

**commission nationale a la reforme administrative
(CNRA)**

UNITE DE DECENTRALISATION ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

**ORGANISATION TERRITORIALE DES
COLLECTIVITES**

document de travail no.1

MARS 2002

Unité de Décentralisation et des Collectivités Territoriales

Les Collectivités Territoriales dans l'Etat Unitaire Décentralisé d 'Haiti .

Ont collaboré à l'élaboration des documents.

EQUIPE INTERNE DE L'UNITE

- Antoine **AMBROISE** Expert International, PNUD/UNDESA
- Tony **CANTAVE** Coordonateur-Adjoint/ Expert National, CNRA
- Robert **DENIZE** Expert National, PNUD
- Fritz **DESHOMMES** Expert National, CNRA
- Carl **SAUVAGEAU** Expert International, PNUD/HABITAT

CONSULTANTS EXTERNES

- Ernst **BERNARDIN** Expert National
- Thomas **BOYSEN** Expert International, GTZ
- Pierre Narcisse **MAXI** Expert National
- Dominique **MATHON** Experte Nationale
- Raoul **PIERRE-LOUIS** Expert National
- Jean Mercier **PROPHETE** Expert National
- Jean **SAINT-VIL** Expert National
- Guy –Michel **VINCENT** Expert National

SAISIE ELECTRONIQUE

- Bertha **ALMONORD** Martine **ULYSSE**
- Mireille **JEAN-BAPTISTE** Jean-Max **MICHEL**

Sommaire

1.- Le découpage Territorial en Haiti	p. 2
1.1 Historique	p. 2
1.2 le découpage territorial et ses caractéristiques	p. 7
1.2.1 e découpage territorial	p. 7
1.2.2 Les caractéristiques géographiques des divisions territoriales	p. 7
2.- Le cadre constitutionnel	p. 11
2.1 Les trois grands pouvoirs traditionnels de l'Etat	p. 11
2.2 Une institution indépendante	p. 12
2.3 Les Institutions décentralisées	p. 12
2.4 Les divisions Territoriales	p. 12
3.- Les dispositions légales en vigueur	p. 17
4.- Les caractéristiques politico économiques de territoire	p. 19
5.- Conclusion et propositions	p. 41
Bibliographie sélective	p. 45

1.- Introduction

Plusieurs aspects structurants de l'organisation territoriale ont été déterminés par la Constitution qui a établi les divisions territoriales du pays. Ce faisant, Elle a lié de manière indissociable le cadre territorial d'institutions nationales et celui des Collectivités Territoriales en les définissant tous deux à partir de ces divisions territoriales.

Le cadre d'organisation et de fonctionnement du système politico-administratif est donc largement déterminé par l'organisation territoriale. De ce fait, celle-ci constitue un des éléments à prendre en compte pour l'attribution de compétences aux Collectivités Territoriales et la gestion de leurs rapports avec l'État.

Il revient à la loi de déterminer le nombre et les limites des divisions territoriales. Leurs caractéristiques doivent être adaptées aux vocations et compétences qu'on espère prises en charge par les Collectivités Territoriales, mais également à l'organisation de la desserte des services publics et à la représentativité politique de plusieurs autres institutions.

L'objet de ce chapitre est de dégager les principaux traits de cette organisation territoriale ainsi que ses implications sur la mise en œuvre de la décentralisation, qui doivent être considérées parallèlement à l'organisation territoriale des autres institutions de l'État. À cette fin, seront présentées :

- ❖ Un historique du découpage territorial en Haïti;
- ❖ Les caractéristiques géographiques du découpage territorial;
- ❖ La nouvelle architecture territoriale politico-administrative;
- ❖ Un aménagement du territoire en articulation avec le projet de décentralisation.

L'examen de ces territoires se fera sur la base de critères permettant d'évaluer leur pertinence politique, administrative et fonctionnelle. Il s'agit d'évaluer le rôle constitutionnel ainsi que l'intérêt géographique, historique, économique et socio-culturel du découpage actuel. Il s'agit également d'assurer aux Collectivités Territoriales des superficies et des bassins de population adaptés à la fois à leur rôle dans l'organisation politico-administrative de l'État et à leur capacité d'auto-développement.

Notons dès maintenant que les caractéristiques actuelles du découpage ne peuvent en aucune façon servir de tremplin à la mise en place de Communes et Sections Communales efficaces et fonctionnelles, répondant à leur vocation. Elles correspondent à un ordre passé visant plutôt le contrôle policier de la population, la taxation multiple de la production agricole et l'octroi de privilèges à l'urbain, au détriment du rural.

Aussi, dans le cadre des dispositions constitutionnelles prévues à cette fin, des ajustements seront finalement proposés à l'organisation territoriale actuelle afin d'augmenter l'efficacité et la synergie des acteurs institutionnels, de favoriser une meilleure desserte en services publics ou d'assurer une meilleure représentation de la

population dans l'élection ou la nomination de membres de nombreuses institutions nationales et locales, organisées sur la base des divisions territoriales ainsi qu'un cadre d'aménagement du territoire propice pour le projet de décentralisation.

2.- LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL EN HAÏTI

2.1.- Historique

Dans le contexte haïtien, la pratique du découpage territorial est d'origine très ancienne et remonte à la période Indienne, période au cours de laquelle l'île fut partagée en caciquats ou royaumes pour finalement aboutir, entre autre, au découpage actuel c'est à dire une division du territoire national en Département, Arrondissement, Commune, Quartiers et Sections Rurales, (loi de septembre 1976) et Régions (loi de septembre 1982). Par conséquent, l'on distingue deux (2) grandes phases : la première qui va de 1492 jusqu'à gouvernement Jean Pierre BOYER; la seconde de 1822 à 1982.

Au niveau de **la première phase** qui elle-même est divisée en quatre (4) périodes, l'on retrouve les découpages suivants :

- ☞ **Période Indienne** : 5 Royaumes ou Caciquats et une Principauté indépendante. Les limites s'inspiraient du système hydrographique;
- ☞ **Période Espagnole** : L'Audience Royale, division édictée par les besoins du pouvoir judiciaire;
- ☞ **Période Française** : Le 1/3 Occidental de l'île dénommée Colonie Française divisé en trois (3) parties : Nord, Ouest et Sud. Chacune de ces parties étaient divisée en quartiers (13) qui comprenaient à leur tour des Paroisses, elles mêmes subdivisées en Cantons.
- ☞ **Période Haïtienne** : Cette période fut marquée par trois (3) types découpage :
 - ↷ De 1805 à la mort de Dessalines, un partage du territoire en six (6) divisions militaires et chacune d'elles en deux (2) arrondissements;
 - ↷ De la mort de Dessalines jusqu'à 1816, le pays fut scindé en deux (2) grandes parties : le Nord et l'Ouest. Et même en trois (3) avec le Sud (1810), mais pour une courte durée;
 - ↷ En 1820 avec la mort de Christophe c'est la période de l'unification et l'on adopte l'on adopte un découpage en six (6) départements dont quatre (4) pour Haïti (Nord - Sud - Ouest - Artibonite) et deux (2) du coté Dominicain (l'Ozama et le Cibao.)

Dans **la seconde phase (1822 à 1982)**, l'on a pu constater que les divisions en Départements, Arrondissements et Communes adoptées par la Constitution de 1816, ont demeuré jusqu'à nos jours. Bien entendu, elles ont varié en nombre, d'un gouvernement à l'autre ou d'une période à l'autre, comme l'attestent les faits suivants :

- ☞ Loi du 11 juillet 1843; six (6) Départements subdivisés en dix-sept (17) arrondissements et 82 communes subdivisées en un certain nombre de sections agricoles;
- ☞ 1844; modification des limites des départements du Nord, de l'Artibonite, de l'Ouest, suite à la scission du territoire;
- ☞ un nouveau département est créé; le Nord d'Ouest.

A partir de 1874, le pays se trouve divisé en cinq (5) Départements, le Nord, le Sud, l'Artibonite, l'Ouest et le Nord-Ouest. Ceci dura 41 ans.

☞ **Loi de septembre 1976** : le pays est divisé en neuf (9) Départements, 35 Arrondissements, 126 Communes, 46 quartiers et 555 Sections Rurales;

☞ **Octobre 1978**, nouvelle modification : 9 Départements; 41 Arrondissements, 131 Communes et 562 Sections Rurales;

☞ **Loi septembre 1982** sur la Régionalisation et l'Aménagement du Territoire; Création de quatre (4) grandes Régions de Planifications ;

↷ **Région Nord** composée des départements du Nord et du Nord'Est;

↷ **Région Sud** comprenant les départements du Sud et de la Grand'Anse;

↷ **Région Transversale** regroupant les départements de l'Artibonite, du Centre et du Nord'Ouest

↷ **Région Ouest** constituée des départements de l'Ouest et du Sud'Est.

