

Séminaire sur le projet de loi-cadre sur la Décentralisation / gouvernance locale du 16 au 20 août 2012

Point d'étape au 18 août 2012

A l'initiative du Bloc Parlementaire et la Commission, le séminaire d'août 2012 a pour objet de conforter les bases d'un système administratif décentralisé pour Haïti. À cette occasion sont rassemblés un certain nombre d'acteurs de la vie locale : membres de la société civile, élus, fonctionnaires d'Etat, CASEC, ASEC, délégués et vice-délégués, universitaires, représentants de la communauté internationale...

Pendant trois jours ces participants sont rassemblés autour d'ateliers abordant l'ensemble des sujets qui seront à traiter pour finaliser une loi cadre en faveur de la décentralisation. La confrontation des éléments dégagés lors de ces discussions avec la proposition de loi cadre de 2009 permettra d'enrichir ce texte pour aboutir, avec les recommandations des membres du Bloc et de la commission, à une nouvelle proposition susceptible de bénéficier du vote de la Chambre des Députés et du Sénat de la République.

Les participants manifestent un grand intérêt pour ces débats et y participent de manière active et avec une grande motivation. Ils s'attachent à définir les moyens que la loi devrait organiser pour qu'aboutisse l'objectif de compétences bien assurées par chaque niveau de collectivités territoriales.

L'objectif : des compétences mieux assurées car plus clairement réparties

Il s'agit de faire en sorte que les différents acteurs publics voient leurs compétences clarifiées afin que chacun puisse mieux assumer ses responsabilités : l'État à travers ses organes centraux et déconcentrés et les collectivités territoriales à travers les départements, les communes, les sections communales.

On constate en effet aujourd'hui un manque de clarté dans la répartition de ces différentes compétences, qu'on peut qualifier de "politiques publiques", et qui sont nombreuses.

On peut citer :

- Aménagement du territoire, urbanisme et foncier
- Environnement
- Alphabétisation
- Formation professionnelle
- Éducation
- État civil
- Sécurité
- Santé
- Eau
- Electricité
- Cimetières
- Marchés
- Etc.

On ne peut se contenter de confier à tel ou tel acteur la globalité d'une politique : chacune d'entre elles comprend de multiples activités dont il faut déterminer clairement pour chacune qui doit l'assurer.

Exemple : la politique publique de l'eau comprend tant la gestion des bassins versants que la production d'eau potable et sa distribution. Chacune de ces activités peut être assumée par un acteur différent.

C'est cette répartition qu'il faut maintenant déterminer pour que ces politiques publiques soient correctement gérées : il faut que chaque institution sache ce qui lui incombe pour qu'elle puisse prendre ses responsabilités. C'est une des questions des parlementaires à laquelle le séminaire essaie, entre autre, de répondre.

Cela nécessite aussi des conditions de gouvernance et des moyens techniques et financiers.

La gouvernance locale

Pour que les collectivités territoriales assument des responsabilités de plein exercice, encore faut-il qu'elles soient complètement constituées.

Ce n'est pas le cas à ce jour puisque les assemblées municipales ne sont pas formées, et que, par voie de conséquence s'agissant d'élections indirectes, il en est de même des assemblées départementales.

Or, sans assemblée, un département ne peut fonctionner et les trois membres des conseils municipaux sont trop peu nombreux pour assumer leurs compétences sans l'assistance de l'assemblée municipale prévue par la Constitution. Les maires sont parfois réticents à la constitution de ces assemblées, composées notamment de représentants des ASEC, qui risquent

de constituer un contre-pouvoir face à eux. La Constitution prévoit expressément que le mode d'organisation des communes, du conseil municipal, du conseil départemental et de l'assemblée départementale soit réglé par la loi. Il faut donc que la loi cadre prévoie une organisation qui assure un mode de fonctionnement intégré de ces institutions. Il faut par exemple que le Maire, le conseil et l'assemblée municipale aient une vision globale de la commune. Pour cela il faut qu'ils se réunissent très régulièrement pour aborder l'ensemble de questions concernant la globalité de leur territoire. Le système actuel où le Maire ne s'intéresse qu'au centre urbain et les CASEC à chacune de leurs sections communales, qui est en fait une persistance du système ancien des sections rurales et des chefs de section, n'est pas satisfaisant. La loi doit prévoir les conditions de fonctionnement qui favoriseront le fait que chaque membre du Conseil et de l'assemblée municipale s'intéresse aux problèmes de l'ensemble de la commune, même si cela n'empêche pas chacun de s'intéresser plus particulièrement à la partie du territoire communal dont il est le représentant.

Parmi les conditions d'une bonne gouvernance locale, figure également la question du contrôle de légalité. Celui-ci est aujourd'hui quasi inexistant. Demain il faudra sans doute qu'il soit assuré par les délégués et les vice-délégués. Ceux-ci devront pouvoir suspendre l'exécution d'actes pris par les assemblées locales, ce moratoire leur donnant le temps de présenter ces actes devant la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA) qui décidera soit de leur validité, soit de leur annulation.

Les moyens financiers

Les travaux du séminaire font clairement apparaître que rien ne sera possible en matière de politiques publiques tant que les ressources des collectivités ne seront pas développées.

Pour cela il est indispensable d'assurer une amélioration de la mobilisation de la ressource fiscale comme ont pu le faire certaines communes (St Marc, Carrefour, Jacmel, Cabaret...) qui ont ainsi multiplié par quatre ou cinq leur produit fiscal.

Cela passe par un inventaire du bâti, l'établissement d'un véritable cadastre et d'un adressage. Les expériences récentes ont montré que cela est aujourd'hui plus facile que par le passé grâce aux techniques modernes (géolocalisation par GPS, géomaticiens...).

