

VERS UNE HAÏTI POST-MINUSTAH : MENER LA TRANSITION A BIEN

Rapport Amérique latine/Caraïbes N°44 – 2 août 2012

Traduit de l'anglais

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	1
II. LA PRESIDENCE MARTELLY ET LA MINUSTAH.....	4
III. REUSSITES ET ECHECS DE LA MINUSTAH	8
A. SECURITE ET ETAT DE DROIT	8
B. RECONSTRUCTION ET REPOSE AUX CATASTROPHES NATURELLES.....	9
C. LES DILEMMES DE LA MULTIDIMENSIONALITE ET DE L'INTEGRATION	10
D. LA RESPONSABILITE DE LA MINUSTAH : CHOLERA ET ABUS.....	11
E. UN MOMENT CRITIQUE POUR LA MINUSTAH	14
IV. LA STABILITE EN HAÏTI : LA STRATEGIE DE SORTIE DE LA MINUSTAH.....	18
A. LES PRIORITES	19
1. L'Etat de droit.....	19
2. Plus de gouvernance, moins de querelles partisans.....	21
3. L'amélioration sociale et économique	25
4. La responsabilité de l'Etat : un aspect indispensable.....	26
A. LES IMPLICATIONS POUR LA MINUSTAH	27
V. CONCLUSION	29
ANNEXES	
A. CARTE DE HAÏTI	30
B. CARTE DU DEPLOIEMENT MILITAIRE ET POLICIER	31

VERS UNE HAÏTI POST-MINUSTAH : MENER LA TRANSITION A BIEN

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

La Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) marque sa huitième année de présence dans le pays. Les discussions autour de son éventuel retrait se sont intensifiées avec la première année de présidence de Michel Martelly. L'opposition à la mission est due à plusieurs facteurs : la fierté nationale, l'exaspération causée par l'épidémie de choléra liée aux Casques bleus et la médiatisation entourant les abus inacceptables de certains membres de la force. Cependant, même les critiques de la MINUSTAH admettent que les faibles effectifs de police sur l'île ne peuvent garantir la sécurité nécessaire à la protection des citoyens, de la loi et au renforcement de la stabilité politique. La question primordiale n'est pas tant de savoir si la MINUSTAH devrait quitter le pays ou non, mais plutôt quand et surtout ce qui devrait changer en Haïti et dans la structure et le mandat de la mission. Il convient également de réfléchir à la conduite à adopter pour qu'un retrait planifié permette le renforcement des institutions, la stabilité et le développement à long terme.

Le 8 mars 2012, le Conseil de sécurité des Nations unies a salué les progrès en Haïti et a confirmé le début d'un retrait militaire de la MINUSTAH, pour ainsi retourner aux effectifs antérieurs au séisme destructif qui a secoué l'île en janvier 2010. Préalablement au renouvellement en octobre du mandat de la mission et aux discussions préliminaires prévues pour août, un consensus doit être établi entre l'ONU, les pays d'Amérique latine, qui fournissent la majorité des troupes, les autres contributeurs internationaux, les bailleurs de fonds et la nation haïtienne. Celui-ci doit être construit sur une analyse objective de la performance passée de la MINUSTAH, des priorités pour la restructuration, de l'instabilité politique persistante en Haïti, de la faiblesse des institutions et de l'extrême pauvreté.

Haïti reste marquée par une crise économique, politique et sociale profonde. En dépit de la présence déjà ancienne de 12 000 militaires et policiers de l'ONU et de la reprise importante de l'aide post-séisme, les progrès accomplis en matière de reconstruction, de développement et d'Etat de droit sont décevants. Haïti a besoin de doubler, au minimum, ses effectifs actuels de police, de leur donner une formation adéquate et de vérifier leurs antécédents. Des policiers capables de protéger leurs citoyens et leurs fron-

tières des menaces intérieures et de la criminalité transnationale doivent être déployés. Un deuxième plan quinquennal de développement de la police nationale doit être adopté et mis en œuvre pour accompagner cette croissance d'effectifs. De plus, la police doit faire partie d'un système judiciaire professionnel et structuré solidement ancré dans un Etat de droit. Le gouvernement Martelly devrait suspendre la reconstitution de l'armée jusqu'à ce que ces objectifs soient atteints.

Aussi bien le gouvernement haïtien que le Conseil de sécurité des Nations unies sont à la recherche d'une porte de sortie pour la MINUSTAH. Il serait cependant imprudent de précipiter un tel processus, considérant les sérieuses lacunes dans la consolidation de la sécurité et de la justice. Malgré les voix qui s'élèvent pour un départ plus rapide, il est peu probable que le retrait total doit ou devrait être accompli avant qu'une troisième passation de pouvoir pacifique et démocratique n'ait lieu à la fin de la présidence Martelly, dans cinq ans, ce qui devrait également coïncider avec l'achèvement du deuxième plan quinquennal de développement de la police.

Ni Haïti ni des bailleurs de fonds n'ont intérêt à voir un retrait précipité de la mission, mais la MINUSTAH doit être repensée et réorganisée. A l'appui d'exemples d'autres Etats, dont la transition a bénéficié de l'aide de l'ONU, tels que la Sierra Leone et le Libéria, la présence des Nations unies en Haïti devrait donner jour à une MINUSTAH reconfigurée, avec des troupes réduites mais encore effectives et une forte présence policière. Cette évolution transformera une mission à forte composante militaire, placée sous le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, en une mission politique appuyée par le Conseil de sécurité d'ici la fin 2016. Cette dernière sera toujours en mesure de coordonner l'ensemble des agences des Nations unies sous la direction du représentant spécial du secrétaire général (RSSG) en vue d'appuyer un programme de consolidation de la paix intégré, établi avec le gouvernement haïtien.

La MINUSTAH a accompli ce qui était sa raison d'être initiale, à savoir prévenir la menace potentielle d'un renversement du gouvernement par des acteurs violents et organisés. Elle a amélioré la sécurité dans une grande partie

du pays, particulièrement en réduisant la violence armée à Cité Soleil et dans d'autres bidonvilles. La mission a également fourni un soutien inestimable aux opérations logistiques dans tout le pays, de la collecte et la distribution du matériel électoral en 2006, 2009 et 2010 au secours des sinistrés suite aux tempêtes de 2008 et au séisme de 2010.

La MINUSTAH doit penser au-delà de la stabilisation. Elle doit se concentrer, désormais, sur la consolidation de ses réalisations en fournissant un appui stratégique au renforcement des institutions de l'Etat de droit pour permettre l'essor de la reconstruction, des investissements privés et du développement. Elle doit également trouver une manière plus effective de travailler avec des institutions étatiques fragilisées, dont la composition partisane a causé, à plusieurs reprises ces dernières années, le dysfonctionnement du gouvernement haïtien. Une évaluation de la contribution de la MINUSTAH sur la stabilité du pays depuis 2004 et des avancées en matière de la reconstruction et de développement sont indispensables pour envisager une réduction durable des conflits et de la violence.

Ce rapport évalue l'impact de la MINUSTAH et étudie comment sa participation pourrait être améliorée. Il analyse également les options disponibles pour un retrait éventuel planifié de la mission, permettant aux autorités haïtiennes et à la communauté internationale de mieux faire face à un scénario post-MINUSTAH. De plus, il met en exergue des recommandations pour un programme de maintien de la paix orienté vers la sécurité, l'Etat de droit et la gouvernance, ainsi que pour une transition planifiée d'ici la fin de la présidence Martelly en 2016, à l'issue de laquelle la présence d'une mission de maintien de la paix des Nations unies ne devrait plus être nécessaire.

RECOMMANDATIONS

Afin de préparer une transition et un transfert de responsabilités en bon ordre

Au Conseil de sécurité :

1. Incorporer dans le prochain mandat de la MINUSTAH, afin de construire les capacités de l'Etat haïtien, l'exigence d'un plan quinquennal de transition structuré, qui :
 - a) réduit le contingent militaire actuel issu du Chapitre VII (sous lequel est placé la MINUSTAH) au profit d'une force de police fiable dotée d'un renfort militaire afin d'éviter tout vide sécuritaire ;
 - b) évolue, à la fin des cinq prochaines années, vers une mission politique autorisée par le Conseil de sécurité qui met l'accent sur le soutien à la consolidation de la paix et les besoins de développement en Haïti ; et

- c) maintient le mandat du Chapitre VII pour encourager les pays impliqués à continuer de fournir des troupes, mais reconnaît des progrès en considérant Haïti comme une plus faible « menace à la paix et la sécurité internationale dans la région ».

2. Exiger que chaque décision de réduction d'effectifs de la MINUSTAH fasse l'objet de discussions avec Haïti et les contributeurs de troupes, et repose sur une évaluation régulière des réalités sur le terrain et non sur le désintérêt ou la lassitude des donateurs.

Au secrétaire général des Nations unies :

3. Exiger que la MINUSTAH, en collaboration avec l'équipe pays des Nations unies, conçoive un plan coordonné, à mettre en place sous la direction du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, pour soutenir les priorités du gouvernement, à savoir la consolidation de la stabilité et du développement en vue d'un éventuel transfert de responsabilité de la MINUSTAH aux acteurs nationaux.
4. S'assurer que les casques bleus des Nations unies ayant commis des crimes répondent de leurs actes, en établissant dans le Protocole d'accord – signé par chaque pays fournisseur de troupes – des normes communes contraignantes d'enquêtes, et en prévoyant la participation du bureau de contrôle interne de l'ONU, ainsi que des délais pour déterminer si une responsabilité pénale est engagée et, le cas échéant, conduire les poursuites appropriées et autres mesures nécessaires.
5. Réagir à l'épidémie de choléra en :
 - a) formulant des excuses pour l'échec apparent de certaines unités à éliminer de façon appropriée les déchets humains liés au choléra, au-delà du débat scientifique quant à l'origine de l'épidémie ;
 - b) ordonnant à la MINUSTAH d'entreprendre des actions supplémentaires, en collaboration avec le gouvernement haïtien, pour réduire la propagation à court terme de la maladie à travers des campagnes de vaccination dans les régions reculées et l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux soins médicaux ;
 - c) réunissant des engagements supplémentaires des bailleurs de fonds pour un projet global de construction d'infrastructures sanitaires et hydrauliques se déroulant sur dix ans, recommandé dès à présent par l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et les ministères de la Santé d'Haïti et de la République Dominicaine ; et

- d) informant régulièrement le Conseil de sécurité du rythme de la mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts sur le choléra pour toutes les missions de paix.

Au Conseil de sécurité et au secrétaire général des Nations unies :

- 6. Adopter d'urgence une approche globale orientée vers le respect des droits humains pour les missions de maintien de la paix, comprenant des enquêtes systématiques sur tout nouvel effectif avant son déploiement, en conformité avec la politique de tolérance zéro de l'ONU.

Afin d'améliorer la contribution de la MINUSTAH

Au Conseil de sécurité :

- 7. Recentrer le mandat de la MINUSTAH et reconfigurer la mission afin de mieux répondre aux besoins de développement d'Haïti et de contribuer au renforcement de la sécurité, au respect des lois et de la gouvernance en :
 - a) transférant plus de responsabilités à la police nationale haïtienne (PNH) pour assurer la sécurité des citoyens et l'aider à établir et mettre en œuvre un plan quinquennal d'expansion pour doubler la taille actuelle de sa force et améliorer considérablement ses performances ;
 - b) maintenant suffisamment d'unités de police constituées des Nations unies et une capacité de renfort militaire rapide pour se prémunir contre toute menace à l'ordre public dépassant la capacité d'action de la PNH ;
 - c) déployant un nombre nécessaire de policiers qualifiés de l'ONU, de préférence originaires des pays latino-américains cherchant à réduire leur contribution militaire, pour soutenir le développement de la PNH, en particulier en matière de contrôle et de sécurisation des frontières, de police communautaire, d'enquêtes de la police scientifique et de renforcement institutionnel et opérationnel ;
 - d) augmentant le nombre d'ingénieurs en génie militaire pour appuyer la reconstruction, particulièrement dans les communautés en proie à la violence et les zones ravagées par le séisme ;
 - e) recherchant l'accord du gouvernement sur un plan en matière de gouvernance et d'Etat de droit comprenant :
 - l'intégration de la réforme de la police, de la justice et du système carcéral ;

- un lien étroit entre la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et le contrôle aux frontières et des douanes ainsi que la réduction de la violence communautaire ;
 - le soutien au renforcement des capacités de l'Etat pour la collecte de l'impôt, l'enregistrement des titres de propriété foncière et l'identification nationale des citoyens ;
 - le soutien au nouveau Conseil électoral permanent (CEP) et la provision d'une assistance technique à l'organisation des réformes électorales, le renforcement des partis politiques et du Conseil ;
 - l'accélération de la révision des codes pénal et d'instruction criminelle et l'accessibilité de ces réformes au grand public ; et
 - la restauration de la force aux frontières de la MINUSTAH pour soutenir le gouvernement dans la relance de la Commission de développement frontalier ;
- f) créant et mettant en œuvre un mécanisme adéquat de coordination des bailleurs de fonds pour assurer la disponibilité et une meilleure utilisation des fonds destinés aux réformes intégrées de la police, la justice et du système carcéral.

Aux autorités haïtiennes :

- 8. Augmenter le niveau de compréhension et de sensibilisation des citoyens haïtiens sur le bien-fondé et l'impact des amendements constitutionnels votés en mai 2011 et finalement publiés le 19 mai 2012.
- 9. Prendre des mesures concrètes en vue de l'organisation des élections sénatoriales, municipales et locales en s'assurant que le CEP fonctionne correctement, en installant son nouveau directeur général récemment nommé, en présentant la loi électorale révisée au parlement pour approbation, et en annonçant le calendrier électoral.
- 10. Concevoir et mettre en œuvre en étroite collaboration avec la MINUSTAH et le Programme de développement des Nations unies (PNUD) un plan de renforcement des capacités afin de permettre qu'Haïti acquière progressivement la responsabilité principale en matière de sécurité et de logistique lors des élections, qui est actuellement exercée par la MINUSTAH, du moins pour les scrutins postérieurs à l'élection présidentielle de 2015.
- 11. Articuler une stratégie claire de développement à travers un processus inclusif de consultation nationale et un programme qui vise la consolidation de la stabilité, l'instauration d'un climat favorable aux in-

vestissements et le transfert de responsabilités de la MINUSTAH à la PNH. Ce programme devrait comprendre, entre autres :

- a) la poursuite du renforcement de la police comme une priorité de sécurité immédiate, notamment avec l'adoption par le gouvernement haïtien d'un nouveau plan quinquennal visant à :
 - ❑ augmenter les forces de police pour atteindre un effectif de près de 20 000 officiers ;
 - ❑ achever les enquêtes approfondies sur tous les policiers et le personnel ;
 - ❑ s'accorder et mettre en œuvre un plan de carrière réglementant les promotions fondées sur le mérite et améliorant les conditions de travail ;
 - ❑ améliorer les pratiques d'acquisition des marchés publics, les audits internes, l'administration et la maintenance, ainsi que la formation des officiers de police de moyens et hauts rangs ;
 - ❑ compléter la formation, l'équipement et le déploiement des forces spécialisées, y compris les garde-frontières pour garantir le contrôle de tous les points de passage officiels et la surveillance des points de passage non officiels, ainsi que le tout jeune corps de garde-côtes ; et
 - ❑ harmoniser le cadre juridique encadrant les pouvoirs de police, y compris les lois relatives à la PNH et les autres textes tels que les codes pénal et d'instruction criminelle et les lois sur les douanes et l'immigration ;
- b) la mise en attente de la reconstitution de l'armée jusqu'à ce qu'il y ait un plus large consensus national et pas avant que la PNH ne soit dotée de ses pleines forces et que les recettes fiscales n'aient atteint un niveau satisfaisant ;
- c) la poursuite du renforcement de l'indépendance de la magistrature en fournissant au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ) les ressources humaines et matérielles nécessaires à son fonctionnement immédiat ; en nommant rapidement les membres de la Cour constitutionnelle pour la rendre opérationnelle ; ainsi qu'en améliorant les conditions de travail et la sécurité de l'emploi des acteurs judiciaires ;
- d) l'amélioration de l'accès à la justice par la conception et la mise en œuvre d'un plan de conversion des bureaux d'aide juridique existants en un système public de défense, ainsi que la promotion de la lutte contre l'impunité en assurant la protection des témoins dans les cas de crimes graves ; et

e) redynamiser la Commission de développement frontalier et approfondir la coopération sur ces questions avec la MINUSTAH et les bailleurs de fonds.

Aux bailleurs de fonds :

12. Fournir un soutien politique, financier et technique au gouvernement pour aider à mettre en œuvre la stratégie de développement national, et à une mission des Nations unies restructurée dont la transition s'effectuera au cours des cinq prochaines années.
13. Accroître l'utilisation du Fonds de reconstruction d'Haïti (FRH) en tant que mécanisme visant à fournir rapidement des fonds pour soutenir les efforts du gouvernement dans des domaines clés tels que la modernisation de l'administration publique, la sécurité, le contrôle et la gestion des frontières et des douanes, la collecte des impôts, le capital humain et l'infrastructure économique nécessaire aux investissements.

Port-au-Prince/Bogotá/Bruxelles, 2 août 2012

VERS UNE HAÏTI POST-MINUSTAH : MENER LA TRANSITION A BIEN

I. INTRODUCTION

L'actuelle mission de stabilisation de l'ONU en Haïti (plus connue sous son acronyme français MINUSTAH) a été déployée en juin 2004, dans un contexte de troubles et de violences politiques.¹ Haïti était déjà plongée dans le chaos avant même l'arrivée d'une Force multinationale intérimaire (FMI) menée par les Etats-Unis, le Canada et la France, constituée de près de 3 600 hommes chargés de restaurer l'ordre suite au renversement du président Jean-Bertrand Aristide en février 2004.² Le principal mandat de la MINUSTAH était de rétablir la sécurité et la stabilité pour qu'un processus politique et constitutionnel haïtien puisse se mettre en place.³ Cela impliquait de réformer la police nationale d'Haïti (PNH), de restaurer et maintenir l'Etat de droit ainsi que la sécurité publique, de fournir une assistance à l'organisation d'élections libres et équitables, et enfin de promouvoir et protéger les droits humains.

Initialement, la force de maintien de la paix comprenait 6 700 militaires et 1 622 officiers de police.⁴ Elle opérait sous l'autorité du représentant spécial du secrétaire gé-

ral des Nations unies (RSSG) Juan Gabriel Valdés,⁵ ancien ministre chilien des Affaires étrangères, et du chef des forces militaires, le lieutenant général brésilien Augusto Heleno Ribeiro Pereira.⁶ Les gouvernements de la région ont accordé un soutien ferme à la mission.

Huit ans plus tard, Haïti tente toujours de sortir d'une profonde crise politique, sociale et économique.⁷ Deux élections nationales, qui ont restauré l'ordre constitutionnel, la présence de 10 000 Casques bleus et policiers, ainsi que la reprise de l'aide humanitaire ont contribué à un relatif retour au calme, mais sont encore insuffisants pour répondre au problème de fond de la gouvernance qui empêche la stabilité et le développement sur le long terme. La mission a dû faire face à certaines préoccupations légitimes quant à son incapacité à renforcer la sécurité en luttant contre la criminalité.⁸ Les réticences de la population concernant la présence de forces étrangères, la responsabilité attribuée à certains Casques bleus dans une épidémie dévastatrice de choléra, et des accusations de leur implication dans un certain nombre de cas d'abus sexuels se reflètent dans les graffitis des rues de Port-au-Prince. Cependant, l'action positive de la MINUSTAH dans l'amélior-

¹ Le 30 avril 2004, sur recommandation du secrétaire général, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1542 établissant la MINUSTAH, qui a ainsi succédé à la force multinationale intérimaire le 1^{er} juin 2004. Pour plus d'informations sur le contexte de son déploiement, voir le rapport de Crisis Group Amérique latine/Caraïbes N°10, *Une nouvelle chance pour Haïti ?*, 18 novembre 2004.