☞ **Constitution de 1987** : maintient des divisions et subdivisions; Départements, Communes, et Quartiers, sauf la Section baptisée de Section Communale(cf : art. 9). Création de trois niveaux de Collectivités Territoriales pour les besoins de la Décentralisation; à savoir le Département, la Commune et la Section Communale (cf : art. 61). Tandis que l'Arrondissement reste et demeure une circonscription territoriale administrative (cf : art. 75).

N.B. : Avec la Constitution de 1987, introduisant le concept de Section Communale à la place de Section rurale, une question fondamentale se pose et

jusqu'ici non répondue : La Section Communale se circonscrit-elle aux limites des anciennes sections rurales au nombre de cinq cents soixante quatre (564) ou doit-elle s'élargir à l'espace urbain des Communes constituée de parties ou sections appelées « agglomérations »

La question reste posée

Tableau #1 Aperçu du Découpage Territorial Administratif d’Haiti

Périodes	Divisions Territoriales	
	Dénomination	Nombre
Avant 1492	Ayiti / Quisqueya / Bohio	5
	Caciquat / Royaume Principauté	1
1492 – 1625	Hispaniola Découpage Judiciaire	Tout le Territoire
1625 – 1697	1/3 de l’île aux Français (partie Ouest) :	Nord – Sud – Ouest
	➤ Quartiers ➤ Paroisses	13 52
1805	☞ Empire d’Haiti	6
	☞ Divisions Militaires ☞ Arrondissements	12
1806 – 1816	☞ Royaume du Nord	3 grandes subdivisions
	☞ République de l’Ouest	8 Arrondissements
1821	République	4 (Nord, Sud, Ouest, Artibonite)
	Départements	
	Arrondissements	
	Communes	
1843	Quartiers	20
	République	6
	Départements	17
	Arrondissements	82
1849	Communes	29
	Quartiers	6
	Empire	27
	Provinces	82
1874	Arrondissements	29
	Communes	7
	Quartiers	17
	République	82
1950	Communes	29
	Quartiers	7
	Sections Communales	17
	Nouvelles divisions géographiques	82
	Départements	5
	Arrondissements	27
Communes	113	
Quartiers	31	
Sections Communales	555	

Aperçu du Découpage Territorial Administratif d'Haiti (suite)

Périodes	Divisions Territoriales	
	Dénomination	Nombre
1971	République	
	Départements	9
	Arrondissements	27
	Communes	117
	Quartiers	39
	Sections Communales	556
1976	République	
	Départements	9
	Arrondissements	35
	Communes	125
	Quartiers	60
	Sections Rurales	562
1978	République	
	Départements	9
	Arrondissements	41
	Communes	130
	Quartiers	60
	Sections Rurales	562
1982	République	
	Quatre (4) Régions de Planification	
	Nord	
	Transversales	
	Ouest	
	Sud	
1987	République	
	A.- Collectivités Territoriales	
	☞ Départements	9
	☞ Communes	133
	☞ Sections Communales	565
	B.- Divisions Territoriales	
	☞ Départements	9
	☞ Arrondissements	41
	☞ Communes	133
	☞ Quartiers	57
☞ Sections Communales Rurales	564	

2-2.- LE DECOUPAGE TERRITORIAL ET SES CARACTERISTIQUES

2- 2.1.- Le découpage territorial

La République d'Haiti, selon la loi du 10 septembre 1976 comprend : 9 départements, 35 arrondissements, 126 Communes, 46 quartiers et 555 Sections Rurales. Ce découpage modifié par celle du 9 octobre 1978, en vue « d'assurer la promotion de certaines agglomérations jugées développées » divise le territoire en 9 Départements, 41 Arrondissements, 131 Communes, 60 Quartiers et 562 Sections Communales. Ceci se traduit dans les faits par une augmentation du nombre des Arrondissements (soit 6), des Communes (soit 5), des quartiers (soit 14) et des Sections Communales (soit 7) et une modification de certaines limites notamment départementales.

En réalité, toutes ces divisions et subdivisions qui forment le territoire national ne sont que des circonscriptions à la fois géographique ou territoriale et administrative. Ces circonscriptions ont pour objet l'Aménagement politico-administratif de la République, bien que les lois de 1976 et 1978 n'excluent pas la possibilité à celle-ci de répondre à d'autres impératifs économique, financier, agricole et de la planification. Et c'est ce que nous allons tenter de démontrer tout au cours de notre analyse. Ceci nous amène à l'examen des caractéristiques géographique et administratif de ces divisions territoriales et à leurs problèmes en vue d'un meilleure compréhension de l'organisation territoriale haïtienne.

2-2.2- Les Caractéristiques Géographiques des Divisions Territoriales

Du point de vue géographique, le département est considéré comme la plus Grande division territoriale regroupant les Arrondissements et les Communes. L'Arrondissement qui de tout évidence, est une des divisions du département, englobe un certain nombre de Communes. Tandis que la Commune composée de la ville, de quartiers et sections rurales sont des subdivisions territoriales de base. Il est à noter, que la section rurale est devenue une entité territoriale à partir du code rural F. DUVALIER. Elle se divise en Habitation qui elle-même se subdivise en lakou et ou localité. La prise en considération de la Section Communale en tant qu'entité a été amorcée avec la Constitution de 1950. Pour ce, avant d'examiner les problèmes relatifs à ce découpage, une présentation des caractéristiques de ces différents territoires s'impose :

Les Départements

Les départements ont des superficies qui varient de 1630 à 4991 Km². Leur image historique est plus liée à l'importance passée de leur chef-lieu qu'à l'organisation de leur territoire... De fait, les chefs-lieux départementaux correspondent à des anciennes villes portuaires qui n'assurent encore l'intégration économique et sociale que d'une partie de leur territoire; soit des principales plaines ou vallée productives du

pays qui leur sont limitrophes. Hinche, l'exception, structure le Haut Plateau Central tout en ayant également des échanges avec la République Dominicaine. Ceci reflète bien le manque d'unicité des départements.

Outre cette absence d'unicité, les territoires des départements sont constitués de sous-ensembles géographiques distincts. En effet, l'on retrouve de nombreux sous-ensembles qui d'un côté ne couvrent qu'une partie du territoire articulé autour des zones productives, et de l'autre zone excentriques et marginalisées ayant leurs propres potentiels et contraintes de développement. Ces sous-ensembles constituent, pourtant, autant de zones homogènes de développement, ayant relativement peu de rapport avec leurs chefs-lieux de département. Les cas suivants peuvent être cités : la cote Sud et la zone d'Aquin du département du Sud, les zones de Belle Anse et Baint du Sud'Est, La Gonave dans l'Ouest, le triangle Saint-Michel de l'Attalaye – Pignon – Saint Raphael, au point de jonction de trois départements. Ceci s'explique en partie par la faiblesse des liens routiers inter et intra départementaux, qui illustrent une plus ou moins grande intégration économique de tous ces sous-ensembles géographiques à l'espace national, et non à l'espace départemental.

Les Arrondissements

Les arrondissements ont des superficies qui varient de 45,7 Km² à 1942 Km². Leur image historique correspond souvent à la réalité actuelle même si les plus anciens d'entre eux ont été subdivisés. De fait, de façon générale, l'image des Arrondissements correspond aux sous-ensembles géographiques décrits ci-haut. Ainsi leurs territoires correspondent souvent à des bassins ou des sous-bassins versants et présentant une certaine unité géographique. Ils peuvent servir de cadre d'intégration d'économie urbaines et rurales.

Les Communes

Les Communes ont une superficie qui varie de 8,9 à 644,85 Km². Elles sont caractérisées, pour les plus anciennes, par l'image historique de leur chef-lieu. D'une manière générale, ce sont donc des fractions de bassins versants, qui ne présente aucune unité géographique. Leur économie est peu intégrée : services et commerces dans les agglomérations et production agricole en milieu rural. Leur rôle comme cadre d'échanges socio-culturels est très réduit. Au contraire, c'est à cet échelon territorial que la traditionnelle opposition ville – campagne prenait toutes ses dimensions.