Pour autant l'amélioration de la connaissance de l'assiette fiscale n'est pas suffisante. Il est indispensable d'améliorer le recouvrement et les moyens de la DGI ne suffisent pas pour ce faire. Il faut donc développer les pratiques qui se sont déjà mises en place dans les villes qui ont amélioré la perception de leurs recettes fiscales : la ville peut passer une convention avec la DGI pour lui mettre à disposition du personnel qui va renforcer ses moyens de perception des impôts. Ce coût pour la ville est très largement inférieur aux recettes qu'elle peut attendre de la mise en place de ce dispositif.

D'autres questions sont évoquées pendant le séminaire, qui demanderont à être détaillées, comme par exemple l'amélioration et la sécurisation de la taxe sur les marchés, la fiscalité des grands équipements de l'État, ...

Il apparaît en tout cas nécessaire de réformer la fiscalité pour éviter le système actuel à deux vitesses, entre communes urbaines et rurales. En particulier, il serait nécessaire de trouver des ressources nouvelles hors CFPB et patente pour les communes rurales où le rendement de ces deux impôts est extrêmement faible.

Il serait inopérant de clarifier la répartition des compétences entre collectivités sans que la loi prévoie une répartition plus équitable des recettes fiscales entre elles.

On pourrait par exemple imaginer dans certains cas un mécanisme de répartition entre collectivités : un pourcentage de certaines taxes perçues par les communes pourrait aller aux sections communales pour la mise en œuvre de certaines compétences qui leur seraient clairement attribuées (gestion des marchés ?).

Enfin s'il apparaît aujourd'hui que les 140 communes disposent d'un budget prévisionnel, il n'en est pas de même du suivi budgétaire qui est souvent défaillant. Il serait nécessaire que partout soit établi un budget d'arrêté des comptes, permettant de vérifier l'adéquation entre les prévisions et les réalisations. C'est une condition indispensable d'un bon contrôle par la CSCCA, mais également pour vérifier que les recettes encaissées arrivent bien sur le compte de la commune et pas dans la poche de celui qui les a perçus.

Les moyens techniques

Rien de ce qui est préconisé ci-dessus ne pourra être mis en œuvre sans une administration qualifiée.

Aujourd'hui la quasi-totalité des recrutements s'opère sur une base clientéliste. Le personnel n'est généralement pas recruté sur la base de ses compétences techniques, mais plutôt sur des critères d'acointances politiques. Ne disposant d'aucun statut, il est révoqué lors du changement d'équipe municipale survenant à l'élection suivante. Le phénomène est d'autant plus prévisible que le plus souvent les maires ne sont pas reconduits en Haïti au moment des renouvellements électoraux. Le personnel sait donc à quoi s'en tenir et on comprend que bien souvent il ne déborde pas de motivation. Ce faisant, chaque nouvelle équipe doit tout réinventer : elle ne dispose généralement ni d'une bonne connaissance de la situation communale, ni du savoir-faire, ni des archives...

Deux conditions sont donc indispensables à une administration digne de ce nom : la permanence, la compétence.

La permanence sera assurée par l'instauration d'une logique de carrière : cela nécessite la mise en place d'un statut de la fonction publique territoriale. La prise en compte des réalités haïtiennes, tel qu'elle est décrite dans les débats en atelier, nécessite sans doute de ne pas faire bénéficier l'ensemble des personnels des collectivités de ce statut.

Pour les personnels d'exécution sans doute faut-il en rester au mode de recrutement actuel. En effet, ce recrutement s'opérant selon des critères partisans ou sociaux, pérenniser ces agents avec un statut protecteur conduirait à des sédimentations successives de créations de postes de fonctionnaires au fil des renouvellements successifs d'équipes municipales. Cela serait très coûteux et consumerait les marges de manœuvre pour des recrutements fondés sur les compétences techniques. Il serait cependant nécessaire de faire bénéficier ce personnel de la protection de droit commun du droit du travail dont il ne bénéficie pas aujourd'hui.

Pour les Secrétaires généraux et Directeurs généraux, il faut un statut protecteur, tout en permettant au Maire de recruter un collaborateur de confiance (et d'éventuellement faire partir celui recruté par son prédécesseur). Il faut donc choisir pour lui soit un statut de contractuel plus protecteur que la situation actuelle, soit un statut de fonctionnaire susceptible d'être mis à l'écart mais gardant son statut. On pourrait par exemple imaginer qu'il ait un statut de fonctionnaire mais qu'un nouveau maire puisse se séparer de ses services, et que dans ce cas il soit mis à disposition du MICT, sa rémunération continuant à être prise en charge par la commune tant qu'il n'a pas retrouvé de poste. Pour occuper ce type de poste des pré requis seraient nécessaires en termes de diplômes, voire de concours.

Enfin, pour les cadres spécialisés, eux aussi recrutés sur la base de pré requis, il serait nécessaire qu'ils aient le statut de fonctionnaires, pour assurer leur pérennité (et le retour sur investissement du coût de leur formation !).

La compétence passera par une formation qui pourra se concrétiser par la labellisation de formations existantes et par la création de formations spécifiques à la gestion locale, qui progressivement structurées, pourront aboutir à la création d'une école de la fonction publique territoriale.

Dans un certain nombre de cas les collectivités n'auront pas les moyens d'assurer ces recrutements et de rémunérer les intéressés. C'est tout l'intérêt de la création des agences techniques locales qui pourront mettre à disposition ces personnels compétents. On peut d'ailleurs imaginer la mise en place progressive d'une logique de mobilité entre agences et collectivités permettant ainsi de créer un corps de fonctionnaires territoriaux avec une capacité d'adaptation particulièrement profitable pour l'ensemble des collectivités d'Haïti.