelques pistes pour la réflexion que la Coopération suisse se propose d'engager avec les acteurs des communes haïtiennes en vue d'aider au renforcement de la participation citoyenne au développement et d'identifier des formes de collaboration innovantes susceptibles de raffermir les liens entre les habitants d'une même commune et les relations entre les communes elles-mêmes.

Pour chaque commune, le lecteur trouvera (1) une présentation succincte de la commune, (2) un état des lieux des recettes internes, (3) les transferts de l'administration centrale, (4) l'état des dépenses, (5) les organes impliqués dans la gestion financière, (6) les profils des principaux postes du service fiscal, (7) les points forts, (8) les points faibles et des (9) recommandations pour l'amélioration des finances de la mairie.

Le rapport se termine par une conclusion générale qui reprend les principaux enseignements et les recommandations adressées à la Coopération suisse, tant par nous que par les acteurs locaux, à la faveur d'un atelier tenu à Jacmel le 7 décembre 2015, entre les représentants des quatre communes de l'arrondissement¹⁶.

¹⁶ Jacmel, La Vallée de Jacmel, Cayes-Jacmel et Marigot

CHAPITRE 1

QUELQUES CONCEPTS DE BASE EN FINANCES LOCALES

Il est toujours utile de clarifier les expressions et concepts utilisés dans l'analyse d'une situation ou d'un phénomène afin d'éviter tout malentendu, d'autant plus que le domaine des finances locales est assez peu exploré en Haïti et même dans le monde. Tel est l'objet du présent chapitre.

FINANCES LOCALES ET FISCALITÉ LOCALE

Les finances locales englobent la levée et la gestion des revenus des collectivités territoriales, la budgétisation et la gestion des dépenses publiques locales. Les expressions "finances locales" et "fiscalité locale" ne sont pas synonymes. Les finances locales désignent les connaissances, les procédures et les opérations nécessaires pour avoir accès aux revenus des collectivités territoriales et les dépenser, tandis que la **fiscalité locale se rapporte aux lois relatives à la taxation et à l'imposition ainsi qu'aux pratiques utilisées pour leur mobilisation**. Les taxes et les impôts locaux sont des revenus intégralement définis par l'État, à travers des lois. Néanmoins, il y a des revenus propres des collectivités territoriales qui ne sont pas des taxes et des impôts. Tel est le cas des droits de marchés, des redevances pour l'eau potable ou l'électricité et du permis d'inhumer qui sont des revenus non fiscaux. Les modalités de perception et les montants à payer des revenus non fiscaux sont définis par l'administration locale, à travers des arrêtés.

Le tableau suivant permet de bien situer l'objet de la fiscalité, par rapport aux revenus divers et de saisir des nuances qui assez souvent ne sont pas respectées même par des spécialistes.

Tableau 8.- Les différents types de revenus des collectivités territoriales

Recettes fiscales locales = taxes locales + impôts locaux (définis par des lois)
Recettes locales non fiscales = redevances + droits + amendes et pénalités + revenus de rente ou de placement
Recettes locales ou revenus propres = <i>recettes fiscales + recettes non fiscales</i>
Revenus locaux = recettes locales + transferts et subventions de l'État + dons + emprunts

La Constitution haïtienne de 1987 a clairement fixé les grandes orientations de la fiscalité locale, en accordant aux collectivités locales le droit de gérer de manière autonome leurs ressources propres. En son article 218, elle stipule qu'aucun impôt touchant lesdites collectivités ne peut être établi sans leur consentement. Des auteurs comme François Labie insistent sur la nécessité pour qu'en régime décentralisé,

les ressources internes des collectivités constituent un pourcentage important par rapport aux transferts de l'État central, afin d'éviter le phénomène de tutelle indirecte. La décentralisation fiscale implique donc la disposition par les collectivités de ressources suffisantes pour faire face à leurs obligations. Winkler a noté que dans la plupart des pays en voie de développement, les ressources propres n'assurent jamais l'autosuffisance¹⁷. La décentralisation étant un processus, il faudrait qu'indépendamment des conditions de départ, on retienne que le but à atteindre est l'autonomie fiscale.

IMPÔTS, TAXES ET REDEVANCES

Bien que les termes taxes et impôts soient utilisés indifféremment dans le langage courant, ils n'ont pas strictement la même signification. ***L'impôt est d'utilisation générale, tandis que la taxe est levée pour une fin spécifique.*** L'impôt est considéré comme étant sans contrepartie alors que la taxe peut être liée à la fourniture d'un service ou à la réalisation d'une activité ou d'une infrastructure. Elle est dite dédiée.

La relation entre contribution et service est encore plus directe dans le cas des redevances, car le paiement peut être proportionnel aux quantités de biens ou de prestations effectivement consommées (cas du transport public, de l'électricité, etc.). On parle de redevances ou de frais aux usagers quand les pouvoirs publics font payer une contribution pour l'utilisation ou l'exploitation des biens publics (marchés, mines, etc.).

Nous essayerons de nous conformer à ces définitions conceptuelles ; cependant quand nous citons des auteurs ou que nous faisons référence à des définitions légales, il peut arriver que cette terminologie ne soit pas scrupuleusement respectée.

REDEVABLE

Par redevable on entend celui à qui revient la dette fiscale alors que le contribuable est celui qui paie effectivement la créance fiscale. Le redevable réel de la CFPB est le propriétaire ou son mandataire.

CONTRIBUABLE

À défaut de pouvoir identifier le redevable, l'administration communale a le pouvoir de réclamer le paiement à tout occupant, que ce dernier soit fermier, locataire ou usufruitier (article 7 du décret sur la CFPB). C'est pourquoi les locataires ou tout occupant sont potentiellement des contribuables.

PERSONNE PHYSIQUE

Une personne physique est littéralement un [être](#) humain jouissant de certains [droits](#) et sujet de certains devoirs envers d'autres personnes et envers l'État. Elle acquiert la personnalité juridique par la naissance et la perd par le décès. Certains droits sont exercés sous certaines conditions, par exemple être

¹⁷ WINKLER, Donald (1994) : *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers*, World Bank Discussion Papers, Washington.

majeur et ne pas être frappé d'incapacité (en cas de démence, ou suite à certaines condamnations pénales).

PERSONNE MORALE

Une **personne morale** est un groupement, une association d'individus, doté de la **personnalité juridique**, à l'instar d'une **personne physique** (un être humain). Elle acquiert ce statut suivant les conditions imposées par la loi et la perd par la volonté de ses membres ou par une disposition de la loi. Une personne morale est, comme une personne physique, également titulaire de **droits** et d'**obligations**. Exemples: association régulièrement enregistrées au ministère des Affaires sociales, sociétés anonymes, etc.

LES REDEVANCES

En langage courant, le terme « redevance » accompagné de l'adjectif « fiscale » désigne de manière générale des taxes ou des impôts, mais dans le jargon scientifique, et c'est dans ce sens que nous l'utilisons dans ce document, il se rapporte à des frais payés par les consommateurs d'un service public (en anglais : *user fee*). La différence entre la redevance et la taxe ou l'impôt est le fait que son paiement est proportionnel à la quantité de service reçue. C'est le cas pour la fourniture de l'eau potable, de l'électricité, du transport public, des facilités des marchés publics, quand ces services sont pris en charge par une entité publique nationale ou locale.

Dans beaucoup de pays de niveau comparable à Haïti, les redevances constituent un moyen de financement important et durable des services publics payants (proches des services marchands, pourrait-on dire). Tel est le cas pour la Colombie et l'Inde où les redevances représentent parfois plus de 30 % du financement interne des services publics de certaines villes (Bogota, Cali, Carthagène en Colombie, entre 1972-1977 ; Ahmadabad, Bombay en Inde, entre 1970 et 1982).

Le décret sur le cadre de la décentralisation de février 2006 a le mérite de préciser les caractéristiques d'une redevance, et ces caractéristiques correspondent aux conditions nécessaires à leur efficacité et leur efficience. En effet, l'article 132 stipule que les frais à percevoir doivent être proportionnels aux services reçus et que les revenus provenant de ces redevances ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles liées à la production du service en question. En d'autres termes, la redevance n'est pas établie pour financer la mairie mais uniquement le service public à fournir, et le rendre plus accessible aux consommateurs, notamment ceux qui sont défavorisés.

Le mode de gestion des services finançables par des redevances se prête au management collectif responsable et à des formes de participation des consommateurs aux orientations et décisions les concernant, ce qui en retour garantit un minimum de qualité des services fournis.

Il serait hautement souhaitable que les collectivités territoriales expérimentent cette forme de financement, au lieu de laisser se gaspiller des équipements qui sont parfois mis à leur disposition pour la production de l'électricité, l'adduction d'eau potable, la mise en place d'un système de transport public, etc.

TRANSFERT

Dans le domaine des finances locales, un transfert est une allocation régulière de l'administration centrale vers une collectivité ou d'une collectivité vers une autre (la commune vers une section communale). Les allocations mensuelles provenant du FGDCT et alimentant les comptes des mairies et des Caissecs sont des transferts servant à équilibrer le budget de fonctionnement de ces entités.

SUBVENTION

Une subvention est une allocation occasionnelle ou conditionnelle de l'administration centrale vers une collectivité territoriale ou de toute autre entité publique ou privée vers une collectivité territoriale. Une telle allocation est destinée à une utilisation précise qui devient alors une dépense obligatoire. Elle peut financer un projet, une activité, une acquisition de biens ou d'équipements.

Il y a plusieurs formes de subventions qu'il est intéressant de signaler.

Les subventions compétitives sont accordées à la faveur d'une compétition ouverte entre des collectivités qui veulent bénéficier d'un financement à partir d'un fonds consacré à cette fin. Les projets ou propositions jugés les meilleurs sont choisis à partir d'un système de notation préalablement défini. Les collectivités peuvent à l'occasion s'associer à des firmes ayant l'expertise nécessaire qui deviendront les maîtres d'ouvrages, quand les projets sont retenus.

Les subventions complémentaires sont accordées pour des projets ou activités, à condition que la collectivité territoriale accepte de faire l'effort de mobiliser un certain pourcentage du financement global nécessaire pour réaliser l'action. L'administration centrale peut s'engager à financer tout projet dans un domaine donné (santé, éducation, sport, etc.) si la collectivité prend l'engagement de fournir 20 % du financement et démontre qu'elle aura la capacité de le faire. Ce genre de subvention encourage les collectivités à consentir un effort financier et à ne pas se contenter d'attendre tout de l'État.

Les subventions ad hoc sont accordées par l'administration centrale suivant des décisions relevant de sa politique, à condition que ces allocations ne violent pas la loi. Il est ainsi reconnu qu'un gouvernement doit avoir une certaine marge de manœuvre pour réaliser certaines actions particulières dans certaines collectivités, de manière tout à fait discrétionnaire. Un président peut vouloir financer certains projets particuliers dans sa commune d'origine. Notons que le FGDCT ne donne pas cette latitude.

Les subventions d'urgence sont accordées, comme leur nom le suggère, dans tous les cas d'urgence tels que les catastrophes naturelles, les accidents, etc.

Tableau 9- - Transferts et subventions accordés par le MICT et le MEF en 2007-08, à partir du FGDCT

	Mairies	Délégations	Casec	MICT	Asec et DV	Autres entités publiques	Total
Allocations							
Transferts pour le fonctionnement	225.487.982	30.462.073	133.074.960	4.913.516	47.022.000		440.960.531
Subventions pour paiement d'arriérés de salaire	42.548.077						42.548.077
Subventions pour Projets et activités	145.695.206	1.381.217	248.332.362			122.268.248	517.677.034
Subventions pour fêtes patronales	29.753.500	850.000	24.042.289			995.000	55.640.789
Autres dépenses	79.456.497	3.003.654	43.298.990	148.477	1.245.637	47.629.750	174.783.008
Total	522.941.263	35.696.964	448.748.602	5.061.993	48.267.637	170.892.999	1.231.609.440

LE BUDGET LOCAL

Tout budget est un document qui prévoit des revenus et des dépenses étalés sur une période donnée. Un budget public a la particularité de recevoir des fonds publics, c'est-à-dire les contributions des citoyens dont la finalité est la prise en charge des affaires publiques. La différence entre le budget d'une entité privée et celui d'une entité publique est le fait que l'existence du budget public est obligatoire pour que les dépenses publiques soient effectuées.

C'est le budget public qui autorise les dépenses publiques. Cette exigence est encore plus impérieuse quand il s'agit d'une entité ayant l'autonomie administrative et financière, comme c'est le cas pour une collectivité. Le budget est un acte administratif formel qui est élaboré suivant des normes légales précises et qui doit être promulgué, c'est-à-dire signé et publié, conformément à la loi. Tous les contribuables doivent avoir accès au budget afin de pouvoir suivre son exécution et éventuellement déterminer les cas de détournement de fonds. Le budget public est imposable aux tiers et peut donner lieu à des actions en justice auprès de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

LA COMPTABILITÉ LOCALE

La comptabilité locale répond aux mêmes exigences et aux mêmes principes que la comptabilité nationale. C'est l'enregistrement systématique, suivant des normes légalement adoptées, de toutes les rentrées de fonds et de toutes dépenses de la collectivité territoriale, et l'archivage des pièces exigibles et des pièces justificatives requises. Elle permet à tout moment d'avoir une idée exacte de la situation financière de la collectivité et de vérifier la régularité des transactions effectuées.

Le système comptable des mairies repose sur l'utilisation d'un plan comptable, de procédures d'encaissement et de décaissement, de procédures de gestion des immobilisations, de procédures d'enregistrement des informations comptables et de la préparation de rapports financiers tels que prescrits dans le

« Manuel simplifié de gestion financière des mairies » publié et vulgarisé par le MICT, en septembre 2008.

Forts de ces quelques définitions, les lecteurs sont en mesure d'appréhender cette partie du rapport avec des lunettes plus ou moins identiques.

CHAPITRE 2

LES SOURCES DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS

Le financement des collectivités territoriales se réalise à travers différentes sources de revenu. Il y a d'abord les recettes propres des collectivités, collectées par ou pour la collectivité, puis les revenus externes qui comprennent les transferts et subventions de l'administration centrale, les dons et les emprunts.

Les recettes propres comprennent les revenus fiscaux et les revenus non fiscaux. Les premiers sont essentiellement les taxes et les impôts communaux, les seconds sont les redevances, les droits, les permis, les contraventions, les produits de l'affermage de biens fonciers ou les revenus de concessions.

Les recettes propres comptabilisées représentent environ 1 milliard de gourdes. Elles proviennent à plus de 90 % des recettes de la Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) et de la patente. Les recettes non fiscales comptabilisées ne dépassent pas 10 %. Certains revenus ne sont pas enregistrés en tout ou en partie. Il faudrait une étude spéciale pour les évaluer.

Les revenus internes des collectivités territoriales représentent 0,08 % du budget national. La CFPB et la patente étant des taxes communales, on peut en déduire que les sections communales n'ont pratiquement pas de recettes propres comptabilisées.

Tableau 10.- Recettes locales et organes de recouvrement

RECETTES	ORGANES DE PERCEPTION			
	DGI	Services de la mairie	Casec	Entreprises communales
CFPB	√			
Patente	√			
Redevances				√
Permis de construire	√	√		
Droit d'affichage		√		
Droit de marché		√		
Permis d'inhumer		√		
Droits vente bétail			√	
Affermage	√			
Animaux épaves		√	√	

Les transferts et subventions de l'administration centrale provenant du FGDCT et régulièrement transférés aux communes et aux sections communales pour leur fonctionnement durant ces dernières années sont d'environ 750

millions de gourdes. Durant ces 5 dernières années, l'administration centrale a suspendu les subventions des projets de développement des Casecs et des mairies émanant du FGDCT. Rappelons que selon la loi du 20 août 1996, après le défraiement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, la balance restante du FGDCT doit être utilisée pour financer des projets éducatifs et sanitaires dans les communes les plus pauvres. Les 750 millions de gourdes allouées aux collectivités représentent moins 37,5 % du montant minimum de 2 milliards de gourdes déposées par la DGI et l'Administration générale des douanes sur le compte du FGDCT.

La tendance à retenir l'argent des collectivités territoriales ne date pas d'hier. En 2002-03, seulement 13,9 millions de gourdes sont transférées aux communes et aux sections communales sur des recettes annuelles de l'ordre de 230 millions de gourdes déposés au FGDCT (Privert), soit seulement 5,65 % du montant des recettes déclaré. Durant la même année, pour des crédits de 72 millions de gourdes figurant au budget sur la rubrique " Subventions aux collectivités territoriales, seulement 12 millions de gourdes ont été effectivement décaissés, soit 5,65 % de la prévision.

Les « Subventions aux collectivités territoriales » devaient servir à financer des projets communaux dans les domaines autres que l'éducation et la santé, tels que l'asphaltage des rues, la construction des infrastructures comme les marchés, les places publiques, les bibliothèques, les terrains de jeux, etc. Depuis au moins 10 ans, cette rubrique ne figure plus au budget national. Elle est remplacée par une rubrique « Fond d'investissement dans les communes » (FIC) ou Fonds communaux, destinée à financer les projets réalisés par des parlementaires dans leurs patelins.

D'autres subventions occasionnelles sont accordées par le ministère de la Culture pour l'organisation des carnivals, par la Présidence ou la Primature, à leur discrétion. Leur montant est dérisoire par rapport aux disponibilités.

En définitive, les transferts et subventions de l'administration centrale aux collectivités territoriales d'un montant de 750 millions de gourdes sont inférieurs aux revenus propres des communes qui sont de l'ordre d'un milliard de gourdes. Le financement total des collectivités est de l'ordre de 1,75 milliard de gourdes et ne représente que 1,4 % du budget national.

On peut conclure que de 1987 à nos jours aucun des gouvernements qui se sont suivis ne se sont vraiment préoccupés du développement des collectivités territoriales. Une amélioration avait commencé entre 2007 et 2011, mais ce qui semblait être des acquis a été vite balayé par les autres gouvernements qui ont suivi.



CHAPITRE 3

SITUATION FINANCIÈRE DES CASECS

CONTEXTE

La situation financière des Casecs, déjà précaire depuis leur création en 1987, s'est encore détériorée durant les années 2011-2015. Elle s'était toujours caractérisée par la faiblesse de leurs revenus propres, non pas nécessairement parce que les zones (le plus souvent rurales) qu'elles recouvrent sont économiquement pauvres, mais tout simplement du fait que la législation fiscale ne touche pratiquement pas les sections communales. Que le niveau économique de la zone soit florissant ou non, les revenus propres des Conseils d'administration des sections communales sont tout aussi faibles.

Les transferts de l'administration centrale se limitent au paiement d'un maigre salaire mensuel aux coordonnateurs de Casec (6.220 gourdes pour les titulaires et 5.500 gourdes pour les adjoints) et aux secrétaires exécutifs (4.000 gourdes par mois). Seulement 5.000 gourdes sont allouées aux autres dépenses de fonctionnement. Il est évident que ces salaires à eux seuls ne pourraient retenir ces personnes à leurs fonctions. Il y a donc tout un système d'auto-rémunération officieux connu et ignoré de tous.

Un point positif est le fait qu'à partir de l'année 2009, le MICT a permis aux Casecs de se doter d'un compte en banque au nom de la collectivité. Avant, les chèques qui étaient alloués à la section communale étaient rédigés au nom des coordonnateurs principaux. Vers 2010-2011, il était même question pour la DCT d'initier les Casecs à la préparation et à l'exécution d'un budget public, ce qui n'a jamais pu se réaliser.

Par ailleurs, vers la même époque, le MICT avait aidé les Casecs à recruter un secrétaire administratif répondant à un profil donné et qui devait diriger l'embryon d'administration à mettre en place. Ce poste existe encore mais notre étude ne nous a pas permis de vérifier que les personnes en place étaient celles formées par le MICT ou, le cas échéant, si elles avaient pu bénéficier d'une formation équivalente.

L'investigation que nous avons réalisée dans le cadre de cette étude nous a permis d'observer et d'analyser de manière plus précise une situation dont les caractéristiques générales étaient déjà bien connues. Néanmoins, cette précarité cache quelques initiatives particulières, en marge de la loi certes, mais

qui méritent notre attention car elles répondent à des besoins réels et, dans ce sens, peuvent inspirer le législateur.

LES REVENUS DES CASECS

Les revenus ordinaires des Casecs comprennent les recettes internes et les transferts réguliers d'autres instances de l'État telles que les ministères et les mairies. Selon l'article 140 du décret du 30 mai 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales, les recettes ordinaires des sections communales proviennent du produit des taxes partagées (CFPB), des redevances, des droits, des licences, des contraventions, des amendes, des revenus d'investissement, de concession ou de loyer, des centimes additionnels qui leur reviennent ainsi que des fonds provenant des allocations de l'administration centrale.

LES RECETTES INTERNES LES PLUS COURANTES

Les recettes internes des Casecs, en plus d'être faibles, ne sont pas comptabilisées. Elles sont en grande partie liées à des pratiques correspondant à un besoin de régulation de proximité (vente de bétail) ou à une absence de l'administration centrale à combler (état civil), certaines de ces pratiques remontent aux Conseils d'administration des sections rurales (CASER), l'équivalent des Casecs sous la dictature des Duvalier et d'autres, aux chefs de section qui avant l'adoption de la Constitution de 1987 exerçaient des fonctions de police dans les zones rurales. Quelques-unes de ces pratiques ont leur source dans le Code rural François Duvalier de 1963. Pour une même contribution, parfois elles diffèrent d'une section communale à une autre. Dans certains cas, une partie des recettes est dépensée pour le fonctionnement du bureau du Casec, dans d'autres cas, les coordonnateurs se les partagent intégralement.

Nous avons dénombré les recettes internes suivantes dans l'échantillon :

1. Laissez-passer pour bétail et/ou autorisation de vente de bétail
2. Déclaration de naissance
3. Déclaration de décès
4. Légalisation de bail à ferme
5. Accompagnement dans l'arpentage
6. Transmission de mandat des tribunaux de paix
7. Animaux épaves

Nous allons brièvement présenter les assiettes de ces contributions, leurs tarifs et leurs modalités de perception.

Laissez-passer pour bétail

Le laissez-passer qui est délivré dans un bloc de reçus standardisés de la DGI permet à une personne de circuler avec son bétail et de le transporter vers des marchés à bestiaux (*palan*), sans être soupçonnée

de l'avoir volé. Son coût varie entre 25 et 100 gourdes. Son utilisation s'est généralisée sur tout le territoire national durant ces derniers mois. En général, le territoire de la section communale est divisé en trois parties et chacune est confiée à l'un des coordonnateurs du conseil qui reçoit les produits de cette contribution. Les coordonnateurs se font aider par des personnes de leur choix appelées dans certaines zones, aides-Casec. Dans certains cas, ce sont les membres d'Asec qui jouent ce rôle d'agent collecteur.

Le laissez-passer, au-delà de son importance financière, est un outil socioéconomique important, car il limite considérablement les vols de bétail. Dans certaines sections, il sert d'autorisation de vente dans les palans.

Déclaration de naissance et déclaration de décès

La déclaration de naissance est un formulaire standardisé qui permet aux habitants de disposer d'un document provenant d'une autorité de proximité et qui atteste auprès de l'officier d'état civil qu'une naissance ou un décès a effectivement eu lieu dans la section communale. Elle trouve sa source dans le Code rural François Duvalier.

Ces déclarations que les Casecs reçoivent dans des formulaires préparés à cet effet, contre paiement d'une modique somme ou gratuitement, servent de base aux actes des officiers d'état civil et en cas de perte des pièces principales, attestent de la naissance ou du décès. Ces pratiques tendent à disparaître car les déclarations ne sont plus réclamées par l'état civil. Dans notre échantillon, seules la 3^e section Solon de Torbeck, la 12^e section Fougues de Petit-Goâve et la 1^{re} section Ravine-Normande de Cayes-Jacmel (autrefois) en ont fait état.

Ces déclarations qui ne semblent pas bénéficier de l'attention des autorités centrales pourraient être un moyen efficace pour renforcer la crédibilité des pièces fournies par les officiers d'état civil sur simple déclaration des intéressés. Si l'on se rappelait ce qu'un acte de décès peut entraîner comme conséquence dans une succession ou pour toucher les primes d'assurance vie, on encouragerait beaucoup plus la systématisation de cette pratique.

Légalisation de bail à ferme

Ce service lié au paiement d'une contribution non reconnue légalement, mentionnée dans notre échantillon à Chalons (Miragoâne) et à la 1^{re} section Ravine-Normande de Cayes-Jacmel, contribue à renforcer le caractère formel d'une opération réalisée sous seing privé entre deux individus, plus particulièrement l'affermage d'un terrain ou d'un immeuble. En réalité, c'est un pas vers la formalisation de ce type de transaction, réalisée en dehors d'une directive de l'administration centrale. Cette pratique pourrait s'étendre aux ventes et aux partages successoraux amiables et aiderait grandement dans la clarification de la tenure des terres à la campagne. Notons que dans certaines zones cette fonction est exercée par les « clercs » des notaires, selon ce qu'a rapporté le coordonnateur de Casec de la 2^e section Belle-Rivière de Miragoâne.