Traditionnellement, les chefs-lieux de Commune servaient de lieu d'implantation des services publics, du commerce d'exportation et de la distribution des produits de consommation importés. Ils étaient le passage obligé des échanges inégaux entre le milieu rural et l'urbain et, longtemps, entre les milieux ruraux de Communes différentes. La présence de l'administration publique, l'accès aux services de base et le droit à la citoyenneté, notamment, étaient limités aux chefs-lieux de Commune. Plusieurs de ces clivages socio-culturels existent toujours, et bien des Communes récemment définies ont leur origine dans la levée de certaines de ces contraintes, consenti pour des raisons politiques suite à l'accroissement de l'urbanisation, bien des agglomérations

débordent maintenant largement les limites des chefs-lieux de Communes. Elles s'étendent sur le territoire des Sections Communales ou parfois des Communes avoisinantes, sans qu'aucune disposition n'ait été prise concernant leur statut ni leur gestion.

Ainsi, les Chefs-lieux des Communes sont aujourd'hui des espaces urbains incluant dans de plus grandes agglomérations ou des bourgs en stagnation.

Les Quartiers

Les quartiers dont le statut demeure flou, ont un territoire mal défini. Historiquement, ce sont de petites agglomérations rurales où l'Etat assurait exceptionnellement un début de mise en place de services publics fournis seulement dans les chefs-lieux de Commune. Cette situation d'exception explique leur nombre limité.

Les Sections Rurales

Les Sections Rurales ont des superficies qui varient de 3,5 à 287Km². Sauf dans les zones d'extension des agglomérations, les Sections Rurales couvrent des territoires historiques de vie. Jusqu'à présent, elles demeurent encore le cadre de l'économie et des activités quotidiennes, économie strictement liée à la petite production agricole artisanale. C'est à cet échelon territorial que la population rurale s'est auto-organisée à défaut de toute présence de l'Etat autre que militarisée. Aujourd'hui encore, elles demeurent largement dépourvues de services publics qui, lorsqu'ils existent, se limitent à l'éducation de base et aux soins primaires de santé.

Tableau 2					
<i>Divisions Territoriales du Pays</i>					
Départements	Arrondis.	Communes	Quartiers	Sections Communales	Habitations
Ouest 4.772,6 Km2	5	18	18	112	1.808
Nord 2.082,63	7	19	10	82	1.069
Artibonite 4.928,6	5	15	6	63	1.247
Grande Anse 3.273,05	5	18	9	79	1.040
Centre 3.634,29	4	12	4	35	606
Sud 2.762,53	5	18	7	69	1.014
Su'Est 2.000,76	3	10	5	49	737
Nord'Est 1.784,78	4	13	7	36	551
Nord'Ouest 2.131,61	3	10	3	39	494
Total 27.370,85	41	133	57	564	8.566

Sources : DOE – CEP –01/2000

3.- LE CADRE CONSTITUTIONNEL

Selon la Constitution, le territoire de la République est divisé et subdivisé en Départements, Arrondissements, Communes, Quartiers et Sections Communales.

D'autres dispositions constitutionnelles précisent, sur la base de ces divisions territoriales, certains aspects de l'organisation territoriale liés aux trois Pouvoirs, à une Institution Indépendante, le Conseil Électoral Permanent (CEP), et aux Collectivités Territoriales.

Au sens strict, ces dispositions concernent :

3.1.- Les trois (3) grands pouvoirs traditionnels de l'Etat

pour le Pouvoir Exécutif

- la nomination de représentants du Pouvoir Exécutif chargés de la coordination et du contrôle des services publics au niveau des Départements et des Arrondissements (Art. 85), faisant de ces deux

divisions territoriales l'ossature première de la coordination politico-administrative des services publics déconcentrés.

- la définition de l'Arrondissement comme division administrative pouvant regrouper plusieurs communes (Art. 75).
- la définition de la Section Communale comme plus petite entité territoriale administrative (Art. 62).

- **pour le Pouvoir Législatif**

- l'établissement du Département comme circonscription d'élection de trois Sénateurs (Art. 94.1 et 94.2).
- l'établissement de la Commune comme circonscription d'élection d'un Député avec la possibilité d'augmenter par la loi ce nombre jusqu'à trois pour les grandes agglomérations et la fixation d'un nombre minimum de Députés (70) en attendant l'application de ces dispositions (Art.90).

- **Pour le Pouvoir Judiciaire**

- l'octroi aux Assemblées Départementales de la responsabilité de présenter les listes à partir desquelles doivent être nommés les juges de la Cour d'Appel et des Tribunaux de Première Instance et aux Assemblées Communales de cette même responsabilité en vue de la nomination des Juges de Paix, (Art. 175). Ces dispositions font du Département et de la Commune en tant que Collectivités Territoriales des circonscriptions de base pour la nomination d'autorités judiciaires et établissent implicitement le Département et la Commune comme deux paliers de l'organisation des tribunaux.

3.2.- L' Institution indépendante

- **Pour le Conseil Électoral Permanent (CEP)**

- l'octroi aux Assemblées Départementales de la responsabilité des propositions en vue de la nomination des membres du CEP, faisant du Département en tant que Collectivité Territoriale la circonscription de base pour la nomination de ces derniers (Art. 192).

3.3.- Les Institutions décentralisées

- **Pour les Collectivités Territoriales**

- la définition de trois catégories de Collectivités Territoriales : la Section Communale, la Commune et le Département (Art. 61).

- l'établissement de la Section Communale comme circonscription de représentation ou d'élection à l'Assemblée Municipale (Art. 67) et comme circonscription d'élection au suffrage direct du Conseil et de l'Assemblée de Section Communale (Art. 63 et 58).
- l'établissement de la Commune comme circonscription de représentation à l'Assemblée Départementale (Art. 80) et d'élection au suffrage direct du Conseil Municipal (Art. 66).
- la désignation par chaque Assemblée Départementale d'un membre du Conseil Interdépartemental (CID), faisant du Département, en tant que Collectivité Territoriale, la circonscription de représentation à ce Conseil (Art. 87).

3.4.- Les structures déconcentrées

La Constitution a donc utilisé quatre (4) des cinq divisions territoriales pour définir certains éléments du cadre territorial de l'organisation ou de la composition d'Institutions nationales et locales. De fait, le Quartier comme division territoriale ne joue aucun rôle constitutionnel dans l'organisation politico-administrative du pays. Ainsi :

Le Département (division territoriale) est à la fois :

- Palier supérieur de la représentation territoriale du Pouvoir Exécutif et donc cadre de la coordination politico-administrative
- Circonscription électorale du Sénat
- Collectivité Territoriale et, en tant que telle :
 - circonscription de représentation au CID
 - circonscription de base pour la nomination d'autorités judiciaires
 - circonscription de base pour la nomination des membres du CEP

L'Arrondissement (division territoriale) est à la fois :

- Palier inférieur de la représentation territoriale du Pouvoir Exécutif et donc cadre de la coordination politico-administrative
- Division administrative

La Commune (division territoriale) est à la fois :

- Circonscription électorale de la Chambre des Députés
- Collectivité Territoriale et, en tant que telle :
 - circonscription électorale du Conseil Municipal
 - circonscription de base pour la nomination d'autorités judiciaires
 - circonscription de représentation à l'Assemblée Départementale

La Section Communale (division territoriale) est à la fois :

- Division administrative
- Collectivité Territoriale et, en tant que telle :
 - circonscription électorale du Conseil et de l'Assemblée de Section Communale
 - circonscription de représentation ou d'élection à l'Assemblée Municipale.

En résumé, en ce qui concerne l'organisation territoriale du pays, la Constitution a ainsi explicitement établi:

- Deux paliers de représentation territoriale du Pouvoir Exécutif et de coordination politico-administrative: le Département et l'Arrondissement
- Deux niveaux de divisions administratives : l'Arrondissement et la Section Communale
- Deux paliers d'organisation des tribunaux : le Département et la Commune
- Les circonscriptions électorales du Sénat : les Départements; et de la Chambre des Députés : les Communes
- Trois catégories de Collectivités Territoriales : le Département, la Commune et la Section Communale qui constituent aussi:
 - des circonscriptions de base pour la nomination d'autorités judiciaires : le Département et la Commune
 - des circonscriptions de base pour la nomination des membres du CEP: le Département
 - des circonscriptions électorales au suffrage direct du Conseil et de l'Assemblée de Section Communale et du Conseil Municipal

- des circonscriptions de représentation à l'Assemblée de la Collectivité de niveau territorial supérieur : la Section et la Commune; et au CID : le Département

Le tableau suivant présente ces informations et permet de constater :

- L'utilisation quasi-exclusive des divisions territoriales pour la définition du cadre territorial de l'organisation politico-administrative du pays.
- L'emboîtement des divisions territoriales mais également l'emboîtement de la composition des Assemblées des Collectivités Territoriales.
- Les correspondances directes établies par la Constitution entre le cadre territorial des Collectivités Territoriales et celui de plusieurs autres institutions nationales impliquant que :
 - Tout changement dans le nombre et les limites des Départements entraînerait simultanément des changements à la fois au niveau des Collectivités Territoriales Départementales, du CID, de l'organisation de la représentation territoriale de l'Exécutif, du Sénat, des Cours d'Appels et des Tribunaux de Première Instance et dans les modalités de nomination des neuf (9) membres du CEP.
 - Tout changement dans le nombre et les limites des Arrondissements entraînerait simultanément des changements dans l'organisation de la représentation territoriale de l'Exécutif et dans les divisions administratives.