² « Workers struggle to aid flood survivors », *The Washington Post*, 29 mai 2004; « Interim Government 2004-2006 », *Global Security*, 8 février 2011. Voir également la résolution 1529 du Conseil de sécurité, S/RES/1529 (2004).

³ Voir la résolution 1542 du Conseil de sécurité, S/RES/1542 (2004), 30 avril 2004.

⁴ Voir « Note d'information : Opérations de maintien de la paix des Nations unies au 1er juin 2004 », Département de l'information publique des Nations unies (DPI), juin 2004. Au moment du déploiement initial le 1^{er} juin 2004, le personnel onusien comprenait sur le terrain 240 militaires, sept officiers de police, 85 civils internationaux et 38 civils locaux. Au 31 décembre 2004, la présence militaire avait atteint 6 008 individus, la force policière 1 398 et la composante civile comprenait 303 internationaux et 300 locaux. Voir « Background Note: 31 December 2004 United Nations Peacekeeping Operations », DPI, janvier 2005.

⁵ Il n'a pris ses fonctions que le 12 juillet 2004, soit deux mois et demi après l'adoption de la résolution 1542. Les retards pris dans sa nomination effective auraient sérieusement entravé le déploiement et le lancement de la mission. Les Etats-Unis, sous l'administration de George Bush, auraient initialement fait obstruction du fait de l'opposition de Valdés à l'intervention en Irak au sein du Conseil de sécurité l'année précédente. Entretien de Crisis Group, diplomate étranger, Port-au-Prince, 30 juillet 2012. Voir également le rapport de Crisis Group, *Une nouvelle chance pour Haïti ?*, op. cit.

⁶ Augusto Heleno a pris ses fonctions de chef des forces militaires le 31 mai 2004, et David Charles Beer (Canada) a rejoint la mission en septembre 2004 en tant que chef de la police civile (CivPol), renommée police de l'ONU et connue sous l'acronyme anglais UNPOL. Voir le « Rapport du secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti », Conseil de sécurité, S/2004/698, 30 août 2004.

⁷ Pour de plus amples informations sur la crise de 2004, voir le rapport de Crisis Group, *Une nouvelle chance pour Haïti ?*, op. cit.

⁸ La MINUSTAH n'est pas autorisée à procéder à des arrestations, les troupes et policiers de l'ONU ne peuvent intervenir qu'en soutien à la PNH. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Tabarre ; officier supérieur de la PNH, Pétiion-Ville, mars 2012.

ration globale des conditions de sécurité est reconnue aussi bien en Haïti qu'à l'étranger.⁹

Le Conseil de sécurité de l'ONU a renouvelé onze fois le mandat de la MINUSTAH et l'a adapté au contexte politique, sécuritaire et socioéconomique.¹⁰ Entre 2004 et 2006, la mission se concentrait principalement sur la sécurité en vue des élections de 2006. Quatre défis se sont alors posés : le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) des anciens membres des Forces armées d'Haïti (FAd'H) et de leurs alliés ; la neutralisation des gangs de rues et leur intégration dans des programmes DDR adéquats ; le taux élevé de criminalité, en particulier à Port-au-Prince ; et une purge de la PNH. Aucun de ces objectifs n'a pour l'instant été complètement réalisé. Ainsi, la plupart des officiers de police épinglés par la procédure de vérification de leurs antécédents initiée par la MINUSTAH et la PNH en 2007 n'ont toujours pas été révoqués ou poursuivis. L'action du Conseil supérieur de la police nationale (CSPN), l'organisme qui dirige la PNH et qui est présidé par le Premier ministre, n'a toujours pas donné suite aux 137 dossiers de policiers accusés de corruption ou de faute grave.¹¹

⁹ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires haïtiens, diplomates, personnalités de la société civile, Port-au-Prince, 25-29 juin 2012 ; hommes d'affaires haïtiens, Washington DC, 7 mai 2012 ; entretien téléphonique, professeur de sciences politiques, 10 mai 2012. Voir également Amélie Gauthier, « Voices of the Actors », Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 15 février 2008 ; et Robert Maguire, « The Challenge of Keeping Haitians Safe », U.S. Institute of Peace (USIP), 13 juin 2011.

¹⁰ Voir les résolutions 1576 (2004), 1601 (2005), 1608 (2005), 1658 (2006), 1702 (2006), 1743 (2007), 1780 (2007), 1840 (2008), 1892 (2009), 1944 (2010), 2012 (2011). Initialement, la mission était dotée de mandats de six mois ; en octobre 2007 la durée a été prolongée à un an.

¹¹ Dans le cadre de lois relatives à la PNH, la direction de la mission peut congédier des officiers uniquement pour des causes administratives, et non pour corruption ou violation des droits de l'homme. 57 des 137 officiers en question ont été licenciés administrativement par l'actuel chef de la police, Mario Andrésol, tandis que 80 d'entre eux ont été maintenus. Il leur a été reconnu le droit de plaider leur cause devant un comité conjoint de la PNH et de la MINUSTAH ; cependant, la procédure n'ayant débuté qu'en 2007, aucune procédure d'appel n'a été mise en place, et aucun effort n'a été fait pour déposer une plainte pénale. L'instabilité gouvernementale a provoqué la mise en place de cinq Conseils supérieurs de la police nationale successifs, mais aucun d'entre eux n'a réussi à faire avancer ces dossiers. Entretiens de Crisis Group, officier supérieur de la PNH, Pétiion-Ville, 13 mars 2012. Voir le briefing de Crisis Group Amérique latine/Caribbes N°26, *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, 8 septembre 2011 ; et « Haiti National Police making progress, chief says », *The Miami Herald*, 28 février 2012.

Cependant, de 2006 à 2009, Haïti a pu jouir d'une relative stabilité politique.¹² A compter de la fin de 2007, le rôle de la police a commencé à évoluer de la lutte contre les gangs armés locaux à une action contre des crimes plus régionaux tels que le trafic d'armes et de drogue, les vols, la corruption, les meurtres, la contrebande et autres malversations affectant les recettes de l'Etat. En 2007, le mandat de la MINUSTAH a été amendé afin d'inclure une assistance technique à la surveillance des frontières. En 2008, la mission a commencé à consulter les autorités haïtiennes et certains acteurs internationaux afin d'identifier des critères pour mesurer la stabilité encore précaire du pays, avec pour objectif de préparer un plan de consolidation, incluant une réduction de la présence militaire.¹³ En 2009, en prévision des élections présidentielles et législatives à venir, le Conseil de sécurité a ajouté la promotion du dialogue et de la réconciliation politiques au mandat de la MINUSTAH, qui simultanément reconfigurait ses forces.¹⁴

¹² Le président René Préval a été élu le 7 février 2006 et est entré en fonction le 14 mai. La 48^{ème} législature a également prêté serment en mai. Le résultat des élections a été largement accepté et Préval a fait des efforts pour ouvrir le gouvernement aux autres forces politiques en présence. Certains acteurs internationaux ont salué un succès remarquable de son mandat : aucune persécution ou violence politiques n'a été directement commanditée par l'appareil étatique, et la presse est restée relativement libre. Entretiens de Crisis Group, haut diplomate étranger, 30 juillet 2012 ; haut fonctionnaire, organisation multilatérale, Pétiion-Ville, 15 mars 2012 ; dirigeants de partis politiques, Pétiion-Ville et Delmas, 13 mars 2012.

¹³ Le Conseil de sécurité, par le biais de sa résolution 1780 (2007), enjoignait à la mission de préparer le plan de consolidation. Les critères incluaient un progrès durable dans la résolution des différends politiques par le dialogue ; la création d'une structure sécuritaire viable et capable de répondre aux menaces tant à l'intérieur du pays qu'à ses frontières ; la mise en place d'un système judiciaire et pénal indépendant et crédible, à même de respecter et promouvoir les droits de l'homme, et accessible à tous les citoyens ; et l'élargissement de l'autorité de l'Etat dans le pays à travers la mise en place d'institutions démocratiques légitimes, transparentes et responsables. Voir le « Rapport du secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti », Conseil de sécurité, S/2008/202, 26 mars 2008, p. 14.

¹⁴ La reconfiguration des forces envisageait le remplacement de 25 pour cent des véhicules blindés de transport de troupes par des véhicules de patrouilles plus légers, et la suppression de 120 postes militaires, pour atteindre 6 940 personnes. Elle prévoyait également une augmentation des unités de police constituées pour compenser la réduction du personnel militaire. Une unité de police constituée (UPC) est une équipe de 140 officiers de police onusiens dotés d'armes lourdes, à l'instar de la gendarmerie française ou des Carabineros chiliens, qui est déployée au sein d'unités nationales structurées et qui peut répondre aux émeutes et aux mouvements de foule, protéger le matériel et le personnel de l'ONU en cas de passage dans des régions ins-

Le tremblement de terre de 2010, qui a causé la mort de plus de 250 000 personnes dont 102 membres du personnel de l'ONU, a mis un coup d'arrêt brutal à cette dynamique. L'engagement militaire s'est accentué afin de renforcer la sécurité et d'assurer le redressement et la reconstruction du pays.¹⁵ Depuis le séisme, le mandat de la MINUSTAH et sa structure ont été modifiés par deux fois ; elle comprend à présent 7 283 militaires, 3 126 policiers dont les unités de police constituées et 2 143 civils.¹⁶ Il s'agit de la cinquième plus importante mission de maintien de la paix de l'ONU et de la troisième en termes de budget.¹⁷

Sous l'autorité du nouveau représentant spécial depuis le séisme, Edmond Mulet, la MINUSTAH a dû faire face aux défis de la sécurité des personnes déplacées dans les camps, du soutien au processus électoral en vue de doter le pays d'un gouvernement et par là même d'accélérer la reconstruction.¹⁸ Edmond Mulet a tenté de promouvoir l'Etat de droit en étroite coopération avec les autorités haïtiennes, le secteur privé, la société civile et la communauté internationale. Il s'agissait ainsi d'associer les objectifs d'Etat de droit et de développement économique en encourageant les aspirations de la population à la justice et à la sécurité juridique d'une part, et en coordonnant le soutien des donateurs et du secteur privé aux réformes d'autre part. Plutôt que de poursuivre cette initiative, son

successeur, Mariano Fernández,¹⁹ a été contraint de passer l'essentiel de sa première année en fonction à mettre un terme à l'affrontement entre l'exécutif et le parlement, afin de permettre au gouvernement de se remettre au travail.²⁰

La question d'un retrait est à présent à l'ordre du jour et l'attention de la communauté internationale diminue. Selon Susan Rice, l'ambassadrice américaine auprès des Nations unies, « Haïti se trouve à un moment décisif »²¹ et la MINUSTAH s'interroge sur la forme de son engagement lors de cette étape critique. La mission vient de désigner un groupe de travail chargé d'établir un calendrier clair de consolidation de la stabilité.²² Le travail de ce groupe, qui repose sur une consultation avec le gouvernement haïtien, le secteur privé, la société civile et les pays fournisseurs de contingents, et qui s'appuie sur les conclusions de nombreuses missions d'évaluation des Nations unies,²³ est fondamental pour le débat d'août 2012 chargé de déterminer le futur de la mission ainsi que le renouvellement de son mandat en octobre.²⁴

tables, mais aussi soutenir la PNH en cas de besoin. Voir le « Rapport du secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti », S/2009/439, 1^{er} septembre 2009, p. 6 et 14-16.

¹⁵ Voir les résolutions 1908 (janvier 2010) et 1927 (juin 2010). Parmi les victimes de l'ONU se trouvaient Hédi Annabi, Luiz Carlos da Costa et Gérardo LeChevallier. Voir « Confirmed UN Peacekeeping Fatalities of January 2010 » (sur Internet).

¹⁶ Voir « UN Peacekeeping Operation Fact Sheet », 31 mai 2012. Les civils comprennent le personnel local et international ainsi que les volontaires de l'ONU (UNV).

¹⁷ La mission comprend un effectif total de 12 289 individus. Dans sa résolution 65/256 B du 30 juin 2011, l'Assemblée générale a accordé un budget de 793 517 100 dollars pour le maintien de la MINUSTAH du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2012. Ibid, et « Rapport du secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti », S/2012/128, 29 février 2012, p. 15. Voir également « Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July to 30 June 2012 », Assemblée générale, A/C/5/66/14, 13 janvier 2012.

¹⁸ Mulet a exercé deux mandats en tant que RSSG lors de deux moments décisifs de la mission. Tout d'abord, de 2006 à 2008, lorsque la MINUSTAH, en soutien au gouvernement haïtien, a commencé des opérations lourdes contre les gangs armés dans les bidonvilles urbains. Il a été renommé par la suite immédiatement après le tremblement de terre de 2010 afin de fournir de l'aide d'urgence et de l'assistance en vue des élections nationales. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, MINUSTAH et UNCT, Port-au-Prince, janvier-avril 2012.

¹⁹ Fernández a pris ses fonctions en juin 2011 après le départ de Mulet en mai. L'actuel chef militaire est le général de division brésilien Fernando Rodrigues Goulart, nommé le 27 mars 2012 par le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon. Marc Tardif, un Canadien, est le chef de la police de l'ONU, en charge de la police civile et des unités de police constituées.

²⁰ Entretiens de Crisis Group, hommes politiques haïtiens et diplomates ; Port-au-Prince, 26 juin 2012.

²¹ Citée dans « Compte rendu de la réunion du Conseil de sécurité sur Haïti », Conseil de sécurité, SC/10572, 8 mars 2012.

²² Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'ONU, Tabarre, 12 avril 2012.

²³ Des représentants du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) se sont rendus sur place du 21 au 24 mai 2012. La délégation, menée par l'ambassadeur Gilles Rivard, représentant permanent adjoint du Canada auprès de l'ONU et ancien ambassadeur du Canada en Haïti, a conclu que la relance économique était indissociable de l'Etat de droit, ce qui implique un soutien dans les domaines de la gouvernance, de la justice, de la police et du système pénitentiaire. « End of Mission of the ECOSOC », *Haïti Libre*, 25 mai 2012. Le rapport de l'ECOSOC a été présenté à l'occasion du Débat général du 24 juillet 2012. Ses recommandations comprenaient une meilleure synergie entre entités onusiennes, ainsi qu'un transfert progressif de certaines activités de la MINUSTAH à l'équipe des Nations unies du pays. Le rapport soulignait également l'impératif d'un tel transfert aux autorités haïtiennes également. Voir la « Déclaration de l'Ambassadeur Guillermo Rishchynski, Représentant permanent du Canada aux Nations Unies et Président du Groupe consultatif spécial du Conseil économique et social pour Haïti », New York, 24 juillet 2012 (sur l'Internet).

²⁴ Le mandat actuel expire le 14 octobre 2012. Voir la résolution 2012 du Conseil de sécurité, S/RES/2012, 14 octobre 2011.

II. LA PRESIDENCE MARTELLY ET LA MINUSTAH

La transition haïtienne ne s'est pas achevée avec les élections réussies de 2006 et le transfert de pouvoir d'un président intérimaire à un président démocratiquement élu. Elle ne s'est pas achevée non plus avec la passation pacifique du pouvoir à une force d'opposition en mai 2011 qui, malgré les imperfections de l'élection, a marqué un progrès démocratique. Le pays fait face à quatre transitions simultanées : de la violence armée à la réconciliation pacifique ; d'une société arbitraire à une culture démocratique ; d'un Etat défaillant à un Etat-nation moderne ; et d'une situation de pauvreté chronique et d'injustice sociale à une société plus équitable.²⁵ Le séisme a ajouté une cinquième transition, celle d'un pays détruit à un pays remodelé. En effet, la reconstruction ne saurait se faire à court terme. Bien avant les ravages du séisme, Haïti faisait face à une crise sociale,²⁶ exacerbée par une administration faible et extrêmement centralisée et par des interventions étrangères parfois malavisées.

L'impératif humanitaire, dans un contexte d'instabilité politique, de violences sporadiques et de catastrophes naturelles récurrentes, rend une forte présence internationale indispensable. Cependant, la MINUSTAH et ses partenaires internationaux ne peuvent être efficaces que dans la mesure où le gouvernement haïtien les y autorise. Tandis que la mission a soutenu le dialogue national au cours des huit dernières années, de nouveaux écueils menaçant ce processus ont fait leur apparition, notamment au cours de la première année de la présidence Martelly.²⁷ La reconstitution du parti politique Fanmi Lavalas de l'ancien président Aristide,²⁸ les inflexions duvaliéristes de la prési-

dence Martelly,²⁹ et la réapparition d'anciens membres de ce qui fut une armée brutale³⁰ ont alimenté les craintes d'un retour au chaos politique et à une gouvernance paralysée.³¹

La pression internationale et les inquiétudes du gouvernement quant aux répercussions économiques potentielles ont poussé aux négociations et à une démonstration de force de la PNH, soutenue par la MINUSTAH, afin de mettre un terme à l'occupation de propriétés de l'Etat par d'anciens éléments des Forces armées d'Haïti.³² La population haïtienne aspire désormais à un nouveau chapitre de son histoire qui inclut la reconstruction, la croissance économique et l'Etat de droit. Pour reprendre les termes du président Martelly :

... huit millions [d'Haïtiens] ... vivent encore sans électricité. Cinq millions ne savent ni lire ni écrire et sont dans le noir le jour comme la nuit. Huit Haïtiens sur dix vivent avec moins de deux dollars américains par jour. Deux sur cent Haïtiens contrôlent 69 pour cent des richesses du pays. Sur une population active estimée à 4,2 millions d'habitants, moins de 200 000 disposent d'un emploi formel et régulier. 84 pour cent des diplômés universitaires haïtiens vivent à l'étranger.³³

²⁵ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, Pétion-Ville, octobre 2009.

²⁶ « Haiti: The slow road to reconstruction : Two years after the earthquake », Oxfam, 10 janvier 2012.

²⁷ « UN Haiti chief : "Rifts have taken over reconciliation efforts" », Caribbean Journal, 25 février 2012.

²⁸ Entretiens de Crisis Group, analystes politiques, Port-au-Prince, février et mars 2012 ; haut fonctionnaire gouvernemental, Port-au-Prince, 15 mars 2012. Fanmi Lavalas, l'ancien parti du président Aristide, qui s'est scindé en quatre factions distinctes après l'exil de celui-ci en 2004, n'a pas participé officiellement aux élections de 2006, 2009 et 2010. Depuis le retour d'Aristide en mars 2011, les factions ont tenté de se réunir sous une seule et même bannière en vue des élections sénatoriales, municipales et locales. L'influence du parti serait déterminante pour les scrutins à venir. Des porte-parole du parti ont annoncé la tenue de congrès nationaux et régionaux afin de préparer son retour. Voir « Entèvyou Maryse Narcisse ak Jounal Ayiti Libète », *Haïti Liberté*, 23 février 2012 ; et « Rassemblement de Fanmi Lavalas à l'occasion du 21^{ème} anniversaire des élections libres et démocratiques en Haïti », Agence Haïti Presse (AHP), 17 décembre 2011.