Accompagnement dans les opérations d'arpentage

Dans notre échantillon, seule la 1^{re} section Paricot de Port-à-Piment a fait état de cette pratique suivant laquelle les arpenteurs se font accompagner par des membres de Casec dans la réalisation des opérations d'arpentage. Cette pratique est une survivance de la période où existaient les Casers et les chefs de

section (de l'Occupation américaine à la chute du dictateur Jean-Claude Duvalier) qui étaient des auxiliaires de la police, elle-même en principe auxiliaire de la justice. La somme payée par l'arpenteur est une générosité à sa guise, selon notre informateur.

Transmission de mandat des tribunaux de paix

Cette pratique qui consiste à passer par les Casecs pour transmettre les convocations des juges de paix aux personnes concernées n'a pas été mentionnée dans l'échantillon mais existe, à notre connaissance, dans certaines zones telles que la région métropolitaine de Port-au-Prince. Il arrive que les juges de paix remettent les convocations directement aux plaignants, qui en cas de conflits graves ne prennent pas le risque d'aller les délivrer. Dans la capitale, le coût est de 250 gourdes.

LES AUTRES SOURCES POTENTIELLES DE RECETTES

Le décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre de la décentralisation, en son article 140, attribue aux sections communales les compétences fiscales suivantes :

1. perception des droits relatifs au permis d'inhumer dans la section communale ;
2. perception des droits sur la vente de bétail ;
3. perception des amendes sur les animaux épaves ;
4. perception des amendes contre les actes de délinquance ou de destruction du patrimoine de la section communale ;
5. perception des amendes contre la coupe de bois ;
6. perception des taxes sur les spectacles et les jeux de hasard ;
7. perception des redevances sur les services relevant de leur compétence.

En principe, l'adoption des lois fiscales particulières définissant l'assiette, la base, les tarifs et les modalités de perceptions de chacune de ces contributions devaient suivre la promulgation du décret, afin de permettre aux sections communales de les appliquer. Malheureusement, jusqu'à présent, rien n'a été fait. Les seules dispositions légales d'application auxquelles on peut se référer se trouvent dans le Code rural François Duvalier, un texte juridique obsolète datant de 1963.

Dans la pratique, ces compétences qui, en plus du caractère utilitaire de plusieurs d'entre elles sont de nature à augmenter les revenus propres des sections communales, sont peu exploitées par les Casecs.

Nous avons été informés de quelques pratiques, que nous signalons ci-dessous.

Autorisation d'ouverture de caveaux

La 6^e section communale Charette dans la commune de Saint-Marc est la seule qui dans notre échantillon fait payer une contribution qui varie entre 100 et 2.000 gourdes pour la construction des caveaux, et un montant fixe de 500 gourdes pour l'ouverture de ces caveaux (ce qui s'apparente au permis d'inhumer).

Vente de bétail

Nos informateurs ont surtout parlé de laissez-passer pour le bétail, et non pas de droit lié à la vente du bétail, sauf le coordonnateur de la 6^e section communale de Charette de la commune de Saint-Marc. Les

deux contributions sont légèrement différentes. Dans nos investigations antérieures, nous avons observé dans plusieurs marchés à bestiaux (*palans*) de sections communales, la perception d'une contribution sur la vente des animaux. Est-ce que le laissez-passer autorise la vente ou tend à remplacer la taxe sur les ventes de bétail ?

Animaux épaves

La 1^{re} section Paricot et la 2^e section Balais de la commune de Port-à-Piment sont les seules dans l'échantillon qui font payer une amende pour la capture des animaux épaves. On peut par ailleurs se questionner sur la pertinence de la notion d'animaux épaves en milieu rural.

Amende contre les actes de délinquance

Aucune section communale touchée par notre étude ne fait mention de la mise en œuvre de ce prescrit de la loi-cadre sur les collectivités territoriales. On peut penser qu'une telle disposition, en plus d'apporter un revenu supplémentaire, serait utile à plus d'un titre. Il faudrait alors que ces amendes aillent aux sections communales et non pas dans le Trésor public, comme c'est presque toujours le cas.

Amende contre la coupe illégale de bois

Cette amende n'est mise en pratique dans aucune des sections communales de l'échantillon. Inutile de dissenter sur l'importance que pourrait avoir une telle disposition pour la protection de l'environnement.

Perception des taxes sur les spectacles et les jeux de hasard

Ces taxes dont la plus courante est celle sur les gaguères (arènes de combats de coqs) et celles sur les bals sont jusqu'à présent perçues par les mairies ou la DGI, en violation du décret susmentionné.

Perception de redevances

Rappelons que, suivant le décret de 2006, une redevance est une contribution payée sur la base du prix de revient d'un service public. À ce titre, des frais payés pour l'eau potable fournie par une collectivité, l'occupation d'un espace d'un marché public, la fourniture de courant électrique produit par cette collectivité, pour des services de transport public à la charge de la collectivité, pourraient être déterminés suivant les principes d'établissement d'une redevance. À date, aucun Casec n'est arrivé à développer une telle capacité.

LES REVENUS EXTERNES DES CASECS

Les revenus externes ordinaires des Casecs sont les transferts pour le fonctionnement et les subventions pour le développement provenant du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales. L'article 3 de la loi du 20 août 1996 sur les contributions au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales définit ses sources de revenus comme suit :

- 20 % du prix de vente par paquet de cigarettes ;
- 5 % sur les primes d'assurances ;

- 20 gourdes sur les plaques et vignettes d'immatriculation des véhicules ;
- huit gourdes par appel téléphonique international (obsolète) ;
- 2 % de majoration des bordereaux de douane (à l'exception des produits pétroliers, pharmaceutiques, des colis postaux, des produits alimentaires, des intrants agricoles et du papier) ;
- 25 gourdes par billet d'avion ;
- 1 % de retenue sur tout salaire supérieur à 5.000 gourdes ;
- 1 % du revenu net imposable de tous les contribuables ;
- 5 % des montants gagnés à la loterie ou tous autres jeux ou paris assimilables.

Quant à l'article 4 de cette loi, il définit ainsi son utilisation :

- « tenue des assemblées des collectivités territoriales ;
- fonctionnement des Casecs de la République ;
- fonctionnement des mairies ;
- fonctionnement des 10 Conseils départementaux ;
- fonctionnement du Conseil interdépartemental. »

Et l'article 5 de préciser:

« Les salaires du personnel des services administratifs et les indemnités des élus locaux sont couverts en priorité ; les autres charges et activités des collectivités locales bénéficient de crédit en proportion de leurs recettes respectives. Toutefois, suivant les disponibilités, les activités sociales, notamment les activités scolaires et sanitaires des communes aux plus faibles revenus bénéficieront de subventions spéciales ».

Les dispositions de la loi du 20 août 1996 sur les Contributions au Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales (CFGDCT) montrent clairement que ce Fonds a une assiette très large qui garantit des revenus autrement plus importants que les montants reconnus par le MICT (1,4 milliard, selon le ministre Paul Antoine Bien-Aimé, en 2007). Par ailleurs, elles placent le fonctionnement des instances des collectivités territoriales comme étant prioritaire dans l'utilisation des revenus générés et enfin font obligation à l'État d'utiliser la balance restante pour le financement des projets de développement des communes financièrement les plus faibles. Nous allons voir que ces prescrits ont été systématiquement violés par tous les gouvernements qui ont occupé les rênes du pouvoir, mais particulièrement par celui issu des élections de 2011.

Les transferts du MICT aux Casecs

Les allocations du MICT aux collectivités territoriales avaient enregistré une augmentation sensible de 2007 à 2011, grâce aux pressions de la FENAMH et surtout à l'ouverture du ministère de l'Intérieur, à l'époque. Les négociations entre ces deux entités avaient porté l'Exécutif à accepter l'idée d'une budgétisation annuelle des revenus du FGDCT à transférer aux communes et aux sections communales ou, le cas échéant, à dépenser à leur bénéfice.

En 2008, le MICT publie un tableau résumant l'utilisation du FGDCT par entité et par rubrique. On note que 1,23 million de gourdes ont été tirées du Fonds durant cette année. De ce montant 43 % sont allés

aux mairies, 36 % aux Casecs, 17 % à d'autres entités non identifiées et aux délégations, la balance, 4 %, au MICT, aux Asecs et aux délégués de ville.

Néanmoins, sous la rubrique « Projets et Activités » financés pour les sections communales, pas plus de 170 millions sur les 248,3 millions de gourdes sont affectées à des projets de développement, car le montant plafond par projet était de 300.000 gourdes par an. Cela veut dire que près de 79 millions finançaient des activités non définies, au nom des sections communales. Par ailleurs, 43,30 millions de gourdes sont dépensées sous la rubrique « Autres activités ». En plus des autres dépenses (non définies) pour environ 43 millions de gourdes, nous voilà encore en présence d'activités non définies pour un total de 122 millions de gourdes. Si toute cette enveloppe était transférée aux sections communales pour des projets de développement, chacune aurait pu recevoir plus d'un demi-million de gourdes par an.

Il faut enfin noter que les allocations du FGDCT à d'autres institutions publiques autres que les collectivités territoriales sont tout à fait illégales. La loi sur les sources de revenus alimentant le FGDCT est très claire sur l'utilisation de ce Fonds.

Tableau 11 - Transferts et subventions accordés aux sections communales en 2007-08

	Casec	Asec et DV	Total
RUBRIQUES			
Transferts pour le fonctionnement	133.074.960	47.022.000	180.096.960
Transferts pour paiement arriérés de salaire			
Subventions pour projets et activités	248.332.362		248.332.362
Subventions pour fêtes patronales	24.042.289		24.042.289
Autres dépenses	43.298.990	1.245.637	44.544.627
Total	448.748.602	48.267.637	

De 2008 à 2011, un transfert de fonctionnement annuel de 347.760 gourdes, une subvention de 300.000 gourdes pour un projet de développement et 30.000 gourdes pour les fêtes patronales pour un montant annuel de 677.760 gourdes étaient alloués à chaque Casec. En plus, le FGDCT payait pour les loyers des bureaux dont les immeubles appartenaient à des particuliers.

À partir de l'année 2012, le MICT n'accordera que le transfert de fonctionnement de 347.000 gourdes. Au moment où nous écrivons ce rapport, même les loyers ne sont pas payés, de telle sorte que beaucoup de bureaux ont été réinstallés au domicile du coordonnateur principal du Casec. Les transferts et subventions du MICT vers les sections communales vont passer de 382,93 millions à 196,5 millions de gourdes, soit une diminution de plus de 50 %. Sur le plan de la transparence, l'administration centrale a aussi régressé, car les dépenses liées au FGDCT ne sont plus budgétisées, de telle sorte que l'on ne sait rien de la réaffectation de ce manque à gagner supplémentaire de 186 millions de gourdes. Cela pourrait bien vouloir dire que beaucoup plus d'argent est détourné par le MICT et le MEF sur le Fonds réservé aux collectivités territoriales.

LES TRANSFERTS DES COMMUNES VERS LES CASECS

L'article 142 du décret du 1^{er} février 2006 sur le cadre de la décentralisation exige que 25 % des montants de CFPB collectés par une mairie sur le territoire d'une section communale soient transférés par l'administration communale au Conseil d'administration de la section communale.

Aucune des sections communales de notre échantillon n'a jamais reçu cette part de la CFPB qui leur revient et, à notre connaissance, c'est le cas pour toutes les sections communales du pays.

LES DÉPENSES DES CASECS

Selon le décret du 1^{er} février 2016 fixant le cadre de la décentralisation (articles 129 et 130), les dépenses de collectivités territoriales comprennent des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement réfèrent à la couverture des charges récurrentes. Les dépenses d'investissement permettent l'acquisition ou la réalisation des équipements, des bâtiments et autres infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs aux travaux à réaliser. Sont obligatoires les dépenses mises à leur charge par la loi ainsi que les lignes budgétaires pour lesquelles la collectivité aura reçu un transfert conditionnel de l'État ou un don conditionnel de toute autre institution.

Dans la réalité, les dépenses des Casecs durant ces trois dernières années sont consacrées à 100 % au fonctionnement. Ces dépenses de fonctionnement sont elles-mêmes constituées à plus de 80 % par des dépenses de salaires. Un coordonnateur de Casec touche en moyenne 6.500 gourdes par mois, soit environ 216 gourdes par jour, c'est-à-dire moins que le salaire minimum des ouvriers fixé à 250 gourdes. Le secrétaire exécutif qui est censé être l'administrateur du bureau ne gagne que 4.000 gourdes par mois. Inutile de dire qu'aucun budget n'est dans la pratique nécessaire quand l'administration d'une collectivité est réduite à ce niveau. Néanmoins, le décret de 2006 fait obligation à toutes les collectivités d'élaborer et d'exécuter leurs budgets dans le respect des lois. La doctrine et la bonne gouvernance veulent que ce soit un budget qui autorise les dépenses publiques.

Si l'on remonte à la période 2009-2011, on trouve une situation financière bien meilleure, car les sections communales dépensaient annuellement au moins 300.000 gourdes dans des investissements. Néanmoins, ces dépenses se réalisaient dans le cadre d'un budget de projet approuvé uniquement par le MICT.

Par ailleurs, leur montant relativement faible ne les exemptait pas des procédures de passation de marché, car les sections communales étaient assujetties aux mêmes règles que l'administration centrale, sauf que tout projet de moins de 900.000 gourdes pouvait être attribué à un prestataire privé suivant une procédure de gré à gré. En définitive, tous les projets des sections communales étaient exécutés par des prestataires pratiquement à la solde des responsables des Casecs ou imposés par une plus haute autorité. Or le bon sens devrait faire comprendre que pour des mairies et des Casecs, les plafonds fixés pour l'administration centrale devaient être révisés à la baisse.

La seule exigence administrative de contrôle était la soumission d'un rapport financier à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif sans laquelle aucun nouveau financement de projet n'était possible.

Au-delà des lacunes signalées, on constate que pour la période 2008-2011, la situation financière des sections communales était bien meilleure que celle des années 2011-2015.

CHAPITRE 4

SITUATION FINANCIÈRE DES MAIRIES

CONTEXTE DE FONCTIONNEMENT DES MAIRIES

La situation financière de plusieurs mairies, en termes de rentrées de revenus propres, a connu un pic vers les années 2010-2012. Cette tendance est caractérisée par la conjonction de plusieurs initiatives visant à l'augmentation des recettes internes municipales dès l'année 2007 notamment à travers le lancement par le MICT d'une campagne de recensement de bâtis dans plusieurs communes, projet qui malgré ses limites a porté un certain nombre de contribuables à commencer à s'acquitter de leurs obligations en matière d'impôt locatif. C'est un effet induit de tout recensement fiscal foncier même quand les résultats sont faibles et réversibles avec le temps. Parallèlement à l'amélioration des recettes internes, le MICT dès l'année fiscale 2007-08 a consenti une augmentation sensible des allocations aux mairies.

En cette même année 2007, le GRIDE a commencé à promouvoir de nouvelles orientations qui, au-delà du recensement des immeubles et des entreprises, visent à une réforme plus globale de l'administration des taxes dans toutes leurs composantes (renforcement des capacités des administrations fiscales, meilleures techniques d'identification des assiettes et de liquidation des taxes, automatisation des rôles, gestion des créances, réseautage des institutions impliquées, etc.). En plus, le GRIDE, à la faveur d'une étude commandée par le ministre Paul Antoine Bien-Aimé encourage le MICT à lier l'encadrement technique à la formation en salle. Il prône l'introduction de l'andragogie dans les programmes de renforcement des capacités du personnel municipal. Ces orientations qui par la suite ont fait l'objet d'un début d'expérimentation dans certaines communes (Saint-Marc, Carrefour et Delmas), ont eu beaucoup de succès et inspirent depuis lors les interventions les plus diverses (le PINNE et le PISUD du MICT, le PCM financé par l'ACDI, l'Union européenne dans le département du Centre, la mairie de Tabarre, etc.). Un nouveau concept est à la mode : la « mobilisation fiscale ».

On peut penser que les recettes des mairies sont passées entre 2006 et 2012 de 600 millions à environ 1,5 milliard de gourdes à la faveur de cette dynamique ou d'initiatives volontaristes de maires tels que M. Wilson Jeudy, à Delmas ; M. Jude Théodat, à Tabarre ; MM. Edwin Zenny et Ronald Andris, à Jacmel.

À partir de l'année 2012, on a pu observer une certaine régression dans les mairies sur le plan administratif et financier. Cette tendance est en grande partie causée par le remplacement intempestif, désordonné et répété des maires élus dont le mandat arrivait à terme par des agents exécutifs intérimaires, qui dans leur majorité ont pratiquement vidé les administrations municipales de toute leur substance, notamment en remplaçant des cadres formés et expérimentés par une multitude de sinécuristes incompetents et en tolérant encore plus une corruption déjà rampante. À cela s'ajoute une diminution des allocations du MICT tirées du FGDCT.

Il serait intéressant de faire un bilan systématique des dégâts causés durant ces quatre dernières années. La cerise sur le gâteau est cette disposition aussi étrange qu'illégale annoncée par le ministre des Finances, M. Wilson Leleu, au cours de la semaine du 12 au 16 octobre 2015, disposition suivant laquelle le taux de liquidation de la CFPB serait réduit au moins à un quinzième de son ancienne valeur, c'est-à-dire de 15 % à 0,25 - 1 %. En toute logique, une telle mesure provoquerait une chute catastrophique des entrées des mairies venant de leurs principales sources de revenus propres. Une mairie comme Delmas qui collectait environ 370 millions de gourdes en 2013-2014 verrait ses recettes fiscales baisser à 50-60 millions de gourdes. Le Cap passerait de 100 à moins de 10 millions. Dans le même temps, le MEF augmentait les contributions qui alimentaient l'administration centrale : permis de conduire, matricule fiscale, droits sur les passeports, etc. La prétendue main levée sur la CFPB est présentée comme une compensation. On peut donc déduire que le gouvernement se montre favorable à un affaiblissement des revenus communaux en vue d'augmenter les recettes de l'administration centrale.

Le décret du 1er octobre établissant le budget général de la République 2015- 2016 en ses articles 21 et 22 introduit deux changements dans la CFPB :

1- Changement de la base d'imposition

La Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) est maintenant basé sur la valeur vénale qui correspond à la valeur marchande du bien, c'est-à-dire le prix auquel il peut être vendu.

2- Changement de l'échelle tarifaire

1 gourde à 1.500.000 gourdes	0,12 %
1.500.001 à 3.000.000 gourdes	0,14 %
3.000.001 à 8.000.000 gourdes	0,16 %
8.000.001 à 20.000.000 gourdes	0,18 %
20.000.0001 de gourdes et plus	0,20 %

On passe du jour au lendemain d'un impôt locatif à un impôt sur la valeur vénale marchande, sans qu'aucune préparation initiale des mairies et de la DGI n'ait été faite. Ces institutions auraient dû avant même l'adoption de cette mesure refaire complètement leur rôle de la CFPB, en faisant appel à une expertise qu'elles n'ont pas ou qui probablement n'existe pas, pour le moment, dans le pays.

Il n'y a pas un marché de l'immobilier en Haïti permettant de déduire la valeur marchande d'un immeuble à partir de paramètres et de caractéristiques bien définis. Les haïtiens construisent leurs maisons et ne vendent qu'en cas d'urgence financière. C'est un aspect de la réalité socioculturelle que les soit disant experts étrangers qui depuis quelques années agitaient cette perspective, n'ont jamais pensé.

Personne ne peut objectivement établir la valeur marchande d'un immeuble, actuellement. Le coût de construction qui est prévu comme une alternative dans la législation était plus facile à estimer.

Supposons que c'eut été possible, on ne dit rien du traitement des arriérés des années précédentes. Quelle sera la base pour ces dettes?

En d'autres termes, les mairies et les agences locales de la DGI sont dans l'impossibilité matérielle et technique de collecter la CFPB, pour la présente année fiscale. Nous pesons bien nos mots.

Les agents les plus astucieux essaient par un chemin inverse de déduire la valeur vénale des immeubles enrôlés à partir des valeurs locatives qu'ils ont dans leurs rôles. Nous avons observé cette pratique dans quelques mairies visitées récemment.

Durant la même période, les transferts du MICT aux mairies ont globalement baissé. Les allocations pour le fonctionnement ont été maintenues à leurs niveaux de 2011 avec parfois des retards importants, mais les subventions d'investissement ont totalement cessé pour certaines mairies tandis que d'autres les ont reçues uniquement deux années sur quatre.

Un fonds pour la réalisation de projets de mobilisation fiscale a été créé. Cependant nous doutons fort que la ligne budgétaire allouée ait été dépensée même à 50 %.

Sur le plan de la gestion des dépenses, les mairies préparent chaque année un projet de budget qui globalement répond aux normes constitutionnelles et légales. Ces documents sont approuvés par le MICT et déposés à la CSCCA en vue de son contrôle financier. Ils n'ont malheureusement aucune valeur juridique car les arrêtés municipaux qui les accompagnent ne sont jamais publiés ni divulgués. Lacune qui, en plus de son aspect légal, est un obstacle majeur à la transparence dans la gestion de l'administration municipale.

LES REVENUS DES MAIRIES

Selon le Guide budgétaire du MICT, toutes les ressources financières des mairies, d'où qu'elles proviennent, sont des voies et moyens destinés à couvrir l'ensemble des dépenses municipales¹⁸. Elles comprennent les revenus ordinaires et les revenus extraordinaires.

Selon le Guide, les recettes ordinaires ou courantes (sic) servent, en tout premier lieu à couvrir les dépenses de fonctionnement des mairies. Elles comprennent les recettes fiscales, les recettes non fiscales, les transferts de fonctionnement provenant du FGDCT et les subventions au développement tirées du même fonds¹⁹.

¹⁸ Guide budgétaire municipal - Version 2012-2013 - page 12-13.

¹⁹ Le Guide budgétaire municipal parle d'autres produits comme le FGDCT. Nous pensons que cette formulation est trop vague. Selon la loi, les produits du FGDCT servent à la fois pour financer les dépenses administratives, notamment les salaires et les dépenses d'investissement en éducation, santé et agriculture des communes les moins favorisées. Le MICT lui-même effectue des transferts mensuels destinés au fonctionnement et octroie des subventions conditionnelles destinées à financer des projets de développement. Transferts réguliers et subventions sont tous tirés du FGDCT. L'affirmation que les recettes ordinaires servent en premier lieu à financer le fonctionnement

Les revenus extraordinaires, quant à eux, ont un caractère incertain. Ce sont : les dons, les créances non recouvrées au cours des exercices précédents, les emprunts, les subventions d'autres organismes, les bénéfices des sociétés d'économie mixtes, etc. Nous ne traiterons pas des revenus extraordinaires dans cette étude.

Les revenus ordinaires des mairies comprennent leurs recettes internes et les revenus externes qui sont presque exclusivement les allocations du MICT.

Le décret du 2 juin 2006, pour sa part, en son article 158 présente une liste exhaustive des revenus communaux. Selon ce décret, les recettes ordinaires comprennent :

1. les transferts de fonds prévisibles de l'Exécutif ;
2. les revenus des biens communaux ;
3. le produit des droits d'abattage des animaux ;
4. la taxe d'assainissement finançant notamment le curage des égouts, le ramassage des ordures, l'aspersion des marres, selon le tarif établi par arrêté communal ;
5. la redevance pour le ramassage et le traitement des déchets ;
6. les taxes spéciales contre la pollution ;
7. le produit des droits de place perçus pour les échoppes, dans les marchés divers, parcs communaux ;
8. le produit des concessions de terrains dans les cimetières ;
9. le produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels et de simple police, à l'occasion de la violation des textes de loi et des arrêtés communaux ;
10. le produit de l'expédition des actes administratifs de la commune, conformément au tarif adopté par arrêté communal ;
11. les produits de la patente et des impôts fonciers ;
12. le produit des droits d'alignement ;
13. le produit des amendes sur les matériaux et denrées sur la voie publique ;
14. le produit de la taxe sur les jeux autorisés
15. le produit des centimes additionnels pour compte de la commune, suivant le tarif établi par arrêté de l'autorité compétente ;
16. le pourcentage des profits sur les contrats d'exploitation concédés par la commune à des sociétés ou compagnies ;
17. les bénéfices provenant des entreprises exploitées directement par la commune ;
18. le produit des droits sur le permis de construire ;
19. les droits recouvrés auprès du pouvoir central ou des concessionnaires, à l'occasion de l'exploitation des gisements, carrières et autres ressources situées sur le territoire de la commune ;
20. le produit du paiement des contraventions de véhicules ;
21. le produit des parkings publics payants ;

crée la mauvaise perception que les subventions au développement sont des allocations extraordinaires alors que ce n'est pas le cas. En réalité, la clarification que nous faisons apparaît dans un paragraphe du Guide traitant des produits du FGDCT.

22. les produits de toutes autres taxes ou redevances existantes ou à établir, suivant le tarif arrêté par le conseil municipal après approbation de l'Assemblée ;
23. toute autre recette n'ayant pas été citée mais que la législation sur le cadre général de la décentralisation permet d'établir.