L'organisation territoriale selon la Constitution

Divisions Territoriales	Exécutif	Législatif	Judiciaire	Institutions Indépendantes	Collectivités Territoriales
Territoire National	Conseil des Ministres Gouvernement	Assemblée Nationale	Cour de Cassation	CEP – OPC – CSCCA – Commission de Conciliation	Conseil Interdépartemental
Départements	Délégations Divisions Administratives	Circonscriptions Électorales du Sénat	Palier de nomination des Juges et d'organisation des Tribunaux d'Appel et de Première Instance	Circonscriptions de base pour la nomination des membres du CEP	<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités Territoriales • Circonscriptions de nomination des membres du CID
Arrondissements	Vice-Délégations Divisions Administratives				
Communes	Divisions Administratives	Circonscriptions Électorales de la Chambre des Députés	Palier de nomination des Juges et d'organisation des Tribunaux de Paix		<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités Territoriales • Circonscriptions Électorales des Conseils Municipaux • Circonscriptions de nomination des membres de l'Assemblée Départementale
Quartiers	Divisions Administratives				
Sections Communales	Divisions Administratives				<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités Territoriales • Circonscriptions Électorales des CASEC • Circonscriptions de représentation d'une partie des membres de l'Assemblée Municipale

- Tout changement dans le nombre et les limites des Communes entraînerait aussi simultanément des changements à la fois au niveau de ces Collectivités Territoriales, des Assemblées Départementales, de la Chambre des Députés et des Tribunaux de Paix.
- Tout changement dans le nombre et les limites des Sections Communales entraînerait des changements au niveau de ces Collectivités Territoriales, des Assemblées Municipales et des divisions administratives.
- Les diverses utilisations du Département dans l'organisation et la coordination de plusieurs institutions et son rôle pivot dans l'articulation politique du pouvoir national et du pouvoir local.
- Le rôle potentiel de l'Arrondissement comme cadre d'interaction sur le terrain de représentants de l'Exécutif, de responsables des services déconcentrés de l'Administration Publique et d'élus de deux catégories de Collectivités Territoriales (Communes et Sections Communales).
- L'aspect complémentaire de l'Arrondissement et de la Commune : l'Arrondissement étant un territoire de représentation de l'Exécutif et une division administrative alors que la Commune est une Collectivité Territoriale, une circonscription électorale de Députés et un palier de nomination des Juges et d'organisation des Tribunaux de Paix.
- Le faible rôle politique de la Section Communale.
- L'omission du Quartier dans l'organisation territoriale du système politico-administratif.

4.- LES DISPOSITIONS LEGALES EN VIGUEUR

La Constitution de 1987 laisse à la loi le soin d'établir le nombre et les limites des divisions et subdivisions territoriales. Aujourd'hui, selon la législation en vigueur, le territoire du pays comprend : 9 Départements, 41 Arrondissements, 133 Communes, 57 Quartiers et 565 Sections Communales.

La législation existante établit aussi :

- l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'Administration Publique généralement sur la base de Départements (9 ou 10) et de Districts (entre une dizaine et une soixantaine) déterminés par les ministères concernés ;
- les circonscriptions électorales de la Chambre des Députés (83),
- les juridictions d'Appel (5), de Première Instance (15) et de Paix (),
- 133 chefs-lieux de Commune

L'analyse des lois en vigueur permet, en outre, de remarquer:

- le nombre élevé de divisions territoriales ainsi établies (938)
- la multiplicité des découpages utilisés par l'Administration Publique
- le nombre relativement important de Communes ne comportant qu'une ou deux Sections communales (31)
- l'existence de divisions territoriales qui ne couvrent pas l'ensemble du territoire national, d'où la nécessité de juxtaposer les territoires des Sections Communales, des Quartiers et des Chefs-lieux de Commune pour obtenir une couverture complète du territoire national à cet échelon territorial

Selon la Constitution, les circonscriptions de représentation de l'Exécutif, les divisions administratives, les circonscriptions électorales du Parlement, les paliers d'organisation des Tribunaux et les Collectivités Territoriales sont déterminés sur la base des divisions territoriales. Ainsi, à partir du nombre et des limites des divisions territoriales fixés par la loi, sont donc établis d'office :

- 50 circonscriptions de représentation de l'Exécutif et de coordination des services publics (9 Délégations et 41 Vice-Délégations)
- 606 circonscriptions administratives (41 Arrondissements et 565 Sections Communales)
- 9 circonscriptions électorales du Sénat et au moins 133 et peut-être jusqu'à 200 circonscriptions électorales de la Chambre des Députés
- 9 juridictions d'Appel, au moins 9 juridictions de Première Instance et au moins 133 juridictions de Paix
- 707 Collectivités Territoriales (9 Départements, 133 Communes et 565 Sections Communales)

De nombreux écarts existent donc entre la Constitution et la législation en vigueur sur l'organisation territoriale et, en particulier, les dispositions légales concernant :

- la définition, pour l'Administration Publique, de découpages non conformes aux divisions administratives, ni aux circonscriptions de représentation et de coordination de l'Exécutif ;
- la détermination, depuis 15 ans, des circonscriptions électorales de la Chambre des Députés, sur la base d'une disposition transitoire de la Constitution, en attendant l'application des dispositions définitives ;
- l'inadéquation entre le nombre de juridictions d'Appel et les prescrits de la Constitution ;
- l'existence de divisions territoriales non prévues dans la Constitution (les Chefs-lieux de Commune) et donc sans statut ni rôle dans l'organisation politico-administrative;
- la délimitation de Sections Communales, plus petites divisions administratives et plus petites Collectivités Territoriales, qui ne couvrent pas l'ensemble du territoire national, ce qui empêche l'emboîtement territorial des divisions administratives et des Collectivités Territoriales.

Les écarts existant entre les dispositions constitutionnelles et la législation en vigueur constituent aussi une entrave à la mise en place et au fonctionnement des institutions prévues par la Constitution, avec pour conséquence :

- l'inefficacité de la coordination des services publics par les Délégués et surtout par les Vice-Délégués, les découpages administratifs ne tenant compte que rarement des Arrondissements et, pas toujours, des Départements ;
- l'organisation de la représentation de la population à la Chambre des Députés sur des bases différentes de celles prévues par les dispositions définitives de la Constitution ;
- l'impossibilité de procéder à la nomination des juges des Tribunaux d'Appel selon les modalités prévues par la Constitution.
- l'absence de structures politico-administratives locales, équivalentes au CASEC et à l'ASEC sur une partie du territoire national (les chefs-lieux de Commune sans statut et les Quartiers sans rôle dans l'organisation politico-administrative) ;
- la nécessité de l'adoption de dispositions particulières pour permettre la représentation des chefs-lieux de Commune et des Quartiers à l'Assemblée Municipale (Délégués de ville) et l'existence, de ce fait, de deux catégories de représentants, élus sur des bases différentes (au suffrage direct ou par les ASEC) au sein de cette Assemblée.

5.- LES CARACTÉRISTIQUES DES TERRITOIRES DÉLIMITÉS PAR LE DÉCOUPAGE ACTUEL

L'adéquation entre le rôle des institutions prévues par la Constitution et leur cadre territorial et, en particulier, l'exercice effectif de leurs fonctions de représentation politique, de coordination et de gestion administrative, de desserte de la population en services et de planification, sont aussi conditionnés par les caractéristiques des territoires délimités par le découpage établi par la loi.

La structuration de l'espace haïtien fut d'abord orientée par le mode d'organisation de l'administration coloniale. Le pays était alors subdivisé en plantations localisées au pourtour de nombreux ports de mer interreliés, assurant le commerce avec la métropole et comblant l'absence d'infrastructures routières.

Cette organisation territoriale s'est maintenue après l'indépendance. Toutefois, le commerce extérieur s'est alors concentré sur une douzaine de villes portuaires, en raison de l'introduction de contrôles douaniers rendus nécessaires par l'accession à l'indépendance du pays.