²⁹ Entretiens de Crisis Group, analystes politiques haïtiens, Port-au-Prince, 5 juin 2012 ; diplomate étranger, Port-au-Prince, 6 juin 2012. Jean-Claude Duvalier n'a pas été puni pour les violations sérieuses des droits de l'homme qui lui sont imputées, puisqu'il a été acquitté par le juge Jean Carvès en janvier 2012. « L'ambassadeur français refuse de serrer la main de Jean-Claude Duvalier », Radio Kiskeya, 23 juin 2012.

³⁰ L'armée est souvent désignée par son acronyme français (FAd'H).

³¹ Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires gouvernementaux, Port-au-Prince, 15 mars 2012. En février 2012, d'anciens membres de l'armée haïtienne et de jeunes soi-disant soldats, dont certains étaient armés, ont occupé certains espaces publics. Portant des uniformes neufs et conduisant pour certains des voitures de location, ils ont mis en place des points de passage illégaux et envahi l'enceinte du parlement. Leur activité s'est concentrée sur les anciens baraquements du Lamentin, à Carrefour, au sud de Port-au-Prince, mais leur présence a également été signalée à neuf autres endroits dans le pays. 400 individus seraient impliqués, avec environ 1 000 sympathisants prêts à se mobiliser. Leurs revendications incluaient le paiement des retraites et la reconstitution de l'armée, dissoute dix-sept ans auparavant, conformément à la promesse de Martelly. Entretiens téléphoniques de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, et consultant indépendant de sécurité, 3 mai 2012. « Levallant Louis Jeune condamne le comportement menaçant des militaires démobilisés », Radio Metropole, 18 avril 2012.

³² Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires gouvernementaux haïtiens et de la MINUSTAH, diplomates, 24-28 juin 2012.

³³ « Message du Président de la République, Son Excellence Monsieur Joseph Michel Martelly sur la situation générale du pays » à la séance d'ouverture du Parlement, 9 janvier 2012, www.parlementhaitien.ht.

Les perspectives macroéconomiques du pays pour 2012 sont encourageantes, avec une prévision de croissance à 6 pour cent. Cependant, l'absence de gouvernement pleinement fonctionnel d'octobre 2011 à la mi-mai 2012 a fait chuter l'estimation initiale à 8 pour cent de près de deux points.³⁴ La promesse de Martelly de croissance économique rapide et de réforme du secteur privé a fait écho à la revendication largement partagée d'une sécurité physique et financière accrue. Dans son premier discours à l'Assemblée générale des Nations unies en octobre 2011, le président a souligné l'importance du développement pour promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité. Le cœur de son message – les Haïtiens devront un jour ou l'autre prendre le relais des donateurs et des institutions internationales quant à la reconstruction et le développement – a recueilli un accueil international favorable.³⁵ Son programme économique privilégie un accroissement des investissements directs étrangers, plutôt que l'aide humanitaire, comme soutien durable à l'économie haïtienne.

Jusqu'à présent, les branches exécutive et législative du pouvoir ont échoué à trouver un consensus concernant les priorités nationales.³⁶ Elles n'ont pourtant pas le droit à l'erreur. La responsabilité incombe à Martelly de s'assurer que sa présidence apporte des changements positifs au quotidien de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté. Le président a cependant peu d'expérience politique et les remous de sa première année en fonction montrent des premiers pas difficiles. Il a dû présenter quatre candidats au poste de Premier ministre, preuve des relations tendues qu'il entretient avec le pouvoir législatif, qui doit approu-

ver son choix. La confirmation en mai 2012 de son quatrième candidat et ami, le ministre des Affaires étrangères Laurent Lamothe, ainsi que la publication en juin d'amendements constitutionnels votés un an auparavant, constituent les premiers signes d'une normalisation de leurs relations, du moins pour le moment.³⁷

La quasi-totalité des actes politiques requérant l'accord des deux branches a nécessité une intervention internationale.³⁸ La MINUSTAH, sous l'autorité du représentant spécial Mariano Fernández, ainsi qu'un engagement diplomatique constant de la part de plusieurs pays et acteurs internationaux, ont intensifié les efforts au cours de l'année passée afin d'aider les autorités à trouver les compromis nécessaires au progrès du pays. La mise en place du Conseil électoral permanent et de la Cour constitutionnelle, ainsi que la tenue d'élections sénatoriales, municipales et locales constituent la prochaine étape. Le soutien politique du représentant spécial sera, une fois encore, fondamental.

Si Martelly semblait, au cours de sa campagne présidentielle et immédiatement après son élection, partisan d'un départ rapide de la MINUSTAH,³⁹ il s'est depuis lors rétracté. Comme son prédécesseur Préval, il a exprimé son souhait de voir la mission s'impliquer davantage dans le développement,⁴⁰ et a déclaré qu'un départ anticipé de celle-ci serait irresponsable.⁴¹ Sa décision de maintenir la MINUSTAH jusqu'à ce qu'une alternative nationale soit viable démontre une grande prudence, mais sa proposition de départ de reconstituer l'armée pose problème au niveau budgétaire, sécuritaire et politique.⁴²

³⁴ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires des Nations unies, 26 juin 2012 ; fonctionnaire du Fonds monétaire international (FMI), Pétiion-Ville, 24 janvier 2012. Voir aussi « Haiti's economy to grow 7.8 percent, lead Caribbean in 2012: IMF report », *Caribbean Journal*, 25 avril 2012 ; et « Western Hemisphere, Rebuilding Strength and Flexibility », *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook*, FMI, avril 2012, p. 25.

³⁵ Voir Kenneth Merten, ambassadeur américain en Haïti (2007-juillet 2012), « A new day in Haiti », *The Miami Herald*, 23 juillet 2012.

³⁶ La démission le 24 février 2012 de Garry Conille après seulement quatre mois au poste de Premier ministre a révélé les fractures politiques qui risquent d'entraver le redressement du pays. Certains observateurs considèrent qu'Haïti est aussi divisée aujourd'hui qu'en 2003. Il a fallu deux mois à l'exécutif et au parlement pour confirmer le quatrième choix de Martelly pour le poste de Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères Laurent Lamothe, qui a remplacé Conille en mai. Voir SC/10572, op. cit. Voir aussi Bernice Robertson, « Haiti winner-take-all politics hinders recovery », *The Miami Herald*, 9 janvier 2012 ; et « Two years after devastating earthquake, few major Haiti reconstruction projects have begun », *Associated Press*, 11 janvier 2012. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires gouvernementaux, Port-au-Prince, 15 mars 2012 ; observateur haïtien, Port-au-Prince, 2 avril 2012.

³⁷ « New constitution gives Haitians abroad more rights », *The Guardian*, 20 juin 2012.

³⁸ La nomination et l'approbation du Premier ministre, la publication d'amendements constitutionnels, la nomination du Conseil électoral permanent et de la Cour constitutionnelle en sont quelques exemples. Voir le représentant spécial Fernández, « La sélection des membres du CEP : une décision historique », MINUSTAH, 25 juillet 2012 (sur l'Internet).

³⁹ « Michel Martelly, vainqueur des élections », *Radio-Canada*, 13 avril 2011.

⁴⁰ « Martelly voudrait que la MINUSTAH devienne une mission de développement », *Haïti Libre*, 11 août 2011 (sur l'Internet).

⁴¹ « Allocution de Son Excellence Monsieur Michel Joseph Martelly, Président de la République d'Haïti », *Assemblée générale de l'ONU*, site internet de la MINUSTAH, 23 septembre 2011.

⁴² « Ce discours à l'ONU marquera-t-il la présidence de Martelly ? », *Le Nouvelliste*, septembre 2011. Voir Robert Fatton Jr., « Post-MINUSTAH Haiti: Between the Scylla of a Power Vacuum and the Charybdis of a New Haitian Military Force », présentation à la 23^{ème} Conférence annuelle, Association d'études haïtiennes, Université des Antilles, Mona Kingston, Jamaïque, « Haiti at the Intersection of the Caribbean: Tracing the Past, Mapping the Future », 10-12 novembre 2011. Copie mise à disposition de Crisis Group. Voir aussi « UN's popularity in Haiti

La mission vise à renforcer la police nationale, tâche pour laquelle les donateurs (qui financent près de 70 pour cent du budget national⁴³ et une part non négligeable du budget de la PNH) ont toujours manifesté leur soutien.⁴⁴ Bien des Haïtiens soutiennent néanmoins la reconstitution de l'armée au nom de la souveraineté et de la fierté nationale.⁴⁵ Ce sentiment populaire tient également à leur mécontentement vis-à-vis de la MINUSTAH après l'épidémie de choléra, les allégations d'abus et l'hésitation de la mission à confronter directement les gangs, en raison de sa réticence à ouvrir le feu dans un environnement urbain densément peuplé.⁴⁶

L'occupation récente de propriétés de l'Etat par d'anciens membres des FAD'H et soi-disant soldats, ainsi que leur désobéissance ouverte à l'ordre de se disperser, sont révélateurs de la témérité de l'ancienne armée.⁴⁷ Cela rappelle également que toute reconstitution de l'armée devra être soigneusement étudiée et planifiée. Sa dissolution n'a pas été suivie d'un processus de désarmement pleinement effectif et bien des soldats ont tout simplement disparu avec leurs armes. Le retour de bâton a été sévère : plutôt que de générer des institutions démocratiques crédibles, cela a suscité un vide sécuritaire que la première mission des

Nations unies de maintien de la paix en Haïti (UNMIH), la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) et la nouvelle PNH ont tenté de combler, quoique des gangs armés illégaux s'en soient chargés dans bien des zones.⁴⁸ Un départ prématuré de la MINUSTAH sans une présence policière ferme risquerait d'engendrer le même problème.

Considérant le fardeau financier que cela ferait peser sur la fragile économie et le manque de consensus politique sur la question, la reconstitution de l'armée devrait être mise en attente. Probablement découragé par le spectacle de l'entêtement de l'ancienne armée pendant quatre mois, Martelly a déclaré que la PNH constituait la priorité du gouvernement en matière de sécurité.⁴⁹ Le président, le gouvernement et le parlement doivent convenir de l'établissement d'une politique de sécurité publique et d'une stratégie qui donne la priorité au développement complet de la PNH, à la neutralisation des groupes armés et au règlement et contrôle de la circulation d'armes à feu. Ce programme doit également confirmer que l'Etat est capable d'assurer la sécurité. Martelly a remis en place le ministère de la Défense nationale, ce qui ajoute un organe supplémentaire à l'enchevêtrement des institutions responsables de la sécurité. Le CSPN doit clairement définir les termes de référence de chacune, particulièrement en ce qui concerne la supervision et les relations avec la PNH.

Ces tâches devront faire partie du plan de développement de la PNH pour 2012-2016, qui doit recueillir le soutien de la MINUSTAH et l'approbation du CSPN et des hauts responsables gouvernementaux. Une conférence de haut rang avec le président Martelly, des membres de son gouvernement, des parlementaires, des représentants de la société civile, des diplomates, la MINUSTAH et l'équipe pays de l'ONU a eu lieu le 29 juin 2012 à ce sujet.⁵⁰ Bien que le plan présenté par le directeur général de la PNH, Mario Andrésol, ait été salué, deux révisions importantes ont été recommandées. La première concerne l'ajout d'une stratégie pour une présence policière dans les 570 zones communales (rurales) qui n'ont pas bénéficié de réelle présence policière depuis la création de la PNH en 1995. La seconde prévoit le déploiement de 5 000 à 10 000 nouveaux officiers qui devraient être diplômés au

hits all-time low », Al Jazeera, 20 février 2012, www.youtube.com/watch?v=DeFKL_o928o.

⁴³ Le projet de budget 2012-2013 récemment présenté par le gouvernement au secteur privé aurait montré que 40 pour cent des dépenses d'investissement public proviennent désormais de recettes nationales. Voir « Présentation du projet de budget 2012-2013 au secteur des affaires », Haïti Libre, 24 juillet 2012 (sur l'Internet).

⁴⁴ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, ambassades diverses, Port-au-Prince, mars 2012. Voir aussi SC/10572, op. cit.

⁴⁵ Bien des Haïtiens soutiennent sa reconstitution car, à un moment dans l'histoire du pays, il s'agissait du seul dispositif de sécurité dans le pays. Des abus ont été commis lorsque l'armée, en l'absence d'une force de police, a commencé à assumer des responsabilités policières pour lesquelles elle n'était pas formée et a commencé à interférer dans la sphère politique. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire gouvernemental, Delmas, 26 juin 2012.

⁴⁶ Entretiens de Crisis Group, conseiller gouvernemental à la défense nationale, Port-au-Prince, 25 janvier 2012 ; représentants haïtiens de la société civile, Port-au-Prince, 27 février 2012. Voir aussi Fatton Jr., « Post-MINUSTAH Haiti », op. cit.

⁴⁷ Les 18 et 19 mai 2012, la PNH, assistée de la MINUSTAH, en a délogé une majorité : 50 personnes au moins ont été arrêtées et devraient être jugées entre autres pour possession illégale d'armes. Le nombre d'armes saisies n'est pas connu. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire gouvernemental, Port-au-Prince, 15 mars 2012. Voir « Remnants of Haiti's army march in the capital; two Americans were among those arrested », *The Miami Herald*, 19 mai 2012 ; « Haiti's government orders former soldiers to clear old bases », *The Washington Post*, 21 mars 2012 ; et « Haiti rogue army refuses to disband, says govt failed to honor promise of reinstating force », *The Washington Post*, 24 avril 2012.

⁴⁸ Voir Fatton Jr., « Post-MINUSTAH Haiti », op. cit. ; Mission de l'ONU en Haïti (UNMIH), 1993-1996 (sur l'Internet).

⁴⁹ « Martelly est préoccupé par le renforcement de la police », Radio Métropole, 13 juin 2012.

⁵⁰ Entretiens de Crisis Group, haut responsable gouvernemental haïtien, 27 juin 2012 ; fonctionnaire de la MINUSTAH, 28 juin 2012 ; et diplomate, 26-28 juin 2012. La réunion s'est concentrée sur trois sujets : l'ébauche du plan de développement de la PNH pour 2012-2016, l'esquisse du plan de carrière de la PNH et l'amélioration des relations avec la PNH. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, Tabarre, 17 juillet 2012.

cours de la mise en œuvre du plan (2012-2016).⁵¹ Selon les participants, l'adoption complète de ce plan dépend encore d'une réunion avec le CSPN, mais le président a déclaré publiquement espérer que cela se produise dans les plus brefs délais.⁵²

Il est à présent important pour Martelly et la communauté internationale de décider ensemble comment la MINUSTAH, une mission tournée vers la sécurité et non le développement, peut s'adapter à la stratégie économique du gouvernement d'Haïti. Tous les autres acteurs, y compris le gouvernement, se reposent sur son succès pour mener à bien leurs projets, pendant que la mission contribue à construire les capacités de sécurité nationale. Par le passé, la MINUSTAH a eu des difficultés à obtenir une réelle coordination avec ses autres partenaires dont le travail aurait aussi contribué à renforcer la sécurité.⁵³ Le plan de réforme de la PNH, qui se termine en 2011, a clairement eu un certain succès⁵⁴ mais sa réalisation s'est avérée précaire pour des raisons politiques et financières. La réalisation des attentes en matière de sécurité et de respect de la loi

dépend d'une mise en œuvre plus durable et rigoureuse du second plan quinquennal de développement lorsqu'il sera adopté.

La MINUSTAH ne devrait pas indéfiniment se consacrer à empêcher les coups d'Etat ou répondre aux catastrophes naturelles. Martelly et son administration doivent travailler avec la mission pour construire de manière durable et efficace une force de police et une capacité gouvernementale, afin de permettre une réduction progressive, voire un retrait, de la présence internationale.⁵⁵ La stratégie de sortie des Nations unies et de la communauté internationale réside dans la transformation d'une opération à caractère militaire en mission essentiellement policière. Elle doit aussi laisser derrière elle des unités de police constituées suffisamment compétentes pour éviter tout vide sécuritaire. La MINUSTAH doit, à l'issue de l'administration Martelly, devenir une mission politique ayant pour ordre du jour la construction de la paix.

⁵¹ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Tabarre, 17 juillet 2012.

⁵² 1,35 milliards de dollars sur cinq ans sont nécessaires pour mettre en œuvre le plan de développement. Une équipe comprenant des représentants des six principaux pays donateurs de la PNH (Etats-Unis, Canada, Espagne, France, Brésil et Chili), les Nations unies et le gouvernement d'Haïti devraient être constituée afin d'établir les modalités d'un mécanisme de renforcement de la coopération avec la PNH et surveiller la mise en œuvre du plan de développement. L'Etat devra fournir environ les deux tiers du budget. Correspondance de Crisis Group, haut diplomate étranger, 30 juillet 2012. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, UNPOL, Tabarre, 17 juillet 2012. Voir aussi « \$1.3 billion disposed to reform Haitian National Police Force », defend.ht, 1 July 2012, <http://defend.ht/politics/articles/presidential/3160-1-3-billion-disposed-to-reform-haitian-national-police-force>.

⁵³ Les programmes de services sociaux, de soutien aux revenus et d'amélioration des petites infrastructures, fournis par l'Etat et ses partenaires aux communautés après des opérations armées de pacification des zones à risque, et censés compléter la lutte de la MINUSTAH contre les gangs en 2006 et 2007, ont été lents et mal coordonnés, réduisant ainsi leur impact. Voir le rapport de Crisis Group Amérique latine/Caraïbes N°32, *Reforming Haiti's Security Sector*, 18 septembre 2008. Le Brésil a utilisé la même approche du « bâton et de la carotte » dans 22 favelas où l'Etat a regagné le contrôle et a implanté d'importants programmes de services sociaux pour consolider les progrès. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires brésiliens, Brasília, 8-11 mai 2012.

⁵⁴ L'augmentation des effectifs de la PNH et l'établissement d'une école de formation de la police et d'une académie de formation supérieure sont des exemples de réussites. Un nombre élevé de candidats (27 000 pour environ 600 nouvelles places en formation en 2012) et un renforcement de la responsabilisation interne soulignent ces progrès. Entretiens de Crisis Group, Port-au-Prince, Washington DC, juin 2012.

⁵⁵ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Tabarre, 20 février, 15 mars et 27 juin 2012.

III. REUSSITES ET ECHECS DE LA MINUSTAH

L'importante présence militaire de la mission, huit ans après son arrivée, a permis de diminuer la violence politique et la menace représentée par des groupes armés qui profitaient autrefois des conflits sociaux et des dissensions politiques.⁵⁶ L'assistance électorale a permis deux passages de pouvoir présidentiel pacifiques ainsi que la reprise de l'activité parlementaire, créant ainsi les conditions favorables au processus démocratique, situation presque inédite dans l'histoire haïtienne contemporaine.⁵⁷

Sous la direction de la mission, le plan quinquennal de réforme de la PNH a contribué à améliorer la force opérationnelle et institutionnelle du pays en matière de sécurité. Cinq classes de nouveaux cadets, qui ont rempli les conditions de recrutement et ont fait l'objet d'enquêtes, ont obtenu leur diplôme et sont entrés en fonction, portant la force de police actuelle à environ 10 000 agents.⁵⁸ La finalisation de la nomination des juges de la Cour de cassation au début de l'année 2012 et les avancées sur la nomination des membres du CSPJ, même s'il ne s'agit que d'une première étape, ont suscité l'espoir de voir le système judiciaire jouir d'une plus grande crédibilité. Afin de transformer profondément une justice dysfonctionnelle et de mettre fin à l'impunité, il sera nécessaire de fournir des ressources, établir des normes et veiller à leur respect.