LES RECETTES INTERNES

Les revenus propres des mairies proviennent en grande partie de deux taxes communales : la CFPB et la patente. En outre, dans l'échantillon sur lequel nous avons travaillé, nous avons relevé les autres contributions suivantes :

1. Permis de construire
2. Droit d'alignement
3. Droit d'affichage
4. Droit publicitaire
5. Autorisation de fonctionnement dans la commune
6. Taxes de marché
7. Permis d'inhumer
8. Autorisation de construction de caveau
9. Droits pour l'exploitation de carrière
10. Laissez-passer et droit d'abattage
11. Taxe de numérotage
12. Redevance de numérotage

Il convient de noter que certaines de ces contributions sont régies par des lois qui comprennent des dispositions totalement obsolètes notamment en ce qui concerne les montants à payer. Les mairies adoptent des adaptations de manière tout à fait discrétionnaire parfois avec l'aval du CDI ou de l'ALI local. Plus rarement un arrêté essaie d'actualiser ces dispositions. D'autres contributions ont été créées à l'initiative des mairies et en dehors des lois. Tel est le cas pour le permis de fonctionner sur le territoire communal. Dans ce sens, cette étude se révèle très instructive car elle permet d'analyser les pratiques réelles qui parfois suppléent aux lacunes juridiques, pavant ainsi la voie pour les législations à venir.

Nous allons brièvement présenter ces différentes contributions, les pratiques particulières auxquelles elles donnent lieu, et nos recommandations pour optimiser leurs produits.

La CFPB

La Contribution foncière des propriétés bâties (CFPB) est régie par le décret du 5 avril 1979 modifié par celui du 23 décembre 1981 qui la définit comme étant un impôt communal basé sur la valeur locative de tout immeuble. Tout immeuble pouvant abriter des personnes ou des biens, habité ou non, y est assujéti. Son administration est confiée conjointement à la DGI et aux administrations communales. Néanmoins, sa liquidation et son recouvrement sont strictement du ressort de la DGI. Le décret du 1^{er} février 2006 fixant le cadre de la décentralisation prévoit que 25 % des recettes de la CFPB collectées sur le

territoire d'une section communale doivent lui être retournées par l'administration communale. Cette disposition juridique ouvre la voie à l'implication des sections communales dans la mobilisation de la CFPB et la jouissance de ses revenus.

Les problèmes suivants ont été signalés par les administrations que nous avons rencontrées :

1. le caractère réversible des résultats des projets de mobilisation de la CFPB dont les montants peuvent diminuer après avoir atteint un pic ;
2. possibilité d'incohérence entre les données collectées lors de certains recensements et la structure du logiciel de gestion fiscale mis à la disposition des mairies par le MICT ;
3. la fraude et les malversations au niveau de l'administration de la CFPB qui constituent un problème majeur ;
4. l'absence de mesure de coercition de sorte que le paiement de la CFPB jusqu'à présent est fait par des contribuables sur une base volontaire ;
5. les problèmes de toponymie (noms de rues, numéros civiques des maisons) qui rendent difficile la localisation des contribuables ;
6. la non-réalisation de recensements dans plusieurs communes ;
7. les résistances et le refus de payer des contribuables ;
8. la difficulté d'exploitation des rôles sur fichiers ou sur registres et la nécessité de mise en place d'un rôle informatisé ;
9. le faible taux d'enrôlement des immeubles ;
10. les modalités d'estimation et de liquidation ne sont pas standardisées ni systématisées ;
11. le manque de compétences du personnel de l'administration fiscale ;
12. le manque de collaboration avec la DGI ;
13. les ingérences politiques dans la gestion de la CFPB ;
14. les faiblesses des services offerts à la population ;
15. le manque d'information et de transparence sur l'utilisation des contributions ;
16. la conception qui fait croire que les habitants des zones périurbaines et rurales sont exonérés ;
17. la résistance des habitants des nouvelles zones d'extension des villes ;
18. l'exploitation de rôles peu efficaces ;
19. la non-participation du personnel des mairies dans certains recensements et la faible appropriation des nouvelles capacités, en pareils cas ;
20. le caractère incomplet de certains projets de mobilisation fiscale à leur échéance (cas de Jacmel).

Faits saillants relevés

- La CFPB demeure la principale source de revenus propres de toutes les mairies, et toutes les mairies sont impliquées dans son administration ;
- La part revenant aux sections communales sur les bâtiments qui se trouvent sur leur territoire n'est retournée par aucune administration communale. Aucune section communale n'est non plus impliquée dans l'administration de la CFPB ;

- Des communes qui ont bénéficié de projet de mobilisation fiscale ont régressé dans le volume des montants collectés pour la CFPB après quelques années ;
- Certains projets de mobilisation fiscale ont donné peu de résultats à cause du manque d'implication des administrations municipales concernées. D'autres, parce qu'ils sont tout simplement inachevés ou parce qu'ils n'adressent que certains aspects de l'administration de la CFPB ;
- Peu de mairies ont pu développer la capacité de traquer de manière systématique les contribuables récalcitrants, en raison des limitations des rôles sur registre qu'elles utilisent et à cause de la méconnaissance des procédures à suivre. Cependant la résistance à payer des contribuables est, selon la perception même des cadres des services fiscaux, grandement liée au manque d'information sur la taxe, au manque de services publics fournis par la mairie et à la faible transparence dans la gestion des fonds des mairies.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SUR L'ADMINISTRATION DE LA CFPB

La CFPB est la plus grande source de revenus des mairies et la source de revenus la plus stable. Elle restera pour longtemps la principale cible de tout effort pour améliorer les recettes communales. Il y a peu de communes où durant ces dernières années une initiative quelconque n'ait été prise, avec l'aide du MICT ou d'autres intervenants, pour essayer d'augmenter les revenus provenant de cette taxe communale. Néanmoins, les résultats sont en général faibles, car les actions sont limitées ou incomplètes. Parfois, on assiste à une régression des revenus après qu'ils ont atteint un pic.

Pour aider ces mairies à tirer le meilleur profit de cette importante source de revenus, il est nécessaire de faire un état des lieux des acquis et des moyens existants, dans la perspective d'une réforme globale et durable. Il est également nécessaire de rechercher l'implication des Casecs dans la mobilisation de la CFPB et de leur retourner la part de 25 % que la loi leur garantit sur les immeubles se trouvant dans leur territoire.

Certains bailleurs dépensent (pour ne pas dire gaspillent) beaucoup d'argent pour réaliser des opérations de recensement des immeubles en faisant appel à des nouvelles technologies. Parfois, ils négligent de fournir au personnel des mairies la formation et l'encadrement nécessaires pour les exploiter. C'est le cas de la mairie de Jacmel qui possède une base de données numérisées des immeubles de la ville mais qui ne sait comment l'exploiter. D'autres fois, les moyens technologiques sont utilisés dans un contexte défavorable. On a vu des projets vouloir effectuer le repérage géoréférencé d'habitats de quartiers précaires. Cette technique qui est pertinente dans une grande ville occidentale où les règles d'urbanisme fixent la distance minimale entre les édifices, ne convient pas pour des bidonvilles où les cahutes sont de faibles dimensions et entassées les unes à côté des autres.

Le MICT et les mairies gagneraient beaucoup dans la finalisation de la composante fiscale du logiciel CIVITAX qui est installé dans plusieurs communes où le personnel fiscal n'arrive pas à l'utiliser pour toutes les opérations fiscales (Saint-Marc, Delmas, etc.). CIVITAX n'arrive pas, par exemple, à aider les mairies dans la gestion des créances. Nous avons recommandé au MICT de faire une évaluation exhaustive des capacités réelles du logiciel afin de combler ses lacunes en tant qu'outil de gestion des rôles de

CFPB. Notons que le programme peut aussi être utile dans l'exercice des compétences des mairies dans la mobilisation de la patente.

La mairie de La Vallée se trouve face à une situation qui est à peu près la même dans d'autres communes : le manque de collaboration d'une des agences locales de la DGI. Une autre variante est parfois le manque de compétence ou l'insuffisance du personnel affecté à ces bureaux. Il est souhaitable que les prestataires des projets de mobilisation de l'impôt locatif travaillent conjointement avec la DGI pour adresser ces problèmes qui autrement affectent les résultats que l'on pourrait attendre d'une réforme qui se limiterait à l'administration communale.

Pour terminer, nous souhaiterions vivement que le gouvernement qui prendra les rênes du pouvoir après les élections de 2016 (qu'il sorte des élections ou qu'il soit de transition) rapporte le plus vite possible les dispositions à la fois illégales et techniquement inappropriées modifiant la base de la CFPB, prises dans le décret de finances 2015-2016.

La patente

La patente est régie par le décret du 28 septembre 1987 modifié par la loi du 19 juin 1996. C'est un impôt dont les recettes sont réparties entre l'État et les communes suivant un ratio de 20 % / 80 %.

La patente porte sur toute activité commerciale, industrielle, professionnelle ou artisanale non salariée. Par le fait que la liquidation de la patente implique parfois la vérification des livres comptables des entreprises, elle fait appel à des vérificateurs assermentés dont seule la DGI dispose. Cette particularité limite l'implication des mairies dans sa mobilisation. La patente constitue la deuxième plus grande source de revenus propres des communes haïtiennes.

Les problèmes rencontrés par les administrations fiscales dans son administration

- Les entreprises ne sont pas identifiées et localisées par la DGI ;
- Base variable difficile à appréhender même pour les liquidateurs de la DGI ;
- Trop d'autres taxes sont greffées à la patente. Elle devient trop onéreuse de ce fait ;
- Faiblesse économique des entreprises des localités les plus pauvres ;
- Manque d'implication des mairies dans le processus de recouvrement de la patente.

Faits saillants relevés

- La patente est une source de revenus non négligeable pour les villes ayant un certain niveau de développement économique. C'est la seconde source de revenus propres en importance ;
- C'est la DGI qui s'occupe presque uniquement de la patente, et les mairies ne semblent avoir aucun contrôle sur son processus de collecte, à l'exception de quelques-unes dont, dans notre échantillon, la mairie de Port-à-Piment, qui, elle, recense les activités et en communique la liste à l'agence locale de la DGI ;
- Nous avons noté l'initiative spontanée de quelques mairies d'exiger que les agences locales ne délivrent la patente que sur présentation d'une autorisation de patente émise par l'administration fiscale communale. Il est possible que la motivation soit purement financière, mais cette

autorisation pourrait être un important outil de contrôle de la répartition des activités économiques dans la ville ;

- Peu de mairies contrôlent le respect de l'exigence de l'affichage des certificats de patente par les entreprises.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que, de par sa nature même, l'administration de la patente soit prise en charge en grande partie par la DGI, les mairies peuvent s'impliquer suivant au moins 3 axes afin d'en augmenter les revenus.

- Elles peuvent, à l'instar de la mairie de Port-à-Piment, s'impliquer dans le dépistage des entreprises et des professionnels, monter le rôle de l'assiette de la patente et le communiquer à l'agence locale de la DGI ;
- Elles peuvent aussi constituer un rôle des créances grâce aux informations sur les montants payés par les contribuables qui leur sont communiquées par la DGI. Elles pourront en retour signaler à cette dernière les créances en souffrance ;
- Elles peuvent aussi déployer leurs agents pour vérifier l'affichage des certificats de patente par toutes les entreprises, ce qui est une exigence légale.

Le permis de construire et le droit d'alignement

Les dispositions relatives au permis de construire sont développées dans la loi du 29 mai 1963 établissant les règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes en vue de développer l'urbanisme. Elles octroient la responsabilité de la délivrance du permis de construire aux mairies à travers un processus technique impliquant le ministère des Travaux publics. Le permis de lotir est abordé dans le décret de 1982 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. La loi du 10 août 1961 sur le droit d'alignement, tout en traitant des formalités relatives au paiement du droit d'alignement, mentionne la nécessité de l'avoir avant d'obtenir un permis de construire. Aucun de ces textes juridiques ne fait mention d'une contribution à payer pour obtenir le permis de construire ni des modalités pour l'établir. Cela laisse la possibilité aux communes de le faire à travers des arrêtés, mais il faudrait au moins avoir des directives fixant le cadre et les normes à suivre. Par contre, les montants fixés pour le droit d'alignement sont devenus tout à fait dérisoires et n'intéressent ni la DGI ni les mairies.

Les problèmes rencontrés

- Le permis de construire est considéré comme une taxe et ne donne lieu à aucun contrôle réel de la mairie sur la construction ;
- L'exigence d'avoir le droit d'alignement avant d'appliquer pour le permis de construire n'est pas respectée, alors que la problématique du positionnement des immeubles entre eux et par rapports aux voies d'accès, est très sérieuse en matière d'urbanisme ;
- Les dossiers techniques des constructions soumis par les mairies au MTPTC sont rarement traités et renvoyés à celles-ci par l'instance concernée de ce ministère ;

- Aucune directive connue du MTPTC ne déconcentre le traitement de ces dossiers techniques vers les directions départementales de ce ministère, alors qu'il apparaît clairement impossible qu'une seule direction centrale puisse prendre en charge l'analyse des plans de toutes les constructions qui se font dans les 140 communes d'Haïti ;
- Le recouvrement des contributions liées au permis de construire par l'administration communale est source de détournement de fonds et de malversations.

Faits saillants relevés

Il n'existe aucune directive légale claire concernant la liquidation du permis de construire. La loi du 29 mai 1963 établissant les règles spéciales relatives à l'habitation, ne définit que le processus technique à suivre pour délivrer ce permis. Pour cause, les mairies adoptent par simple décision administrative interne les modalités de sa perception.

Dans la plupart des mairies du pays, le MTPTC ne semble jouer aucun rôle dans l'évaluation technique des plans de construction avant la délivrance du permis de construire par les mairies. Pourtant la loi du 29 mai 1963 établissant les règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes, en son article 30, est très explicite : « Aucune construction nouvelle, aucune modification de construction existante ne pourront être entreprises sans une demande d'autorisation adressée à l'Administration locale et transmise pour avis au Service compétent de la Direction générale des Travaux publics. »

La quasi-totalité des mairies touchées par notre investigation n'a fait mention de l'implication du MTPTC dans le processus suivi. Quelques-unes ont témoigné du fait que les dossiers que leurs services d'urbanisme ont envoyés aux directions départementales du MTPTC n'ont reçu aucun suivi. La mairie de La Vallée trouve une formule heureuse en chargeant les contribuables eux-mêmes de faire le suivi auprès de la direction départementale du MTPTC dans le Sud-Est. La pression du contribuable pour obtenir la pièce exigée par la mairie semble un bon remède face à l'apathie de l'administration régionale. Il faut peut-être mettre au bénéfice de cette direction le fait qu'elle ne renvoie ces contribuables à la direction centrale, au regard de ce que prescrit strictement la loi.

Comme mentionné précédemment, la plupart des mairies privilégient la collecte du permis de construire par rapport au droit d'alignement, une taxe connexe collectée par la DGI pour les mairies mais dont le tarif est totalement obsolète et dérisoire.

Quelques mairies recherchent l'implication de l'agence locale de la DGI soit pour se décharger de sa perception soit pour pouvoir comptabiliser les entrées y relatives. Le premier scénario est le cas de la mairie de Port-à-Piment où à partir de la liquidation effectuée par la mairie, l'agence locale de la DGI collecte le montant du permis de construire sur le code du droit d'alignement : 9022. Par contre, Petit-Goâve, comme le réclame la loi²⁰, envoie le contribuable payer le droit d'alignement à l'agence locale de la DGI et annexe le récépissé au dossier du permis en inscrivant son numéro à leur propre reçu de caisse. J'espère que le lecteur se retrouvera dans ce jeu d'équilibre.

²⁰ Article 5 de la loi du 10 août 1961 sur le Droit d'alignement

La base du permis de construire pour toutes les mairies est la superficie totale de la construction. La tarification varie en fonction des quartiers ou des caractéristiques de l'immeuble appréciées de manière tout à fait subjective. Le tarif minimal que nous avons observé dans notre échantillon est de 25 gourdes par m² et le tarif maximal : 150 gourdes par m².

La plupart des mairies collectent directement le permis de construire au niveau de l'administration municipale. Certaines comptabilisent les entrées, à travers la passation des écritures dans leurs registres et le dépôt des montants sur leurs comptes bancaires. D'autres ne le font pas et disent utiliser ces entrées pour les dépenses de petite caisse. Nous avons observé deux procédures qui méritent d'être retenues. Celle de la mairie de Port-à-Piment signalée plus haut, et celle de la mairie de Jacmel, qui envoie les contribuables faire le dépôt sur son compte à la BNC et ainsi n'encaissant pas de cash.

La mairie des Cayes, à travers son service d'urbanisme, développe une approche différente des autres mairies en introduisant dans l'assiette du permis de construire d'autres éléments tels que le lotissement, l'agrandissement des immeubles et leur démolition ; Elle établit des règlements et un barème tarifaire pour chacune de ces activités. En plus de l'intérêt économique de cette initiative, elle permet un contrôle du service d'urbanisme sur des actions dont les effets indésirables peuvent être importants dans une ville.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le permis de construire devrait être, en principe, une somme payée par le propriétaire ou le constructeur pour recevoir la garantie de la mairie que les plans d'une construction sont conformes aux normes techniques, sécuritaires et urbanistiques. Il ne devrait pas continuer à être traité comme une simple autorisation, c'est-à-dire comme une contribution que la personne paie et qui lui donne carte blanche pour exécuter la construction comme bon lui semble. En réalité, le permis de construire devrait donner lieu à une série d'inspections aux différentes phases de la construction, et dépendamment du type de construction. Il s'agirait d'une supervision minimale prise en charge par la municipalité.

Le financement de cette supervision minimale correspond au paiement d'une redevance permettant à la mairie de prendre en charge les coûts de fonctionnement d'un service d'urbanisme ayant les moyens humains et matériels pour fournir le service. La redevance, comme le décret de 2006 définissant le cadre de la décentralisation l'exige, doit être prise par arrêté communal dûment promulgué.

Il existe un problème dans la conception même du rôle du MTPTC dans l'évaluation technique et l'approbation des plans de construction, selon la loi de 1963 sur les habitations et l'aménagement. En effet, cette loi prévoit une direction unique logée au bureau du MTPTC à Port-au-Prince, responsabilisée sur l'analyse et l'émission des avis techniques sur tous les plans de constructions venant de tous les coins du pays sans tenir compte de l'envergure de l'immeuble à construire. Le croquis d'une maisonnette de trois pièces n'est pas comparable aux plans d'un édifice de trois étages. Le croquis peut être analysé et validé par n'importe quel technicien du bâtiment ou n'importe quel bon contremaître. Le plan des structures du bâtiment de trois étages ne peut être validé que par un ingénieur expérimenté.

Il faut encourager le MTPTC à déléguer ces fonctions de supervision technique aux directions départementales et pour certains cas (les très petites constructions), à les décentraliser vers les services de génie municipal ou d'urbanisme des mairies. Cet objectif pourrait être recherché à travers un projet réalisé dans un partenariat avec le MTPTC, au lieu d'en faire une revendication ou l'objet d'un plaidoyer.

Il est aussi nécessaire que les entrées provenant du permis de construire soient comptabilisées et budgétisées. Si l'on veut suivre les bonnes pratiques en cours, les dépôts peuvent être effectués pour la mairie à la DGI ou à la BNC.

Droit d'affichage / Droit publicitaire

La référence juridique concernant les contributions liées à l'affichage est la loi du 23 octobre 1939. Cette loi vieille de trois quarts de siècle fixe des droits annuels de l'ordre de dix gourdes par mètre carré pour les enseignes, montants absolument dérisoires actuellement. Selon cette loi, les montants ainsi encaissés allaient au Trésor public, c'est-à-dire qu'ils constituaient des revenus de l'administration centrale. La mairie de Port-au-Prince a pris un arrêté en date du 10 juin 1995 sur l'affichage commercial. Cet acte a été le tournant à partir duquel les mairies se sont approprié les contributions relatives à l'affichage commercial. Néanmoins, un arrêté ne concerne que la commune qui l'adopte. Les autres mairies auraient dû en faire autant ou mieux avant de s'approprier les droits relatifs à l'affichage. Notre investigation révèle que ce n'est pas le cas.

Les faits saillants relevés

Pour la plupart des mairies, les droits publicitaires et le droit d'affichage ne sont pas réglementés par aucun acte administratif, les revenus qui en découlent ne sont pas comptabilisés et certaines mairies exigent qu'ils soient versés en liquide (Port-au-Prince).

Dans notre échantillon, une seule mairie signale l'existence d'un rôle rudimentaire dans l'administration des taxes publicitaires. Par contre, nous savons que Port-au-Prince dispose d'un rôle sur registre.

Il est intéressant de noter que Miragoâne s'entend avec l'agence locale de la DGI pour que celle-ci prenne en charge la collecte des droits d'affichage et transfère les montants sur son compte à la BNC. Sur le modèle de la CFPB, la DGI fait payer un surplus de 5 % (pour la CFPB, c'est 10 %) comme frais de service à verser au compte du Trésor public, plus le DSAV. Le code attribué à ces recettes est : 2119. Jacmel, quant à elle, comme nous l'avons déjà mentionné, fait déposer toutes ses contributions à recevoir sur son compte à la BNC.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le grand problème avec des sources de revenus comme le droit d'affichage tient au fait que leurs produits ne sont pas dépensés de manière régulière. Il est nécessaire de les comptabiliser et de les budgétiser. Si l'on veut suivre les bonnes pratiques en cours, les dépôts peuvent être effectués à la DGI ou à la BNC sur le compte de la mairie.

Autorisation de fonctionnement dans la commune

L'exigence d'une autorisation de fonctionnement permettant à une organisation ou institution de mener ses activités dans une commune n'est prescrite par aucune loi. La loi sur les associations prévoit leur enregistrement au ministère des Affaires sociales, ce qui leur permet d'avoir la personnalité morale et d'agir en tant que sujet de droit et de devoir. L'autorisation de fonctionnement des ONG est accordée par les ministères de la Planification, de l'Intérieur et des Affaires étrangères. L'autorisation de fonctionnement accordée par les mairies ne peut se substituer aux premières et concerne uniquement les activités touchant leur territoire. Au-delà de son aspect financier, elle semble être une initiative propre de certaines mairies pour avoir un droit de regard sur les activités des ONG qui pullulent dans les communes et qui, parfois, ne tiennent même pas compte de l'existence des autorités locales ou des priorités définies dans les documents de politiques publiques municipales.

Les faits saillants observés

- Aucun cadre légal ne régit la collecte de cette contribution, qui s'apparente à un droit payé par les organisations qui veulent mener leurs activités dans une commune, et qui semble viser les ONG ;
- Nous avons noté que certaines mairies délivrent un permis à durée illimitée tandis que d'autres exigent son renouvellement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La définition d'un cadre réglementaire légal et la généralisation de cette pratique valoriseraient grandement les mairies et leur permettraient d'être informées sur les organisations actives sur leur territoire ainsi que de leurs champs d'intervention respectifs.

Pour le moment, l'intérêt principal semble être la contribution payée ; cependant les informations recueillies à l'occasion pourraient servir à l'établissement d'une base de données communale. Il suffirait de viser, en plus des institutions externes à la commune, toutes les institutions et organisations locales. La contribution pourrait être minimale ou nulle pour les institutions locales, afin de faciliter leur enregistrement. Il faudrait encourager les mairies à comptabiliser ces revenus et à les budgétiser. Suivant les bonnes pratiques observées, le recouvrement peut être effectué pour la mairie par la DGI ou la BNC.

Taxes de marché

Nous n'avons pas pu trouver les textes juridiques sur lesquelles se fonde la perception des contributions réclamées aux commerçants qui occupent les marchés publics. Le décret du 7 septembre 1989 avait apparemment abrogé les taxes de marchés. Voici ce que dit l'article 1^{er} de ce décret : « dès la publication du présent décret, la taxe spéciale dite : Contribution à la construction, l'aménagement, l'entretien des marchés et parcs, englobant les droits de marchés, de parcs, d'abattage et de boucherie, est et demeure supprimée. » L'exploitation des marchés publics, qui sont pour la plupart sous la responsabilité des autorités locales, aurait pu être réglementée par des arrêtés communaux qui fixeraient alors les droits et redevances à payer pour les services offerts et la gestion de ces espaces. Pour le moment, il n'en est rien, et un flou total existe sur cette question.

Les deux contributions qui sont actuellement collectées par les mairies et les Casecs sont assimilables soit au loyer d'espaces commerciaux dans les marchés publics (échoppes), soit au droit d'installer des tables ou des tonnelles dans l'aire de ces marchés. Néanmoins, il n'existe pas un partage de compétences clair dans la prise en charge des marchés par l'une ou l'autre de ces collectivités (communes/sections communales) de telle sorte que les pratiques diffèrent d'une région à une autre.

Il n'existe pas vraiment une catégorisation administrative des marchés publics du point de vue de leur importance économique et de l'envergure des territoires qu'ils desservent. Une telle catégorisation pourrait permettre de distinguer les marchés de sections communales des marchés communaux ; et différencier ceux-ci des marchés départementaux ou nationaux.

À cause de cette lacune la prise en charge des marchés publics se fait de manière arbitraire entre les mairies et les sections communales. Certaines mairies comme celle de Petit-Goâve contrôlent tous les marchés qui se trouvent sur leur territoire, tandis que d'autres se contentent de gérer ceux qui sont dans le centre-ville ou qui sont importants, en laissant aux Casecs le soin de prendre en charge la gestion des marchés qui se trouvent dans les sections communales (Saint-Marc, Jacmel).