Dans les faits, Haïti fut au XIX^{ème} siècle une fédération de provinces avant de devenir graduellement au XX^{ème} siècle un État unitaire fortement centralisé, où Port-au-Prince domine et concentre l'ensemble des activités. Cette fédération s'appuyait sur un pouvoir oligarchique urbain ne contrôlant que son hinterland proche.

Ce pouvoir oligarchique était encore essentiellement commercial. Des villes portuaires, il contrôlait l'écoulement de la production agricole qu'il orientait à partir d'un réseau militaire articulé sur le fractionnement de l'espace rural. La mise en place de ces réseaux a nécessité l'introduction de relais commerciaux intérieurs, qui se transformeront graduellement en agglomérations.

L'évolution du découpage a été initiée sur cette base et guidée par des considérations surtout politiciennes. Il s'agissait de favoriser certaines agglomérations secondaires dans l'implantation des services publics non-dispensés à l'extérieur des chefs-lieux. Ainsi, depuis l'Indépendance, les Départements ont vu leur nombre passer de 4 à 9, les Arrondissements de 13 à 41 et les Communes de 59 à 133. Quant aux Sections rurales, maintenant Sections Communales, on en dénombrait 503 en 1888 contre 565 aujourd'hui.

L'examen des territoires délimités par le découpage actuel du point de vue de leur étendue, de leur poids démographique ainsi que de leur pertinence historique, géographique, économique et socio-culturelle, permet de constater que :

Les limites de toutes les divisions territoriales, bien que le plus souvent connues sur le terrain, sont très mal définies d'un point de vue légal et n'ont que rarement fait l'objet d'opérations de bornage. Cette situation est la source de nombreux conflits entre responsables d'entités territoriales limitrophes, de problèmes fonciers, de difficultés de gestion des questions territoriales au niveau central et d'imprécision concernant la superficie et la population des divisions territoriales.

Les 9 Départements ont des superficies qui varient de 1632 km² pour le Nord-Est à plus de 5000 km² pour l'Ouest et des populations comprises entre 262,000 habitants pour le Nord-Est et près de 3,000.000 d'habitants pour l'Ouest. L'Artibonite est le deuxième Département le plus peuplé et le plus grand avec 1,091,000 habitants et 4.782 km². Entre ces deux extrêmes, la population des six (6) autres Départements varie de 459.000 à 811.000 habitants et leur superficie va de 2.044 à 3.472 km². Le tableau suivant présente ces chiffres.

Population et Superficie des Départements

Départements	Population (En Millier)	Superficie (Km ²)
Nord-Ouest	459	2.099
Nord	811	2.109
Nord-Est	262	1.632
Artibonite	1.091	4.872
Centre	525	3.472
Ouest	2.811	5.002
Grande-Anse	679	3.139
Sud	688	2.655
Sud-Est	476	2.044

Sources : IHSI; Estimation de population pour 1999 et données de superficie à partir de la cartographie automatisée.

L'absence d'unité constitue une caractéristique générale des Départements. Leur image historique est plus liée à l'importance passée de leur chef-lieu qu'à leur territoire ou à la réalité actuelle. De fait, les chefs-lieux départementaux correspondent à des anciennes villes portuaires qui n'assuraient et n'assurent encore l'intégration économique et sociale que d'une partie du territoire; soit des principales plaines ou vallées productives du pays qui leur sont limitrophes. Hinche, l'exception, structure le Haut Plateau Central et des échanges avec la République Dominicaine.

D'autres villes portuaires ou d'autres pôles de développement ont existé en parallèle et maintiennent toujours leur rôle structurant sur une partie du territoire. Les Haut et Bas Artibonite, les Haut et Bas Plateau Central, les zones verte et

aride du Nord-Ouest, la place particulière des Nippes dans la Grande-Anse, pour ne citer que ces exemples, reflètent l'absence d'unicité des départements.

Les territoires départementaux sont donc généralement constitués de sous-ensembles géographiques distincts. Et ceux-ci ne se limitent pas à ceux décrits ci-haut. Dans les faits, ces premiers sous-ensembles ne couvrent qu'une partie du territoire, la plus productive. Les autres zones, excentriques et marginalisées par rapport aux premières, constituent d'autres sous-ensembles distincts, ayant également leurs propres potentiels et contraintes de développement. La cote sud et la zone d'Aquin du Département du Sud, les zones de Belle-Anse et Bagnet du Sud-Est, la Gonave dans l'Ouest, le triangle Saint-Michel de l'Attalaye – Pignon – Saint-Raphaël au point de jonction de trois départements, pour ne nommer que ces exemples, constituent autant de zones homogènes de développement, ayant relativement peu de rapports avec les chefs-lieux départementaux.

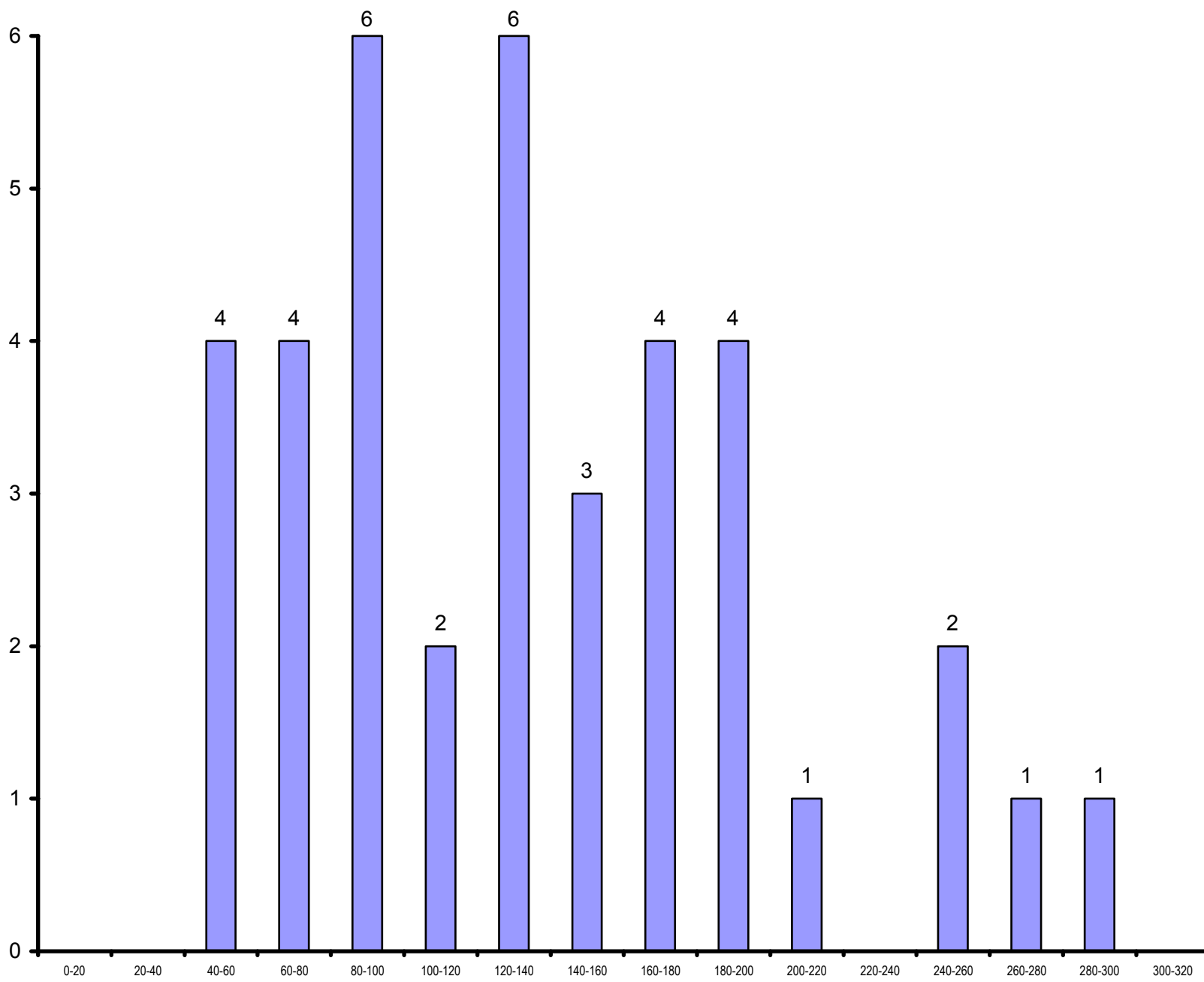
L'économie des départements est donc peu intégrée et leur rôle comme cadre d'échanges socio-culturels est très limité. Il est intéressant de noter ici la faiblesse des liens routiers inter et intradépartementaux, qui illustrent une plus ou moins grande intégration économique de tous ces sous-ensembles géographiques à l'espace national, et non à l'espace départemental.