En tenant compte du contexte et des réalités dans lesquelles la MINUSTAH évolue, ce chapitre examine sa contribution et les défis auxquels elle fait face dans les domaines de la sécurité, l'Etat de droit, la reconstruction et la réponse aux catastrophes, ainsi que ses dilemmes devant l'intégration et la question sensible de la responsabilité pour les méfaits commis par son personnel. Cette analyse esquisse les divers scénarios d'une mission qui se trouve à un moment décisif de son existence.

⁵⁶ Les gangs sont aujourd'hui considérés comme de simples criminels et non plus comme des activistes politiques. Voir le briefing de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, op. cit.

⁵⁷ La MINUSTAH a apporté un appui logistique et sécuritaire lors des élections présidentielles, législatives, municipales et locales en 2006 ; le renouvellement partiel du Sénat en 2009 ; et les élections présidentielles et législatives en 2010. Voir le rapport Amérique latine/Caraïbes de Crisis Group N°35, *Haiti : The Stakes of the Post-Quake Elections*, 27 octobre 2010 ; et Gauthier, « Voices of the Actors », op. cit.

⁵⁸ 3 258 officiers, issus de la dix-huitième à la 22^{ème} classes, ont été diplômés entre 2006 et 2011 sous le plan de réforme. Voir le rapport de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, op. cit.

A. SECURITE ET ETAT DE DROIT

Les gouvernements intérimaires de Boniface Alexandre et Gérard Latortue (2004-2006) ont demandé une assistance internationale pour consolider la sécurité de la transition après l'insurrection qui a renversé le président Jean-Bertrand Aristide. A ses débuts, et encore aujourd'hui dans une certaine mesure, la MINUSTAH a fait face à une large criminalité urbaine organisée par des gangs armés, dont certains étaient liés à des forces politiques. Cette menace a profondément aggravé l'insécurité. Enlèvements, meurtres, trafic d'armes et de stupéfiants, viols collectifs, abus généralisés, et une importante jeunesse marginalisée étaient monnaie courante en Haïti. Ces phénomènes sont les causes et conséquences d'un Etat fragile, de l'extrême pauvreté et de structures dysfonctionnelles de maintien de l'ordre.⁵⁹

Ne disposant pas d'un mandat exécutif pour mener des opérations de maintien de l'ordre et en l'absence d'une force de police pouvant constituer un partenaire crédible et discipliné, la MINUSTAH a eu des difficultés à faire face aux défis sécuritaires. La mission a dû s'adapter à la situation de manière improvisée et ses Casques bleus ont entrepris des tâches qui auparavant ne relevaient pas de la mission des Nations unies, à savoir des patrouilles visibles et imprévues dans les zones urbaines violentes afin de générer un niveau de sécurité suffisant. Cette période d'adaptation a retardé la lutte contre la violence urbaine. Cependant, en 2006, suite aux directives du président Préval, la mission a finalement accru les actions directes, avec le soutien de la PNH, pour disperser les gangs. Elle a arrêté 800 membres et a réduit la menace qu'ils représentaient pour l'ordre public.⁶⁰

Renforcer réellement les forces de police pour qu'elles répondent aux besoins haïtiens et promouvoir une réforme judiciaire étaient et restent des défis que la mission n'a pas relevés.⁶¹ Il ne s'agit pas de questions techniques, mais de questions hautement politiques pour lesquelles un partenariat solide avec les autorités haïtiennes, les bailleurs de fonds, l'équipe pays des Nations unies et d'autres acteurs est essentiel. L'action contre les gangs urbains armés, y compris les membres l'ex-FAd'H et ceux qui avaient pris les armes contre Aristide, était urgente, mais les programmes de DDR, formule traditionnelle post-conflit, n'étaient pas

⁵⁹ Courrier électronique de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'ONU, 25 avril 2012. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, PNUD, Tabarre, 12 avril 2012. Voir aussi Gauthier, «Voices of the Actors», op. cit.

⁶⁰ Voir le rapport de Crisis Group Amérique latine/Caraïbes N°28, *Reforming Haiti's Security Sector*, 18 septembre 2008.

⁶¹ Entretiens téléphoniques de Crisis Group, ancien haut fonctionnaire de la MINUSTAH, 17 mai 2012; expert international de la sécurité, 4 avril 2012.

la solution la plus pertinente.⁶² Ce n'est qu'à la fin de sa troisième année de présence en Haïti que le Conseil de sécurité a ordonné à la MINUSTAH de réorienter ses efforts vers la réduction de la violence communautaire par le biais d'un programme complet, adapté aux conditions locales et comprenant une assistance au renforcement de l'Etat de droit.⁶³

Le programme de réduction de la violence communautaire (RVC) représente une approche unique dans les opérations de maintien de la paix et ses administrateurs le considèrent comme un modèle pour les futures interventions.⁶⁴ Le programme cible les bidonvilles à l'intérieur et l'extérieur de Port-au-Prince, les zones qui étaient historiquement politisées ou sous l'influence ou le contrôle partiel de gangs armés. Il vise à créer des opportunités économiques et sociales en vue d'inciter les anciens membres de gangs et les jeunes à risque, ainsi que les femmes et autres groupes vulnérables, à abandonner la violence. Son succès est mitigé. Parmi les personnes ciblées en 2010, seulement 31 pour cent ont trouvé un emploi permanent. En 2011, le programme RCV a ouvert le premier Bureau de placement et d'orientation des jeunes (BPOJ) du pays à Port-au-Prince et Cap-Haïtien.⁶⁵ Le programme bénéficie d'un budget indépendant du financement général de la MINUSTAH.

Alors que la section RVC de la MINUSTAH n'a pas réussi à construire un partenariat réussi avec la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion (CNDDR),⁶⁶ qui n'existe plus aujourd'hui, 70 pour cent de son personnel permanent sont des Haïtiens qualifiés, ca-

pables de poursuivre et d'élargir le programme.⁶⁷ Les projets de sécurité au niveau local devraient devenir des éléments clés de la réforme du secteur de la sécurité, et être perçus comme un système d'alerte rapide détectant et résolvant les problèmes de sécurité et garantissant la participation communautaire. L'Observatoire national de la violence et de la criminalité (ONAVC), créé avec l'appui du PNUD, est un résultat supplémentaire des programmes DDR et RVC qui devrait être poursuivi. L'ONAVC est une institution autonome partenaire de l'Université d'Etat d'Haïti (UEH) soutenue par le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC).⁶⁸ Cet observatoire permettra de recueillir des données et d'analyser la criminalité et la violence dans les quartiers.⁶⁹

B. RECONSTRUCTION ET REPONSE AUX CATASTROPHES NATURELLES

L'importance de la MINUSTAH dans la réponse aux catastrophes naturelles lui donne un statut unique au sein des normes et des pratiques des Nations unies en matière de maintien de la paix. Disposant de la plus grande capacité logistique et de sécurité dans le pays, elle a joué un rôle crucial en 2004 et 2008 en tant que premier acteur à intervenir pour sauver des vies, garantir la sécurité et coordonner les efforts de reconstruction après que des tempêtes ont tué par milliers et exposé des centaines de milliers d'individus au risque d'inondations.

Le séisme du 12 janvier 2010, le plus meurtrier de l'histoire de la région, a causé un revers majeur pour le renouveau politique, social et économique du pays et pour la poursuite des objectifs de la MINUSTAH.⁷⁰ La destruction des infrastructures de la PNH, y compris son siège, a considérablement réduit sa capacité opérationnelle. La fuite de quelque 5 000 prisonniers à travers le pays, parmi

⁶² Elle s'appuie sur un processus technique qui intervient suite à une solution politique à un conflit armé, idéalement avec un réel accord de paix, ou au moins un arrangement durable. Haïti comptait au moins dix différents groupes armés dont les membres et la hiérarchie n'étaient pas facilement identifiables et aucun processus officiel politique dans lequel ils ont tous accepté la démobilisation n'a été adopté. Rapport de Crisis Group, *A New Chance for Haiti*, op. cit.

⁶³ Voir résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1702 (2006), S/RES/1702, 15 août 2006.

⁶⁴ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, section de réduction de la violence communautaire de la MINUSTAH, Tabarre, 20 février et 16 mars 2012.

⁶⁵ Le BPOJ a été ouvert en association avec Haitian Partners for Christian Development et SOS Village. 34 femmes, formées à la gestion des petites entreprises avec un capital initial subventionné, ont créé 139 emplois l'année suivante. En 2011, 2 330 victimes de violences sexuelles ont reçu un soutien psychosocial dans les quartiers défavorisés de Martissant, La Saline, Bel Air et Cité Soleil. Fiche d'information MINUSTAH, section RVC (sur l'Internet).

⁶⁶ La coordination des donateurs, la MINUSTAH et la CNDDR, a subi l'inflexibilité de tous les acteurs concernés. Voir le rapport Amérique latine/Caraïbes de Crisis Group N°21, *Consolidating Stability in Haiti*, 18 juillet 2007 ; et « Désarmement : une arme contre l'insécurité ? », *Le Matin*, 8 juillet 2011.

⁶⁷ Ibid. Entre 2007 et 2012, la section RVC a géré un budget de 29,7 millions de dollars.

⁶⁸ Le CIPC, situé à Montréal, au Canada, est une organisation non gouvernementale (ONG) œuvrant exclusivement à la prévention contre le crime et la sécurité des communautés. Ce réseau international et centre de documentation est dédié à la communication d'idées et de connaissances sur ces deux domaines à travers des échanges entre les systèmes juridiques pénaux et les sociétés civiles de plusieurs pays et villes.

⁶⁹ Voir le rapport de Crisis Group, *Reforming Haiti's Security Sector*, op. cit.

⁷⁰ Voir le rapport de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, op. cit. Avant le 13 janvier 2010, la PNH a eu un siège officiel constitué de 253 stations et sous-stations, dont seules 39 n'étaient pas fonctionnelles. Le lendemain du séisme, 55 autres ont été détruits ou endommagés. Il a fallu quatorze mois pour déménager le bureau endommagé de l'inspecteur général en chef de l'époque, Jean Fritz. Deux ans et demi après le séisme, le bureau du directeur général Andrésol est encore dans un conteneur offert par l'Allemagne.

lesquels se trouvaient environ 600 criminels endurcis, d'une part et la prolifération des campements dans la capitale et ses régions avoisinantes d'autre part, ont ajouté de nouveaux défis. La MINUSTAH a également subi des pertes, qui ont perturbé ses activités, notamment en raison de la mort de 102 membres de la mission, y compris de hauts responsables civils et policiers. À la suite du séisme, l'UNPOL, au lieu de se consacrer à la réforme de la PNH, a dû concentrer ses efforts sur son simple rétablissement. Le Conseil de sécurité a réorienté la mission vers le relèvement et la reconstruction immédiats.⁷¹

C. LES DILEMMES DE LA MULTIDIMENSIONNALITE ET DE L'INTEGRATION

La MINUSTAH est une mission multidimensionnelle intégrée, ce qui signifie que pour réaliser ses objectifs, elle combine des composantes armées, civiles et policières et travaille en étroite collaboration avec d'autres bureaux des Nations unies présents dans le pays.⁷² Le représentant spécial du secrétaire général (RSSG), soutenu par deux adjoints, dirige la mission⁷³ ainsi que de tous les bureaux des Nations unies en Haïti, qui sont regroupés sous l'appellation équipe pays des Nations unies (ou simplement équipe pays).⁷⁴ Il est également soutenu par le coordinateur humanitaire (CH) et le coordonnateur résident (CR).⁷⁵ Ce

dernier dirige l'équipe pays et est aussi le second RSSG adjoint ainsi que le représentant national du PNUD.

Le défi pour le RSSG est de s'assurer que la mission et tous les membres de l'équipe pays agissent dans la poursuite des objectifs du mandat.⁷⁶ Bien trop souvent, chaque agence, fonds ou programme des Nations unies est guidé par les règlements et directives de son Conseil d'administration. Les différences entre les mandats, les liens hiérarchiques et les budgets ont nui à la cohésion générale.⁷⁷ En conséquence, le RSSG a peu d'influence sur les agences des Nations unies pour remplir le mandat de la MINUSTAH.⁷⁸ L'équipe pays n'a pas pour mission de gérer les types de crises auxquelles les opérations de maintien de la paix sont confrontées. Son calendrier pour l'aide au développement, en particulier dans des situations comme Haïti, se déploie sur le moyen à long terme tandis que les objectifs de la mission sont plus urgents et immédiats.

Le débat qui a duré près d'une année à propos de la politique de logement et de réinstallation à adopter pour les populations déplacées dans les camps illustre également ces divergences entre développement et impératifs humanitaires. Ce manque de direction internationale claire et unifiée a prolongé le triste sort de cette population. De plus, il a également fallu des mois pour persuader quiconque d'établir des patrouilles de sécurité efficaces dans les camps.⁷⁹

Suite au tremblement de terre, le Conseil de sécurité a ordonné la MINUSTAH de collaborer avec le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'équipe

⁷¹ « Bi-Annual Report, Haitian National Police Reform Plan, January to June 2010 », commissaire adjoint de police pour le développement de la PNH, MINUSTAH, juin 2010. Copie obtenue par Crisis Group.

⁷² Le caractère multidimensionnel de la mission offre un cadre pour s'assurer que toutes les activités des Nations unies et autres acteurs internationaux sont conduites de manière cohérente et coordonnée. "United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines", Département de l'appui aux missions, 2008 (sur l'Internet).

⁷³ La MINUSTAH est divisée en sections, dont affaires politiques et planification, affaires électorales, affaires civiles, droits humains, réduction de la violence communautaire (RVC), justice, unité correctionnelle et le centre d'analyse conjointe de la mission (JMAC), qui lui sert de service de renseignements. Chaque section est dirigée par un directeur et son adjoint. La MINUSTAH est composée de 557 personnels civils internationaux, 1 355 employés civils locaux et 224 volontaires des Nations Unies (UNV). « UN Peacekeeping Operation Fact Sheet », 29 février 2012.

⁷⁴ L'équipe pays comprend toutes les agences des Nations unies, programmes et fonds, ainsi que de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Pour une liste de toutes les agences des Nations unies en Haïti, voir le site internet de la MINUSTAH, minustah.org.

⁷⁵ Kevin Kennedy, un Américain, a servi comme l'un des adjoints au RSSG. Le second poste a été occupé par Nigel Fisher, un Canadien, qui est également CR et CH ainsi que directeur du

PNUD en Haïti. Le poste de CR représente habituellement le système des Nations unies dans un pays et repose sur un accord formel entre le gouvernement et l'ONU. Son rôle en Haïti est particulièrement important, il veille à la bonne planification et la mise en œuvre de l'aide au développement de l'organisation. Dans le cadre d'une mission multidimensionnelle, le CR joue le rôle supplémentaire de RSSG adjoint. Une coordination étroite est indispensable alors que les priorités de la mission évoluent et la responsabilité de l'équipe pays en matière de création d'emplois et de développement s'accroît. Courrier électronique de Crisis Group, haut fonctionnaire international, 31 juillet 2012.

⁷⁶ La résolution 1542, qui a établi la MINUSTAH, exige de l'équipe pays qu'elle coordonne son travail avec la mission.

⁷⁷ Le financement de la MINUSTAH, comme la plupart des opérations de maintien de la paix, provient de contributions obligatoires qui sont déterminées annuellement. Les fonds de l'équipe pays de l'ONU proviennent principalement des contributions volontaires apportées par les différentes entités et sont souvent rattachés à des projets et activités spécifiques. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, 27 avril 2012 ; haut fonctionnaire d'OCHA, Delmas, 12 avril 2012.

⁷⁸ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, 27 avril 2012.

⁷⁹ Voir le briefing Amérique latine/Caraïbes de Crisis Group N°25, *Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development*, 28 juin 2011.

pays pour soutenir les efforts humanitaires et de redressement et encourager la co-planification et la coordination au niveau national et local.⁸⁰ Pour la mission, le défi a été de combiner son travail de soutien à la sécurité avec celui de l'équipe pays. Elle devait dans le même temps fournir de l'aide humanitaire alors que tous les acteurs internationaux œuvraient à la reconstruction des institutions étatiques. Les agences des Nations unies comme le PNUD n'ont pas reçu de directives claires de soutenir, par des initiatives de développement, l'action initiale de la MINUSTAH en matière de sécurité et de stabilité. Par exemple, les agences n'ont pris aucune mesure prioritaire rapide pour orienter l'action vers les zones à risque. Par ailleurs, la PNH requiert un soutien pour construire ses systèmes financier, administratifs et d'accès aux marchés publics, tâche pour laquelle les administrateurs expérimentés du PNUD auraient pu aider les conseillers de la MINUSTAH.⁸¹

La MINUSTAH perçoit son rôle ainsi : créer un semblant de normalité pour que les autres acteurs puissent œuvrer directement au développement, à la reconstruction et à la création d'emplois.⁸² Si elle est perçue comme la « pièce maîtresse » des efforts internationaux en matière de sécurité et de stabilisation, dans la pratique d'autres bureaux des Nations unies, organismes multilatéraux ou grands bailleurs de fonds bilatéraux ont tendance à suivre leurs propres orientations en fonction de leurs mandats et visions respectifs.⁸³ Tant que les priorités internationales demeurent déterminées au sein de chaque agence et bailleur de fonds, au lieu d'être adoptées dans le cadre d'une stratégie globale coordonnée par le RSSG à travers la MINUSTAH, les avancées en matière de sécurité seront ralenties, voire risquent d'être contreproductives. Il y a huit ans, des efforts pour renverser ce processus ont été menés en mettant en œuvre des programmes conjoints visant à lutter contre la violence politique. Aujourd'hui, leur mise en œuvre reste très incomplète.⁸⁴

D. LA RESPONSABILITE DE LA MINUSTAH : CHOLERA ET ABUS

L'épidémie de choléra de 2010, dont l'origine a été attribuée par plusieurs études à des Casques bleus népalais, a alimenté les sentiments anti-MINUSTAH chez les Haïtiens.⁸⁵ Depuis le 10 juin 2011, le ministère de la Santé

a enregistré 555 300 cas, dont 7 260 décès.⁸⁶ Les Nations unies ont commandé une étude indépendante, qui même si elle n'accuse pas la mission, retrace la souche à l'Asie, comme d'autres études auparavant.⁸⁷ Dans cette situation délicate, la perception joue un rôle important et la majorité de l'opinion en Haïti – les Haïtiens et les étrangers⁸⁸ – estime que le contingent de l'ONU a introduit la maladie. Les organisations de défense des droits humains jugent la réponse des Nations unies peu satisfaisante.⁸⁹ En novembre

ment de déchets mal désinfectés déversés dans un affluent de l'un des plus grands fleuves du pays utilisés pour boire, se baigner et faire la lessive. Renaud Piarroux, « Rapport de mission sur l'épidémie de choléra en Haïti », non daté, www.ph.ucla.edu/epi/snow/piarrouxcholerareport_french.pdf. « As Cholera returns to Haiti, blame is unhelpful », *The Lancet*, décembre 2010 ; et Renaud Piarroux, Rachel Haus, et al., « Understanding the Cholera Epidemic, Haiti », Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC), juillet 2011. Voir aussi « Haiti cholera outbreak: UN investigates epidemic's origin », Associated Press, 28 octobre 2010; et « In Haiti, global failures on a cholera epidemic », *The New York Times*, 31 mars 2012. Un rapport récent, qui indique l'existence d'une souche en Haïti avant l'arrivée du bataillon népalais, a relancé la controverse sur l'origine réelle de la maladie. Voir Rita Colwell, et al., « Genomic diversity of 2010 Haitian cholera outbreak strains », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 17 mai 2012, www.pnas.org/content/109/29/E2010.full?sid=a78c7fec-2888-40b8-973e-4c8a9b8de058. Voir aussi « Cause of Cholera in Haiti goes under microscope », Associated Press, 18 juillet 2012.