Les faits saillants observés

- Pas de rôle formel identifiant les contribuables, les équipements ou les espaces qu'ils exploitent, etc.
- Aucun système de contrôle des revenus générés au bénéfice des mairies ;
- Les montants de recettes prévisionnelles qui figurent dans les budgets sont assez faibles, alors que se livrent des conflits parfois sanglants pour le contrôle des marchés publics ;
- Il n'existe aucune structure de gestion efficace des marchés ;
- Les mairies assez souvent n'arrivent pas à payer les fonctionnaires qui travaillent à l'entretien et à la sécurité des marchés publics.

Conclusion et recommandations

En réalité, la plupart des marchés publics sont sous-équipés, mal gérés, mal entretenus, non sécurisés. Ce sont en général des lieux malsains où les commerçants ne trouvent aucun service. Ils sont souvent l'objet d'incendies criminels qui détruisent en un tournemain le capital péniblement accumulé durant des années.

Comment lier les contributions payées à la fourniture des services de base correspondant aux problèmes évoqués par les utilisateurs ? Les droits d'échoppes ou de tonnelles qui sont des montants forfaitaires fixes, ne permettent pas d'établir cette relation entre la contribution payée et la qualité du service offert. On doit penser à l'adoption d'une approche de financement par des redevances dont les modalités seront établies d'un commun accord entre un comité de gestion des marchés et les utilisateurs. Néanmoins, les autorités locales doivent éviter que les contributions directes soient trop lourdes, sinon les prix des produits vendus seront non compétitifs par rapport à ceux des marchands de rues qui, eux, ne paient rien. Au contraire, une partie des dépenses de gestion des marchés publics devrait être subventionnée par les collectivités concernées afin de les rendre attractifs.

LES REVENUS EXTERNES DES MAIRIES

Les revenus externes de la quasi-totalité des mairies sont constitués essentiellement par les transferts de fonctionnement et les subventions du MICT provenant du Fonds de gestion et de développement des collectivités territoriales. En 2007-2008, les transferts, les subventions et le financement d'activités en rapport avec les mairies, se déclinaient comme suit :

Allocations de fonctionnement :	225.487.982	gourdes
Arriérés de salaires :	42.548.077	"
Projets et activités :	145.695.206	"
Fêtes patronales :	29.753.500	"
Autres dépenses :	79.456.497	"
Total	522.941.263	gourdes

Pour l'année 2014-15, le montant des transferts de fonctionnement s'élève à 47,11 millions par mois, soit 565 millions gourdes pour l'année, ce qui représente 18,8 % du montant des recettes annuelles versées à ce Fonds, que nous évaluons à plus de 3 milliards de gourdes. Aucun financement n'est alloué pour les projets et activités des mairies.

Tableau 12- Transferts mensuels du MICT aux mairies par département géographique

Départements	Allocations
Sud-Est	HTG 3,075,975.00
Nippes	HTG 3,041,062.50
Grand'Anse	HTG 3,437,700.00
Ouest	HTG 6,237,483.75
Nord	HTG 6,818,325.00
Nord-Ouest	HTG 3,138,712.50
Artibonite	HTG 5,479,687.50
Sud-Est	HTG 6,999,900.00
Nord-Est	HTG 5,147,437.50
Centre	HTG 3,739,700.00
TOTAL	HTG 47,115,983.75

Source : DCT - MICT

BUDGÉTISATION ET GESTION DES DÉPENSES DES COMMUNES

L'article 122 du décret du 14 juin 2006 fixant le cadre de la décentralisation stipule que « Les collectivités territoriales administrent leurs finances dans le respect des lois. Elles élaborent et gèrent leurs propres budgets. Elles se dotent d'une capacité administrative appropriée à une gestion financière efficace ». On allait terminer une décennie après le vote de la Constitution de 1987 et aucune collectivité n'avait un budget. Certaines communes préparaient des tableaux à deux colonnes où figuraient des prévisions de recettes et de dépenses qui étaient communiqués au MICT et auxquels aucun suivi n'était donné.

L'année 2007-2008 marque un tournant important dans la normalisation de la gestion financière au niveau des communes, à travers l'exigence faite à toutes les mairies de produire un budget répondant aux normes légales et aux principes universels en la matière, de soumettre ce document au contrôle de régularité du MICT et de le déposer à la CSCCA en vue du contrôle de son exécution. Au cours de cette année, le MICT supporté par le projet LOKAL organise des ateliers de formation sur le budget communal, qui touchent toutes les mairies.

En 2008, le MICT publie une première version du Guide budgétaire communal qui définit les voies et moyens (revenus) des communes, établit une nomenclature des dépenses, les codifie et enfin établit un calendrier budgétaire qui fixe les différentes étapes de l'élaboration du budget communal.

Tableau 13 - Calendrier budgétaire communal

Échéances	Démarches à entreprendre
1.- Mi-février	Le MICT envoie une note circulaire aux différents conseils municipaux leur rappelant l'obligation qui leur est faite de lancer le processus budgétaire le 1er mars au plus tard.
2.- Le 1 ^{er} mars au plus tard	le maire fixe les perspectives budgétaires pour le prochain exercice fiscal.
3.- Entre le 1 ^{er} et le 15 mars	les perspectives sont discutées et délibérées en conseil municipal.
4.- Le 30 mars	le maire adresse la « lettre de cadrage » aux directeurs et chefs de service pour définir les grandes lignes du budget et rappeler les normes et contraintes d'estimation des crédits.
5.- Le 5 avril au plus tard	un comité d'élaboration du budget est mis sur pied.
6.- Du 10 avril au 15 mai	phase de préparation comprenant rencontres, débats, collecte d'informations et projet de budget.
7.- Le 20 mai au plus tard	le comité d'élaboration soumet officiellement le projet de budget au maire.
8.- Du 22 au 30 mai	le budget est adopté par le Conseil municipal.

Échéances	Démarches à entreprendre
9.- Le 1 ^{er} juin au plus tard	le projet de budget est transmis à l'Assemblée municipale.
10.-Le 25 juillet au plus tard	l'Assemblée municipale vote le projet de budget.
11.-Le 30 juillet	le Conseil municipal transmet pour validation le budget voté au MICT qui notifie ses réserves dans un délai de 22 jours à compter de la date de réception du budget transmis. À la même date une copie est également transmise à la CSCCA pour avis qui notifie au Conseil municipal ses réserves dans un délai de 22 jours.
12.-Le 30 septembre	publication officielle du budget (dans le journal officiel de la commune ou une périodique de la région). À la même date une copie du budget est également transmise par la mairie à la CSCCA pour information.
13.-Le 1 ^{er} octobre	le budget publié est rendu exécutoire.
14.-Le 22 octobre	Dans l'hypothèse où le budget n'aurait pas été validé par le MICT au 1 ^{er} octobre à l'issue du délai de 22 jours, le budget transmis est rendu exécutoire.
15.-Le 1 ^{er} janvier	Si au 1 ^{er} janvier de l'année budgétaire, le budget n'est pas voté, le MICT adopte un budget pour la commune et le transmet à la CSCCA.

Source : Guide budgétaire communal version 2012-2013 - MICT

Par ailleurs, ce guide définit les principes et les outils de l'exécution du budget ainsi que ceux du contrôle financier tant interne qu'externe. D'autres versions améliorées du guide suivront.

Les acquis de cette importante réforme subsistent encore dans les administrations municipales, dans la direction des finances locales du MICT et dans les directions départementales de la CSCCA.

Une lacune majeure dans la réalisation de la réforme porte sur la dernière étape du processus d'élaboration du budget communal qui est sa publication. En effet, jusqu'à nos jours les budgets n'ont jamais été publiés ni dans *Le Moniteur*, qui est le journal officiel de l'État, ni dans le journal officiel de la commune ni dans des périodiques locaux comme le permet l'article 124 du décret du 2 juin 2006. De ce fait, les citoyens ne sont pas informés sur le contenu de ces budgets, ce qui est un obstacle majeur pour la transparence et le caractère démocratique de la gestion financière des communes.

On peut aussi signaler certaines défaillances au niveau des instances de contrôle du MICT et de la CSCCA. Le contrôle budgétaire des communes est réalisé pour le MICT par les contrôleurs financiers territoriaux (CFT) et par les directions départementales de la CSCCA. Il se réalise jusqu'à présent de manière archaïque en dépit de l'existence d'un module de contrôle budgétaire développé dans le logiciel CIVITAX mais largement sous-utilisé. Il est compréhensible qu'il soit difficile de vérifier de manière systématique la régularité du budget et de son exécution. Par ailleurs, les CFT en général ne disposent

d'aucune structure administrative de support dans les régions où ils travaillent. Le MICT n'a pas de bureaux déconcentrés. Les CFT pourraient loger dans les vice-délégations, mais ce n'est pas le cas.

Plus grave, des cas de corruption à la faveur desquels des cadres du MICT ou de la CSCCA ont fermé les yeux sur des irrégularités dans l'élaboration ou l'exécution des budgets communaux ont été signalés.

Cela étant dit, toutes les communes que nous avons visitées disposent de leurs budgets pour l'année 2014-2015 (non publiés bien entendu).

LA COMPTABILITÉ DES MAIRIES

Le système comptable des mairies repose sur l'utilisation d'un plan comptable, de procédures d'encaissement et de décaissement, de procédures de gestion des immobilisations, de procédures d'enregistrement des informations comptables et de la préparation de rapports financiers tels que prescrits dans le « Manuel simplifié de gestion financière des mairies » publié et vulgarisé par le MICT, en septembre 2008. La charte des comptes des mairies doit ainsi respecter la structure du budget national avec une nomenclature de neuf articles de dépenses et de recettes codifiés de 1 à 9. Les codes des articles sont précédés d'un code comptable de 4 chiffres qui permet l'enregistrement des transactions dans les journaux. Ils sont suivis, si nécessaire, par des codes de paragraphe, d'alinéa et de ligne budgétaire.

Voici comment se déclinent les différents comptes :

- les comptes d'actifs composés des comptes de banque et de caisse que gère la mairie : codes 1000 à 1999 ;
- les comptes de passif représentant les dettes et emprunts : codes 2000 à 2999 ;
- les comptes de capitaux représentant la valeur du patrimoine de la mairie : 3000 à 3999 ;
- les comptes de revenus composés des produits des différents champs d'impôts, des transferts, des subventions, des dons et autres revenus non fiscaux : 4000 à 4999 ;
- les comptes de charges comprenant les comptes de dépenses de fonctionnement et d'investissement : 5000 à 5999.

Selon le MICT, les outils d'application de cette structure comptable sont mis à la disposition des mairies ainsi qu'un tableur informatique qui permet la disponibilité immédiate des rapports comptables, bilan et état des résultats.

Notre étude n'a pas permis d'évaluer le degré d'appropriation de ces normes et des procédures qui y sont liées par les mairies ; néanmoins nous n'avons pas encore vu ces rapports automatiques produits par le tableur, et très peu de mairies arrivent à présenter leurs comptes administratifs ou à effectuer leur conciliation bancaire. Disons que le cadre normatif existe et est même bien défini mais qu'il reste à aider les mairies à l'appliquer correctement, ce que devrait permettre en grande partie le logiciel CIVI-TAX.

LES DÉPENSES DES MAIRIES

Les dépenses des mairies sont divisées en dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Selon les normes fixées par le MICT dans le *Guide budgétaire municipal*, les dépenses de fonctionnement doivent être inférieures ou égales à ou inférieures à 70 % du budget total. Elles couvrent, entre autres, les salaires du personnel, qui ne doivent pas dépasser 30 % des dépenses de fonctionnement, l'acquisition des fournitures, l'entretien et la réparation des équipements, etc. Elles comprennent également les dépenses pour l'éclairage des lieux publics, le ramassage des ordures ménagères, l'entretien des cimetières, la défense contre les incendies, le curage des égouts et des canaux d'évacuation des eaux usées.

Quant aux dépenses d'investissement, elles doivent être supérieures ou égales à 30 % du budget et couvrent l'acquisition et la prolongation de la vie des biens et équipements de la commune. Selon le *Guide*, ces dépenses sont couvertes par le surplus des recettes ordinaires et une partie des recettes extraordinaires.

Il est extrêmement difficile de faire une analyse exhaustive et documentée des dépenses des mairies car les rapports de dépenses en dehors de ceux exigés par le MICT pour les subventions conditionnelles sont rares. Très peu de mairies communiquent au MICT leurs comptes administratifs, bien que ce document leur soit exigé à l'occasion du dépôt des nouveaux budgets communaux à approuver. Rappelons que le compte administratif est l'équivalent de la loi de financement, c'est-à-dire un rapport financier annuel présentant les recettes et les dépenses réelles effectuées durant l'année écoulée.

Se basant sur les budgets préparés par les mairies, le MICT rapporte dans un document qui compile les budgets des 140 communes pour l'exercice 2010-2011, que leurs dépenses seraient ainsi réparties : 65 % pour le fonctionnement et 35 % pour l'investissement. Or nous avons observé que le plus souvent, les mairies gonflent à la fois leurs prévisions de recettes et de dépenses, alors que dans la réalité ce sont les dépenses de salaires qui priment et qui bouffent presque toutes les rentrées réelles, notamment les recettes ordinaires.

Tableau 14. - Revenus réels et prévisions de revenus à Saint-Marc

	CFPB	Patente	Marché	Affichage	Permis de construire
Prévision de recettes 2014-15 en gourdes	59.000.000	4.000.000	100.000	250.000	500.000
Recettes année antérieure en gourdes	5.000.000	500.000	10.000	30.000	150.000
Différence	- 54.000.000	- 3.500.000	- 90.000	- 220.000	-350.000

Source : Mairie de Saint-Marc

On est donc en face de budgets communaux fictifs qui pénalisent la communauté, car ce sont les investissements qui en fin de compte ne sont pas réalisés.

Le MICT a établi un principe suivant lequel les augmentations de prévisions de recettes ne peuvent pas dépasser 30 % dans le budget initial, quitte à élaborer un budget rectificatif si une telle augmentation devait se réaliser. Ce principe n'est pas vraiment respecté et les CTP approuvent parfois des budgets tout à fait irréguliers.

Nous pouvons présumer que moins de 10 % des dépenses communales budgétisées vont aux investissements, contrairement aux normes fixées par le MICT. La plupart des investissements des communes se font à travers des projets, et parfois les financements des projets ne sont pas budgétisés. Le paradoxe est que le MICT, qui en principe veille au respect des règles budgétaires, ferme les yeux sur l'engagement de certaines dépenses extrabudgétaires à l'occasion de la réalisation de ces projets. Certaines mairies ouvrent un second compte bancaire pour l'exécution des projets et entretiennent une comptabilité séparée. On se demande parfois si la CSCCA est au courant de ces pratiques.

Cette anomalie dans la structure des dépenses des mairies en ce qui concerne la faiblesse des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement signifie uniquement que la masse salariale est relativement élevée par rapport aux investissements et n'implique nullement que les salaires des fonctionnaires soient convenables. Le salaire des comptables payeurs qui constituent la classe la mieux rémunérée varie entre 7.500 gourdes et 25.000 gourdes.

Tableau 15. - Grille de salaires des comptables publics des mairies

Catégorie de mairies	Nombre	Fourchettes salariales en gourdes et en US \$	
Port-au-Prince, Pétionville, Delmas, Carrefour	4	HTG 21,001.00 - HTG 25,000.00	\$382 - \$455
Tabarre, Cité Soleil, Cap-Haïtien, Cayes	4	HTG 17,501.00 - HTG 20,000.00	\$318 - \$364
7 chefs-lieux de département dont Jacmel, + Saint-Marc, Croix-des-Bouquets, Cabaret, Kenscoff, Petit-Goâve	12	HTG 15,001.00 - HTG 17,500.00	\$273 - \$318
29 chefs-lieux d'arrondissement + Gressier et Petite-Rivière de l'Artibonite	31	HTG 12,501.00 - HTG 15,000.00	\$227 - \$273
Autres communes	88	HTG 7,500.00 - HTG 12,500.00	\$136 - \$227

Source : DFL du MICT.

Les salaires des chefs de services de fiscalité sont inférieurs à ceux des comptables dans les mairies.

LA PLANIFICATION FINANCIÈRE

La planification financière pluriannuelle municipale devrait être l'outil indispensable de la concrétisation de toute politique de développement. C'est ce document qui permet de tenir compte des priorités et d'étaler les investissements nécessaires sur plusieurs années, car peu de résultats peuvent vraiment être atteints, durant le cycle annuel d'un budget. La planification financière donne cohérence à des interventions qui autrement apparaîtraient tronquées ou incompréhensibles. Quand elle est réalisée avec la participation des mandants, elle assure leur adhésion aux actions envisagées et augmente leur propension à honorer leurs obligations fiscales dans la mesure où les contributions des citoyens sont indispensables à toute dynamique de développement endogène.

Durant ces dernières années, la grande mode a été d'aider les mairies et les Casecs à préparer de beaux documents de planification de leur développement dont les appellations changent d'une période à une autre : PDC, PCD, PIC, etc. À l'analyse, très peu de ces documents expriment la préoccupation de l'assistance technique d'aider les acteurs locaux à tenir compte des implications financières de leurs attentes et en conséquence d'accompagner les descriptifs de politiques d'une partie qui évalue les charges à supporter par la communauté pour changer son existence. Tout se passe comme si après l'élaboration des PCD et autres, on devrait se croiser les bras et attendre les financements des bailleurs étrangers.

Nous reprenons ci-dessous quelques observations que nous avons faites dans l'étude commandée par la Coopération suisse sur l'état des lieux de la décentralisation.

- Les PCD sont beaucoup plus proches de ce que l'on pourrait appeler des plans d'investissements publics, relevant à la fois de l'administration centrale et des mairies, dans la mesure où presque tous les projets et actions envisagés (soit 77 sur 78 dans le PCD de La Vallée de Jacmel) attendent un financement, soit des ministères, soit de la mairie ou enfin des deux à la fois. Aucun projet n'est associé à un investissement privé. Aucune étude de filière économique pour aider les entrepreneurs à exploiter les potentialités productives des communes ne figurent dans ces documents ;
- aucun engagement des ministères impliqués dans la mise en scène ou d'autres instances étatiques (style FAES) pour garantir le financement attendu de l'administration centrale, bien que la majeure partie des projets, (soit 64 sur 78 dans le PCD de La Vallée de Jacmel) attendent un financement très improbable de cette administration centrale ;
- alors que le potentiel fiscal annuel est à tort ou à raison évalué on ne sait comment dans les PCD, **aucun projet de mobilisation fiscale n'y est inscrit** afin d'assurer l'implication financière des mairies dans l'exécution de leur PCD.

Voilà pourquoi nous pensons que ces processus d'élaboration de politiques municipales qui devraient être des occasions pour réaliser une bonne planification financière et impliquer les membres de la communauté dans cette dynamique, passent totalement à côté de cette perspective. Pour cause, on peut affirmer sans risque de se tromper que la planification financière est jusqu'à présent un exercice totalement étranger aux collectivités territoriales.

OUTILS DE GESTION FINANCIÈRE

Ces outils techniques sont soit des guides, soit des fichiers ou des logiciels informatiques, soit des formulaires dont disposent les mairies durant ces dernières années et qu'elles peuvent utiliser avantageusement dans les opérations financières.

Le Guide budgétaire (2013) et le Guide de gestion municipale (2007) sont deux documents normatifs importants produits par le MICT. En plus des règles à appliquer, ces manuels offrent à leurs utilisateurs des modèles simplifiés des principaux outils de gestion financière : rapport financier, canevas de présentation de projet, arrêté budgétaire, exposé des motifs, compte administratif, procès-verbal de délibération (sur les dépenses à engager), fiche de contrôle interne des rapports financiers, bordereau de décaissement, mandat d'engagement de dépense, etc.

Avec le Guide budgétaire, le MICT a vulgarisé un fichier informatique qui aide à la préparation des budgets communaux et qui est utilisé depuis.

Rappelons qu'un rôle fiscal est un système d'enregistrement de données fiscales qui peut être un registre (cas de Jacmel actuellement) ou un programme informatique (Saint-Marc et Carrefour) permettant de traiter les informations nécessaires à l'administration d'une taxe ou de toute autre contribution. Deux logiciels informatiques d'exploitation des rôles de CFPB ont été expérimentés de 2010 à 2015. Il s'agit du SYGTAM et de CIVITAX. Le MICT depuis l'année 2014 a annoncé la mise à la disposition de toutes les communes du logiciel CIVITAX. C'est un outil possédant un potentiel énorme quoi que inachevé. Énumérons d'abord quelques-unes des possibilités offertes par ce logiciel.

Sur le plan de la budgétisation, CIVITAX a été conçu pour être exploité à la fois par les mairies, le MICT et la CSCCA.

Pour ce qui concerne les mairies :

- CIVITAX permet d'élaborer un budget équilibré respectant la nomenclature et la codification légalement en vigueur ;
- Il permet d'exécuter ce budget après son approbation par le MICT, dans le respect des normes budgétaires et de la comptabilité publique haïtienne ;
- Il permet d'effectuer l'audit interne et externe de la gestion financière des mairies ;
- Il permet de produire le compte administratif qui en fin d'année fiscale présente les recettes effectivement recouvrées et les dépenses réellement effectuées par les mairies ;
- Il permet à tout moment de produire un état d'avancement des opérations financières.

Pour ce qui concerne le MICT et la CSCCA :

- CIVITAX permet de réaliser en ligne l'approbation des budgets des mairies ;
- Il aide à la réalisation du contrôle *a priori* ou *a posteriori* des dépenses.

Sur le plan de la mobilisation fiscale, CIVITAX a été conçu pour aider à la réalisation de toutes les opérations liées à l'administration de la CFPB par les mairies, à savoir :

- la gestion des données de l'assiette de la CFPB (le rôle de l'assiette) ;
- la pré-liquidation de la CFPB (rôle de la base de taxation c'est-à-dire les valeurs locatives) ;
- la gestion des créances (rôle des créances).

La principale limite de CIVITAX en tant qu'outil d'administration d'un rôle fiscal vient du fait qu'actuellement seuls les modules pour la gestion de l'assiette de la CFPB, la liquidation et la production des bordereaux ont été achevés et testés. Le module pour la détermination de la base de taxation de la CFPB (la valeur locative) qui implique des calculs et des estimations, n'est pas encore développé. Or c'est le volet le plus problématique dans l'administration de cette taxe. Quand l'évaluation est faite sur des bases subjectives, elle ouvre la voie à des abus, au favoritisme, à la corruption et hypothèque l'équité des opérations. Un système informatisé, sans éliminer totalement ces aléas, permet de les réduire considérablement. À Saint-Marc et Carrefour, les équipes travaillant durant le recensement avaient consacré beaucoup de temps pour effectuer les évaluations manuellement, mais à partir d'une méthodologie qui en augmentait l'objectivité.

Il semble que le MICT et l'USAID n'étaient pas conscients de cette lacune majeure quand ils ont annoncé la disponibilité de CIVITAX et sa mise en service dans toutes les mairies du pays. Dans notre rencontre avec le responsable de la Direction des collectivités territoriales (DCT) et le directeur des Finances locales, nous avons attiré leur attention sur cette situation et avons recommandé qu'un comité d'évaluation de l'état d'avancement du logiciel soit formé afin de recueillir les recommandations pour sa finalisation.

Une mairie peut utiliser le logiciel dans son état actuel (comme cela a été à Carrefour), mais il faut qu'elle puisse bénéficier de l'accompagnement d'une personne ressource ayant une grande expertise en fiscalité communale et une connaissance de base en informatique pour pouvoir tirer profit de l'assistance de la firme qui avait développé la version actuellement en circulation.

MUTUALISATION DES MOYENS FINANCIERS

Vu l'intérêt de la Coopération suisse pour la promotion d'une dynamique intégratrice des collectivités territoriales autour d'intérêts partagés, nous avons jugé bon de présenter dans cette étude une structure mise en place dans la région des Palmes qui regroupe les communes de Gressier, Léogâne, Grand-Goâve et Petit-Goâve, la Communauté des municipalités de la région des Palmes (CMRP). Il arrive justement que l'un des objectifs majeurs de cette instance intercommunale est la mutualisation des moyens techniques, humains et matériels nécessaires à l'amélioration de la situation financière des communes concernées. La CMRP est composée de maires, de Casecs et de représentants de la SCL présents dans la région des Palmes.

La CMRP s'est dotée d'une structure technique dénommée Direction administrative et technique de l'intercommunalité des Palmes (DATIP) elle-même chargée, entre autre, de la réalisation d'un projet de mobilisation fiscale couvrant les quatre communes précitées. Par ailleurs la DATIP a pour mission d'apporter aux communes membres une assistance technique, juridique ou financière. À cette fin, elle est habilitée à entreprendre toutes études, recherches, démarches et réalisations répondant aux priorités des collectivités participantes et, si besoin est, à rechercher des concours financiers.

Cette agence a également pour vocation de former et d'informer les maires et les autres élus locaux, notamment par la diffusion de brochures, bulletins, notes et autres supports adaptés. En accord avec la démocratie de proximité.