Enfin, la forte variabilité des chiffres de population des Départements octroie à leur population respective, dans les faits, un poids politique différent dans la composition du Sénat, du CEP et du CID, dans la mesure où la Constitution a prévu la composition de ces Institutions sans considération de l'importance de population des Départements. Elle assure également aux plus petits d'entre eux, une représentation minimum de Tribunaux d'Appel et de 1^{ère} instance qui pourrait ne pas être égalée ailleurs. De même, elle leur octroie une représentation du Pouvoir Exécutif, une Délégation, équivalente à celle de tous les Départements.

La Constitution a ainsi politiquement avantagé les Départements les moins peuplés, qui dans les faits ont été historiquement marginalisés. Cette situation de discrimination positive ne remet pas en cause et même renforce la vocation essentiellement politique de cette Collectivité Territoriale, qui est d'intégrer les intérêts communaux pour leur prise en compte dans les décisions nationales.

Les 41 Arrondissements ont des superficies qui varient de 172 km² pour le Limbé à 1946 km² pour Croix-des-Bouquets et des populations comprises entre 44.000 habitants pour Fort-Liberté et 1.914.000 pour Port-au-Prince qui compte, au moins 6 fois plus d'habitants que les autres Arrondissements les plus peuplés. Entre ces extrêmes, les graphes suivants illustrent une distribution relativement uniforme des Arrondissements selon des superficies comprises entre 100 et 1.200 km², ainsi qu'une distribution également uniforme de 80% des Arrondissements, par tranche de population comprise entre 44.000 et 200.000 habitants.

Graphique Arrondissement - superficie



Graphique Arrondissements population

L'image historique des Arrondissements correspond souvent à la réalité actuelle même si les plus anciens d'entre eux ont été subdivisés. De fait, de façon générale, l'image des Arrondissements correspond aux sous-ensembles géographiques décrits ci-haut.

Le territoire des Arrondissements correspond souvent à des bassins ou des sous-bassins versants et présente ainsi une certaine unité géographique. Il constitue aussi un cadre d'intégration d'économies urbaines et rurales. Les Arrondissements présentent donc un cadre territorial adéquat pour gérer l'utilisation du sol et planifier l'aménagement du territoire, l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Leur unité géographique, le caractère à la fois urbain et rural de leur économie et, de façon générale, leur bassin de population, font aussi des Arrondissements un espace pertinent pour l'élaboration de stratégies d'emplois et de développement économique interne. Ils sont d'ailleurs déjà le cadre des échanges économiques et socio-culturels internes : chaque Arrondissement participant directement et à sa façon à l'économie nationale. De plus, ils ont des potentiels et contraintes de développement souvent distincts.

En outre, les effectifs de leur population et leur unité géographique semblent correspondre globalement aux critères requis pour l'implantation et la gestion des réseaux pyramidaux de services publics, santé et éducation notamment.

Les Arrondissements sont aussi le cadre d'intégration territoriale des principaux partenaires du développement. De fait, c'est à cet échelon territorial que l'on peut regrouper dans l'organisation et la gestion du développement et de l'aménagement du territoire, le plus bas niveau de représentation territoriale de l'Exécutif la (Vice-Délégation), le plus bas niveau de gestion des services publics, les Collectivités Territoriales élues au suffrage direct (Commune et Section Communale) et les représentants locaux de la société civile à ce niveau.

Les 133 Communes ont des superficies qui varient de 9 km² pour Arniquet à 646 km² pour Croix des Bouquets et des populations comprises entre près de 5000 habitants pour Caracol et plus de 1.000.000 d'habitants pour Port-au-Prince, qui est 3 fois plus peuplé que Carrefour et Delmas, elles-mêmes 2 fois plus peuplées que les 15 autres Communes d'importance. Les graphes suivants illustrent une distribution uniforme de 60% des Communes par tranche de superficie comprise entre 40 et 220 km², ainsi qu'une concentration de 60% des Communes dans des tranches de population comprises entre 10.000 et 45.000 habitants.

Grphe distribution commune superficie

Distribution des communes population

Les Communes sont caractérisées, pour les plus anciennes, par l'image historique de leur chef-lieu qui n'a cependant que rarement correspondu avec la réalité de leur territoire. Suite à de multiples subdivisions, ce territoire ne présente généralement aucune unité géographique et est constitué le plus souvent de fractions de bassins versants.

L'économie des Communes est peu intégrée : services et commerces dans les agglomérations et production agricole en milieu rural. Leur rôle comme cadre d'échanges socio-culturels est très réduit. Au contraire, c'est à cet échelon territorial que la traditionnelle opposition ville-campagne, s'exprimait et s'exprime encore dans toutes ses dimensions.

La forte variabilité de la population des Communes octroiera à leur population respective, dans les faits, un poids politique différent dans la composition de la Chambre des Députés et dans celle de l'Assemblée Départementale, et donc indirectement au CID et dans la nomination des membres du CEP et des Juges des Cours d'Appel et de 1^{ère} Instance. Cependant, les mêmes dispositions constitutionnelles assurent également aux plus petites d'entre-elles, une représentation minimum de Tribunaux de Paix.

Cette forte variabilité de la population des Communes et l'inéquité qu'elle crée au niveau de la représentation politique, jumelée à la forte variabilité de leur superficie, ne permettraient pas à plusieurs d'entre-elles de stimuler l'amélioration du cadre et des conditions de vie de la population, vocation pourtant première des Communes. Par exemple, il est très peu probable que des Communes ayant moins de 100 km² et/ou moins de 20,000 habitants puissent intervenir efficacement sur la stimulation de l'économie locale.

Les grandes disparités existant dans la superficie et la population des Communes compromettent également la possibilité de leur attribuer, à toutes, indistinctement, les mêmes compétences techniques et administratives.

Par ailleurs, le territoire des Communes est subdivisé en chefs-lieux de Commune, Quartiers et Sections Communales. Il est donc constitué de trois catégories de subdivisions dont aucune ne couvre l'ensemble de son territoire.

Les 133 chefs-lieux de Commune ne sont pas, selon la Constitution, des divisions territoriales. Ils sont constitués généralement par les parties les plus anciennes des agglomérations. Leur superficie est réduite (de quelques hectares à quelques km²) et leur population varie de quelques 500 pour les plus petits, à près d'un million d'habitants pour Port-au-Prince.

Dans les faits, plus de 60% des Chefs-Lieux de Commune ont une population inférieure à 5.000 habitants et près de 75% d'entre-eux ont une population inférieure à 10,000 habitants. A l'opposé, seul treize (13) chefs-lieux de Commune ont plus de 20,000 habitants.

Traditionnellement, les chefs-lieux de Commune étaient le lieu d'implantation des services publics, du commerce d'exportation et de la distribution des produits de consommation importés. Ils étaient le passage obligé des échanges inégaux entre le milieu rural et l'urbain et, longtemps, entre les milieux ruraux de Communes différentes. Ceci explique pourquoi le potentiel fiscal du pays est surtout limité à ces agglomérations.

La présence de l'administration publique, l'accès aux services de base et le droit à la citoyenneté, notamment, étaient limités aux chefs-lieux de Commune. Plusieurs de ces clivages socio-culturels existent toujours, et bien des Chefs-lieux Communes récemment définies ont leur origine dans la levée de certaines de ces contraintes, consentie pour des raisons politiques.

Suite à l'accroissement de l'urbanisation, bien des agglomérations débordent maintenant largement des limites des chefs-lieux de Commune. Elles s'étendent sur le territoire des Sections Communales ou parfois des Communes avoisinantes, sans qu'aucune disposition n'ait été prise concernant leur statut ni leur gestion.

Les 57 Quartiers dont le statut demeure flou, ont un territoire mal défini. Selon la Constitution, ils ne sont que des divisions territoriales, avec des populations selon IHSI (1999) variant d'une centaine à moins de 3.000 habitants, à l'exception de Saintard (Archaïe) qui cumule 4.600 habitants.

Historiquement, les Quartiers ont été centrés autour de petites agglomérations rurales où l'État pour diverses raisons, assurait exceptionnellement un début de mise en place de services publics fournis seulement dans les chefs-lieux de Commune (en particulier, justice de paix, état-civil, police...). Cette situation d'exception qui explique leur nombre limité, contrevient cependant aux dispositions constitutionnelles en vigueur qui obligent maintenant l'État à desservir tout le territoire national en services publics. Les Quartiers, tels qu'ils existent actuellement, devraient donc perdre leur raison d'être, d'autant plus que la Constitution ne leur donne aucun rôle dans le système politico-administratif et que leur population est peu importante.