⁸⁶ Voir « Rapport de cas », ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP), 10 juin 2011.

⁸⁷ Voir « Final Report of the Independent Panel of Experts on the Outbreak of Cholera in Haiti », UN, (non daté, approximativement mai 2011). Selon le rapport, « the Haitian strains are: 1) clonal (genetically identical) indicating a point-source for the outbreak; and, 2) very similar but not identical to the South Asian strains of *Vibrio cholerae* O1 ». Le rapport a également conclu que le déclenchement de l'épidémie « was not the fault of, or deliberate action of, a group or individual », p. 29. Voir aussi « U.N.-sponsored report on Haiti's cholera outbreak points to U.N. itself as culprit », Fox News, 5 mai 2011.

⁸⁸ Voir « Haiti, cholera and the UN », *The Miami Herald*, 30 avril 2012. 80 pour cent des 2 805 personnes interrogées – dont 1 800 sont issues de la population générale et 1 005 des 30 camps post-séisme – lors d'une enquête de sécurité effectuée en 2010-2011 a indiqué que la responsabilité de la MINUSTAH dans l'épidémie de choléra était élevée. Sur la population totale interrogée, 60 pour cent des individus ayant été victimes d'actes criminels sont fortement d'accord. Robert Muggah, « Security from the Bottom-Up in Haiti: Before and After the Quake », presentation, Australian Civil-Military Centre, 7 novembre 2011, www.slideshare.net/CivMilCoE/robert-muggah. Voir aussi « Epidémie de choléra : L'Etat haïtien doit fixer la responsabilité de la MINUSTAH », communiqué de presse, Réseau national de défense des droits humains (RNDDH), 4 novembre 2012.

⁸⁹ Grâce à son budget dédié aux projets à effets immédiats, en février 2012 la MINUSTAH avait investi 1,09 million de dollars dans l'amélioration de l'eau et l'assainissement dans di-

⁸⁰ Voir la résolution 1927 du Conseil de Sécurité des Nations unies, S/RES/1927 (2010), 4 juin 2010, p. 2.

⁸¹ Ibid.

⁸² Courrier électronique de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'ONU, 25 avril 2012.

⁸³ Entretiens de Crisis Group, Port-au-Prince, 26 juin 2012.

⁸⁴ Entretiens de Crisis Group, Port-au-Prince, 28 juin 2012.

⁸⁵ Les preuves suggèrent que la maladie a été amenée en Haïti par inadvertance par un bataillon des Nations unies provenant du Népal, où le choléra est endémique. Les bactéries provien-

2011, l'Institut pour la justice et la démocratie en Haïti, une ONG siégeant à Boston mais qui a un bureau à Port-au-Prince, a demandé aux Nations unies de former une commission indépendante pour examiner la plainte qu'elle a déposée au nom de quelque 5 000 victimes du choléra et de leur accorder une compensation financière pour la souffrance occasionnée et les pertes économiques.⁹⁰ A ce jour, des juristes internationaux examinent l'affaire.⁹¹

Le 7 mars 2012, l'envoyé spécial des Nations unies en Haïti, Bill Clinton, a déclaré que les Casques bleus porteurs de la souche du choléra sont la source immédiate de la maladie, mais le manque d'installation sanitaire est la véritable cause.⁹² Il a appelé à trouver une solution rapidement, qui nécessitera d'importantes réhabilitations et constructions d'installations sanitaires. Les besoins d'après séisme ont été estimés à environ 160 millions de dollars.⁹³ Le choléra, disparu du pays depuis plus d'un siècle, a tué plus de 7 000 personnes et en a touché plus d'un demi-million. Il faudra au moins plusieurs années pour éradiquer la maladie, qui regagne du terrain à chaque saison des pluies. Au début de cette année, une campagne de vaccination a été lancée, mais elle doit être accompagnée d'investissements à grande échelle dans le réseau d'eau et d'assainissement pour espérer éradiquer totalement la maladie.⁹⁴

verses communautés à travers le pays. La section RVC a également dépensé 2,2 millions de dollars dans la réhabilitation et la construction d'infrastructures d'eau et d'assainissement. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, bureau de l'information publique de la MINUSTAH, Tabarre, 3 avril 2012. Voir aussi les bulletins d'informations de la MINUSTAH (sur l'Internet).

⁹⁰ « Haiti Group demands UN pay for cholera outbreak », Associated Press, 8 novembre 2011.

⁹¹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, Tabarre, décembre 2012 ; haut fonctionnaire de l'ONU, New York, juin 2012. Voir aussi Jason Hayes, « In Haiti, Cholera Case Needs a Court » Centre Pulitzer, 11 juillet 2012, <http://pulitzercenter.org/reporting/haiti-cholera-united-nations-peacekeepers-artibonite-lawsuit-mugess>.

⁹² « Clinton: UN soldier brought cholera to Haiti », Associated Press, 7 mars 2012. Ensuite, le rapport, intitulé « Genomic diversity of 2010 Haitian Cholera outbreak strains », a été publié par les actes de l'Académie américaine des sciences, qui a trouvé deux bactéries des souches cholériques, l'une avec d'origines sud-asiatiques et l'autre avec des origines locales, ce qui pourrait indiquer que l'épidémie a plusieurs origines.

⁹³ « Action plan for national recovery and development of Haiti », gouvernement haïtien, présenté le 31 mars 2010 à la conférence internationale des donateurs, Nations unies, New York, p. 39.

⁹⁴ « Haiti prepares for cholera vaccination but concerns remain », *The Lancet*, 7 janvier 2012. Partners in Health, cofondée par Paul Farmer, professeur de la santé publique à Harvard et maintenant adjoint de l'envoyé spécial des Nations unies en Haïti, et Gheskio, une ONG haïtienne, ont mené la campagne.

À la lumière des accusations portées contre la MINUSTAH, des analystes ont soulevé de sérieuses questions sur la responsabilité des Nations unies lors de ses opérations de maintien de la paix, en Haïti mais également à l'échelle mondiale.⁹⁵ Ces missions sont souvent déployées dans des Etats fragiles, où les systèmes effectifs de forces de l'ordre n'existent pas et le mandat de l'ONU intègre rarement la responsabilité directe de l'application de la loi. En Haïti, la Commission des réclamations, prévue dans l'Accord sur le statut des forces entre les Nations unies et l'Etat, et qui est censée examiner les plaintes déposées contre la mission, n'aurait jamais été mise en place. En l'absence de mécanismes formels pour juger les accusations, la pression de l'opinion publique sur la mission est destinée à s'accroître, ce qui aura pour effet d'affaiblir sa crédibilité et sa capacité à exécuter son mandat. Le mécontentement face à la réaction des Nations unies s'est manifesté lors de multiples rassemblements publics et parfois culturels à l'intérieur et l'extérieur du pays.⁹⁶

Trois mesures pourraient apaiser les tensions : des excuses de la part des Nations unies, la mise en œuvre des recommandations du rapport des experts sur le choléra en Haïti et ailleurs, et une action immédiate pour prévenir la propagation de la maladie. Cela inclut : améliorer l'accès à l'eau potable et aux soins médicaux ; informer les Haïtiens sur la manière de désinfecter l'eau et la fournir dans les grands centres de population ; et entreprendre une campagne de vaccination, tout du moins dans les zones rurales où les structures sanitaires sont rares voire absentes. En cas de réussite de ces mesures, certains, y compris le Dr Paul Farmer, dont l'autorité s'appuie sur de nombreuses années de pratique dans des cliniques haïtiennes et qui est aujourd'hui envoyé spécial adjoint des Nations unies pour Haïti, voudraient les appliquer à l'ensemble du territoire.⁹⁷

Une réponse à plus long terme implique le soutien des bailleurs de fonds aux gouvernements haïtien et de la Ré-

⁹⁵ Amy Lieberman, « Haiti Cholera Raises Questions about UN Accountability », *World Politics Review* (1 décembre 2011) ; « Human rights groups applaud U.S. call for UN accountability in Haiti cholera », Canada Haiti Action Network, 5 mars 2012.

⁹⁶ Voir « Haiti's troubled peacekeepers », *The Economist*, 27 avril 2012. La critique de la mission pour son lien avec l'épidémie de choléra a fait l'objet de diverses chansons au carnaval 2012 (MINUSTAH pote kolera) ainsi que d'un film présenté au Festival du film de Tribeca à New York. Voir aussi « First, do no harm », *The Economist*, 28 avril 2012. La Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID), certains bureaux de l'ONU, la MINUSTAH et d'autres organisations financent certains projets d'eau et l'assainissement, mais les besoins sont tellement immenses qu'ils sont loin d'être satisfaits. Courrier électronique de Crisis Group, haut diplomate étranger, 30 juillet 2012.

⁹⁷ Voir « An urgent message from Dr Paul Farmer », Partners in Health, 23 février 2012 (sur l'Internet).

publique dominicaine, d'une part, et aux Organisations mondiale de la santé et panaméricaine de la santé (OMS/OPS), d'autre part, pour réaliser leur projet d'infrastructure en eau et assainissement, qui s'étend sur dix ans et coûterait plusieurs milliards de dollars. Ce projet a été introduit le 4 juin 2012, à la réunion de l'Association interaméricaine d'ingénierie sanitaire, et réaffirmé à la conférence de Rio+20, et de nouveau le 29 juin à l'Organisation des Etats américains (OEA), avec la présence du ministre de la Santé publique haïtien.⁹⁸

Les cas d'allégations d'abus sexuels ont également alimenté les critiques à l'endroit de la mission. En 2009, le Réseau national de défense des droits humains (RNDDH) et la Fédération internationale des droits humains (FIDH) ont exhorté le Conseil de sécurité à assurer le respect total de la politique de tolérance zéro des Nations unies concernant l'exploitation et les abus sexuels de tout le personnel de la MINUSTAH.⁹⁹ Si trois accusations de violences sexuelles commises par les Casques bleus ont été hautement médiatisées, entre 2007 et 13 avril 2012, les services de déontologie et de discipline des Nations unies, ont enregistré une soixantaine de dossiers concernant de telles accusations, dont la majorité implique des militaires.¹⁰⁰

Fondé sur un protocole d'entente signé entre les Nations unies et chaque pays contributeur de troupes, le rôle joué par la mission ou le secrétariat dans les allégations d'abus ou d'exploitations sexuelles des soldats de maintien de la paix (par opposition à la police ou au personnel civil) est minime. Bien qu'ils soient sous contrat direct avec les Nations unies, les pays contributeurs de troupes mènent leurs propres enquêtes concernant leur personnel militaire. Les Nations unies examinent les plaintes et encouragent les pays à fournir un suivi plus rapide, mais elles ne mènent pas d'enquêtes afin de déterminer si des mesures disciplinaires ou des sanctions doivent être imposées.¹⁰¹ Chaque pays suit ses propres normes à son propre rythme et selon sa propre législation et procédure.

En 2007, environ cent soldats de maintien de la paix sri-lankais ont été rapatriés à la suite de plusieurs accusations d'abus sexuels. Selon le rapport pays des droits humains en Haïti de 2010 du Département d'Etat américain, 23 de ces soldats ont été sanctionnés à la fin de l'année 2008, vingt ont été congédiés, rétrogradés, formellement réprimandés ou sanctionnés d'une autre manière et trois ont péri au cours d'une action militaire.¹⁰² En mai 2012, un haïtien de dix-huit ans a témoigné en Uruguay, devant un juge d'instruction et les cinq marins uruguayens, qu'il accuse de l'avoir violé en juillet 2011 à Port-Salut, une ville balnéaire du Sud.¹⁰³ En mars 2012, dans un procès militaire tenu par les autorités pakistanaises à Gonaïves (au nord de Port-au-Prince), deux Casques bleus pakistanais ont été reconnus coupables d'avoir violé un garçon de quatorze ans originaire de cette ville haïtienne et ont été condamnés à un an de prison.¹⁰⁴

Ces incidents, auxquels s'ajoutent des allégations de violations des droits humains lors des opérations de « nettoyage » des bidonvilles de Port-au-Prince, pressent les Nations unies à mieux incarner ses principes fondamentaux et ainsi améliorer son image.¹⁰⁵ Comme l'expert indé-

⁹⁸ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'OMS/OPS, Washington DC, 12 juin 2012. « The health of the island of Hispaniola at the heart of Rio+20 », site internet de l'OPS, 21 juin 2012; et « Launch of the regional coalition for water and sanitation to eliminate cholera from the island of Hispaniola », site internet d'OPS, 29 juin 2012.

⁹⁹ Voir « Open Letter to Members of the United Nations Security Council », Fédération internationale des droits humains, 6 octobre 2009.

¹⁰⁰ « Allegations by category of personnel per mission, sexual exploitation and abuse », Unité de conduite et de discipline des Nations unies, juillet 2012 (sur l'Internet).

¹⁰¹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Unité de conduite et de discipline des Nations unies, MINUSTAH, Tabarre, 20 décembre 2011.

¹⁰² Voir le rapport Asie de Crisis Group N°217, *Sri Lanka: Women's Insecurity in the North and East*, 20 décembre 2011, p. 16-17. Le rapport examine l'insécurité des femmes dans les zones où le gouvernement sri-lankais n'a pas reconnu les violences sexuelles commises par les forces de sécurité et a cité le cas de Sri Lankais accusés d'abus sexuels en Haïti comme un exemple d'une réponse de l'Etat insatisfaisante.

¹⁰³ Verbatim, conférence de presse hebdomadaire de la MINUSTAH, 26 avril 2012, copie envoyée à Crisis Group par courrier électronique ; et « Johnny JEAN heard before Uruguayan magistrate: RNDDH calls for full involvement of the Haitian authorities », communiqué de presse, RNDDH, 16 mai 2012. Le communiqué de presse a exprimé quelques doutes sur le procès, mais a reconnu que le gouvernement uruguayen avait démontré une volonté de mener une enquête. Voir aussi « Haiti "rape victim" set for court testimony », Al Jazeera, 10 mai 2012. Dans une enquête préliminaire, la marine uruguayenne a déterminé que l'homme n'avait pas été violé, mais a déclaré que les Casques bleus avaient enfreint les règles.

¹⁰⁴ « Pakistani U.N. peacekeepers sentenced in Haiti rape case », Reuters, 12 mars 2012. Le président Mujica a reconnu la responsabilité et s'est excusé au nom de l'Uruguay. « Uruguay le pide disculpas a Haití y marinos siguen retenidos por ONU », *El País of Uruguay*, 7 septembre 2011.

¹⁰⁵ Mark Schuller, « Haitian People Want UN Troops to Leave » (étude), 23 février 2012, www.anarkismo.net/article/22060. Une autre enquête menée par des étudiants de l'École d'ethnologie de l'Université d'Etat d'Haïti du 3 au 12 août 2011 dans deux quartiers à faibles revenus (Cité Soleil et Martissant) et deux à revenus mixtes (Delmas et Canapé Vert), y compris huit camps, ont constaté que sur les 800 ménages répondants, 43 pour cent souhaitaient que la MINUSTAH quitte le pays immédiatement, d'ici six mois à un an. Muggah, « Security from the Bottom-Up in Haiti », op. cit. Dans les 2 805 sondés à Port-au-Prince et dans les camps, 25 pour cent des victimes d'actes

pendant des Nations unies sur les droits humains en Haïti a déclaré dans son dernier rapport :

Le silence ou le déni [sur la question du choléra] ne favorisent pas la bonne compréhension de l'action de la MINUSTAH dans un contexte marqué par plusieurs épisodes douloureux d'agressions à caractère sexuels dans lesquels les militaires de la MINUSTAH auraient été impliqués.¹⁰⁶

E. UN MOMENT CRITIQUE POUR LA MINUSTAH

L'administration Martelly, le secteur privé haïtien, les observateurs des droits humains et les Nations unies ne souhaitent pas de retrait précipité de la MINUSTAH. Cependant, ils restent conscients de la nécessité d'une stratégie de retrait soigneusement conçue et planifiée.¹⁰⁷ Les principaux bailleurs de fonds s'inquiètent du fardeau financier que représente la mission, tandis que les pays contributeurs de troupes, pour la plupart latino-américains, plaident pour des actions mieux orientées vers le développement d'Haïti (ce qui leur permettrait également de diminuer leur actuelle contribution militaire). Toutefois, ils reconnaissent également le rôle majeur de la mission comme force de dissuasion face à de nouvelles violences, troubles politiques et sociaux, et trafics divers.¹⁰⁸ Tous semblent s'accorder sur la nécessité de soutenir le développement de plus grandes capacités policières haïtiennes et d'un meilleur appui logistique et sécuritaire en cas de catastrophes naturelles ou d'élections.¹⁰⁹

La jeune administration du président Michel Martelly, dans le cadre de ses efforts de relance de l'économie par le biais d'investissements étrangers, souhaite modifier l'image d'Haïti qui ne peut plus être considérée selon lui comme une « menace à la paix et la sécurité internationale », selon les termes employés dans la quasi-totalité des résolu-

criminelles, 15 pour cent des résidents du camp, et 10 pour cent de la population générale sont fortement opposés au départ de la MINUSTAH. Dans l'enquête de Muggah, près de 60 pour cent étaient indifférents quant à la nécessité ou pour la MINUSTAH de partir et à quelle date ; dans celle de Schuller, 40 pour cent n'ont pas répondu. Voir aussi Fatton Jr., « Post-MINUSTAH Haiti », op. cit.

¹⁰⁶ Voir « Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti, Michel Forst », Bureau du Haut-Commissariat aux droits humains, A/HRC/20/35, 23 avril 2012, p. 18.

¹⁰⁷ « Ban and Haitian leader discuss plan to reduce military component of UN mission », Centre d'actualité des Nations unies, 19 septembre 2011.

¹⁰⁸ Entretiens de Crisis Group, hauts diplomates étrangers et fonctionnaires de l'ONU, Port-au-Prince, 12-16 mars 2012.