Les activités de la DATIP sont réparties entre sept services :

- 1.- le service de l'administration générale ;
- 2.- le service de documentation et d'information des élus ;
- 3.- le service de conseil juridique ;
- 4.- le service d'urbanisme, d'aménagement et de planification urbaine ;
- 5.- le service de conseil financier et d'études financières ;
- 6.- le service de formation des élus ;
- 7.- le service d'assistance et de conseil informatique et de communication.

Suivant le document de présentation de la CMRP, les compétences obligatoires de la DATIP sont les suivantes :

- le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace intercommunal ;
- les finances locales et la mutualisation ;
- l'aménagement de l'espace intercommunal ;
- le logement, l'équilibre social de l'habitat et du cadre de vie ;
- la politique de la ville et la gestion de services d'intérêt collectif ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement ;

- les ressources humaines ;
- la lutte contre les catastrophes ;
- le renforcement institutionnel de la CMRP ;
- la lutte contre les épidémies.

Sont également envisagées des compétences optionnelles dont la prise en charge dépendra de la disponibilité des ressources nécessaires. Il s'agit de :

- l'eau et la protection des bassins versants ;
- l'assainissement et la gestion des eaux usées ;
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt intercommunal ;
- la création, l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt intercommunal ;
- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt intercommunal ;
- certaines compétences limitativement énumérées en matière d'environnement et de cadre de vie ;
- les énergies renouvelables.

Cette longue liste de compétences est visiblement assez ambitieuse dans le contexte haïtien. Néanmoins, abordée avec des lunettes plus réalistes, la dynamique de l'intercommunalité pourrait permettre de décupler les capacités des communes de l'arrondissement de Jacmel dans le domaine des finances locales, notamment en matière de mobilisation fiscale, de budgétisation, de vulgarisation des informations relatives à la gouvernance, à la citoyenneté, etc. Cette perspective est d'autant plus intéressante que les réformes financières rentables même à court terme, coûtent relativement cher. La mutualisation des moyens permettrait de réaliser des économies d'échelle et d'agglomération assez importantes.

TROISIÈME PARTIE

DIAGNOSTIC FINANCIER DES MAIRIES DE JACMEL ET DE LA VALLÉE DE JAC- MEL

INTRODUCTION

Le renforcement des capacités financières des communes haïtiennes est une condition essentielle pour leur développement. En général quand on parle d'amélioration de capacités financières, on voit tout de suite l'augmentation des recettes. Néanmoins, si l'on se place dans la perspective du développement local, il ne suffit pas pour la mairie de collecter plus de revenus mais surtout de pouvoir les gérer de manière efficiente et efficace. La gestion efficiente et efficace permettra d'assurer l'atteinte des objectifs fixés par les pouvoirs communaux. Quand ces objectifs tiennent compte des compétences attribuées par la loi et sont en adéquation avec les besoins réels de la population, les conditions politiques du succès sont alors réunies.

En d'autres termes, les administrations municipales doivent pouvoir générer une quantité de recettes correspondant au potentiel fiscal de leur collectivité, bien gérer tous les revenus auxquels elles ont accès, et surtout le faire au bénéfice de l'ensemble de la communauté.

L'un des outils indispensables pour la bonne administration des fonds publics est le budget. Il est universellement reconnu que c'est le budget régulièrement adopté qui autorise les dépenses publiques. Autrement, la porte est ouverte à la gabegie et à la dilapidation des fonds publics. En conséquence, la mobilisation fiscale ne doit nullement faciliter la tâche à des gouvernements locaux qui, volontairement ou non, gaspilleraient les contributions des citoyens. L'élaboration et l'exécution stricte d'un budget techniquement correct est un pilier du développement communal.

Cependant, un budget annuel est un instrument à courte vue. Il ne permet pas de voir très loin. Les actions ponctuelles et isolées ne peuvent en général permettre de dégager la vision politique qui les sous-tend. Comment dépasser les limitations temporelles d'un budget annuel et placer les recettes et les dépenses dans une perspective plus globale et à plus long terme ? À ce carrefour intervient la planification financière pluriannuelle. La planification financière est en réalité le nerf de toute politique publique et de tout plan de développement.

Durant ces dernières années, sous l'impulsion de la coopération internationale relayée par le Fonds d'assistance économique et sociale (FAES), d'autres bailleurs internationaux, et plus récemment par le MICT et le MPCE, beaucoup de plans communaux de développement ont été élaborés. Cependant très peu de ces travaux présentent une prévision et une planification des ressources financières nécessaires à leur implémentation.

Cette capacité de planification financière à long terme et avec la participation des acteurs de la société civile locale est selon nous le troisième élément du triptyque du développement des communes.

Cela étant dit, les interventions qui visent à l'incitation d'une dynamique de développement communal devraient se fonder sur une évaluation de la gouvernance financière des communes. C'est dans cette optique que la Coopération suisse a commandité cette étude.

Cette partie du rapport est le résultat de la deuxième phase de notre investigation. Elle présente de manière plus détaillée la situation financière et l'organisation des services financiers des mairies de Jacmel et de Cayes-Jacmel. Elle fait logiquement suite au diagnostic plus général de l'état des finances des communes et des sections communales et tente une description de l'organisation financière et des pra-

tiques et procédures en cours à la mairie de Jacmel. La perspective étant de puiser dans ses enseignements quelques pistes pour la réflexion que la Coopération suisse se propose d'engager avec les acteurs des communes haïtiennes en vue d'aider au renforcement de la participation citoyenne au développement local et au renforcement des formes de collaboration innovantes susceptibles de raffermir les liens entre les habitants d'une même commune et ceux entre les communes de l'arrondissement.

Dans la réalisation de cette partie de l'étude, nous avons utilisé les outils méthodologiques suivants :

- l'observation directe des services financiers, l'état des locaux et les conditions générales de travail ;
- l'application de questionnaires individuels, notamment pour la description de quelques postes importants des services financiers ;
- la conduite d'entrevues semi-ouvertes avec les responsables des instances liées à la gestion des finances locales, telles que :
 - la Direction générale ;
 - le Service de la fiscalité ;
 - la Comptabilité ;
 - le Service de génie urbain ;
- la réalisation d'une revue documentaire :
 - des différents documents et outils de travail disponibles au niveau de la fiscalité et du service de budgétisation (s'il existe) ;
 - des budgets (actuel et passés) ;
 - des guides de procédures en vigueur (s'il y en a) en matière de fiscalité, de passation de marchés et de budgétisation.

Ces investigations ont permis de recueillir les informations sur l'organisation et la composition des instances liées aux finances communales, sur les méthodes, normes et procédures en vigueur.

Le présent rapport comporte (1) une présentation succincte de chacune des communes, (2) un état des lieux des recettes internes, (3) les transferts de l'administration centrale, (4) l'état des dépenses, (5) les organes impliqués dans la gestion financière, (6) les profils des principaux postes impliqués dans la gestion financière, (7) les points forts, (8) les points faibles, et se termine par des (9) recommandations pour l'amélioration des finances des mairies de l'arrondissement ou de toute autre.

PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE JACMEL

Jacmel est à la fois le chef-lieu du département du Sud-Est et celui de l'arrondissement de Jacmel qui comprend quatre communes : Jacmel, Cayes-Jacmel, Marigot et La Vallée de Jacmel. La commune de Jacmel comprend 12 sections communales : Bas-Cap-Rouge, Fond-Melon, La Gosseline, Cochon Gras, Marbial, Montagne La Voûte, Grande-Rivière de Jacmel, Bas-Coq-Chante, Morne-à-Brûler, La Vanneau, La Montagne, Haut-Coq-Chante. La commune a une superficie de 457.35 km² pour une population d'environ 140.000 habitants. Les principales zones d'extension sont Lamandou, Monchil et Bréman.

Comme pour toutes les autres communes d'Haïti, au moment de cette investigation, les élections municipales n'avaient pas été organisées à Jacmel en l'année 2011, c'est-à-dire à l'échéance constitutionnelle. Quatre commissions municipales nommées par le pouvoir exécutif se sont succédé à la tête de la mairie. Cette situation a eu des effets négatifs sur l'administration municipale en général et sur l'administration financière en particulier.

Les principaux services publics offerts à la population sont les suivants : l'assainissement, la voirie, les marchés publics, l'entretien des places publiques, des plages et de la zone aménagée dénommée « *Lakou Nouyòk* ».

La situation financière de la ville de Jacmel s'est un peu détériorée du fait de l'irrégularité des transferts du MICT. À notre première visite à la mairie, ces transferts accusaient 5 mois de retard et la mairie devait 2 mois d'arriérés de salaires. Les cadres de l'ATL dont les salaires étaient versés sur le compte de la mairie par le projet PNUD-Habitat avaient laissé leurs postes, car ils n'étaient pas payés depuis au moins 9 mois. Néanmoins, les recettes fiscales n'ont pas trop diminué grâce à la bonne disposition traditionnelle des contribuables du centre historique de la ville, et surtout à cause du dynamisme du personnel du service fiscal disposant pourtant de très peu de moyens. Par contre, certaines recettes non fiscales qui représentent un montant assez important n'ont pas été comptabilisées ces deux dernières années.

Un recensement du bâti organisé en 2011-2012 par la mairie de Strasbourg et l'Institut Régional de Coopération-Développement (IRCOD) n'a pas permis de moderniser l'administration de la CFPB et d'optimiser sa mobilisation, car les résultats de cette opération n'ont jamais été appropriés par le personnel de l'administration fiscale.

Les formulaires d'enquête sont, semble-t-il, stockés dans l'annexe de la mairie, et le responsable de la fiscalité ne sait même pas ce qu'il est advenu des fichiers de saisie électronique des informations. Le service fiscal se débrouille tant bien que mal avec un rôle sur registre pour inciter les contribuables à payer. Nous avons pu récupérer quelques rapports des mains de l'ancien maire Ronald Andris. Ils pourraient être utiles en temps opportun.

Certaines sources potentielles de financement de la mairie ne lui rapportent rien. La nouvelle zone touristique récemment aménagée est largement sous-exploitée. Sa gestion est assurée par le ministère du Tourisme, sans aucune participation de la mairie de la ville. Les kiosques sont fermés. Aucune activité commerciale notable ne s'y développe.

LES RECETTES DE LA MAIRIE DE JACMEL

Rappelons que selon le Guide budgétaire vulgarisé par le MICT, les recettes des mairies comprennent les recettes fiscales (paragraphe 11), c'est-à-dire les produits des taxes communales et des recettes non fiscales (paragraphe 12) regroupant des redevances, des droits et des recettes en capital.

À l'analyse des prévisions budgétaires de la mairie de Jacmel ces trois dernières années, voici la liste des recettes que nous trouvons :

1. CFPB
2. patente
3. concession de terrains dans les cimetières
4. droit d'alignement
5. certificat vente de bétail
6. attestation et certificat
7. redevances de marché.

Cependant les rapports des recettes de la mairie pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015 indiquent que celle-ci n'a comptabilisé que les produits de la CFPB, de la patente et du droit d'alignement (assimilé au permis de construire). Par ailleurs, on note une légère baisse des recettes comptabilisées en 2014-2015 de l'ordre de 160.600,59 gourdes et une augmentation constante de l'écart entre les recettes prévues et celles comptabilisées. Nous parlons de recettes comptabilisées et non pas de recettes recouvrées parce qu'il semble que certaines recettes ne sont plus déposées sur le compte de la mairie comme cela était la règle durant les années précédentes. Du moins, c'est la conclusion qui découle de l'analyse des rapports du Service de la comptabilité.

Tableau 16. - Prévisions de recettes et recettes comptabilisées en 2013-2014

Recettes	Prévisions	Entrées effectives	Écart
CFPB	7.602.538,50	5.711.990,35	-1.890.548,15
Patente	1.725.242,37	1.048.895,00	-676.257,15
Droit d'alignement	1.368.725,95	1.475.605,00	106.879,00
Concession de terrain cimetières	100.000,00	0,00	-100.000,00
Vente de bétail	60.000,00	0,00	-60.000,00
Attestation et certificat	120.000,00	0,00	-120.000,00
Spectacles publics	100.000,00	0,00	-100.000,00
Total	11.080.506,82	8.296.490,35	-2.784.016,47

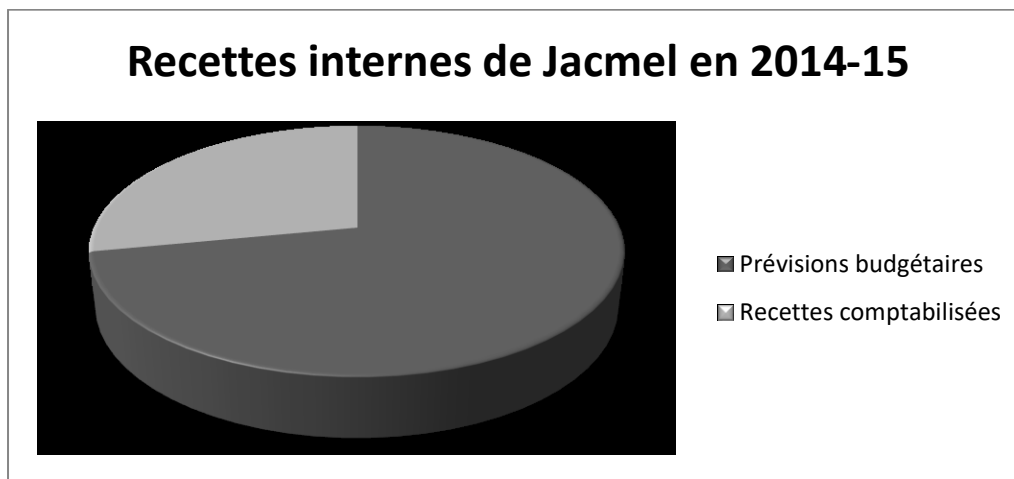
Source : Service de la comptabilité de la mairie de Jacmel

Pour l'année 2014-2015, les prévisions de recettes sont 3 fois plus grandes que les recettes comptabilisées, ce qui représente une situation tout à fait singulière. Nous reviendrons sur ce problème dans la partie traitant du budget de la mairie.

Tableau 17. - Prévisions et recettes comptabilisées en 2014-2015

Recettes	Prévisions	Entrées effectives	Écart
CFPB	10.852.781,67	4.585.196,36	-1.890.548,15
Patente	1.993.071,50	1.240.908,86	-676.257,15
Droit d'alignement	2.803.649,50	2.309.784,54	106.879,00
Concession de terrain cimetières	100.000,00	0,00	-100.000,00
Vente de bétail	180.000,00	0,00	-60.000,00
Redevance de marché	9.000.000,00	0,00	-9.000.000,00
Attestation et certificat	120.000,00	0,00	-120.000,00
Spectacles publics	100.000,00	0,00	-100.000,00
Total	24.649.502,67	8.135.889,76	-16.513.612,91

Graphe 1- Écart entre les prévisions de recettes et les recettes comptabilisées



Source : Comptabilité de la mairie de Jacmel

Les entrevues que nous avons menées indiquent non seulement que la mairie collecte des contributions pour les droits et redevances de marché, les droits d'utilisation de l'espace public (cf. notre entrevue avec la mairesse Magaline Félix Jean-Baptiste, le 9 septembre 2015) les concessions de terrain dans le cimetière. Par exemple, une quarantaine de locataires des dépôts du marché paient 2.500 gourdes par mois (total mensuel 100.000 gourdes). Une centaine d'étalagistes paient 150 à 200 gourdes le mois (minimum mensuel 150.000 gourdes). Cela fait environ 3.000.000 de gourdes.

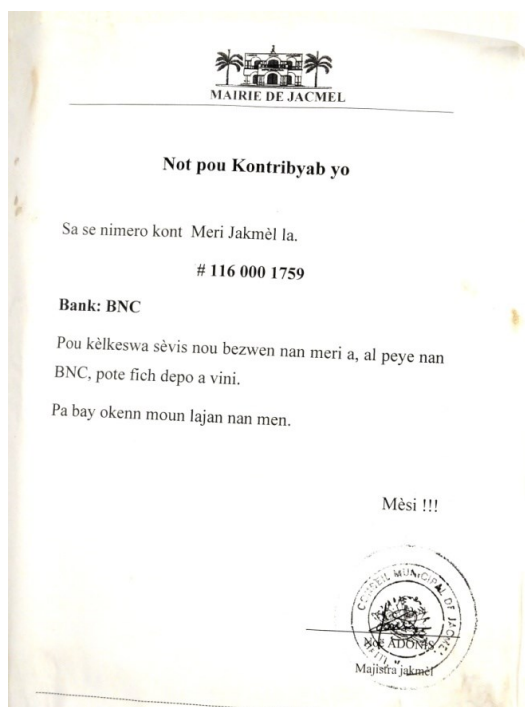
Il existe aussi d'autres sources potentielles de revenus propres qui ne figurent pas au budget, telles que :

- les droits publicitaires y compris le droit d'affichage ;
- les autorisations de fonctionnement d'organisation ;
- les centimes additionnels sur les droits de douane relatifs à l'importation de voitures usagées.

Nous avons appris qu'après l'ouverture du port, il a été institué une contribution de 500 gourdes par voiture usagée importée qui seraient reversée à la mairie. Cependant, la comptabilité ne semble pas être actuellement impliquée dans ces transactions.

Nous avons noté une certaine velléité de l'actuelle administration de revenir aux bonnes pratiques anciennes selon lesquelles toutes les entrées de la mairie devaient passer par la DGI ou la BNC. Nous en voulons pour preuve l'avis ci-dessous signé par le maire Adonis et affiché à l'annexe où se trouve le Service de la comptabilité.

Il faut rappeler que la mairie a été dirigée par quatre équipes différentes durant les quatre dernières années.



Évolution des recettes comptabilisées durant ces deux dernières années

Prises globalement, les recettes internes ont peu varié durant ces deux dernières années fiscales. Il y a une légère baisse du montant total (réduction de 100.960 gourdes) causée surtout par la baisse des contributions de la CFPB, alors que la patente et le permis de construire ont un peu augmenté.

Tableau 18. - Évolution des recettes entre 2013-14 et 2014-15

Année	CFPB	Patente	Permis de construire	Ensemble des 3 recettes
2014-2015	4.585.196,00	1.240.908,86	2.309.784,54	8.135.889,40
2013-2014	5.711.990,00	1.048.985,00	1.475.605,00	8.236.580,00
Variation	-1.126.794,00	191.923,86	834.179,54	-100.690.60

Source : Mairie de Jacmel

PRATIQUES ET PROCÉDURES DANS LA GESTION DES RECETTES

Dans cette partie, nous présentons les pratiques, normes et procédures en vigueur dans la mobilisation des principales recettes de la mairie de Jacmel, à savoir la CFPB, la patente et le permis de construire.

Administration de la CFPB

La CFPB représente 63 % des recettes comptabilisées de la mairie de Jacmel, ce qui en fait sa plus importante source de revenus propres. Son administration comprend des opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement. La mairie de Jacmel s'implique d'une façon ou d'une autre, tant bien que mal, dans toutes ces opérations, ce qui en fait une mairie dont la pro-activité peut être jugée supérieure à la moyenne.

Comme mentionné précédemment, la mairie de Jacmel intervient dans la mobilisation de la CFPB au moyen d'un rôle sur registre alimenté par les informations recueillies à la DGI ou à la faveur des sorties de dépistage. La ville est divisée en zones, et à chaque zone est attribué un code.



Les inspecteurs vont dans les différentes zones avec une fiche préparée à partir des informations contenues dans le rôle-registre. Cela leur permet d'identifier les immeubles qui ne sont pas enrôlés, d'inviter les contribuables à le faire ou de leur laisser une lettre de convocation. Pour celles qui sont sur le rôle, ils demandent aux contribuables de présenter le reçu de caisse à jour de la DGI et s'ils ont une dette, leur

demandent de l'honorer dans le meilleur délai. Faute de pouvoir travailler à partir d'un rôle des créances de la CFPB, les inspecteurs sont obligés de visiter tous les immeubles et de réclamer la présentation du récépissé de la DGI. Cette stratégie est certes laborieuse mais elle assure des rentrées plus ou moins stables se situant actuellement aux environs de 4 millions de gourdes l'an.

Les rapports de collaboration entre la mairie de Jacmel et le CDI sont exemplaires. La pré-liquidation de la CFPB par la mairie est une prérogative respectée par le CDI. Aucun contribuable n'est habilité à payer sa contribution s'il n'est pas muni du bordereau de la mairie. Les deux modalités de détermination de la base de taxation appliquée à Jacmel sont le constat du bail à ferme, qui permet de trouver le montant du loyer réel de l'immeuble, et l'estimation par comparaison avec des immeubles semblables. L'administration dit n'avoir jamais utilisé la méthode d'estimation à partir de la détermination de la valeur vénale. Nous avons noté qu'il n'existe aucun outil formel d'estimation, ce qui signifie que l'opération est totalement subjective et non documentée. Par ailleurs, la fiche de déclaration de la valeur locative réclamée par la loi n'a pas été mentionnée. Il n'existe non plus aucun archivage des dossiers fiscaux.

À partir du bordereau de CFPB émis par la mairie de Jacmel, le CDI émet un avis de cotisation enregistré dans son rôle. C'est ce document légal qui indique le montant réel à payer à la caisse du CDI. Le paie-

ment lui donne droit à un récépissé. C'est ce document qui est réclamé par les inspecteurs de la mairie lors de leurs tournées de dépistage.

Aucun transfert de la mairie de Jacmel n'est fait au profit des sections communales qui sont adjacentes à la ville et sur les territoires desquels la CFPB est perçue. Le corollaire est qu'aucune participation des sections communales dans le processus d'administration de la CFBP n'est non plus recherchée par la mairie.

Les propriétaires du centre-ville paient plus ou moins régulièrement. Les habitants des nouvelles zones d'extension de la ville sont plus résistants (Lamandou, Monchil, Sainte-Hélène, Bréman).

Administration de la patente

La patente porte sur les activités commerciales, industrielles, professionnelles et artisanales. C'est une taxe partagée entre les communes et l'administration centrale, qui retient 20 % des montants collectés. La patente représente 14 % des recettes comptabilisées de la mairie de Jacmel et apparaît comme la troisième source de revenus de cette mairie.

Comme c'est le cas dans presque toutes les communes, l'administration de la patente est prise totalement en charge par la DGI. Il ne nous a pas été rapporté d'opération de dépistage des entreprises qui n'affichent pas leurs certificats de patente²¹ par les inspecteurs fiscaux de la mairie. La mairie ne demande plus au CDI d'exiger aux contribuables la présentation d'une autorisation de patente délivrée par son service fiscal, comme cela semble avoir été le cas par le passé, d'après la responsable de la fiscalité²². Elle se contente de recevoir les sommes transférées sur son compte par la DGI.

LE DROIT D'ALIGNEMENT/PERMIS DE CONSTRUIRE

Droit d'alignement et permis de construire sont deux contributions réclamées à l'occasion de la construction d'un immeuble. La plupart des mairies privilégient la collecte du permis de construire par rapport au droit d'alignement dont le tarif est dérisoire. C'est le cas pour la mairie de Jacmel qui néanmoins budgétise les entrées du permis de construire sous la rubrique de droit d'alignement, pour laquelle existe un code budgétaire.

La base du permis de construire est la superficie totale de la construction. La tarification varie en fonction des quartiers ou des caractéristiques de l'immeuble appréciées de manière tout à fait subjectives.

La mairie de Jacmel, jusqu'à date, envoie les contribuables déposer les montants dus pour le permis de construire sur son compte bancaire, à la BNC, et ainsi n'encaisse pas de liquidités, comme le font de nombreuses autres mairies. Nous pensons que c'est l'unique raison pour laquelle le permis de construire se place en deuxième position dans les revenus de la mairie de Jacmel. En effet, il représente 23,12 % des recettes internes, devant la patente, 14 %.

²¹ Une seule entreprise peut devoir afficher plusieurs certificats de patente, si elle abrite plusieurs activités

²² Cette pratique est encore maintenue à Petit-Goâve

TRANSFERTS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Pour les années 2012-13 et 2013-14, la mairie de Jacmel a reçu de l'administration centrale des transferts et subventions s'élevant à 6,52 millions de gourdes. Le montant des transferts de fonctionnement est fixe et est de 5,62 millions de gourdes par an. La mairie de Jacmel est une des rares qui ont continué à recevoir, en plus de cette allocation pour le fonctionnement, une subvention régulière de 900.000 gourdes par an pour des projets d'assainissement. En 2014-15, on observe une augmentation de ces allocations qui sont passées de 6,52 à 7,22 millions de gourdes. La mairie de Jacmel aurait reçu une subvention supplémentaire de 700.000 gourdes de la part du ministère de la Culture.

Tableau 19. - Allocations publiques reçues par la mairie de Jacmel

Année	Transferts FGDCT	Subventions	Total transferts & subventions
2014-2015	5.619.600	900.000 MICT +700.000 MC	7.219.600,00
2013-2014	5.619.600	900.000 MICT (Assainissement)	6.519.600,00
2012-2013	5.619.600	900.000 MICT (Assainissement)	6.519.600,00

Source : Service comptable de la mairie de Jacmel

ÉTAT DES REVENUS PUBLICS DURANT CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES

Les revenus publics de la mairie de Jacmel en 2013-14 et 2014-2015 sont respectivement de 14,75 millions et 15,35 millions de gourdes. Les recettes de la mairie représentent une moyenne de 54,37 % de ces revenus.