Les 565 Sections Communales ont des superficies qui varient de 4 à 287 km², et des populations comprises entre 1000 et 54.000 habitants, quoique seulement quatre Sections Communales ont plus de 35.000 habitants.

Les graphes suivants illustrent le fractionnement de l'espace politico-administratif haïtien. Dans les faits,

- 15% des Sections Communales ont moins de 20 km²
- 53% des Sections Communales ont moins de 40 km²
- 75% des Sections Communales ont moins de 60 km²
- 25% des Sections Communales ont moins de 5.000 habitants
- 67% des Sections Communales ont moins de 10.000 habitants
- 88% des Sections Communales ont moins de 15.000 habitants

Grphe s. comm. Superficie

Section

comm.

population

Sauf dans les zones d'extension des agglomérations, les Sections Communales couvrent des territoires exclusivement ruraux, souvent sans unité géographique mais constituant des espaces historiques de vie. Jusqu'à présent, elles demeurent encore le cadre de l'économie et des activités quotidiennes, économie strictement liée à la petite production agricole artisanale. C'est à cet échelon territorial que la population rurale s'est auto-organisée à défaut de toute présence de l'État autre que militarisée. Aujourd'hui encore, elles demeurent largement dépourvues de services publics qui, lorsqu'ils existent, se limitent à l'éducation de base et aux soins primaires de santé.

Créées par la Constitution de 1987, les Sections Communales ont généralement été perçues comme étant l'équivalent des anciennes sections rurales, c'est-à-dire comme des divisions de l'espace rural. De ce fait, elles ne couvrent pas non plus la totalité du territoire national.

La forte variabilité du nombre de population des Sections Communales octroie à leur population respective, dans les faits, un poids politique différent dans la composition de l'Assemblée Municipale, dans la mesure où la Constitution ne prévoit qu'un représentant par Section Communale dans cette Assemblée indépendamment du nombre de leur population. Indirectement, cette situation est aussi implicative dans la nomination des Juges de Paix et dans celle des représentants des Assemblées Municipales à l'Assemblée Départementale, et donc dans les décisions de cette dernière.

Cette forte variabilité du nombre de population et le surfractionnement de l'espace politico-administratif haïtien apparaissent problématiques à l'implantation d'un palier administratif de l'Administration publique à ce niveau, tel que prévu par la Constitution, et à l'octroi des mêmes compétences à toutes les Sections Communales.

Le tableau suivant présente une synthèse des caractéristiques du découpage actuel.

2.1.2 Les caractéristiques du découpage actuel

Critères Divisions Territoriales	Géographique	Historique	Économique	Socio-culturel	Démographique
Territoire National	<ul style="list-style-type: none"> • 1/3 de l'Île d'Haïti • Diversité du relief et du climat 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de liens entre les diverses parties du territoire • P-A-P dominant et concentrant l'ensemble des activités 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'intégration Régionale • Absence d'intégration interne 	<ul style="list-style-type: none"> • Culture spécifique 	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanisation massive en cours • Bientôt 50% de la population à Port-au-Prince
9 Départements	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie variant du simple au décuple • Constitués de sous-ensembles distincts 	<ul style="list-style-type: none"> • Souvent confondu à l'image du Chef-lieu 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'intégration 	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle limité 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte variabilité • Population • Représentation inégale de la population au Sénat, au CEP et au CID
41 Arrondissements	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondent à des unités géographiques de superficies variables • Échelle appropriée pour la planification 	<ul style="list-style-type: none"> • Réseaux locaux d'échanges et d'utilisation de l'espace 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre d'intégration d'économies urbaines et rurales • Base des réseaux d'échanges nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre d'échanges socio-culturels • Échelle d'intervention des acteurs locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Population ... • Échelle d'implantation de réseaux pyramidaux de services publics
133 Communes	<ul style="list-style-type: none"> • Fractions de bassins versants • Superficie variable et souvent inadéquate à leur rôle • Cadre inadéquat à la gestion des Grandes Agglomérations 	<ul style="list-style-type: none"> • Souvent confondu à l'image des chefs-lieux qui s'appropriait les services publics et contrôlait le commerce 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'intégration • Rôle d'intermédiaire de moins en moins obligé de l'espace rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Espace de négation du rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte variabilité population • Représentation inégale de la population à la Chambre des Députés et à l'Assemblée Départementale
565 Sections Communales +	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie très variable • Anciennes sections rurales • Délimitées en fonction du contrôle militaire de la population rurale 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre des activités quotidiennes • Unité de contrôle de la population rurale et de sa production agricole 	<ul style="list-style-type: none"> • Petite production agricole traditionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre des activités quotidiennes • Cadre de la mobilisation communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte variabilité population • Représentation inégale de la population à l'Assemblée Municipale
57 Quartiers +	<ul style="list-style-type: none"> • Territoire petit et non-défini 	<ul style="list-style-type: none"> • Découpage essentiellement politique pour la mise en place de services publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Petits centres de services 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrés dans leur environnement limitrophe 	<ul style="list-style-type: none"> • Population réduite
133 Chefs-lieux de Commune sans statut	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie réduite et non harmonisée au territoire 	<ul style="list-style-type: none"> • Pôles commerciaux et sous- 	<ul style="list-style-type: none"> • Économie de commerces et 	<ul style="list-style-type: none"> • Lieux de concentration des 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte variabilité population ...

territorial dans la Constitution	des agglomérations • Agglomérations en éclatement ou en stagnation	pôles politiques	services urbains	groupes sociaux aisés	• Bidonvilisation en cours
---	--	------------------	------------------	--------------------------	-------------------------------

Il apparaît aussi que les territoires délimités par le découpage actuel sont caractérisés par:

- les grandes disparités entre les superficies ainsi qu'entre les populations de divisions territoriales de même niveau, telles que présentées précédemment.
- les chevauchements existant dans les superficies et dans les populations de divisions territoriales de niveaux différents. Par exemple :
 - une soixantaine de Sections Communales couvrent plus de cent (100) km² alors que trente-cinq (35) Communes ont moins de cent (100) km².
 - deux (2) Sections Communales ont une superficie supérieure à celle de quatre Arrondissements.
 - huit (8) Arrondissements ont une superficie inférieure à celle de vingt-sept (27) Communes.
 - vingt-cinq (25) Sections Communales ont plus de 20,000 habitants alors que vingt-trois (23) Communes ont moins de 20,000 habitants.
 - quatorze (14) Arrondissements ont une population inférieure à celle de dix-sept (17) Communes.

Ces disparités et ces chevauchements ont pour conséquence que :

- la représentation politique de la population, organisée sur des bases quasi-exclusivement territoriales, est très inégale, avec une importante sous-représentation des populations des divisions territoriales les plus peuplées.

C'est notamment le cas pour les circonscriptions électorales du Sénat et de la Chambre des Députés, pour la représentation de la population aux Assemblées Municipales et Départementales, et pour la nomination des juges, des membres du CEP et de ceux du CID. De plus, les ajustements prévus par la Constitution dans les circonscriptions électorales de la Chambre des Députés pour permettre une représentation plus équitable des agglomérations, défavorisent, de ce point de vue, les Communes rurales très peuplées.

- l'application du principe de subsidiarité dans l'organisation pyramidale des structures administratives de même que dans l'attribution de compétences aux différentes catégories de Collectivités Territoriales devient très difficile.

- l'attribution de compétences techniques et administratives, à la fois distinctes et uniformes à chaque catégorie de Collectivités Territoriales devient aussi difficilement réalisable.