¹⁰⁹ Voir le briefing de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, op. cit.

tions mettant en place des missions de maintien de la paix en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.¹¹⁰ Les options pour redéfinir le mandat de la MINUSTAH sont à la fois nombreuses et contradictoires. Le concept de mission comprend soit un transfert des responsabilités en matière de sécurité vers un Etat haïtien, qui est encore loin d'être prêt, soit un transfert de la supervision et du suivi à l'équipe pays des Nations unies, ce qui impliquerait la perte de financements et la réduction des effectifs.¹¹¹

La MINUSTAH doit désormais soutenir le renforcement des capacités étatiques afin d'enraciner de façon durable son action. Les Nations unies et Haïti n'ont pas réussi à profiter de l'attention constante dont le pays bénéficie sur la scène internationale depuis huit ans pour assurer des institutions publiques et un progrès économique suffisamment durables, et ce même en tenant compte de la série de catastrophes naturelles que le pays a connue.¹¹² La réduction soudaine et drastique des effectifs sans planification claire et approuvée par l'Etat, les Nations unies et les bailleurs de fonds dans le but d'atteindre un niveau de stabilité assuré par l'Etat haïtien serait une grave erreur. L'approbation par le parlement du Premier ministre Laurent Lamothe et de son gouvernement le 16 mai 2012 représente une opportunité pour toutes les parties de s'accorder sur un calendrier et de négocier un partenariat pour sa mise en œuvre.¹¹³

L'évolution de la MINUSTAH a été influencée par la forte présence de contingents latino-américains. Contrairement aux schémas antérieurs,¹¹⁴ le principal contingent

¹¹⁰ Le Conseil de sécurité qualifie Haïti de « menace à la sécurité internationale » dans ses diverses résolutions sur la MINUSTAH. Au cours de la visite des membres du Conseil de sécurité en février 2012, le président Martelly a demandé que cette expression soit supprimée dans la prochaine résolution puisque les conditions ne sont plus comparables à celle de 2004, lorsque la mission a été créée. Voir « UN Security Council ends 4-day visit in Haiti », defend.ht, 17 février 2012, <http://defend.ht/politics/articles/international/2664-un-security-council-ends-4-day-visit-in-haiti>.

¹¹¹ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH et de l'équipe pays, Port-au-Prince, janvier, mars, avril et juin 2012. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a annoncé qu'il faisait face à une situation financière critique et a besoin de 54,6 millions de dollars pour maintenir son programme d'alimentation scolaire jusqu'à la fin de l'année. Ce déficit pourrait conduire à réduire le nombre de bénéficiaires de 1,1 million actuellement à 685 000. « Le PAM renforce son engagement en Haïti », *Le Nouvelliste*, 13 juin 2012.

¹¹² Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Port-au-Prince, 15 mars 2012.

¹¹³ Le cabinet ministériel de Lamothe s'est installé le 16 mai 2012. Voir « Haiti prime minister, cabinet members take office », *Jamaica Observer*, 17 mai 2012.

¹¹⁴ Pendant le mandat de l'ancien président américain Bill Clinton (1992-1996), par exemple, seule l'Argentine a été considé-

militaire est brésilien et 70 pour cent des troupes proviennent de neuf pays d'Amérique latine.¹¹⁵ Ceci reflète une volonté marquée de résoudre au niveau régional les risques d'instabilité qui pourraient s'étendre aux pays voisins, comme la criminalité organisée, les enlèvements et les divers trafics de stupéfiants et d'armes. Cela démontre également un désir de la part de certains dirigeants latino-américains de prouver qu'ils sont capables de répondre de manière effective à une crise régionale.

Néanmoins, cette composition très centrée géographiquement a déclenché entre certains membres du Conseil de sécurité des luttes politiques internes pour exercer une influence sur Haïti. Les pays émergents comme l'Inde et le Brésil mettent davantage l'accent sur le développement. Dès le début, cela a conduit les pays contributeurs de troupes latino-américaines à vouloir orienter la MINUSTAH vers une mission de développement, contrairement à l'idée des bailleurs de fonds traditionnels qui préféraient maintenir séparées les opérations de sécurité et de développement. Cette distinction est principalement fondée sur des considérations financières : les missions de paix sont financées par contributions obligatoires alors que les programmes de développement sont financés volontairement.¹¹⁶ Ce débat a aujourd'hui quelque peu perdu en intensité, mais les pays latino-américains qui fournissent

des troupes continuent d'espérer de meilleurs résultats en matière de développement, compte tenu notamment de l'orientation commerciale de la stratégie de développement économique de Martelly.¹¹⁷

Par ailleurs, la police civile des Nations unies (UNPOL) n'a pas bénéficié de cette attention régionale. Les pays latino-américains sont moins enclins à fournir des forces policières compte tenu de leurs propres problèmes sécuritaires sur le plan intérieur. L'UNPOL est issue de 51 pays, dont la plupart ne parlent ni français ni créole, ce qui a d'emblée posé d'immenses difficultés pour la mission. Étant donné les critiques à l'égard de la PNH en 2004, l'assistance et l'encadrement de la police, même si ces objectifs étaient au cœur de la mission, constituaient des tâches politiquement délicates. Sans mandat exécutif, la cohabitation avec la PNH a été considérée comme une option raisonnable.

Le 8 mars 2012, Mariano Fernández, le RSSG, a déclaré au Conseil de sécurité que, malgré les revers causés par le séisme, les objectifs de maintien de la paix étaient à portée de main.¹¹⁸ Alors que le retrait des forces débute, le principal défi pour les Nations unies sera de maintenir le cap malgré la persistance de facteurs d'instabilité, notamment : la dégradation des conditions politiques, l'évasion des prisonniers après le séisme, le regroupement d'éléments armés dans les bidonvilles, la remobilisation des anciens membres armés des FAD'H, et d'innombrables doléances sociales. Ces facteurs aggravent une situation déjà précaire et soulignent l'importance de la présence dissuasive de la MINUSTAH pour maintenir une certaine stabilité.¹¹⁹ La PNH n'est pas encore prête à assumer l'entière responsabilité du maintien de la sécurité intérieure,¹²⁰ tandis qu'un système judiciaire pénal cohérent fait défaut pour soutenir son travail.¹²¹ La sécurité des citoyens et la pro-

rée comme un allié dans le soutien à Haïti. « Bill Clinton sees big opportunity for Haiti », *The Miami Herald*, 30 septembre 2009.
¹¹⁵ La mission a actuellement une force militaire de 7 340 soldats. De cette force, certains viennent du Brésil (4 900, le plus grand contributeur), de l'Uruguay, de l'Argentine, du Chili, du Pérou, de la Bolivie, du Guatemala, du Paraguay et de l'Équateur. En outre, 82 agents de l'UNPOL viennent de forces de police de sept pays contributeurs d'Amérique latine et des Caraïbes. Ils sont vingt de l'Argentine, trois du Brésil ; douze du Chili ; 25 de la Colombie ; seize du Salvador ; cinq de l'Uruguay et un de la Jamaïque. Courrier électronique de Crisis Group, officier supérieur du bureau d'information publique, de la MINUSTAH, 20 juillet 2012. La présidente brésilienne Dilma Rousseff a annoncé une réduction de troupes militaires brésiliennes au sein de la MINUSTAH de 2 200 à 1 900. « Dilma Rousseff annonce à Port-au-Prince un désengagement militaire et la fin de l'immigration clandestine », Radio Kiskeya, 1 février 2012. « Declaração à imprensa da presidenta Dilma Rousseff no Haiti », 1 février 2012, www.youtube.com/watch?v=62O8dWoFtvY.

¹¹⁶ Les contributions obligatoires financent le budget ordinaire des Nations unies, les opérations de maintien de la paix, et des institutions spécialisées comme l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et les paiements versés dans le cadre des obligations que les pays s'engagent à respecter lors de la signature des traités ou en devenant membres de l'ONU. Ils reposent en grande partie sur le PIB par habitant du pays. Les contributions volontaires financent la plupart des activités humanitaires et de développement et les agences des Nations unies. Voir « U.S. dues and contributions to the United Nations », Better World Campaign (sur l'Internet).

¹¹⁷ Entretiens de Crisis Group, haut diplomate étranger, Port-au-Prince, novembre 2011 et mars 2012 ; haut fonctionnaire du gouvernement, Brasília, 8-11 mai 2012. Les responsables brésiliens ont indiqué que la priorité pour Haïti est maintenant de passer d'une MINUSTAH militaire à une opération qui permet de mieux soutenir la stratégie économique du gouvernement.

¹¹⁸ Voir SC/10572, op. cit.

¹¹⁹ Ibid. Voir aussi « Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilisation Mission in Haiti », Conseil de sécurité, S/2012/128, 29 février 2012 ; et « UN Haiti chief: "Rifts have taken over reconciliation efforts" », *Caribbean Journal*, 25 janvier 2012.

¹²⁰ Pour d'information sur la réforme de la police, voir le briefing de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe : police reform*, op. cit. ; S/2012/128, op. cit.

¹²¹ Le président Michel Martelly a nommé et intronisé le président et cinq juges de la Cour de cassation entre octobre 2011 et février 2012. En juillet, il a nommé les membres du CSPJ. Voir « Le CSPJ installé après sept ans d'attente », *Le Nouvelliste*, 3 juillet 2012. Voir le briefing Amérique latine/Caraïbes de Crisis Group N°27, *Keeping Haiti Safe: Justice Reform*, op. cit. ;

tection des droits humains demeurent une préoccupation, en particulier dans la capitale où près de 390 000 personnes¹²² vivent toujours dans des camps et où la violence criminelle semble progresser.¹²³

Mandatée par la résolution 2012, votée par le Conseil de sécurité le 12 octobre 2012, la mission a achevé la réduction des effectifs militaires et policiers. Le 30 juin 2012, les forces armée et policière comptabilisaient respectivement 7 297 et 2 866 membres, un niveau similaire à celui précédant le séisme.¹²⁴ Cette réduction des troupes s'est matérialisée par le retrait des forces militaires de la Grande Anse, de Nippes, des départements du Sud et du Nord-Ouest, où les unités de police constituées (Formed Police Units, FPU)¹²⁵ des Nations unies ont pris en charge les opérations de sécurité de la MINUSTAH.¹²⁶ Les indicateurs justifiant le retrait de ces zones, au-delà de la nécessité de réduire les effectifs, n'ont pas été détaillés, mais ils reflètent une appréciation du risque de violence, et à ce jour, la situation est restée stable.¹²⁷ Sur la base des évaluations continues de la MINUSTAH et du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), des réductions d'effectifs supplémentaires sont attendues mais ni le calendrier ni les raisons justifiant de futures diminutions ne sont encore connus.¹²⁸

« Quatre juges installés à la Cour de cassation », defend.ht, 18 février 2012, <http://defend.ht/fr/politics/articles/judicial/2670-haiti-four-judges-installed-to-the-court-of-cassation> ; « End of certification process of members of CSPJ », Haïti Libre, 31 mars 2012 (sur l'Internet).

¹²² « Haiti's camp population has fallen by 75% in the last two years », Organisation internationale pour les migrations (OIM), 27 juin 2012 (sur l'Internet).

¹²³ Voir « Le RNDDH s'insurge contre les attaques en série d'agents de la PNH », RNDDH, mai 2012. Ce rapport, publié par un réseau local influent de protection des droits humains, exprime des préoccupations au sujet du manque de contrôle étatique sur les gangs armés et la circulation des armes, la cohésion insuffisante entre le travail de la police et la justice, et l'influence des responsables gouvernementaux sur le pouvoir judiciaire.

¹²⁴ Voir « UN Peacekeeping Operation Fact Sheet », 30 juin 2012.

¹²⁵ Parmi les pays qui ont fourni les unités de police constituées sont la Chine, le Sénégal, le Nigéria et la Jordanie. Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Port-au-Prince, juin 2012.

¹²⁶ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, avril, mai, juin 2012.

¹²⁷ Selon la MINUSTAH, « le commandant de la force determine, selon les besoins sécuritaires actuels, le meilleur moyen de déployer ou stationner les forces disponibles et la meilleure façon d'atteindre les objectifs énoncés dans le mandat ». Courrier électronique de Crisis Group, haut fonctionnaire, Bureau de l'information publique de la MINUSTAH, 20 avril 2012.

¹²⁸ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Tabarre et Pétion-Ville, 25 et 27 juin 2012.

La direction de la MINUSTAH estime que, d'ici 2016, des réductions d'effectifs supplémentaires seront possibles puisque suffisamment de policiers haïtiens seront formés, au moins 15 000 et idéalement 20 000.¹²⁹ Ce second nombre paraît logique en comparaison avec les effectifs des pays voisins,¹³⁰ mais cela implique de doubler la force de police haïtienne actuelle en quatre ans. La première phase de la réforme de la police, de 2006 à 2011, a créé un peu plus de 3 000 nouveaux postes. Atteindre d'ici 2016 15 000 policiers exigerait 1 000 nouveaux policiers diplômés par an ; parvenir à 20 000 nécessiterait l'amélioration significative des capacités de recrutement et de formation, voire la décentralisation du processus.¹³¹ La situation économique doit également être améliorée afin de garantir un budget national suffisant pour soutenir efficacement une force ainsi renforcée. L'augmentation des effectifs policiers doit aussi correspondre avec le calendrier de retrait du Conseil de sécurité, qui n'a toujours pas été rendu public.

La MINUSTAH a également recentré ses efforts sur les missions clés qui lui ont été confiées, y compris le soutien au processus politique, la consolidation de l'autorité étatique, le renforcement des institutions et de l'Etat de droit. Les progrès dans ces domaines sont lents et instables. Des efforts considérables, du temps et des ressources seront nécessaires pour consolider l'Etat de droit. Par exemple, depuis la publication de la loi sur le CSPJ en 2007, les autorités, avec un appui national et international, n'ont que très récemment nommé officiellement les membres du Conseil et ont depuis la plus grande difficulté à le rendre fonctionnel.¹³²

Plusieurs membres du Conseil de sécurité ainsi que d'autres observateurs et acteurs conviennent que tout retrait devrait se faire de manière progressive et responsable afin de s'assurer que la MINUSTAH soit la dernière opération de

¹²⁹ Ibid. Entretien de Crisis Group, officier supérieur, UNPOL, Tabarre, 20 février et 17 juillet 2012. Voir aussi « Vers le renforcement durable de la PNH », Radio nationale d'Haïti, 1 juillet 2012.

¹³⁰ Les données de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) montrent que le Salvador dispose de 362 policiers pour 100 000 habitants et le Costa Rica (qui n'a pas de forces armées) de 465. « Crime and Development in Central America », UNODC, mai 2007, p. 31.

¹³¹ La Direction des écoles et de la formation professionnelle (DEFP) a les capacités de diplômer deux classes de 600 cadets par an. Entretiens de Crisis Group, commandant supérieur de la PNH, Pétion-Ville, 13 mars 2012 ; haut fonctionnaire, UNPOL, Tabarre, 20 février 2012 ; diplomate étranger, Port-au-Prince, 15 mars 2012.

¹³² Voir « Le CSPJ installé après sept ans d'attente », *Le Nouvelliste*, 3 juillet 2012. Le président Martelly a nommé les neuf membres du CSPJ par décret présidentiel publié au Journal officiel, *Le Moniteur* (no. 106) le 3 juillet 2012. Voir Presse nationale d'Haïti, www.pressesnationales.ht/moniteur/sommaires.php.

maintien de la paix dans le pays.¹³³ Mais la mission subit déjà une pression de son siège new-yorkais pour acter des réductions supplémentaires.¹³⁴ Cependant, les indications sont floues quant à la façon dont les progrès en matière de stabilisation seront évalués et au temps qu'il faudra pour décréter que le travail de la MINUSTAH dans le pays est achevé. En dépit des appels lancés par les membres du Conseil de sécurité, les Haïtiens et d'autres parties intéressées, la disponibilité des ressources financières semble dicter le retrait de la MINUSTAH, plutôt que la réalisation de ses objectifs ou l'amélioration de la situation dans le pays. Dans ce contexte, il est urgent pour la mission de définir quelles sont les conditions sur le terrain qui permettraient un transfert en toute sécurité, et d'identifier les étapes d'une stratégie de sortie.

Un contexte politique défavorable et une image publique ternie entravent la capacité de la mission à mener à bien son mandat. La perception de la mission de la part du public est mitigée.¹³⁵ Elle constitue un secours psychologique pour certains Haïtiens qui se sentent rassurés par sa présence dans l'hypothèse d'une nouvelle catastrophe et qui la considèrent comme une barrière aux troubles civils et politiques majeurs.¹³⁶ D'autres, au contraire, guidés par un sentiment nationaliste, la perçoivent comme une force d'occupation et exigent son départ. Cependant, seule une minorité d'entre eux souhaitent que ce retrait se produise « demain ».¹³⁷

Au 30 juin 2012, la MINUSTAH était la cinquième plus grande mission des Nations unies et la troisième en matière de coûts.¹³⁸ Pour de nombreux observateurs nationaux

et internationaux, y compris les responsables haïtiens, il est difficile d'expliquer la présence d'une opération militaire de si grande envergure dans un pays où les principaux problèmes ne découlent pas d'un conflit armé, mais sont de nature criminelle, non militaire, et dus à des différends politiques, la faiblesse institutionnelle, le manque de développement et la détresse sociale.¹³⁹ Selon ce point de vue, la solution à l'insécurité ne réside pas dans la MINUSTAH ni même dans la police, mais provient de la création d'emplois et d'autres formes de lutte contre la pauvreté. En raison d'une croyance populaire faussement répandue, selon laquelle la mission peut être une opération de développement, certains Haïtiens espéraient qu'elle produise des changements économiques et sociaux majeurs.¹⁴⁰ Son incapacité à répondre à ces attentes donne l'impression erronée que la MINUSTAH a échoué ou, tout du moins, est en train d'échouer.¹⁴¹

¹³³ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Tabarre et Pétion-Ville, 13 et 16 mars 2012. Voir aussi SC/10572, op. cit.

¹³⁴ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH, Tabarre, janvier-mars 2012.

¹³⁵ En 2011, les ressentiments anti-MINUSTAH ont déclenché 76 violentes manifestations publiques. Copie de « Annual comparison of civil unrest for 2009-2010-2011 » fournie par la MINUSTAH à Crisis Group.

¹³⁶ Entretiens téléphoniques de Crisis Group, analystes haïtiens, 1 mai 2012 et Pétion-Ville, 21 novembre 2011.

¹³⁷ « En Haïti está en juego un nuevo escenario de colonización », Radio Informaremos, 25 avril 2012. Entretiens de Crisis Group, dirigeants politiques et hommes d'affaires, 24-28 juin 2012.

¹³⁸ Le budget de la MINUSTAH du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2012 est de 793 517 100 dollars. Voir « Approved resources for peacekeeping operations », A/C.5/66/14, Assemblée générale des Nations unies, 13 janvier 2012. Voir aussi « UN Peacekeeping Operations Fact Sheet », 30 juin 2012 (sur l'Internet). Ses effectifs totaux s'élevaient à 12 289 le 30 juin 2012, une réduction par rapport aux 14 707 d'octobre 2011, lorsque le Conseil de sécurité a ordonné un retrait. Voir « UN Peacekeeping Operations Fact Sheet », 30 octobre 2011 (sur l'Internet). Le budget indiqué ci-dessus montre également une réduction

tion par rapport à l'année précédente, où il s'élevait à 853 827 400 millions de dollars. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, Pétion-Ville, 27 juin 2012. Voir aussi « UN Peacekeeping Operations Fact Sheet », 31 mai 2011 (sur l'Internet).

¹³⁹ Entretiens de Crisis Group, coordinateur exécutif, Plateforme haïtienne de plaidoyer pour un développement alternatif, Port-au-Prince, janvier 2012 ; hauts fonctionnaires, bailleurs de fond bilatéraux et multilatéraux, Port-au-Prince, juin 2012.

¹⁴⁰ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire parlementaire, Port-au-Prince, 14 mars 2012.