Tableau 20. - Revenus publics totaux de la mairie de Jacmel

Année	Recettes comptabilisées	Transferts & subventions	Total
2014-2015	8.135.889,40	7.219.600,00	15.355.489,40
2013-2014	8.236.580,00	6.519.600,00	14.756.180,00
Moyenne	8.186.234,70	6.869.600,00	15.055.834.70

Source : Service comptable de la mairie de Jacmel

ÉTAT DES DÉPENSES

Il est extrêmement difficile de faire une analyse exhaustive et documentée des dépenses des mairies, car les rapports de dépenses en dehors de ceux exigés par le MICT pour les subventions conditionnelles sont rares. Très peu de mairies communiquent au MICT leurs comptes administratifs, bien que ce document leur soit exigé à l'occasion du dépôt des nouveaux budgets communaux à approuver. Rappelons que le compte administratif est l'équivalent de la loi de financement, c'est-à-dire un rapport financier annuel présentant les recettes et les dépenses réelles effectuées durant l'année écoulée.

Interrogé sur l'état des dépenses réelles de la mairie de Jacmel durant l'exercice 2014-2015, le responsable du service de la comptabilité nous a fourni les informations (verbales) consignées dans le tableau ci-dessous. Ce tableau met en évidence le fait que les salaires qui s'élèvent à 13.200.000,00 gourdes bouffent 86 % des revenus effectifs de la mairie qui s'élèvent à 15.355.489,40 gourdes (voir tableau précédent). Si on y ajoute les dépenses d'entretien, ces dépenses de fonctionnement atteignent 91 % des revenus ordinaires comptabilisés.

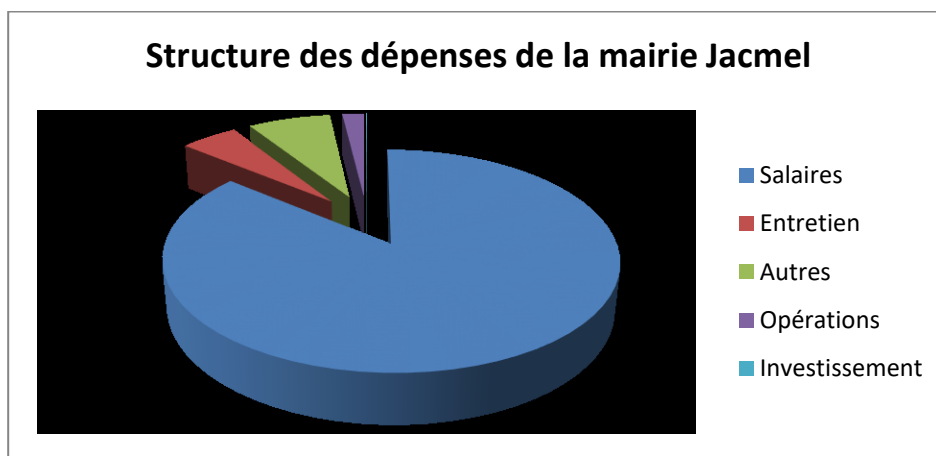
La mairie n'a donc pas pu investir un centime de gourde à partir de ces revenus ordinaires. Or, à part la voirie, nous n'avons identifié aucun service public produit en régie à Jacmel. Ce qui signifie que la balance des revenus, soit 1.1 million de gourdes, est encore dépensée dans le fonctionnement. Souvenons-nous que la mairie avait fait sans trop de justification des prévisions de recettes de 24,65 millions de gourdes dans le budget 2014-15, alors qu'elle n'a comptabilisé pour cette année fiscale que 8,13 millions de gourdes. Pour que les prévisions budgétaires en investissement qui figurent dans le budget aient pu se réaliser, il aurait fallu que ce soit à partir d'une subvention conditionnelle extraordinaire allouée spécifiquement aux investissements mentionnés dans le budget. Dans la première partie de ce rapport, nous avons largement traité des conséquences négatives de la surestimation des prévisions de revenus dans les budgets des mairies. Le cas de la mairie de Jacmel nous permet de confirmer le bien-fondé de ces appréhensions.

Tableau 21 - Structure des dépenses à la mairie de Jacmel

CATÉGORIE DE DÉPENSES	MONTANT EN GDES	POURCENTAGE
FONCTIONNEMENT	13.966.149,13	98,2 %
Salaires (total)	13.200.000,00	86 %
Entretien et fournitures	766.149,13	5 %
Autres dépenses de fonctionnement	1.104.590,27	7,2 %
OPÉRATIONS	284.750,00	1,8 %
Salaires voirie	284.750,00	1,8 %
INVESTISSEMENT	0,00	0 %

Suivant les informations collectées, la mairie de Jacmel n'a rien investi en matière d'éducation, même en termes de salaires d'enseignants. Cette situation est assez particulière, car en général les mairies font toujours un effort pour faire fonctionner quelques écoles communales, dans les coins reculés de leur territoire.

Graphe 2 - Structure des dépenses de la mairie de Jacmel (données de l'année 2014-15)



LES ORGANES LIÉS À LA GESTION FINANCIÈRE

Cette partie du rapport brosse un panorama de l'état physique des locaux abritant les instances impliquées dans la gestion financière de la mairie, présente ces instances dans leurs compositions et attributions, renseigne sur les méthodes, normes et procédures en application à la mairie et présente une description des tâches des membres de l'administration municipale.

ÉTAT PHYSIQUE DES LIEUX

La mairie de Jacmel est relativement bien pourvue en termes d'espace pouvant loger les différents organes de son administration. Deux bâtiments sont actuellement disponibles : le siège historique de la mairie situé au Bel-Air (centre-ville) et une annexe construite en 2008 à l'entrée du cimetière de la ville.



Pièce logeant le service de la fiscalité, celui du génie et le bureau du DG

En plus de ces deux locaux, la Coopération espagnole est en train de rénover un troisième bâtiment qui sera le complexe municipal de la commune de Jacmel. Le paradoxe est que les deux immeubles en service actuellement sont très peu aménagés et ne sont occupés que partiellement. Par exemple, tout l'étage du palais municipal historique est vide alors que le service de la fiscalité, le bureau du DG et le service de génie urbain se retrouvent dans une même pièce du rez-de-chaussée.



Dans le même temps, l'annexe de la mairie de Jacmel n'est occupée que par le service de la comptabilité, et la presque totalité de l'immeuble est vide.

En plus du problème de l'aménagement, se pose également celui de l'insuffisance du mobilier et des équipements nécessaires au bon fonctionnement des services financiers. Le comptable-payeur qui utilise une table pour travailler signale que son service aurait besoin de bureaux, de chaises de visiteurs, de classeurs, d'un ordinateur portable, d'antivirus, d'une source alternative d'électricité.

Les besoins du service de la fiscalité sont encore plus grands dans la mesure où cette instance doit être en contact constant avec les contribuables. Nous avons noté que les inspecteurs du service fiscal n'avaient pour le moment même pas un espace qui leur était réservé.

INSTANCES IMPLIQUÉES DANS LA GESTION FINANCIÈRE

L'analyse du fonctionnement de l'administration communale de Jacmel nous permet de voir que cinq instances principales interviennent à un titre ou à un autre dans la mobilisation des revenus ou dans la gestion des dépenses : le Conseil communal (actuellement la Commission communale), la Direction générale, le Service de la fiscalité, la Comptabilité, le Service du génie municipal. Il n'est pas clair qu'il existe un service des marchés et un service des cimetières, car l'idée est que les responsables de ces secteurs sont des inspecteurs rattachés au service du génie municipal.

La Direction générale

En réalité, il y a un DG mais il n'y a pas de direction générale.

Le Service de la comptabilité

Le Service de la comptabilité se compose d'un Comptable-payeur, d'un Comptable-payeur adjoint et d'un consultant, qui est un ancien Comptable-payeur de la mairie. Le Comptable adjoint s'occupe surtout de l'archivage des pièces comptables. Le consultant n'a pas de fonction précise.

Nom et prénom	Poste
Ricardo Décimé	Comptable-payeur
Sélimé Saintoine	Assistant comptable
Michel Jean	Consultant (ancien CP)

Le Service fiscal

Le Service fiscal est formé de 10 membres dont une responsable et 9 inspecteurs. Il n'y a apparemment aucune structure formelle. Nous avons défini une vision stratégique de la structuration des services fiscaux en tenant compte des différentes tâches et attributions qu'implique l'administration des taxes.

Suivant cette approche, les principales fonctions au sein du Service fiscal sont les suivantes :

- La direction du service ;
- l'accueil des contribuables et la liquidation (ou la pré-liquidation) des taxes ;
- l'inventaire des assiettes des taxes (recensement et dépistage) ;
- la détermination des bases de taxation ;
- l'administration du rôle ;
- la gestion des archives fiscales ;
- la gestion des créances ;
- le contentieux.

Ces fonctions se réalisent à travers des tâches et peuvent ainsi se regrouper dans un nombre plus restreint de sections ; une section pouvant prendre en charge plusieurs fonctions. Nous n'avons pu trouver aucune organisation du service qui réponde à une telle logique. Néanmoins, nous tenterons de les identifier dans les profils de postes individuels.

Le Service du génie urbain

Le Service du génie urbain est en principe responsable de la délivrance du permis de construire, du droit d'affichage, du permis d'inhumer, de la concession de terrains dans le cimetière et de l'octroi des espaces du marché public (échoppes, tonnelle, tables, etc.) à ses occupants. Ce service est formé d'un chef de service qui est un ingénieur civil et d'une vingtaine d'inspecteurs. Ces inspecteurs sont attachés aux secteurs suivants :

Secteurs d'intervention	Effectif
Marchés	2 inspecteurs
Aéroport	1 inspecteur
Douane du port	1 inspecteur
Permis de construire	8 inspecteurs
Droit d'affichage	2 inspecteurs
Autres	6 inspecteurs

Le responsable du service estime que seulement les inspecteurs rattachés au permis de construire et à l'affichage travaillent sous sa supervision.

Le contrôle financier

Le contrôleur financier territorial (CFT) accompagne la mairie sur le plan de la comptabilité des dépenses, approuve ces dépenses, juge de l'opportunité des dépenses facultatives par rapport aux dépenses obligatoires, approuve le budget, contresigne les chèques, reçoit les rapports financiers et les transmet à la Direction financière (DF) du MICT après éventuelle correction. On note que le CFT n'exerce aucun contrôle sur la gestion des recettes de la mairie et ne s'assure donc pas que certaines procédures et exigences légales soient respectées en la matière.

Nous avons essayé de reporter les principales attributions des instances de la mairie de Jacmel dans la gestion des finances communales dans le tableau suivant :

Tableau 22. - Attributions des différents organes dans la gestion des finances communales

Organes	Attributions principales
Direction générale	<ul style="list-style-type: none"> • Contresigner les effets de dépenses préparés par la comptabilité et les acheminer à la Commission communale
Service de la fiscalité	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer le dépistage des contribuables, enrôler les nouveaux et faire pression sur les retardataires ; • Effectuer la pré-liquidation de la CFPB en délivrant un bordereau à présenter au CDI par le contribuable ; • Gérer la collaboration avec le CDI ;
Service du génie urbain	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer le dépistage des immeubles en construction et délivrer les bordereaux et les permis de construire ; • Effectuer le dépistage des enseignes et des affiches et délivrer les bordereaux du droit d'affichage ; • Gérer les échoppes et les tables du marché public et délivrer les bordereaux à acquitter à la BNC ; • Gérer le cimetière et délivrer les bordereaux de paiement pour les concessions de parcelles de terrain du cimetière.
Service de comptabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer le budget ; • Exécuter des dépenses ordonnées par les maires ; • Préparer des rapports de dépenses en principe chaque fin de mois ; • Effectuer la conciliation bancaire (ce qui semble assez difficile compte tenu du manque d'information sur les transferts de la DGI) ; • Préparer des <i>payrolls</i> ; • Gérer la petite caisse (ce CP adjoint) ; • Recevoir des rapports de recettes des services impliqués dans la mobilisation des recettes non fiscales (génie, cimetière et marchés, voirie (animaux épaves).
Structure chargée de l'élaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> • En principe c'est un comité <i>ad hoc</i> formé des trois (3) maires, du directeur général, du comptable-payeur ; • Le CFT assure la supervision.

MÉTHODES, NORMES ET PROCÉDURES

Nous allons dans cette partie présenter nos observations en ce qui concerne les méthodes, normes et procédures en fiscalité, comptabilité et budgétisation.

1- AU NIVEAU DU SERVICE FISCAL

Le Service fiscal, pour le moment, administre uniquement la CFPB. Les méthodes de travail, les normes et procédures en application se rapportent donc uniquement à cette taxe.

Celles-ci sont à signaler :

- La mise à jour du rôle de l'assiette de la CFPB est effectuée par une actualisation continue d'un registre, à partir des dépistages effectués par les agents fiscaux et les informations fournies par le CDI ;
- La base de taxation de la CFPB est déterminée à partir des preuves du loyer ou par estimation à partir d'une comparaison subjective avec des immeubles similaires dont on connaît le loyer. Aucun outil formel n'est utilisé ;
- La méthode d'estimation par la valeur vénale (coût de construction) est totalement inconnue au Service fiscal ;
- La déclaration de la valeur locative réclamée par la loi n'est pas intégrée dans le processus de mobilisation de la CFPB ;
- La mairie de Jacmel a expérimenté un processus de recouvrement forcé assez original et sensiblement en dehors des prescrits administratifs et légaux, en faisant déconnecter du réseau électrique les contribuables récalcitrants.

2- AU NIVEAU DE LA COMPTABILITÉ

Nous avons essayé d'identifier les méthodes, normes et procédures en matière de dépense, d'encaissement, d'engagement des dépenses, de passation de marchés, de gestion de la petite caisse, d'élaboration du budget, etc. Voici ce que nous avons noté :

Pour effectuer une dépense par chèque

les démarches suivantes sont nécessaires :

- a) Réquisition du responsable du service (pas encore effective - formulaire déjà préparé à cet effet) ;
- b) Vérification de la disponibilité des fonds et de la disponibilité sur la ligne budgétaire (grâce à un chiffrier Excel) par le comptable ;
- c) Préparation par le comptable d'une réquisition sur une fiche spéciale accompagnée de trois factures pro forma ;
- d) Communication du dossier au DG pour son approbation (si oui, le DG envoie le dossier approuvé au Conseil pour signature) ;
- e) Réception du dossier approuvé accompagné de la délibération du Conseil ;
- f) Préparation du chèque signé par le CP (1^{re} signature) et acheminement au maire principal pour sa signature (2^e signature) ;
- g) Acheminement du chèque et du dossier approuvé par le CFT à la CSCCA pour sa signature (3^e signature nécessaire) ;

- h) Copie du chèque et paiement au bénéficiaire ;
- i) Archivage du dossier ;
- j) Saisie de la dépense dans un fichier Excel de suivi budgétaire (le MICT n'a pas encore installé CIVITAX).

Pour un encaissement

Pour encaisser un montant ou le faire déposer sur le compte de la mairie, aucune procédure comptable n'est appliquée. Le rôle de comptable receveur n'est pas assuré. Les sommes déposées directement sur le compte de la mairie sont comptabilisées à partir des rapports soumis par les services concernés (génie urbain), et à condition que ces rapports soient remis.

L'acquisition de bien ou de service

Toute dépense supérieure à 1.000 gourdes exige la comparaison de trois factures pro forma, selon le Comptable-payeur. L'entreprise qui offre le meilleur prix doit être choisie, à moins qu'il y ait une raison particulière pour faire le contraire. Cette raison doit être consignée dans le procès-verbal de la délibération du Conseil (dans le cas présent de la Commission municipale). Nous n'avons pas eu le temps de vérifier le respect de cette procédure, compte tenu de la durée limitée de la mission.

La passation de marchés

Normalement, en cas de signature de contrat pour l'acquisition de biens ou de services importants, il est nécessaire de suivre des procédures de passation de marchés. Suivant le montant de la transaction, il sera possible de conclure des contrats de gré à gré, par appel d'offres restreint, par appel d'offres ouvert, etc. Pour le moment, la comptabilité de la mairie n'est pas au courant de ces procédures de passation de marchés et n'est pas informée de leur application à la mairie de Jacmel.

La gestion de la petite caisse

La petite caisse est alimentée par tirage par chèque sur le compte de la mairie suivant les disponibilités de la ligne budgétaire correspondante. Le montant des chèques alimentant cette petite caisse est de 7.500 gourdes et le montant maximum d'une dépense de petite caisse est de 1.000 gourdes. Les types de dépenses faits à travers la petite caisse sont ceux relatifs au transport, aux photocopies et à l'entretien. La procédure pour alimenter la petite caisse consiste à préparer un chèque de 7.500 gourdes accompagné du rapport des dépenses de l'alimentation précédente et de l'envoyer au DG pour son approbation. Celui-ci transmet le dossier approuvé au Conseil pour signature, et après suit le reste de la procédure relative à l'émission des chèques.

Procédure de préparation du budget

C'est le service de la comptabilité qui techniquement prépare le budget.

Autrefois, le CP se réunissait avec les maires et les chefs de service. Les maires donnaient les lignes directrices et les chefs de service communiquaient leurs besoins. On évaluait la variation probable des recettes pour la prochaine année fiscale. Après cette réunion, la comptabilité élaborait une ébauche de budget. Cette ébauche était soumise au CFT qui produisait ses remarques en vue de sa finalisation. La dernière mouture approuvée par le CFT était acheminée au MICT et à la CSCCA.

Depuis quelques années, la préparation du budget est faite par la comptabilité et les maires, sans consultation des autres chefs de service.

Nous devons faire remarquer que, comme pour les autres mairies, le processus d'adoption du budget reste inachevé à Jacmel, car le budget n'est jamais publié. Or la publication du budget, l'étape finale, est importante non seulement pour sa promulgation mais aussi pour sa mise en vigueur effective et la transparence dans son exécution. Dans l'état actuel des choses, personne dans la communauté n'est informée sur le budget en exécution, à part la comptabilité, les maires, le MICT et la CSCCA.

Rappelons que la loi permet la publication des budgets des collectivités territoriales dans tout périodique régional ayant un tirage supérieur à 1.000 exemplaires, ce qui dispense de devoir le faire à travers le journal officiel *Le Moniteur*.

Conciliation bancaire

La mairie dispose de deux comptes à la BNC : un compte général pour l'administration et les opérations et un compte pour les projets subventionnés par le MICT. Étant donné la non-application d'une procédure comptable dans l'encaissement des revenus de la mairie, la réconciliation bancaire est difficile voire impossible. Le Service de la comptabilité est obligé de se référer aux relevés bancaires pour avoir une idée des disponibilités de la mairie.

DESCRIPTION DES POSTES DU SERVICE FISCAL

Le Service de la fiscalité de la mairie de Jacmel comprend neuf (9) membres dont le responsable fiscal et huit (8) inspecteurs fiscaux. Il n'existe donc que deux positions. Nous n'avons pas pu trouver des règlements intérieurs ou des documents décrivant les tâches des fonctionnaires municipaux. Nous avons fait passer un questionnaire et nous présentons dans le tableau ci-dessous la perception que les cadres ont de leurs tâches respectives.

Tableau 23.- Poste et description de tâches au Service fiscal de Jacmel

Postes	Description de tâches
Responsable du Service fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Exploitation du rôle de la CFPB - Pré-liquidation de la CFPB - Planification du travail des inspecteurs fiscaux - Supervision du travail des inspecteurs fiscaux - Accueil des contribuables - Convocation des contribuables retardataires
Inspecteurs fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> - Dépistage des immeubles non enrôlés - Vérification du paiement de la CFPB auprès des contribuables - Redressement de la base de taxation quand elle est sous-estimée - Détermination de la base de taxation (évaluation) - Les inspecteurs travaillent sous la supervision du responsable de la fiscalité.

POINTS FORTS ET OPPORTUNITÉS

- Le budget de la mairie est préparé régulièrement et est correct dans sa forme ;
- Les rapports de la mairie avec la DGI sont bons ;
- La collaboration avec le contrôleur financier territorial (CFT) du MICT semble également bonne ;
- Beaucoup d'espaces sont disponibles pour la réorganisation des services financiers de la mairie ;
- Les cadres de la mairie sont motivés et bien disposés à travailler ;
- Les contribuables de Jacmel font preuve d'un civisme fiscal appréciable, compte tenu des carences du Service fiscal ;
- Les données du recensement effectué par la mairie de Strasbourg et du SERTIT doivent pouvoir servir comme point de départ pour la constitution d'un rôle fiscal plus efficace ;
- La pratique qui consiste à faire déposer les recettes non fiscales directement sur le compte de la mairie doit être renforcée ;
- Le MICT est en mesure de mettre à la disposition de la mairie le logiciel CIVITAX, qui aide à la fois à l'administration de la CFPB et à la gestion budgétaire.

POINTS FAIBLES ET CONTRAINTES

1. Le Service fiscal est peu structuré ;
2. La mairie ne s'implique pas assez dans la mobilisation de la patente ;
3. Trop de tâches tombent sous la responsabilité de la responsable du Service fiscal ;
4. Les salaires des cadres impliqués dans la gestion financière sont en général assez bas ;
5. Le rôle du Service fiscal est un peu désuet et peu efficace ;
6. Certaines recettes ne sont pas comptabilisées ;
7. Le budget de la mairie n'est pas publié et est donc totalement méconnu par les mandants, ce qui pose un problème de transparence ;
8. Ces dernières années, les responsables des différents services n'ont pas participé à l'élaboration du budget ;
9. L'encaissement des recettes n'est pas comptabilisé ;
10. Le compte administratif de la mairie ne présente pas les dépenses effectuées mais seulement les recettes ;

11. La quasi-totalité du budget de la mairie passe dans les salaires de l'administration, c'est-à-dire non directement liés à des services à la population ;
12. La mairie n'intervient pas en éducation ;
13. La mairie ne transfère pas la part de la CFPB qui revient aux Casecs limitrophes.

RECOMMANDATIONS

Le diagnostic des différents services de la mairie de Jacmel a mis en évidence des aspects très positifs mais aussi quelques faiblesses auxquelles il importe de remédier. En tenant compte de ces différentes observations, nous faisons les recommandations suivantes :

- les attributions des différents services impliqués dans la gestion des finances devraient faire l'objet d'un manuel de procédures servant de cadre de référence au personnel de la mairie ;
- l'exigence d'un rapport de dépenses dans la gestion de la petite caisse serait un point positif ;
- toutes les recettes de la mairie devraient suivre une procédure comptable, et les comptes de la mairie devraient faire l'objet d'une conciliation mensuelle ;
- le renforcement des compétences du personnel fiscal ;
- l'introduction de plus d'outils d'administration de la CFPB (déclaration d'impôt, formulaire de liquidation, etc.) et éventuellement d'autres contributions ainsi que l'archivage des informations financières ;
- l'introduction d'un rôle informatisé, en l'occurrence CIVITAX ou tout autre qui serait meilleur ;
- le renforcement des différents services impliqués dans la gestion des finances locales au niveau de la mairie de Jacmel ;
- la formation du personnel en fiscalité municipale, en budgétisation et en archivage ;
- l'estimation du potentiel fiscal foncier de la commune de Jacmel.

LE CAS DE LA VALLÉE DE JACMEL

PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE LA VALLÉE DE JACMEL

La Vallée de Jacmel fait partie de l'arrondissement de Jacmel, qui comprend trois autres communes : Jacmel, Cayes-Jacmel et Marigot. Elle se trouve à 11 km de la ville de Jacmel. La population est estimée à 40.000 âmes pour une superficie de 84 km². Le centre-ville est à cheval sur deux sections communales : la 1^{re} section de Musac et la 2^e section Terre-Neuve.

Comme pour toutes les autres communes d'Haïti, les élections municipales n'ont pas été organisées à La Vallée de Jacmel depuis l'année 2011. Durant ces quatre ans, seulement deux commissions municipales se sont succédé à la tête de la mairie, contrairement à Jacmel. Néanmoins, les effets désastreux de cette situation d'incertitude politique, de manque de légitimité et d'autonomie des pouvoirs locaux par rapport au gouvernement central sont les mêmes : baisse des revenus, régression de l'administration municipale, ralentissement ou arrêt des processus de réforme initiés par les gouvernements précédents. Les membres de l'actuelle commission communale disent avoir trouvé une administration pratiquement vide et qu'ils ont dû recommencer à partir de zéro. Ils ont cependant rappelé que peu avant leur entrée en fonction, un incendie a complètement consumé l'ancien local de la mairie. Trente-quatre (34) fonctionnaires se répartissent dans les services suivants : urbanisme, fiscalité, culture, environnement et administration.

La situation financière de la mairie est assez précaire non seulement à cause de la faiblesse des recettes mais aussi par le fait de l'irrégularité des transferts du MICT. Au moment de cette investigation, ces transferts accusaient 5 mois de retard et la mairie devait 2 mois d'arriérés de salaires à ces fonctionnaires.

Plusieurs facteurs expliquent le bas niveau des recettes internes. Le premier est le fait que jusqu'à 2012, il n'y avait pas d'agence locale (ALI) de la DGI à La Vallée. Les rares contribuables qui payaient leurs taxes allaient le faire à Jacmel, au bénéfice de la mairie de cette commune. On a nommé un inspecteur de la DGI pour diriger l'ALI de cette commune. Malheureusement, celui-ci est un absentéiste.