Les territoires des divisions délimitées par le découpage actuel, généralement sans unité géographique ne constituent pas, dans la plupart des cas, des cadres d'intégration d'activités économiques, ni d'échanges socio-culturels. De plus:

- les territoires des Départements ne constituent un cadre adéquat que pour la coordination politique et administrative, ce qui correspond d'ailleurs à leur vocation. Ils peuvent permettre d'organiser la représentation politique de la population de manière acceptable seulement si on considère que la sous-représentation au niveau national des Départements les plus peuplés constitue une discrimination positive en faveur de zones historiquement défavorisées du pays ;
- les territoires de la majorité des Arrondissements sont les seuls à fournir à la fois un cadre et une échelle relativement appropriés à la planification et la promotion du développement économique et social, à la gestion des ressources naturelles ainsi qu'à la mise en place de réseaux pyramidaux de services publics ;
- la plupart des Communes ne disposent pas d'un territoire approprié à l'exercice de leur vocation principale d'amélioration du cadre et des conditions de vie de leur population ;
- les Chefs-lieux de Commune, sans statut, ne peuvent disposer de structures politico-administratives locales et, de plus, leurs territoires ne permettraient pas d'assurer la gestion des agglomérations urbaines ;
- les Quartiers ne peuvent pas, non plus, disposer de structures politico-administratives locales, ces divisions territoriales ne jouant aucun rôle dans l'organisation politico-administrative du pays ;
- les territoires de beaucoup de Sections Communales ne constituent pas un cadre approprié à la gestion locale de la desserte en services de proximité ni à la représentation équitable de la population à l'Assemblée Municipale. Cependant, l'équité dans la représentation à cette Assemblée pourrait être assurée si on interprète l'article 67 de la Constitution (...formée notamment d'un représentant de chaque Section Communale...) de manière à ce que le nombre de représentants des Sections Communales à cette Assemblée soit établi en fonction de l'importance de leur population. Cette option, choisie par la loi du 4 avril est cependant considérée par beaucoup comme étant contraire à la Constitution.

Conclusions et recommandations

Le cadre général de l'organisation territoriale a été défini par la Constitution qui établit :

- cinq niveaux de divisions territoriales (le Département, l'Arrondissement, la Commune, le Quartier et la Section Communale) dont un, le Quartier ne joue aucun rôle dans l'organisation politico-administrative ;
- l'emboîtement des divisions territoriales ;
- l'organisation du cadre territorial du système politico-administratif, sur une base quasi-exclusivement territoriale ;
- des correspondances directes ou indirectes entre les territoires des circonscriptions de représentation territoriale de l'Exécutif, des divisions administratives, des circonscriptions électorales, des territoires de juridiction des tribunaux et des Collectivités Territoriales ;
- La détermination par la loi du nombre et des limites des divisions territoriales.

Actuellement, la situation déterminée par la législation en vigueur dont les dispositions sur le découpage territorial n'ont d'ailleurs pas encore toutes été mises en conformité avec la Constitution, est caractérisée principalement par :

- un nombre élevé de divisions territoriales (938) et, par conséquent, de circonscriptions administratives (606) et électorales et de Collectivités Territoriales (707) ;
- l'existence de divisions territoriales non prévues par la Constitution et donc, sans statut ni rôle dans l'organisation politico-administrative et par conséquent,
- l'utilisation par diverses institutions publiques, de découpages non conformes aux prescrits constitutionnels
- la délimitation de trois niveaux de divisions territoriales (les Quartiers, les Sections Communales et les chefs-lieux de Commune) dont aucun ne couvre l'ensemble du territoire national, et, par conséquent ;
- l'emboîtement incomplet des divisions territoriales

Les territoires délimités par le découpage actuel sont aussi caractérisés par :

- l'imprécision des limites des divisions territoriales et le caractère arbitraire de certaines délimitations ;
- les grandes disparités existant dans la population et la superficie des divisions territoriales de même niveau
- les chevauchements dans la population et la superficie de divisions territoriales de niveaux différents ;

En même temps, le découpage actuel est aussi la source d'importants problèmes concernant la mise en place et le fonctionnement de l'organisation politico-administrative et de certaines des institutions prévues par la Constitution et, en particulier :

- l'inégalité de la représentation politique de la population dans les institutions ou certaines décisions nationales et locales ;
- de sérieuses difficultés de coordination des services publics par les représentants de l'Exécutif dont les territoires de juridiction ne correspondent pas nécessairement avec ceux des circonscriptions utilisées par l'Administration Publique ;
- l'impossibilité de procéder à la nomination des Juges des Tribunaux d'Appel selon les modalités prévues par la Constitution ;
- l'applicabilité limitée du principe de subsidiarité dans l'organisation pyramidale des services publics ainsi que dans l'attribution de compétences techniques aux Collectivités Territoriales ;

Ces problèmes concernent aussi :

- l'absence d'institutions politiques locales sur une partie du territoire national (les Chefs-lieux de Communes et les Quartiers) ;
- l'inadéquation des territoires des Communes et Sections Communales avec la vocation et le rôle des institutions dont elles constituent le cadre territorial ;
- les difficultés potentielles dans l'attribution de compétences techniques et administratives, à la fois, distinctes et uniformes, à chaque catégorie de Collectivités Territoriales ;
- l'absence d'un cadre territorial et institutionnel adéquat pour la gestion des agglomérations.

La mise en place et le fonctionnement effectifs de l'organisation politico-administrative et des institutions politiques prévues par la Constitution vont ainsi exiger la mise en conformité de la législation sur le découpage territorial avec les dispositions constitutionnelles en la matière. En même temps, la mise en adéquation des territoires avec les exigences liées aux institutions publiques organisées sur une base territoriale devra aussi être effectuée. Les actions à entreprendre dans ce domaine devront donc concerner d'abord:

- la création de Sections Communales sur le territoire des Chefs-lieux de Commune et des Quartiers pour permettre l'implantation d'institutions politiques locales sur toute l'étendue du territoire national, l'organisation de la desserte des services publics sur la base des divisions administratives prévues par la Constitution, ainsi que l'emboîtement territorial des divisions administratives et des Collectivités Territoriales ;
- la révision du nombre et des limites des Sections Communales existantes sur la base de critères de superficie et de population dans le souci d'adapter leur territoire aux besoins de la gestion de la desserte en services de proximité et de rechercher l'équité de la représentation de la population à l'Assemblée Municipale;
- la révision du nombre et des limites des Communes également sur la base de critères de superficie et de population à la fois pour assurer une certaine équité dans la représentation de la population aux Assemblées Départementales et à la Chambre des Députés, limiter le nombre potentiel de sièges de Députés, ainsi que pour rechercher une meilleure adéquation entre leur territoire et leur vocation principale d'amélioration du cadre et des conditions de vie de leur population;
- l'ajustement lorsque nécessaire des limites des Arrondissements et des Départements en fonction des changements effectués au niveau des Communes ainsi qu'en fonction des limites naturelles et, le cas échéant, la réunification de certains Arrondissements arbitrairement subdivisés.

Les actions envisagées devront aussi permettre :

- la réduction des disparités existant dans la superficie et surtout la population des Sections Communales ainsi que des Communes et, en même temps, la différenciation des caractéristiques territoriales et démographiques de ces deux niveaux de divisions territoriales en vue de faciliter la mise en place de réseaux pyramidaux de services publics, de permettre l'octroi de compétences distinctes et uniformes à chacune de ces catégories de Collectivités Territoriales et de renforcer la complémentarité entre les Communes et les Arrondissements ;

- la définition précise des limites des divisions territoriales et leur implantation sur le terrain.

L'application de toutes les dispositions constitutionnelles sur l'organisation politico-administrative et le fonctionnement des institutions va aussi rendre nécessaire:

- la définition des circonscriptions électorales de la Chambre des Députés selon les prescrits constitutionnels ;
- le renforcement du rôle politique des structures départementales relevant de l'Exécutif ainsi que des Collectivités Territoriales Départementales et la spécialisation de leurs administrations dans des fonctions de conception et de coordination, seules adaptées à l'inégalité de la représentation au niveau national, des Départements et de leur population ainsi qu'à leurs caractéristiques territoriales ;
- l'uniformisation des découpages utilisés par l'Administration Publique et leur mise en conformité avec les divisions administratives (Arrondissements et Sections Communales) ainsi qu'avec les circonscriptions de représentation et de coordination de l'Exécutif (Départements et Arrondissements) ;
- l'établissement d'une juridiction d'Appel par Département.

Bibliographie Sélective

ANGLADE G. Atlas Critique d'Haiti, Montréal 1982

Espace et Liberté, Montréal 1982

CNRA : Cadre d'élaboration d'une Politique de Décentralisation (document interne de travail) , janvier 2001

La Réalité des Collectivités Territoriales, (document interne de travail), décembre 1999

La Question Territoriale (document interne de travail) , avril 2001

Constitution de la République d'Haiti 1987

FASCH : Les Collectivités Territoriales en question, juin 2000

Gouvernement Haitien : Schéma d'Aménagement du Territoire, mars 1981

Unités Spatiales de Développement, 1987

INESA: Brève Notes Techniques pour un Pré- Diagnostic du Découpage Territoriale Actuel, avril 2000

ROUZIER,S : Dictionnaire Géographique et Administratif Universel d'Haiti, Tome 2, Paris 1891