¹⁴¹ Ibid.

IV. LA STABILITE EN HAITI : LA STRATEGIE DE SORTIE DE LA MINUSTAH

Déterminer à quel moment une opération de maintien de la paix des Nations unies a rempli sa mission peut être difficile lorsque le mandat englobe des objectifs vagues tels que la sécurité, les droits humains, la gouvernance et la stabilité. Cette analyse devient encore plus problématique dans le cas d'Haïti, où 80 pour cent de la population vit dans la pauvreté et où la plus grande catastrophe de l'histoire moderne de l'hémisphère a presque entièrement anéanti la capitale et détruit des structures étatiques déjà bien fragilisées.

Comme mentionné précédemment, la doctrine de maintien de la paix des Nations unies ne s'applique pas entièrement au cas haïtien. Il n'y a pas à proprement parler de conflit – la situation n'a jamais dégénéré en une guerre civile – et par conséquent aucune partie au conflit n'est clairement identifiable. Ainsi, il n'existe ni cessez-le-feu, ni accord de paix à mettre en œuvre. Un éventuel retrait de la MINUSTAH et une transition vers un suivi de l'engagement des Nations unies sont déterminés en mesurant les progrès quant au monopole étatique de l'usage de la force, l'Etat de droit, le respect intégral des droits humains, les institutions de gouvernance émergentes et la reprise du développement socioéconomique.

Tout départ brutal de la mission risque de créer un vide sécuritaire et d'encourager la criminalité organisée et la violence. Il n'existe pas encore de stratégie de transition ou de sortie. Des évaluations sur la situation sécuritaire continuent d'être réalisées mais l'urgence remplace toujours la planification à long terme. Cette réalité est aggravée par l'aspect multidimensionnel de la mission : différentes agences tentent de protéger leurs domaines de prédilection et sont réticentes à abandonner leur autorité au profit du RSSG et au plan central qu'il devrait coordonner.¹⁴²

La MINUSTAH a commencé à déterminer le moment où elle peut affirmer que ses objectifs ont été suffisamment atteints pour permettre son départ. Trois ans auparavant, la mission a procédé à un exercice de consultation interne pour développer un outil de mesure de la sécurité et la stabilité permettant de prendre des décisions éclairées sur sa reconfiguration, qui était alors prévue. La méthodologie repose sur une évaluation trimestrielle de chacun des dix départements géographiques du pays : risque de troubles civils, taux de criminalité, performance du gouvernement, capacités de la PNH, fréquence et niveau de soutien à la sécurité exigé de la MINUSTAH, principales menaces à la sécurité et la stabilité, et progrès sur la gestion frontalière

sont pris en compte.¹⁴³ L'approche envisagée consistait à élargir l'analyse pour inclure les causes structurelles de la pauvreté et les obstacles à la croissance économique. Un nouveau groupe de travail a été établi par le bureau du RSSG pour relancer ce processus.¹⁴⁴

Des signes timides d'amélioration du contexte politique sont récemment apparus lorsque le parlement et l'exécutif ont travaillé ensemble pour sortir de l'impasse et former un nouveau gouvernement. Le moment était opportun pour les Haïtiens de négocier un partenariat avec l'ONU sur la conduite de ses activités de manière à en faire bénéficier au mieux le pays. Toutefois, une fracture au sein du Conseil de sécurité a été évidente depuis longtemps. Le Brésil, principal contributeur de troupes, a mené plusieurs discussions pour lier davantage stabilisation et développement,¹⁴⁵ tandis que les donateurs ont préféré maintenir deux budgets distincts pour ces deux domaines. Au même moment, l'équipe pays de l'ONU a été pressée de former un partenariat avec la MINUSTAH afin de lier le soutien au développement socioéconomique à la mission elle-même.¹⁴⁶

Les pays contributeurs de troupes et les donateurs se sont finalement mis d'accord pour que la mission se poursuive en vertu de son mandat actuel et se concentre sur le renforcement des capacités nationales de sécurité et l'Etat de droit, mais à condition qu'elle augmente sa composante militaire, dont les bataillons d'ingénieurs peuvent contribuer à la construction d'infrastructures.¹⁴⁷

Dirigés par la MINUSTAH, les efforts, certes inégaux, ont été à juste titre centrés sur le développement de la police en tant que force de sécurité clé dans l'application de la loi et capable de prévenir les menaces armées contre le gouvernement. Le RSSG Mariano Fernández a déclaré que la MINUSTAH ne devrait pas quitter le pays jusqu'à ce qu'il soit clair qu'il s'agit bien de la dernière mission de paix des Nations unies dans le pays.¹⁴⁸ L'élaboration d'un

¹⁴³ « Monitoring Peace Consolidation: United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking », 2010.

¹⁴⁴ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de la MINUSTAH, Port-au-Prince, 27 et 28 juin 2012.

¹⁴⁵ Entretien de Crisis Group, haut diplomate, ambassade du Brésil, Pétion-Ville, janvier et mars 2012.

¹⁴⁶ Entretiens de Crisis Group, diplomates étrangers, Port-au-Prince, 14 et 15 mars 2012.

¹⁴⁷ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH et diplomates, Port-au-Prince, 27-28 juin 2012. Selon ces fonctionnaires, pour utiliser les contingents au maximum, les donateurs, les institutions financières internationales et l'ONU devront cofinancer ces projets d'ingénierie.

¹⁴⁸ « Time for the peacekeepers to start handing over, but not to a new army », *The Economist*, 15 octobre 2011. Martin Briens, représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations unies, a également réitéré le 8 mars que la MINUSTAH devrait être la dernière mission en Haïti. Voir SC/10572, op. cit.

¹⁴² Ibid.

nouveau plan quinquennal de développement de la police et sa mise en œuvre demeurent les mesures prioritaires. Fernández a également expliqué que la transition exigerait un Etat beaucoup plus compétent, capable de se protéger et de protéger ses citoyens, d'une part, et travaillant vers un renforcement de la gouvernance et du système juridique, d'autre part. Le premier objectif passe notamment par le fonctionnement fiable du Conseil électoral permanent (CEP) et le second par un registre foncier transparent.¹⁴⁹

Avec le renouvellement du mandat de la MINUSTAH en octobre,¹⁵⁰ afin d'ouvrir la voie à une sortie en douceur de la MINUSTAH, le nouveau gouvernement et la mission doivent maintenant établir une liste de priorités pour la « période de transition de cinq ans ». Selon le calendrier actuel, le retrait correspondra à la fin du second plan quinquennal de développement de la police et à la transition politique après l'élection d'un nouveau président. Si tout se déroule correctement, cela devrait être possible sans provoquer de vide sécuritaire. La réduction de troupes doit reposer sur les réalités du terrain, non pas sur la lassitude des donateurs ou les priorités politiques dans les grandes capitales, et plus particulièrement sur les progrès accomplis dans le renforcement des capacités de l'Etat pour assurer la sécurité, maintenir l'Etat de droit et corriger les nombreux déséquilibres qui marquent Haïti.

A. LES PRIORITES

Les Nations unies et les bailleurs de fonds ont toujours défini la stabilisation comme l'objectif et le guide principal à l'action internationale en Haïti. Celle-ci implique d'assurer des progrès quant à la réforme de la justice et au doublement des effectifs de police avec des capacités renforcées. Par ailleurs, un soutien général existe pour la politique gouvernementale actuelle de stimulation de la croissance économique fondée sur l'augmentation des investissements étrangers directs, tout en maintenant des niveaux élevés de versements en provenance de la diaspora et en

encourageant celle-ci à soutenir économiquement les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement durable. Cette section tente d'élaborer comment soutenir au mieux ces priorités afin d'assurer le départ de la MINUSTAH en toute sécurité.

Trois missions essentielles doivent être menées avant l'établissement d'un programme de sortie progressif. Tout d'abord, l'établissement d'un Etat de droit solide exige une PNH correctement formée et bien rémunérée, ainsi que des progrès significatifs de la réforme judiciaire et d'importantes mesures pour assurer une protection adéquate des témoins. Deuxièmement, une gouvernance plus efficace est nécessaire à la fois aux niveaux central et local, par le biais de consensus, d'une réforme électorale et d'une plus grande transparence. Troisièmement, des améliorations socioéconomiques sont essentielles pour renforcer les réformes de la sécurité et de l'Etat de droit. Enfin, la responsabilisation de l'Etat doit aller de pair avec le renforcement des capacités de celui-ci.

En 2008, la MINUSTAH a fixé des repères pour un transfert au gouvernement à travers un plan de consolidation.¹⁵¹ Parmi ces critères figurent : la sécurité et la stabilité, le dialogue politique et des élections libres et régulières ; l'extension de l'autorité étatique ; l'amélioration de l'Etat de droit et des droits humains ; et le développement socio-économique. Pour juger les progrès accomplis, les repères futurs nécessiteront des avancées comme le déploiement de policiers qualifiés et une réduction de la criminalité, la mise en œuvre de la réforme judiciaire et la réduction des prisonniers détenus arbitrairement, ainsi que des élections suivies par un CEP mieux organisé et plus compétent (donc jouissant d'une plus grande confiance du public), et finalement une nette diminution de la fraude fiscale.

1. L'Etat de droit

Haïti doit encore consacrer le principe selon lequel tous les citoyens sont égaux devant la loi. Cela nécessite la promotion et le respect des droits civils et politiques et des améliorations importantes des droits économiques, sociaux et culturels, impératifs qui constituent également des conditions pour le transfert des responsabilités la MINUSTAH à l'Etat haïtien. Consolider l'Etat de droit exige un système de justice pénale cohérent afin de compléter la réforme policière.¹⁵²

¹⁴⁹ Ibid. Lors de la réunion de haut niveau sur la PNH tenue au palais présidentiel haïtien, le 29 juin 2012, Fernández aurait également demandé que les autorités haïtiennes s'assurent que les officiers soient diplômés comme prévu afin de faciliter le départ de la MINUSTAH. Entretien de Crisis Group, officier supérieur, UNPOL, Tabarre, 17 juillet 2012. Le secrétaire général Ban Ki-moon a souligné un an plus tôt que la MINUSTAH devrait être la dernière mission en Haïti, et que l'Etat devrait assumer la responsabilité de la stabilité. Selon lui cela nécessitera un renforcement de la présence de l'Etat dans tout le pays, notamment de la PNH, la magistrature et l'administration publique pour fournir des services de base. « Compte rendu de la Réunion du Conseil de sécurité du 16 septembre 2011 sur Haïti – Briefing du Représentant spécial Mariano Fernandez et débat », site internet de la MINUSTAH, 16 septembre 2011.

¹⁵⁰ Les discussions sur l'avenir de la MINUSTAH devraient avoir lieu en août 2012 au Conseil de sécurité.

¹⁵¹ Voir le rapport Amérique latine/Caraïbes de Crisis Group N°32, *Haïti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake*, 31 mars 2010. Le plan de consolidation a d'abord été présenté dans le rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité du 27 août 2008, et les indicateurs de progrès ont été mis à jour dans les rapports de mars et septembre 2009.

¹⁵² Pour plus d'informations sur la réforme de la PNH, voir le briefing de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe: Police Reform*, op. cit. ; et SC/10572, op. cit.

Le 23 septembre 2011, le président Martelly a déclaré à l'Assemblée générale des Nations unies que la stabilité nécessite la construction de l'Etat de droit, qu'il identifie régulièrement comme une priorité essentielle. Renforcer un système judiciaire efficace, indépendant et responsable est autant nécessaire que cela constitue un défi de taille. Depuis que le président Aristide a dissous l'armée en 1995, la MINUSTAH et d'autres acteurs internationaux ont eu tendance à se concentrer principalement sur la PNH,¹⁵³ au détriment des composantes judiciaires et pénitentiaires, pourtant d'égale importance.¹⁵⁴ En 2004, la MINUSTAH a commis une erreur lorsqu'elle n'a pas pris les devants sur la réforme de la justice comme elle l'a fait pour la police, et ce n'est que récemment que la situation a évolué.¹⁵⁵

La mission doit désormais prendre en charge la PNH mais aussi le ministère de la Justice et de la Sécurité publique, y compris pour les stratégies visant à améliorer la cohésion entre la justice et la police ; tel que présenté dans le plan de développement de la PNH pour 2012-2016 qui doit être approuvé par le Conseil supérieur de la police nationale (CSPN) et sans doute plus tard, signé par le gouvernement et le Conseil de sécurité comme ce fut le cas en 2006.¹⁵⁶ En juin 2012, le président Martelly a indiqué son soutien pour une première approbation de ce plan.¹⁵⁷

Les confrontations politiques avec le parlement pendant les années Préval ont retardé la mise en œuvre des trois principaux piliers de la réforme judiciaire : la formation et le fonctionnement du CSPJ, l'ouverture et le fonctionnement de l'académie judiciaire et la réforme des codes pénal et d'instruction criminelle. L'impasse politique a également empêché la nomination des membres de la Cour de cassation, dont le président préside la CSPJ, qui, à son tour, supervise le système judiciaire. La réforme, certes lente, semble maintenant progresser.

Comme indiqué précédemment, un an après cette impasse, Martelly a nommé tous les membres de la Cour de cassation et du CSPJ.¹⁵⁸ Ce dernier, dont les membres ont

été installés le 3 juillet 2012, est crucial non seulement pour réformer le pouvoir judiciaire, mais aussi pour établir la feuille de route électorale en Haïti, puisqu'il nomme trois des membres du nouveau CEP.¹⁵⁹ Avec la publication des amendements constitutionnels le 19 juin 2012,¹⁶⁰ Haïti se dote également d'un Conseil constitutionnel chargé de vérifier la constitutionnalité des lois et régler les conflits institutionnels.¹⁶¹ Ses membres seront probablement rapidement nommés et intronisés, et son règlement interne bientôt établi.

Depuis 1994, l'objectif principal du soutien des donateurs à la réforme institutionnelle est de créer un système judiciaire cohérent sur lequel reposent le maintien de l'ordre et l'Etat de droit. Toutefois, les projets de réforme dans chacune de ses composantes – police, justice (y compris procureurs, défenseurs publics et juges) et système pénitentier – ont été entrepris séparément et n'ont jamais été totalement intégrés. Ce manque de cohésion empêche l'émergence d'une justice pénale efficace.¹⁶² Les bailleurs de fonds s'efforcent actuellement d'aider les autorités locales à améliorer les systèmes judiciaire et carcéral de manière à ce qu'ils viennent renforcer et compléter l'action de la police. L'aide juridique a toujours été déficiente, ce qui entrave considérablement l'accès à la justice pour une large majorité d'Haïtiens défavorisés qui résident dans les bidonvilles et les zones rurales.

Le premier système improvisé a été introduit avec le soutien de l'International Legal Assistance Consortium (ILAC) et plus tard celui de l'Union des Etats sud-américains (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR). Le système a été menacé au début de l'année car cette dernière manquait de financements.¹⁶³ La section RVC de la MINUSTAH est intervenue pour contribuer au financement des cinq Bureaux d'aide légale (BAL) et d'autres donateurs ont fourni un soutien supplémentaire pour maintenir les 21 autres bureaux actifs à travers le pays. La MINUSTAH doit pour-

¹⁵³ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'UNPOL, Pétion-Ville, 7 septembre 2009 ; et Charles T. Call, « UN Peace Operations and State-Building: A Case Study of Haiti », Center on International Cooperation, mai 2009.

¹⁵⁴ Entretiens de Crisis Group, directeur, Direction des écoles et de la formation permanente (DEFP) de la PNH, Tabarre, 9 juin 2009 ; haut fonctionnaire de l'UNPOL, Pétion-Ville, 7 septembre 2009.

¹⁵⁵ Entretien téléphonique de Crisis Group, ancien conseiller sur l'Etat de droit auprès de la MINUSTAH, 4 avril 2012.

¹⁵⁶ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'UNPOL, Tabarre, 20 février 2012.

¹⁵⁷ « \$1.3 billion disposed to reform Haitian National Police Force », op. cit.

¹⁵⁸ Le président et cinq juges de la Cour suprême ont prêté serment et ont été installés. Voir « Quatre juges installés à la Cour

de cassation », defend.ht, 18 février 2012, <http://defend.ht/fr/politics/articles/judicial/2670-haiti-four-judges-installed-to-the-court-of-cassation> ; « End of certification process of members of CSPJ », Haïti Libre, 31 mars 2012 (sur l'Internet).

¹⁵⁹ « Martelly se prépare à mettre en place le CSPJ », Radio Metropole, 29 juin 2012.

¹⁶⁰ Voir *Le Moniteur*, no. 96, Presse nationale d'Haïti, 19 juin 2012.

¹⁶¹ *Le Moniteur*, no. 96, article 190.

¹⁶² Entretiens de Crisis Group, Port-au-Prince, juillet-septembre 2011.

¹⁶³ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, UNASUR, Pétion-Ville, 24 février 2012. Voir le rapport de Crisis Group, *Keeping Haiti Safe: Justice Reform*, op. cit. Le remplacement des procureurs généraux illustre ce manque de cohérence : en 2011, six procureurs ont été nommés puis renvoyés en six mois. Courrier électronique de Crisis Group, haut fonctionnaire international, 31 juillet 2012.

suivre ses efforts dans ce domaine et donner l'impulsion nécessaire afin de s'assurer que ce mécanisme improvisé évolue vers un système de défenseurs publics durable sous la responsabilité de l'Etat.

La réforme policière a eu plus de succès, en partie grâce au soutien local : l'exigence ferme de sécurité provient d'une large majorité de la société haïtienne.¹⁶⁴ Le renforcement de la justice n'a pas bénéficié d'autant d'enthousiasme populaire. Davantage d'éducation civique est nécessaire pour sensibiliser les Haïtiens sur le lien indissociable entre la police et la justice. Lorsque le tremblement de terre a révélé les faiblesses de l'administration en matière d'état civil (naissances, décès, propriété foncière, entre autres), la MINUSTAH a plaidé pour un pacte d'entente sur l'Etat de droit, qui pourrait accroître la demande populaire et ainsi soutenir la nécessaire réforme de la justice. Bien que certains groupes de la société civile et membres du secteur privé aient manifesté leur intérêt, ces initiatives n'ont guère abouti, car la préparation et la tenue des élections ainsi que la nomination d'un nouveau gouvernement ont duré presque deux ans.¹⁶⁵

L'accord sur un cadre de bonne gouvernance, la réforme et le développement permettraient d'éviter les dissensions politiques et de fournir un mécanisme pour promouvoir la responsabilité publique du pouvoir exécutif et du parlement. Comme le gouvernement dirige les efforts visant à encourager le développement socioéconomique, la mission pourrait relancer cette initiative, qui aidera également à garantir une certaine sécurité juridique pour promouvoir l'entrepreneuriat, l'investissement et la création d'emplois.

2. Plus de gouvernance, moins de querelles partisans

Atteindre un consensus

L'exécutif et le parlement doivent travailler ensemble pour identifier les domaines d'intérêts communs et établir un dialogue constructif. Le RSSG Fernández, depuis son entrée en fonction, a défini le consensus politique comme une condition préalable à la consolidation de la stabilité. Il a encouragé la création d'un certain pacte, au sujet duquel les bailleurs de fonds ont montré, dès le début, une certaine hésitation. Certaines organisations politiques telles que Alternative pour le progrès et la démocratie auraient

déjà soulevé la question d'un pacte de gouvernance avec les nouveaux dirigeants.¹⁶⁶ La MINUSTAH doit continuer de travailler avec les dirigeants politiques haïtiens afin d'encourager un consensus en faveur d'une meilleure gouvernance.