Le deuxième handicap est le manque de formation du personnel en matière de fiscalité. Pour cause, contrairement à la majorité des autres mairies, la mairie de La Vallée s'en remet totalement à l'ALI pour la collecte de la CFPB alors que son responsable est rarement présent. Selon le Service fiscal, le nombre de contribuables est de quelques dizaines alors que la ville se développe à vue d'œil, que les nouvelles constructions et les chantiers se font bien remarquer (voir les photos de la page suivante).

Aucun recensement immobilier n'a jamais été réalisé à La Vallée. Par contre, le Service fiscal a effectué un dépistage des activités et a dénombré 51 petites et moyennes entreprises (PME). Les employés paraissent assez bien disposés bien que leurs salaires soient faibles (moins de 15.000 gourdes).

La commune contient plusieurs sites touristiques et naturels dont la promotion et l'exploitation auraient pu rapporter de l'argent à la mairie. Parmi eux, le fort Block Hauss, les grottes Séjourné et Charlot qui sont, semble-t-il, assez impressionnantes, et enfin, la chute de l'Étang. L'asphaltage récent de la route reliant Jacmel à La Vallée fait de cette commune un lieu privilégié pour le tourisme de montagne à cause de son climat agréable durant la majeure partie de l'année.

La Vallée de Jacmel, une commune en chantier



Vues de quelques immeubles en chantier et des nouvelles constructions à La Vallée de Jacmel



LES REVENUS DE LA MAIRIE DE LA VALLÉE DE JACMEL

LES RECETTES INTERNES

Les recettes internes de la mairie de La Vallée comprennent la CFPB, la patente, le permis de construire et des droits de marché.

Il a été difficile de trouver des montants même approximatifs des revenus propres de la mairie de La Vallée. Les budgets adoptés ne donnent aucune estimation des montants de revenus et de dépenses réelles. Les rapports financiers mensuels préparés par la comptabilité et soumis au CFT du MICT et à la Direction départementale de la CSCCA ne mentionnent pas l'existence de revenus propres de la mairie.

Nous avons demandé au comptable d'effectuer une recherche plus approfondie afin de nous donner une idée des recettes de la mairie. Nous reproduisons ci-dessous le tableau qui nous a été transmis.

Les chiffres présentés montrent qu'effectivement, il y a un grand problème dans le fonctionnement de l'ALI de La Vallée de Jacmel dans la mesure où elle est la seule institution chargée de la mobilisation intégrale de la CFPB et de la patente. Il est anormal que les recettes collectées par cette agence locale ne représentent que 10 % des revenus propres de la mairie, car la CFPB et la patente sont les deux plus grandes sources de revenus des mairies. D'ailleurs, le montant des permis de construire représente 76,86 % des rentrées, ce qui traduit en quelque sorte la vitalité du secteur de la construction dans la commune. Pour les 55 PME identifiées par la mairie, l'ALI ne collecte que 3.605 HTG de patente, soit une moyenne de 65 HTG par entreprise, ce qui est tout à fait ridicule.

Normalement, la DGI en prenant connaissance de ces statistiques devrait sérieusement se questionner sur la nécessité d'avoir une représentation qui certainement lui coûte beaucoup plus que ce qu'elle et la mairie en tirent.

De toute façon, la situation financière de la mairie changera peu si des mesures significatives ne sont pas prises pour justifier la présence de la représentation de la DGI dans la commune de La Vallée.

Il faut aussi se rappeler que suivant plusieurs témoignages reçus, certains contribuables vont honorer leurs dettes au CDI de Jacmel, alors qu'il n'existe aucun mécanisme de renvoi de ces contributions à leur destinataire réel qui est la mairie de La Vallée. Autant de points à discuter avec la DGI pour corriger la situation.

Tableau 24 -Recettes communales collectées à La Vallée de Jacmel

Type de contribution	Recouvrement DGI	Recouvrement mairie
CFPB	1.000,00	
Patente	3.605,00	
Certificat vente bétail	136,00	
Attestations et certificats		1.000,00
Droit d'alignement /Permis de construire		36.218,00
Droit d'abattage		5.160,00
Total contributions collectées à la DGI	4.741,00 HTG	
Total contributions collectées à la mairie		47.119,00 HTG
Recettes internes annuelles totales	47.119 HTG	

Source : Comptabilité de la mairie de La Vallée de Jacmel

En analysant attentivement les rapports financiers de huit mois de l'année 2014-15 qui nous ont été communiqués, nous avons remarqué qu'il y avait des soldes de fin de mois qui étaient positifs alors que les dépenses mentionnées étaient supérieures aux allocations du MICT. Le tableau récapitulatif ci-dessous que nous avons obtenu est visiblement incohérent. Il indique pour les huit mois des recettes internes de plus d'un million de gourdes alors que nous savons déjà qu'elles n'atteignent pas 50.000 gourdes. Les dépenses s'élèvent à plus de 2,5 millions alors que le MICT n'a transféré qu'un peu plus d'1,68 million de gourdes à la mairie. La seule explication possible : les chiffres ne correspondent pas à la réalité.

Tableau 25. - Recettes et dépenses à La Vallée de Jacmel

Mois	A-Solde mois préc. (En gourdes)	B- Alloc. MICT (En gourdes)	C- Recettes internes C = (A+B) - (D+E)	D- Dépenses (En gourdes)	E- Solde du mois (En gourdes)
Novembre	152,847.00	279,562.50	5,166.50	264,782.00	172,794.00
Décembre	172,794.00	279,562.50	25,884.79	318,761.00	159,480.29
Janvier	159,480.29	0.00	4,855.00	274,951.00	-110,615.71
Février	-110,615.71	0.00	709,125.00	437,603.00	160,906.29
Mars	160,906.29	559,125.00	-302,042.50	259,361.00	158,627.79
Avril	158,627.79	559,125.00	0.00	265,648.00	452,104.79
Mai	452,104.79	0.00	0.00	256,994.00	195,110.79
Juin	195,110.79	0.00	559,125.00	248,799.00	505,436.79
Juillet	505,436.79	0.00	0.00	249,794.00	255,642.79
		1,677,375.00	1,002,113.79	2,576,693.00	

Source : Comptabilité de la mairie de La Vallée de Jacmel

En réalité, ce tableau fictif traduit le dilemme d'un comptable devant produire un rapport financier en respectant la règle du douzième alors que le MICT passe plus de 3 mois sans verser un sou à la mairie. En fait, durant ces mois de vaches maigres, certaines dépenses figurant dans les rapports, telles que les salaires (*payrolls*), sont fictives, car on sait que la mairie n'arrive pas à les honorer.

Il semble que le bureau départemental de la CSCCA et le CFT du MICT n'ont produit aucune réserve concernant ces rapports financiers. Ce qui démontre le sérieux du contrôle de ces institutions.

PROCÉDURES DANS LES OPÉRATIONS DE RECETTES

Dans cette partie, nous présentons les pratiques, normes et procédures en vigueur non seulement dans la mobilisation des recettes de la mairie de Jacmel, à savoir la CFPB, la patente, le permis de construire et les droits de vente ou d'abattage d'animaux.

La CFPB et la patente

L'administration de CFPB et de la patente est assurée jusqu'à présent par la DGI, avec tous les inconvénients déjà signalés concernant le fonctionnement de son agence locale à La Vallée. La mairie a pu seulement effectuer une opération de décompte des immeubles abritant des activités qui sont au nombre de cinquante-cinq. Une lettre a été envoyée aux contribuables concernés pour qu'ils se rendent à l'ALI afin d'acquitter leurs obligations fiscales. Malheureusement, ces contribuables assez souvent ne trouvent personne au bureau de l'ALI. Telles ont été les seules interventions, d'ailleurs infructueuses, de la mairie de La Vallée, selon le responsable du Service fiscal.

Le permis de construire

La mobilisation des contributions relatives au permis de construire est faite par deux services : le génie municipal et la fiscalité. Le premier prend en charge les aspects techniques et le second, les aspects financiers.

Pour initier le processus, le Service de génie municipal réclame aux contribuables les pièces et documents suivants : le plan de distribution, les façades, le titre de propriété et le matricule fiscal. S'il s'agit d'une construction importante, les plans des structures sont aussi exigés. Une visite des lieux suit afin d'effectuer une évaluation de l'environnement. Pour ce qui concerne les immeubles importants, le service envoie les contribuables requérir l'avis technique de la Direction départementale du MTPTC. Pour les maisons ordinaires, le Service de génie municipal se charge d'approuver ou non.

Notons que ce partage de compétences/responsabilités entre le MTPTC et les mairies nous semble la seule qui convienne mais qui malheureusement est en marge de la loi, laquelle exige que tous les dossiers soient transmis à une direction centrale opérant à Port-au-Prince. Notons que la mairie ne prend pas en charge la transmission au MTPTC mais permet aux personnes concernées de poursuivre cette démarche. Cette modalité nous semble plus efficace que la prise en charge du suivi des dossiers techniques par les mairies, qui ont rarement les capacités nécessaires pour la mener à bien.

La seule réserve concernant la procédure suivie à La Vallée est le fait que les contribuables ne reviennent pas à la mairie avec leurs documents techniques dûment approuvés par la Direction départementale du MTPTC, pour obtenir le permis de construire.

La liquidation du permis de construire est faite par le Service fiscal à raison de 100 gourdes par m². Ce tarif est parfois réduit jusqu'à 50 gourdes quand les contribuables font état de leurs contraintes financières.

Le paiement se fait auprès du comptable de la mairie ou à la Caisse populaire petite épargne de La Vallée (CAPEV).

Les droits de vente d'animaux

La mairie collecte des droits de vente d'animaux à partir de blocs de reçus délivrés par la DGI, à raison de 25 gourdes par tête de bétail. Le montant perçu est partagé entre la mairie et l'ALI de la DGI suivant le ratio 80 % / 20 %. Cette pratique est particulière à la commune de La Vallée.

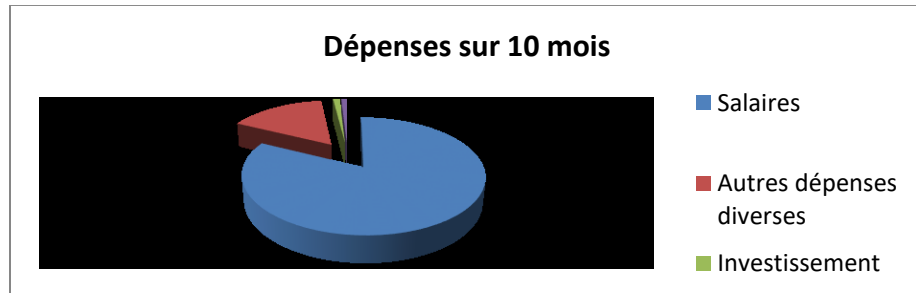
LES TRANSFERTS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les transferts du MICT à la mairie de La Vallée, à partir du FGDCT, sont de 279.562,50 gourdes par mois, ce qui fait un total de 3,45 millions de gourdes. Par ailleurs, la mairie reçoit 100.000 gourdes chaque année pour sa participation aux différentes fêtes patronales de la commune. En 2012-13, elle avait reçu une subvention de 900.000 gourdes du MICT pour le financement d'un projet.

ÉTAT DES DÉPENSES

Nous avons analysé les dépenses présentées dans 10 rapports financiers mensuels de la mairie de La Vallée de Jacmel allant d'octobre 2014 à juillet 2015. Durant cette période, la mairie a consenti des dépenses pour un montant de 2,83 millions de gourdes. De ce montant, les salaires et frais fixes représentent 2,37 millions de gourdes, soit 83,75 %. Dans les autres dépenses diverses (16,25 %), le carnaval et les subventions absorbent 201.200 gourdes, soit 7 %. Il reste moins 10 % pour l'entretien de la mairie, l'achat de fournitures et équipements et la petite caisse. Il est évident que ce tableau qui sous sa forme traduit une précarité certaine n'illustre pas les nombreuses difficultés causées par le retard pris dans le dépôt des transferts du MICT sur les comptes de la mairie. Normalement, dans le tableau ci-dessous, on aurait dû observer des vides dans les cases représentant le paiement des salaires, car il y a souvent des arriérés de plusieurs mois.

Graphe 3 - Structure des dépenses de la mairie de La Vallée



Bien entendu, pour l'année 2014-15, la mairie de La Vallée n'a effectué aucun investissement en matière d'infrastructures ou de services publics. On note seulement l'achat de quelques matériels ou équipements pour la modique somme de 31.000 gourdes et des dépenses liées à la formation pour un montant de 25.000 gourdes. Elle a pu fournir tant bien que mal certains services en régie, tels que le ramassage des ordures et l'entretien des lieux publics.

Tableau 26. - Dépenses de la mairie de La Vallée entre octobre 2014 et juillet 2015

1) Dépenses de personnel		Sur 10 mois	Moyenne mensuelle
Payroll		2,061,710.00	186,142.40
Frais fixes		147,000.00	13,230.00
Taxe sur masse salariale		162,780.00	14,651.70
Total dépenses de personnel		2,371,490.00	214,024.10
2) Dépenses de services et charges divers			
Réception officielle		5,885.00	588.50
Note de débit pour chèque retourné		1,870.00	187.00
Frais de télécommunication		45,000.00	4,000.00
Achat de matériel et équipement		31,884.00	3,188.40
Autres dépenses de service		20,750.00	2,075.00
Frais de service BNC		5,506.00	495.60
Restauration pour formation		25,470.00	1,697.00
Location marché communal		3,000.00	300.00
Petite caisse		41,192.00	4,119.20
Assistance sociale		12,745.00	1,274.50
Carburant et lubrifiants		63,000.00	5,600.00
Autres subventions / Carnaval (fév.) :		201,200.00	20,120.00
Total des dépenses diverses		457,502.00	43,645.20
GRAND TOTAL		2,828,992.00	

Source : Service de la comptabilité de la mairie de La Vallée

Nous présentons dans le tableau de la page suivante les détails des dépenses tels que mentionnés dans les rapports mensuels de la mairie.

Tableau 27. - Détails des dépenses mensuelles

1) Salaires (octobre à mars)	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars
Payroll	200,286.00	205,256.00	205,256.00	207,216.00	207,216.00	207,296.00
Frais fixes	14,700.00	14,700.00	14,700.00	14,700.00	14,700.00	14,700.00
Taxe sur masse salariale	16,263.00	16,293.00	16,293.00	16,333.00	16,333.00	16,253.00
2) Services et charges divers					-	-
Réception officielle	-	-	5,885.00	-	-	-
Note de débit pour chèque retourné	-	-	-	-	-	1,870.00
Frais de télécommunication	5,000.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00
Achat de matériel	-	-	3,800.00	-	28,084.00	-
Autres dépenses de service	-	-	10,000.00	3,750.00	-	-
Frais de service BNC	550.00	550.00	551.00	552.00	550.00	553.00
Restauration pour formation	8,500.00	8,500.00	-	2,800.00	-	-
Location marché communal	-	-	3,000.00	-	-	-
Petite caisse		4,983.00	4,776.00	4,855.00	4,470.00	4,739.00
Assistance sociale	-	-	-	12,745.00	-	-
Carburant et lubrifiant	7,000.00	7,000.00	7,000.00	7,000.00	7,000.00	7,000.00
Autres subventions / Carnaval (fév.) :	-	2,500.00	42,500.00	-	154,250.00	1,950.00
Total des dépenses	252,299.00	264,782.00	318,761.00	274,951.00	437,603.00	259,361.00

1) Salaires (avril à juillet)	Avril	Mai	Juin	Juillet	Total annuel
Payroll	207,296.00	207,296.00	207,296.00	207,296.00	2,061,710.00
Frais fixes	14,700.00	14,700.00	14,700.00	14,700.00	147,000.00
Taxe sur masse salariale	16,253.00	16,253.00	16,253.00	16,253.00	162,780.00
2) Services et charges divers	-	-	-	-	
Réception officielle	-	-	-	-	5,885.00
Note de débit pour chèque retourné	-	-	-	-	1,870.00
Frais de télécommunication	5,000.00	5,000.00	5,000.00	-	45,000.00
Achat de matériel	-	-	-	-	31,884.00
Autres dépenses de service	7,000.00	-	-	-	20,750.00
Frais de service BNC	550.00	550.00	550.00	550.00	5,506.00
Restauration pour formation	3,470.00	2,200.00		-	25,470.00
Location marché communal	-	-	-	-	3,000.00
Petite caisse	4,379.00	3,995.00	5,000.00	3,995.00	41,192.00
Assistance sociale	-	-	-	-	12,745.00
Carburant et lubrifiant	7,000.00	7,000.00	-	7,000.00	63,000.00
Autres subventions / Carnaval (fév.) :	-	-	-	-	201,200.00
Total des dépenses	265,648.00	256,994.00	248,799.00	249,794.00	2,828,992.00

ÉTAT PHYSIQUE DES LIEUX



La mairie de La Vallée loge dans un coquet petit bâtiment flambant neuf sur l'une des collines caractéristique du relief particulier de la ville. À l'intérieur, une grande salle d'accueil occupée par le bureau de la secrétaire réceptionniste est attenante à plusieurs salles dont celle qui abrite à la fois les deux responsables de la fiscalité, le comptable et le responsable du génie urbain. Pour une commune de 3^e classe peu peuplée, l'espace paraît assez confortable et fonctionnel. Il suffirait de mieux l'aménager, notamment par l'ajout de quelques bureaux et des séparateurs.



L'ORGANISATION FINANCIÈRE DE LA MAIRIE

Quatre instances interviennent dans la gestion financière de la mairie : le Conseil communal (actuellement la Commission communale), le Service de la fiscalité, la Comptabilité et le Service du génie urbain. La Direction générale de la mairie ne fonctionne pas depuis environ un an, à la suite de la révocation de son dernier titulaire.

LE SERVICE DE LA COMPTABILITÉ

Le Service de la comptabilité se compose uniquement d'un comptable-payeur travaillant sous le contrôle du CFT.

LE SERVICE FISCAL

Le Service fiscal est formé de 5 membres : le responsable de la fiscalité et un agent fiscal qui coordonnent les activités d'un inspecteur et de deux percepteurs de marchés. Le responsable fiscal et l'agent travaillent pour leur part sous le contrôle technique de l'ingénieur municipal pour ce qui concerne le permis de construire. Celui-ci, en raison de sa qualification, est perçu et présenté comme la personne ressource principale du Service fiscal. Cette perception se base aussi, selon nous, sur le fait que la mairie n'intervient jusqu'à présent que très peu dans la mobilisation de la CFPB et pas du tout dans celle de la patente. En plus, c'est le responsable de la fiscalité et l'agent fiscal qui sont chargés du dépistage des maisons en construction qui ne peuvent pas produire le permis de construire. Nous avons donc une instance hybride s'occupant à la fois de la délivrance du permis de construire et de la collecte des droits de marché.

LE SERVICE DU GÉNIE URBAIN

Le Service du génie urbain, en plus de ces responsabilités techniques, est en principe responsable de la délivrance du permis de construire. Il est formé d'un ingénieur civil assisté des membres du Service de la fiscalité, tel que décrit dans le paragraphe précédent. Notons qu'il n'y a pas encore de cimetière à La Vallée de Jacmel. Les gens enterrent leurs morts dans la cour de leurs maisons.

LE CONTRÔLE FINANCIER

Le contrôleur financier territorial (CFT) accompagne la mairie sur le plan de la comptabilité des dépenses, les approuve, juge de leur opportunité, approuve le budget, contresigne les chèques, reçoit les rapports financiers. Le CFT, comme à Jacmel, n'exerce aucun contrôle sur la gestion des recettes de la mairie et n'est donc pas en mesure de s'assurer que certaines procédures et exigences légales soient respectées en la matière.

MÉTHODES, NORMES ET PROCÉDURES

La mairie de La Vallée de Jacmel gère peu de ressources. Le Service fiscal est très jeune et jusqu'à récemment, les Valléens qui y étaient obligés, versaient leurs contributions au CDI de Jacmel, c'est-à-dire sur le compte de la mairie de cette commune. En conséquence, très peu de méthodes, de normes et de procédures sont en application au sein de l'administration fiscale. Disons que la mairie ne gère en grande partie que les allocations mensuelles du MICT, qui elles-mêmes sont consacrées à 83 % au paiement des salaires. Pourtant quelques pratiques intéressantes sont à signaler.

1- EN FISCALITÉ

Le Service fiscal est tant bien que mal impliqué dans l'incitation des contribuables à se rendre à l'ALI pour payer leur impôt locatif et leur patente. Dans cette perspective, il a réalisé un dénombrement des immeubles abritant des activités économiques. Le résultat qui se présente sous la forme d'une liste de 55 entreprises a été transmis à la DGI pour les suites nécessaires. On ne peut pas parler de recensement concernant cette opération, car trop peu d'informations ont été collectées. Les activités ont simplement été localisées.

Contrairement à la majorité des autres mairies du pays, celle de La Vallée ne sait pas qu'elle est habilitée à effectuer une pré-liquidation de la CFPB et que depuis un certain temps, c'est sur cette base que les agences de la DGI effectuent la liquidation formelle à travers l'émission de l'avis de cotisation.

Le Service fiscal est aussi chargé d'émettre les bordereaux relatifs au paiement du permis de construire, après l'approbation technique de l'ingénieur municipal. En plus de l'analyse des pièces, une visite de terrain est organisée pour évaluer les conditions environnementales. Ce n'est qu'après l'analyse concluante de tous ces facteurs que le suivi financier démarre. L'ingénieur municipal calcule les superficies à construire et envoie les contribuables auprès du responsable de la fiscalité qui effectue la liquidation en émettant un bordereau dont le montant est payé au comptable de la mairie. En principe, la somme est déposée sur le compte d'épargne de la mairie à la CAPEV.

Il faut aussi noter le fait que les percepteurs de la mairie collectent les droits de vente de bétail à partir de blocs de reçus délivrés par la DGI. Ce montant est partagé entre la mairie et la DGI suivant le ratio 80/20. Cette pratique est particulière à La Vallée.

2- AU NIVEAU DE LA COMPTABILITÉ

Les méthodes, normes et procédures se rapportent essentiellement à l'engagement des dépenses, à l'encaissement des contributions payées à la mairie, à la gestion de la petite caisse et à l'élaboration du budget.

Pour effectuer une dépense par chèque

les démarches suivantes sont nécessaires :

- a) vérification de la disponibilité des fonds par le comptable ;
- b) recherche de 3 factures pro forma ;

- c) Préparation par le comptable d'une réquisition sur une fiche spéciale accompagnée de trois pro forma ;
- d) délibération du Conseil communal ;
- e) soumission du dossier au CFT ;
- f) préparation du chèque signé par le CFT (1^{re} signature) et acheminement au maire principal pour la signature du chèque (2^e signature) ;
- g) acheminement du chèque et du dossier approuvé par le CFT à la CSCCA pour sa signature (3^e signature nécessaire) ;
- h) Copie du chèque et paiement au bénéficiaire ;
- i) Archivage du dossier.

Pour encaisser un montant

Les encaissements et les dépôts sur le compte de la mairie sont assurés par le Comptable-payeur, qui joue ainsi le rôle de comptable receveur.

L'acquisition de biens ou de services

Toute dépense par chèque exige la comparaison de trois factures pro forma, selon le Comptable-payeur. L'entreprise qui offre le meilleur prix doit être choisie à moins qu'il y ait une raison particulière pour faire le contraire. Cette entreprise doit avoir son certificat de patente à jour.

La passation de marchés publics

La mairie de La Vallée de Jacmel semble n'avoir pas encore engagé des prestataires de services pour des prestations qui nécessiteraient l'approbation de la Commission de passation de marchés publics. Cependant, selon le comptable, la procédure suivie pour signer un contrat entre la mairie et un prestataire consiste à envoyer le dossier technique et le projet de contrat à la CSCCA, accompagné du matricule fiscal du prestataire, de sa carte électorale et de sa patente.

La gestion de la petite caisse

La petite caisse est alimentée mensuellement par chèque de 6.000 gourdes à partir du compte de la mairie ou par retrait sur les montants déposés à la CAPEV. Le montant maximum d'une dépense de petite caisse est de 2.000 gourdes. Quand il s'agit d'un achat, la somme est avancée au bénéficiaire qui en retour doit remettre au comptable les factures. Pour un service fourni par une personne externe à la mairie, le bénéficiaire signe un reçu de la mairie.

Paiement des salaires

Il est intéressant de noter par quel tour d'ingéniosité la mairie de La Vallée paie les salaires dans une petite ville où la Banque nationale de crédit (BNC) est absente alors qu'elle est la seule habilitée à héberger les comptes des administrations municipales. La mairie fait ouvrir un compte d'épargne par chacun de ses fonctionnaires à la CAPEV. Elle émet un chèque de la BNC pour la totalité des salaires à l'ordre de la CAPEV qui, selon un accord avec la mairie, répartit le montant entre les fonctionnaires.

Procédure de préparation du budget

C'est le Service de la comptabilité qui prépare le budget avec l'aide du CFT.

Nous devons faire remarquer que, comme pour Jacmel, le processus d'adoption du budget reste inachevé, car le budget n'est jamais publié. En conséquence, personne dans la communauté n'est vraiment informé de la situation financière de la commune, à part la Comptabilité, les maires, le MICT et la CSCCA.

L'article 124 du décret du 2 juin 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale dite commune ou municipalité autorise la publication du budget communal dans le journal officiel de la commune et dans la presse locale. Il n'est donc point indispensable de le faire dans Le Moniteur qui est le journal officiel de la République d'Haïti.

DESCRIPTION DES POSTES DES SERVICES FINANCIERS

Le Service de la fiscalité de la mairie de La Vallée de Jacmel comprend cinq (5) membres dont le responsable fiscal, un agent fiscal, un inspecteur et deux percepteurs. Comme on peut s'en douter, comme pour Jacmel, il n'existe ni règlements intérieurs ni aucun document décrivant les tâches des fonctionnaires municipaux. Nous avons fait passer un questionnaire et nous présentons dans le tableau ci-dessous la perception que les cadres ont de leurs tâches respectives.

Postes	Description de tâches
<i>Responsable du service fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none">- Convocation des contribuables- Sensibilisation des contribuables- Supervision des travaux de construction- Supervision du travail de l'inspecteur et des percepteurs du marché public- Calcul des droits relatifs au permis de construire- Établissement d'un calendrier de travail
<i>Agent fiscal</i>	<ul style="list-style-type: none">- Préparation des lettres de convocation- Distribution des lettres- Incitation des propriétaires à réclamer le permis de construire- Calcul des droits relatifs au permis de construire
<i>Inspecteur de marché</i>	<ul style="list-style-type: none">- Contrôle de l'occupation des places dans les marchés
<i>Percepteurs</i>	<ul style="list-style-type: none">- Collecte des droits de vente du bétail

POINTS FORTS ET OPPORTUNITÉS

- L'espace est convivial et propice pour un renforcement de capacités des services financiers de la mairie ;
- Les cadres de la mairie sont motivés et bien disposés à travailler ;
- Les cadres de la mairie sont « *alphanétisés* » et le MICT est en mesure de mettre à la disposition de la mairie le logiciel CIVITAX, qui aide à la fois à l'administration de la CFPB, de la patente et à la gestion budgétaire.

POINTS FAIBLES ET CONTRAINTES

- Les recettes fiscales sont dérisoires ;
- Les transferts de l'administration centrale sont irréguliers ;
- Le service fiscal est peu structuré ;
- La mairie ne s'implique pas assez dans la mobilisation de la CFPB et de la patente ;
- Les salaires des cadres impliqués dans la gestion financière sont en général assez bas ;

- Il n'y a aucun rôle ;
- Le budget de la mairie n'est pas publié et est donc totalement méconnu des mandants, ce qui pose un problème de transparence ;
- La mairie ne présente pas son compte administratif en fin d'année fiscale ;
- La quasi-totalité du budget de la mairie passe dans les salaires de l'administration, c'est-à-dire non directement liés à des services à la population.

RECOMMANDATIONS

Le diagnostic de La Vallée de Jacmel a mis en évidence des aspects quelque peu positifs et beaucoup de faiblesses. La plupart de ces dernières sont dues à la jeunesse de cette commune et au manque d'encadrement dans le domaine financier de la part des instances déconcentrées de l'administration centrale. La Vallée n'est pas une commune riche, mais elle possède suffisamment de potentialités financières et humaines pour prendre en main son développement. Nous ferons donc les recommandations suivantes, qui reprennent en grande partie les attentes que différents acteurs ont exprimées à l'occasion de notre mission.

- La communauté valléenne devrait adresser une pétition à la DGI pour demander le transfert des cadres qui y sont actuellement affectés ;
- Une campagne d'information et de sensibilisation devrait être menée auprès des contribuables pour leur expliquer l'importance de leurs contributions pour le développement de leur commune ;
- Un recensement des immeubles et des entreprises devrait être conduit dans le but de mettre en place un rôle fiscal couvrant au moins la CFPB et la patente ;
- Un système de paiement de l'électricité par des redevances devrait être mis en place, capitalisant sur l'expérience de la communauté, en la matière ;
- Les attributions des différents services impliqués dans la gestion des finances devraient faire l'objet d'un manuel de procédures servant de cadre de référence au personnel de la mairie ;
- L'exigence d'un rapport de dépenses dans la gestion de la petite caisse serait un point positif ;
- Toutes les recettes de la mairie devraient suivre une procédure comptable et les comptes de la mairie devraient faire l'objet d'une conciliation mensuelle ;
- Le renforcement des compétences du personnel fiscal, afin de lui permettre de jouer son rôle dans l'administration de la CFPB, de la patente et de toute autre source de revenus ;
- L'introduction de plus d'outils d'administration de la CFPB (déclaration d'impôt, formulaire de liquidation, etc.) et éventuellement d'autres contributions ainsi que l'archivage des informations financières ;
- L'introduction d'un rôle informatisé, en l'occurrence CIVITAX ou tout autre qui serait meilleur.

PERSPECTIVES D'INTERVENTION

Le lundi 7 décembre 2015, s'est tenu à Jacmel un atelier de restitution des résultats de l'étude sur l'état des lieux des finances locales en Haïti, en présence de Son Excellence l'Ambassadeur de Suisse, M. Jean-Luc Virchaux, d'un représentant du ministère des Affaires étrangères de la Suisse et devant une assistance formée de nouveaux élus municipaux des quatre mairies de l'arrondissement de Jacmel, de représentants d'organisations de la société civile de ces communes, d'agents exécutifs intérimaires, du représentant de la Délégation du Sud-Est, de membres de la presse locale et d'autres cadres de la Coopération suisse en Haïti. Cet atelier, qui s'est déroulé à l'hôtel Cap Lamandou, a réuni 54 participants.

Le but de cet atelier était de présenter aux membres de la Coopération suisse et aux acteurs locaux les principaux enseignements tirés de l'investigation sur les finances locales, de recueillir leurs remarques, attentes et recommandations, afin de dégager des pistes d'intervention dans la perspective d'une collaboration entre la Coopération suisse et les collectivités territoriales de l'arrondissement de Jacmel, en vue de la mise en branle d'une dynamique de développement dans la zone.

Les axes de la discussion

La Coopération suisse, par la voix de l'Ambassadeur, M. Virchaux, à cette occasion, a défini les lignes directrices de cette collaboration en perspective, qui devrait rechercher la participation des citoyens dans la gouvernance des collectivités ainsi que la mutualisation des moyens dans la poursuite des intérêts partagés. M. Virchaux a également souligné l'intérêt de la Coopération suisse pour que la dynamique soit soutenue par un engagement clair des acteurs locaux à contribuer à la mise en marche du processus grâce à leurs contributions et leurs efforts pour assurer une bonne gouvernance et la transparence dans la gestion des affaires locales.

Après cette mise en contexte de l'Ambassadeur de Suisse, arrivait le moment prévu pour la présentation des résultats de l'étude. Cette présentation, en partant des fondements constitutionnels et légaux de la décentralisation financière, a permis de préciser brièvement les objectifs spécifiques de l'étude, sa méthodologie, ses limites, puis de développer les principaux enseignements qu'on peut en tirer.

C'était aussi l'occasion d'insister sur ce qui, selon notre vision, constitue **la trilogie du développement local**, à savoir : (1) **la planification stratégique participative**, (2) **la budgétisation participative**, et (3) **la mobilisation des ressources fiscales locales**.

Le reste de l'exposé a apporté des informations qualitatives et quantitatives sur les revenus des collectivités territoriales, leurs dépenses, les pratiques en cours en matière de budgétisation, de comptabilité, de planification du développement et de passation de marchés publics.

Les débats

À la suite de cet exposé, les participants ont été appelés à ouvrir le débat autour de leurs points d'intérêt et de se prononcer, à la lumière des informations partagées, sur les perspectives d'interactions entre élus et citoyens et entre les collectivités elles-mêmes, autour de la problématique du financement et du développement local (communes et sections communale).

Nous avons noté les constats, les points d'intérêt, les engagements et les attentes exprimés à la faveur des débats et nous les reprenons ci-dessous.

Un contexte plus favorable pour le développement local

Plusieurs membres de l'assistance ont exprimé leur perception sur le fait qu'il y a actuellement dans le Sud-Est un changement des rapports de force politiques qui rend le moment très favorable pour amorcer un nouveau départ dans la gouvernance des collectivités territoriales de ce département.

Les attentes et engagements exprimés

- Souhait d'un accompagnement de la Coopération suisse pour aider à faire démarrer le processus de dialogue et faciliter la médiation entre les secteurs politiques rivaux.
- Organisation d'activités de formation pour les nouveaux élus notamment en matière de leadership, de mobilisation (de la population) et de médiation (entre les groupes ayant des intérêts divergents).
- Promotion d'activités d'éducation à la citoyenneté pour les membres de la population des quatre communes.
- Nécessité d'envisager un suivi de l'atelier du 7 décembre 2015, en vue notamment d'approfondir la réflexion initiée avec les nouveaux élus sur les points jugés prioritaires.
- Promotion d'un dialogue tripartite, maires - Casecs - société civile locale /OCB, en vue de rétablir la confiance au sein de la population. Nécessité de favoriser les échanges entre les Casecs et les maires dans la perspective du développement des communes. Envisager la perspective de mettre en place un forum communal.
- Création de comités de citoyens dans les différentes communes capables de faire le suivi avec la Coopération suisse.
- Sensibilisation des nouveaux élus sur les problèmes créés par la corruption et les sinécures dans les administrations municipales et recherche d'un engagement de leur part à dégager dans leurs budgets des fonds pour améliorer la fourniture de services publics à la population.
- Inventaire systématique des potentialités économiques et financières des différentes communes de l'arrondissement. Envisager, à l'occasion, d'organiser des ateliers visant à l'opérationnalisation des idées de projets et des opportunités identifiées ainsi que des ateliers thématiques autour des compétences des collectivités territoriales et des rôles des élus locaux.

- Promotion d'un cadre de réflexion intercommunal, en vue de développer une compréhension commune des intérêts communs et des intérêts spécifiques des différentes communes de l'arrondissement.
- Lancement d'un processus de réflexion collective (élus-citoyens) autour de la problématique des finances locales, de la transparence et de la participation dans la perspective de trouver les ressources nécessaires pour le développement des communes.
- Renforcement des capacités des membres des administrations communales et prise en compte de la situation des membres des ATL.
- Redynamisation de l'Association des maires du Sud-Est (AMASE).
- Promotion de la coopération décentralisée avec les municipalités de Suisse.

Commentaires et recommandations générales

Sur le plan temporel, nous pouvons essayer de grouper les engagements et attentes exprimés ainsi que nos propres recommandations en trois catégories.

À court terme

- Activités immédiates de suivi de l'atelier du 7 décembre 2015 à l'initiative de *Fanm Deside* et grâce à l'appui de la Coopération suisse.
- Initiation/accompagnement du dialogue intersectoriel autour de la gouvernance locale pour le développement de l'arrondissement de Jacmel au niveau de ses différentes communes (Jacmel, Cayes-Jacmel, Marigot, La Vallée de Jacmel). Les secteurs ciblés sont les suivants : organisations de la société civile locale (OSCL), organisations communautaires de base (OCB), nouveaux élus locaux. Les thèmes de ce dialogue sont les suivants : les potentialités de développement de l'arrondissement, le financement du développement, l'amélioration de la gouvernance, notamment par la lutte contre la corruption et les sinécures dans les administrations communales.
- Formation des nouveaux élus sur leurs rôles et responsabilités légales, le leadership, la mobilisation des acteurs de leurs communautés, l'atténuation des conflits et des rivalités par la médiation et la négociation, etc.

À moyen terme

- Ateliers autour des potentialités économiques et financières des communes de l'arrondissement.
- Formation à la citoyenneté des membres de la population touchant notamment la fiscalité, la compréhension du processus et des normes budgétaires.
- Organisation d'ateliers de réflexion entre les élus d'une même commune autour de la problématique du développement local, de la mise en place de structures de dialogue et de plaidoyer.

- Organisation d'ateliers de réflexion entre élus et mandants dans les différentes communes sur leurs responsabilités respectives dans la mise en branle d'un processus de développement durable des communes et sur des thèmes particuliers tels que la fiscalité locale, la transparence, la participation, la corruption, etc.
- Organisation d'ateliers de réflexion thématiques et d'échanges entre les acteurs des différentes communes sur la résolution des problèmes communs et la gestion commune des potentialités économiques et financières.
- Capacitation des administrations municipales, des agences de la DGI et des représentations départementales de la CSCCA en vue de l'exploitation du logiciel CIVITAX, afin de régulariser la gestion des budgets communaux et, de faciliter l'information de la population et le contrôle financier du MICT et de la CSCCA.

À long terme

- Signature d'un protocole pour le développement de l'arrondissement par les élus locaux et nationaux issus des communes de l'arrondissement de Jacmel.
- Mise en place de structures intercommunales pour la mutualisation des moyens techniques, humains et financiers en vue de poursuivre des objectifs communs de développement (renforcement de capacités, recensements, réforme fiscale, fourniture de services communaux en régie).
- Publication d'un organe officiel d'information intercommunal, notamment pour la vulgarisation des budgets, des arrêtés communaux, le partage des expériences, etc.
- Création d'un observatoire citoyen de la gouvernance locale de l'arrondissement de Jacmel.
- Mise en place de fora intercommunaux autour du développement de l'arrondissement.
- Redynamisation de l'Association des maires du Sud-Est (AMASE).

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Classement par commune

Prénom et nom	Sexe	Commune	Institution	Fonction
1.- Jean Rémy Norcy	M	N/A	MICT	Directeur finances Locales
2.- Ruthlande Anglade	M	N/A	MICT	DCT
3.- Scutt Jean Midouin	M	Cayes	Mairie	Directeur urbanisme
4.- Mendès Lubin	M	Cayes	Mairie	Directeur fiscal adj.
5.- Boneau Francely	M	Cayes	Mairie	Directeur fiscal
6.- Jean Gérald Ma-thieu	M	Cayes-Jacmel	1e Section Ravine Normande	Coordonnateur
7.- Francis Alphonse	M	Grand-Goâve	DATIP	Directeur
8.- Obel Évince	M	Jacmel	Mairie	Directeur génie municipal
9.- Germain Cétoute	M	Jacmel	Casec 1e Sect. Bas-Cap-Rouge	Coordonnateur
10.-Bichotte Edmond	M	Jacmel	7e Sect. Grande Rivière	Coordonnateur adj.
11.-Gaumer St Louis	M	Jacmel	Section Cochon Gras	Coordonnateur
12.-Magaline. Jn Bap-tiste	F	Jacmel	Mairie	Mairesse adj.
13.-Marie Sherly Jean	F	Jacmel	Mairie	Directrice fiscale
14.-Ricardo Décime	M	Jacmel	Mairie	Comptable
15.-Yvon Jean Pierre	M	Miragoâne	Mairie	Comptable
16.-Jean Rondel Sydney	M	Miragoâne	Mairie	Directeur Fiscal
17.-Marie Denise Bel-labre	F	Miragoâne	Mairie	Mairesse
18.-Déjean Louis	M	Petit-Goâve	Mairie	Directeur général
19.-Réginald Chéry	M	Petit-Goâve	Mairie	Directeur fiscal
20.-Martinez Registre	M	Petit-Goâve	Casec 1e Section Bino	Coordonnateur
21.-Marcel Baptiste	M	Petit-Goâve	Casec 12e Section Fougues	Coordonnateur

Prénom et nom	Sexe	Commune	Institution	Fonction
22.-Abraham Genty	M	Port-à-Piment	Mairie	Directeur fiscal
23.-Semé Gesnold	M	Port-à-Piment	Casec 2 ^e Section Balais	Coordonnateur adj.
24.-Marc Fortuné	M	Port-à-Piment	Casec 1 ^e Section Paricot	Coordonnateur
25.-Abraham Jeanty	M	Port-à-Piment	Mairie	Directeur fiscal
26.-Juste Denizé	M	Port-à-Piment	Mairie	Technicien urbaniste
27.-Ceïde Wilner	M	Port-à-Piment	Mairie	Responsable Équipements collectifs
28.-Emiel François	M	Port-à-Piment	Mairie	Administrateur adj.
29.-Ronald Désinat	M	Saint-Marc	Casec 6 ^e Sec. Charette	Coordonnateur
30.-Jean Élie Constant	M	Saint-Marc	Mairie	Ex directeur fiscal
31.-Barnel Archedou	M	Saint-Marc	Mairie	Administrateur
32.-Augustin Josaphat	M	Saint-Marc	Casec 5 ^e Sec. Bokozel	Coordonnateur
33.-Josaphat Buteau	M	Torbeck	Casec 3 ^e Section Solon	Coordonnateur

**LISTE DES PERSONNES
AYANT PARTICIPÉ À
L'ATELIER DU 7 DÉCEMBRE
2015**

NOM	PRÉNOM	ORGANISATION/FONCTION	COMMUNE
1. Kessa	Marky	Élu Mairie	Jacmel
2. Césard	Lourdie	Élue Mairie	Jacmel
3. Jeudi	Jean	Société Makaya (SOMA)	Jacmel
4. Pierre Paul	Jhéto	RESEDH	Jacmel
5. Bernard	Gary	OJEDESE	Jacmel
6. Cassis	Lesly	CROSE	Jacmel
7. Pierre	Sanon	Collectif Anba Zanmann	Jacmel
8. Dominique	Romual	OPADEL	Jacmel- Lamontagne
9. Jean Baptiste	Magaline	Maire Adjointe	Jacmel
10. Saint Louis	Gomer	Fédération des CASEC	Jacmel-Marbial
11. Andris	Ronald	Ex Maire	Jacmel
12. Lafontant	Pierre Michel	Délégué départemental	Jacmel
13. Philippeaux Scutt	Marie Yolaine	Mairesse	La Vallée de Jacmel
14. Lauture	Nazaire	Élu Mairie	La Vallée de Jacmel
15. Zamor	Joël	ADDL	La Vallée de Jacmel
16. Appolon	Alexandre	CASEC	La Vallée de Jacmel
17. Musac	Rose Verlande	Société civile	La Vallée de Jacmel
18. Gilles	Jean Baptiste	Société civile	La Vallée de Jacmel
19. Payen	Théodore	CODEVA	La Vallée de Jacmel
20. Payen	Clérenis	OJDET	La Vallée de Jacmel
21. Hilaire	Paciana	OFAM	La Vallée de Jacmel
22. Lavoile	Fritzner	CADEC	La Vallée de Jacmel
23. Jean Wilder	Frère	Élu Mairie	Cayes-Jacmel
24. Toussaint	Carmelle	Élue Mairie	Cayes-Jacmel
25. Jean Louis	Jean François	ICCAJ	Cayes-Jacmel
26. St- Fleur	Marlène	Société civile	Cayes-Jacmel
27. Annacasis	Francoeur	IDADCAJ	Cayes-Jacmel
28. Thibaud	Bejamin	CODACAJ	Cayes-Jacmel
29. Jérôme	Guerda	SOFA	Cayes-Jacmel

NOM	PRÉNOM	ORGANISATION/FONCTION	COMMUNE
30. Pyram	Wilda	Flore des Femmes	Cayes-Jacmel
31. Pierre	Michelet	FEDEC	Cayes-Jacmel
32. Matthieu	Gerard	CASEC Ravine Normand	Cayes-Jacmel
33. René	Danneau	Élu Mairie	Marigot
34. Mertilien	Marie Claude	Élue	Marigot
35. Gustave	Rosenie	Fanm Vanyan	Marigot
36. Devras	Jean Bernard	SACRE	Marigot
37. Latigue	Kensta	Protection Civile	Marigot
38. Louis	Michelet	APIDEM	Marigot
39. Gué	Virgina	Société Civile	Marigot
40. Victor Cadet	Gélion	CASEC	Marigot
41. Gabriel	Rino	OJPDC	Marigot
42. Pierre	Claudette	ASEF	Marigot

Source : Fanm Deside

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Choute, Emmanuel (2013)	Manuel de fiscalité haïtienne	Port-au-Prince
Conjonction # 204 (1999)	Jacmel	Institut français d'Haïti, Port-au-Prince
Dorval, Monferrier (2012)	Constitution amendée de la République d'Haïti	Éditions C 3 - Port-au-Prince
Élie, Jean Réno (2006)	Participation, décentralisation, collectivités territoriales en Haïti : La problématique	Port-au-Prince
Giquel, François (1970)	La commune, son budget et ses comptes	Éditions ouvrières. Paris
Jacques Gagnon , Jacques ; sous la direction de (2003)	Valorisation des expériences de développement local en Haïti	GRAP, Port-au-Prince
Joseph, André Lafontant (2005)	Aide mémoire sur la participation, la décentralisation et le développement local	GRIDE, Port-au-Prince
Joseph, André Lafontant (2013)	La Mobilisation fiscale communale : La voie du développement des communes	GRIDE, Port-au-Prince
Joseph, André Lafontant (2004)	Les leçons de l'expérience du Programme de gouvernance locale dans le Nord-Est d'Haïti.	PNUD-FENU, Port-au-Prince
Joseph, André Lafontant (2007)	Comprendre la charte des collectivités territoriales	GRIDE, Port-au-Prince
Joseph, André Lafontant ; sous la direction de (2003)	Participation citoyenne, gouvernance décentralisée et démocratie participative	ActionAid, Port-au-Prince
Joseph, Prophète : 2008	Dictionnaire historique et géographique des communes d'Haïti	Port-au-Prince
Labie, François (1995)	Finances locales	Dalloz. Paris
Le Moniteur (1962)	Code rural	Presses Nationales, Port-au-Prince
Le Moniteur (1963)	Loi du 29 mai 1963 établissant les règles spéciales relatives à l'aménagement des villes et des campagnes en vue de développer l'urbanisme	Presses Nationales, Port-au-Prince
Le Moniteur (1985)	Loi sur le budget et la Comptabilité publique	Presses Nationales. Port-au-Prince
Le Moniteur (2006)	Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale dite commune ou municipalité	Presses Nationales, Port-au-Prince
Le Moniteur (2006)	Décret fixant le cadre général de la décentralisation ...	Presses Nationales, Port-au-Prince
Le Moniteur (2006)	Décret fixant l'organisation et le fonctionnement des sections communales...	Presses Nationales. Port-au-Prince
Lokal (2008)	Décentralisation en Haïti - Recommandations pour l'amélioration du cadre légal	Port-au-Prince

Mairie de Carrefour : 2011	Plan d'investissement municipal de Carrefour - Version provisoire	Carrefour
Mairie de La Vallée de Jacmel	Plan communal de développement de La Vallée de Jacmel	La Vallée de Jacmel
Mairie de La Vallée de Jacmel (2014)	Budget de l'exercice 2014-2015	La Vallée de Jacmel
Mairie de Miragoâne (2014)	Budget de l'exercice 2014-2015	Miragoâne
Mairie de Petit-Goâve (2014)	Budget de l'exercice 2014-2015	Petit-Goâve
Mairie de Port-à-Piment (2014)	Budget de l'exercice 2014-2015	Port-à-Piment
Mairie de Jacmel (2014)	Budget de l'exercice 2014-2015	Jacmel
Mathieu, Jean Luc (1999)	La politique fiscale	Economica, Paris
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (2013)	Compilation des budgets des 140 communes - Exercice 2011 - 2012	Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (2011)	Recueil de textes normatifs entourant l'action locale	MICT - Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (2011)	Guide budgétaire communal - Version 2011-2012	MICT - Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (2007)	Guide de gestion municipale	MICT - Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (2013)	Compilation des budgets des 140 communes - Exercice 2011 - 2012	MICT - Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales : 2007	Guide de gestion municipale	Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales : 2011	Recueil de textes normatifs entourant l'action locale	Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales : 2011	Guide budgétaire communal - Version 2011-2012	Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales : 2011	Bilan des actions en faveur de la stabilisation et de la formation du personnel territorial	Port-au-Prince
Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales : 2011	Les actes du forum national sur la décentralisation en Haïti	Port-au-Prince
MPCE (2004)	Carte de la pauvreté d'Haïti	Port-au-Prince
MPCE/PDLH (2012)	Cadre méthodologique type du Plan communal de développement	Port-au-Prince
OMRH (2013)	Réforme administrative et décentralisation	Port-au-Prince
Paillant, Joseph (2005)	Le Code fiscal	
PNUD- FENU : 2007	Les leçons du Programme de gouvernance locale dans le Nord Est	Port-au-Prince
Privert, Jocelerme (2006)	Décentralisation et collectivités territoriales : contraintes, enjeux et défis	Le Béréen, Québec
Privert, Jocelerme (2015)	Guide du contribuable haïtien	Le Béréen, Québec
République d'Haïti (1991)	Constitution de la République d'Haïti - 29 mars 1987	Port-au-Prince
Roy, W. Bahl & Johannes, Linn	Urban Public Finance in Developing Countries	Oxford, EUA

(1998)		
USAID-Lokal : 2009	Expériences de développement local en Haïti	Port-au-Prince
USAID-Lokal : 2009	Consultation en promotion de plans de développement communaux et en mobilisation de ressources financières	Port-au-Prince
Wampler, Brian (2007)	Participatory budgeting in Brazil	Penn State University Press