Il n'existe pas de sondages officiels, mais Martelly semble toujours populaire parmi les jeunes.¹⁶⁷ Les plus pauvres espèrent encore qu'il tiendra ses promesses de campagne sur l'amélioration des services sociaux. Toutefois, les différentes confrontations¹⁶⁸ avec le parlement et d'autres secteurs de la société haïtienne¹⁶⁹ lui ont attiré les foudres de la société civile et de certains dirigeants politiques. Ces derniers font part de préoccupations quant à une polarisation politique grandissante dans le pays.¹⁷⁰ Favoriser le dialogue politique et la réconciliation nationale devrait être le premier point de l'ordre du jour du nouveau Premier ministre de Martelly, Laurent Lamothe.

Son objectif de promouvoir la croissance économique fondée sur le secteur privé dépend de la stabilité politique.¹⁷¹ En tant que ministre des Affaires étrangères, Lamothe a tenté de promouvoir une image attractive du pays pour stimuler le développement économique par l'investisse-

¹⁶⁶ Entretiens de Crisis Group, chefs de partis politiques, Pétion-Ville et Delmas, 13 mars 2012.

¹⁶⁷ Entretiens de Crisis Group, chercheur sur Haïti, Pétion-Ville, 25 juin 2012 ; haut fonctionnaire d'ambassade, Port-au-Prince, 27 juin 2012. Voir « Haiti marks one year with Michel Martelly, the singer-turned-politician », *The Miami Herald*, 12 mai 2012.

¹⁶⁸ L'arrestation du député Arnel Bélizaire, avec qui Martelly a eu une altercation la veille, a déclenché les foudres du parlement et accru la méfiance de nombreux députés quant aux actions que le président pourrait prendre contre eux. Entretiens de Crisis Group, analystes, parlementaires, diplomates, et haut fonctionnaire du gouvernement, Port-au-Prince, janvier-mars 2012.

¹⁶⁹ Le 17 février 2012, les partisans de Martelly ont forcé l'entrée du département d'ethnologie de l'Université d'Etat et détruit des biens de l'université après que des étudiants auraient empêché le président de participer à une conférence. Voir « La faculté et le bureau national d'ethnologie vandalisés », *Le Nouvelliste*, 17 février 2012.

¹⁷⁰ En février 2012, treize organisations de la société civile se sont dites préoccupées par ce qu'elles ont appelé « une menace contre les acquis démocratiques ». Elles ont dénoncé l'inertie de Martelly concernant les amendements constitutionnels votés en mai 2010, les retards dans l'organisation des élections sénatoriales, locales et municipales, la confrontation avec les médias, le laxisme en ce qui concerne l'occupation des espaces publics par des éléments armés et la détérioration des relations avec l'université, entre autres. Voir « Le pouvoir dérive, la société civile sonne l'alarme », *Le Nouvelliste*, 28 février 2012.

¹⁷¹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, organisations multilatérales, Pétion-Ville, 15 mars 2012. Les exportations du pays, par exemple, génèrent seulement 400 millions de dollars de recettes pour les textiles et 100 millions de dollars pour l'agriculture ; pourtant il existe 23 chambres et associations de commerce.

¹⁶⁴ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires de la MINUSTAH ; diplomates étrangers, Tabarre, 15 et 16 mars 2012.

¹⁶⁵ Les préparatifs pour les élections présidentielles de 2010 ont commencé en mai 2010 et un gouvernement pleinement opérationnel a finalement été mis en place en mai 2012. Entretiens de Crisis Group, divers hauts fonctionnaires de l'ONU, diplomates et représentants de la société civile haïtienne, Port-au-Prince, janvier-juin 2012.

ment. La relance économique à travers l'instauration d'un climat favorable aux affaires prendra du temps et nécessitera un large consensus politique sous la surveillance de la société civile. La confirmation du Premier ministre Lamothe par le parlement a rassuré certains partenaires.¹⁷² Il doit maintenant soutenir Martelly dans la conduite d'un dialogue national pour négocier et parvenir à un consensus sur les grandes priorités sociales et politiques, qui devraient être consacrées dans un pacte signé.¹⁷³ Des accords nationaux similaires dans d'autres pays latino-américains ont inclus des réformes budgétaires et politiques.¹⁷⁴

Une relation plus harmonieuse entre l'exécutif et le législatif est essentielle pour stabiliser la gouvernance et la vie politique. Cependant, le paysage politique est tout aussi divisé qu'il l'était dix ans auparavant, sans aucune opposition officielle unifiée.¹⁷⁵ Les partis politiques, petits, décousus et centrés sur les individus plutôt que sur des programmes cohérents, sont mal équipés pour combattre l'instabilité qui suit les nombreuses élections, régulièrement contestées.¹⁷⁶ Une loi sur l'organisation et le financement des partis politiques, d'abord présentée en mai 2009 et votée par le Sénat en mars 2012, vise à améliorer le fonctionnement des partis ainsi que la surveillance et la régulation de l'Etat. Elle doit désormais être réexaminée et votée par la Chambre des Députés à temps pour les

prochaines élections sénatoriales, municipales et locales.¹⁷⁷ La MINUSTAH a réuni un certain nombre d'organisations qui soutiennent le parlement dans un même groupe de travail.¹⁷⁸ La capacité de l'Etat d'apporter une assistance au parlement, au Conseil électoral et aux autres institutions doit être un objectif. L'autonomisation des partis politiques renforcerait le parlement et, idéalement, promouvoir une culture de la négociation et du compromis.¹⁷⁹

Les amendements constitutionnels et les élections

Le processus politique en Haïti est confronté à trois défis : l'inefficacité du gouvernement, le fardeau financier représenté par des élections trop fréquentes¹⁸⁰ et l'absence de partis politiques forts. La Constitution définit le cadre institutionnel, mais le mécanisme actuel de réforme constitutionnelle dure au moins cinq ans, puisque les amendements doivent être introduits par le président et prendre effet avec son successeur.¹⁸¹ Certaines lacunes de gouvernance peuvent être réglées à court terme grâce à l'action du président Martelly, notamment sur le retard des élections sénatoriales, municipales et locales et les amende-

¹⁷² Voir « The embassy of the United States of America welcomes the ratification of Laurent Lamothe as prime minister », communiqué de presse, ambassade des Etats-Unis à Haïti, 4 mai 2012 ; et « Communiqué de presse : ratification du Premier ministre Laurent Lamothe par le Parlement », Bureau de l'information publique de la MINUSTAH, 4 mai 2012.

¹⁷³ Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire, organisation multilatérale, Pétion-Ville, 15 mars 2012.

¹⁷⁴ Au Pérou, le « Acuerdo Nacional » de 2001 définit 31 mesures spécifiques avec des critères soumis à la vérification de la société civile. Tous les partis politiques, associations professionnelles, les syndicats, les églises et les principales organisations de la société civile l'ont signé. Voir « Acuerdo Nacional para Tránsito de Poder », www.acuerdonacional.pe/publicaciones/politicastado/E_3.pdf.

¹⁷⁵ La 49^{ème} législature, lorsqu'elle est entrée en fonction en mai 2011, comprenait seize partis et organisations politiques, un parlementaire indépendant à la Chambre des députés et sept au Sénat. Pour plus d'informations sur la composition du parlement, voir www.parlementhaitien.ht.

¹⁷⁶ Entretiens de Crisis Group, formateur haïtien des partis politiques, Pétion-Ville, 10 septembre 2010 ; et professeur haïtien de sciences politiques, Delmas, 17 juin 2010. Près de 100 partis sont enregistrés au ministère de la Justice et de la Sécurité publique, dont 66 inscrits pour participer aux élections. Pour une analyse, voir Daniel P. Erikson, « Countries at the Crossroads 2010: Haiti », Freedom House, 7 avril 2010 ; Jean-Claude Bajoux, « Démocratie interne des partis politiques et institutionnalisation de la démocratie en Haïti », Forum Libre 31, Friedrich Ebert Stiftung et Centre Pétion-Bolivar, Port-au-Prince, 2005.

¹⁷⁷ Elle devrait viser à réguler les aides publiques pour le fonctionnement des partis, fixer des règles et des limites au financement privé et les comptes donnés au conseil électoral, et donner à cette institution le mandat, les ressources et la capacité de faire respecter les règlements et de garantir la responsabilisation des partis et des candidats. Voir « Lamothe lentement vers la Primature, les passeports remis au président Martelly », *Le Nouvelliste*, 13 mars 2012.

¹⁷⁸ Le groupe est coordonné par la section des affaires politiques de la MINUSTAH et inclut la participation de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), Droits et démocratie, le National Democratic Institute (NDI), et de Development Alternative, Inc. (DAI), entre autres. IDEA a commencé son travail en Haïti en 2011 avec des programmes d'appui au conseil électoral, aux partis politiques et au parlement et de promotion de la participation des femmes en politique. Droits et démocratie, une organisation canadienne, a mis fin à ses activités cette année. Entretiens de Crisis Group, divers membres d'organisations, Port-au-Prince, avril, mai, juin 2012.

¹⁷⁹ Entretiens de Crisis Group, responsables et analystes politiques, Port-au-Prince, 17 juin 2010 et 10 septembre 2010.

¹⁸⁰ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de la MINUSTAH, Pétion-Ville, 9 juin 2009. Voir Elisabeth Bryan, « Governance and Security in Haiti: Can the International Community Make a Difference? », Woodrow Wilson International Center for Scholars, août 2007.

¹⁸¹ Deux différentes législatures doivent également voter les amendements : la première pour déclarer la nécessité de l'amendement et la suivante pour voter les articles. Pour plus d'informations, voir le rapport de Crisis Group, *Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections*, p. 18-19.

ments constitutionnels votés par le parlement en 2011¹⁸² et promulgués par Martelly en juin 2012.¹⁸³

Certains espèrent que les élections sénatoriales donneront lieu à un meilleur équilibre des forces au Sénat, où Martelly a rencontré pendant sa première année de présidence une forte opposition des partis proches de Fanmi Lavalas. Cette opposition a ralenti les progrès du gouvernement dans plusieurs domaines, y compris la reconstruction. Des élections locales et municipales sont également nécessaires pour établir une gouvernance locale légitime et accompagner la reconstruction et la décentralisation de l'administration publique. Les institutions locales jouent aussi un rôle important dans la réponse aux catastrophes naturelles, car c'est le maire qui dirige la protection civile au niveau municipal.

La MINUSTAH a apporté un large soutien en matière de sécurité et de logistique pour les derniers processus électoraux et prévoit de faire de même pour les scrutins prévus en fin d'année.¹⁸⁴ Cependant, les élections précédentes ont été organisées avec des ressources, notamment en matière de logistique et de sécurité, dont l'Etat haïtien ne dispose tout simplement pas. Selon les estimations actuelles, les élections sénatoriales, municipales et locales coûteront au total 33 millions de dollars et Haïti, qui avait initialement prévu moins de 3 millions de dollars à cet effet, est censé couvrir la moitié des coûts, les bailleurs payant l'autre

¹⁸² Les amendements constitutionnels ont été votés en mai 2010, mais ont été retirés en raison de différences entre la version votée et celle publiée. Certaines organisations de la société civile ont fourni un appui au parlement pour examiner les vidéos des sessions parlementaires et de réconcilier les versions pour produire un document qui reflète le vote. Les conseillers de Martelly, des experts constitutionnels et certains dirigeants de partis politiques lui ont déconseillé de publier le document, au nom d'irrégularités dans les procédures d'amendement de la Constitution. Les amendements doivent être publiés sous un président et prendre effet avec son successeur. Entretien de Crisis Group, président de la commission des amendements constitutionnels, Port-au-Prince, 25 janvier 2012 ; groupes de la société civile, Port-au-Prince, février et mars 2012 ; diplomates étrangers, Port-au-Prince, janvier-avril 2012. Voir Geffrard, « Le pouvoir dérive », op. cit. ; et « Grave consequences await constitution publication », defend.ht, 29 mai 2012, <http://defend.ht/news/articles/political/3059-grave-consequences-await-constitution-publication-says-georges-michel>.

¹⁸³ Voir « Constitutional amendments finally take effect », *Chicago Tribune*, 19 juin 2012. Les amendements simplifient la formation du CEP. La diaspora haïtienne peut aussi désormais être propriétaire, voter et se présenter aux élections locales.

¹⁸⁴ Un budget officiel n'a pas encore été publié, mais les élections pourraient coûter jusqu'à 30 millions de dollars. Plus de 4 000 postes sont à pourvoir et le processus exigerait l'impression de plus de 1 400 bulletins de vote différents. Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires de l'ONU et diplomates, Port-au-Prince, juin et juillet 2012.

moitié.¹⁸⁵ Aucune date officielle n'a encore été fixée et la feuille de route établie par des experts indique qu'une période de cinq mois est nécessaire pour parvenir à organiser des élections en fin d'année, mais cela exige un Conseil électoral fonctionnel d'ici quelques semaines.¹⁸⁶

La publication des amendements constitutionnels en juin 2012 prévoit la création d'un Conseil électoral permanent (CEP). Cela devrait mettre fin à une pratique qui dure depuis 25 ans, celle d'élections organisées par des conseils provisoires électoraux improvisés reposant sur des accords libres entre le gouvernement et les dirigeants politiques. Cet arrangement provisoire génère la méfiance et crée une tension supplémentaire dans un environnement politique déjà hautement polarisé, sans mentionner les graves irrégularités qui entachent les élections.¹⁸⁷ La nouvelle loi amendée met en place une formule permettant la création rapide du conseil permanent, qui est composé de neuf membres, et prévoit la nomination de trois membres par chaque branche du gouvernement. Il s'agit d'une opportunité pour renforcer les capacités d'un Etat qui se doit d'être fort.

Le CSPJ, représentant du pouvoir judiciaire, a été officiellement nommé et devrait désormais jouer son rôle dans ce processus politique en toute indépendance. Toutefois, à l'heure actuelle, le Sénat est privé d'un tiers de ses membres depuis que leurs mandats ont pris fin en mai 2012. L'incertitude persiste sur la manière dont le parlement pourra nommer ses trois membres du CEP étant donné que les nominations requièrent un vote à la majorité des deux tiers dans chaque chambre.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Entretien de Crisis Group, Port-au-Prince, fonctionnaires internationaux, juin 2012.

¹⁸⁶ « Haiti government believes elections possible in 2012 », defend.ht, 10 juillet 2012, <http://defend.ht/politics/articles/executive/3199-haiti-govt-believes-elections-possible-in-2012>.

« Lamothe announces the election for November 2012 », Haitibo, 24 mai 2012, <http://haitibo.com/lamothe-announces-election-november-2012/>. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, hauts fonctionnaires d'ambassades étrangères et d'organisations multilatérales, Port-au-Prince, 25-28 juin 2012.

¹⁸⁷ Il n'existe pas actuellement de CEP en fonction, l'organe a été dissous par le président Martelly en décembre 2011 et certains membres font l'objet de poursuites pénales. « Martelly invite les membres du CEP à remettre tous les biens en leur possession », Haiti Press Network, 30 décembre 2011. « Interdiction de départ contre Gaillot Dorsainvil », *Le Matin*, 30 décembre 2011.

¹⁸⁸ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire international, 26 juin 2012. « Haïti/CEP-Formation : Les avis sont partagés quant à la désignation des 3 représentants du Parlement », Radio Vision 2000, 18 juillet 2012. D'aucuns affirment que l'exigence peut être satisfaite aux deux tiers des membres présents et vo-

La formation du CEP n'est qu'une première étape vers la bonne direction. La MINUSTAH doit continuer de promouvoir l'importance d'élections libres et régulières pour la stabilité et se concentrer sur la stratégie de développement du gouvernement. A plus long terme, la mission doit s'assurer que l'assistance technique électorale soit fournie au CEP afin de commencer le transfert progressif d'une responsabilité que la mission a assumée depuis 2006. Les autorités haïtiennes ne disposeront pas à l'avenir des ressources sur lesquelles la MINUSTAH s'est appuyée pour assurer la sécurité et la logistique des élections ces six dernières années.

Pour les prochaines élections, la mission devrait donc continuer d'endosser ces responsabilités, tout en améliorant les capacités de la PNH en matière de sécurité électorale, dans la limitation des moyens disponibles en Haïti. Renforcer la capacité de l'Etat à organiser des élections doit faire partie intégrante de la stratégie d'assistance technique pour les prochains scrutins. Pour les élections anticipées, une proposition du PNUD et de la MINUSTAH a été envisagée pour l'exécution d'un projet pilote dans quatre départements où les autorités haïtiennes (le CEP et la PNH) assumeraient l'entière responsabilité de la sécurité et la logistique.¹⁸⁹

Toujours à moyen terme, des efforts doivent tenter de réduire la fréquence à laquelle les Haïtiens doivent se rendre aux urnes. La constitution stipule que les élections doivent se tenir tous les deux ans,¹⁹⁰ et tout changement nécessite-

tants. Entretiens de Crisis Group, Port-au-Prince, Washington DC, juin 2012.

¹⁸⁹ Entretiens de Crisis Group, officiers supérieurs des Nations unies, Port-au-Prince, 18 juillet 2012. Les départements considérés sont ceux où la MINUSTAH ne dispose pas d'une présence militaire : Grand Anse, Nippes, Nord-Ouest et Sud.

¹⁹⁰ La Constitution prévoit le renouvellement du tiers des 30 membres du Sénat tous les deux ans. Les 99 députés de la Chambre basse, 420 membres de conseils municipaux, ainsi que 9 000 membres des conseils communaux, assemblées et délégués de ville sont élus tous les quatre ans. Le mandat présidentiel est de cinq ans. Cela pose deux problèmes principaux : les contraintes financières et les insuffisances politiques et techniques pour garantir des élections libres, justes et crédibles dans le respect des délais imposés par la Constitution. Voir le briefing Amérique latine/Caraïbes de Crisis Group N°8, *Can Haiti Hold Elections in 2005?*, 3 août 2005. L'administration intérimaire Boniface/Latortue a mis deux ans à organiser les élections présidentielles et législatives de 2006. En 2010, en plus du report des élections présidentielles et législatives, les élections municipales et locales qui étaient prévues n'ont pas eu lieu. Elles sont planifiées pour la fin de l'année 2012, tout comme le scrutin pour le renouvellement d'un tiers du Sénat, lui aussi retardé. Des élections seront à nouveau nécessaires en 2013 pour renouveler un autre tiers du Sénat. En résumé, entre 2011 et 2015, le calendrier électorale en Haïti prévoit des élections tous les ans. Entretiens de Crisis Group, expert de la constitution

ra de nouvelles réformes constitutionnelles. A cet égard, il est important de nommer rapidement les membres du Conseil constitutionnel pour superviser la préparation de nouveaux amendements. La faiblesse des infrastructures institutionnelles et matérielles, un système de parti fragmenté, et une opposition paralysée incapable de développer un programme politique compliquent le processus électoral. Depuis que la MINUSTAH a été déployée en 2004, les élections parlementaires, municipales et présidentielles ont coûté plus de 100 millions de dollars.¹⁹¹ Les seules élections à venir, partielles sénatoriales, municipales et locales, sont estimées à plus de 30 millions de dollars.¹⁹²

Le financement de la moitié du coût des élections par les bailleurs de fonds, une assistance technique continue au CEP et l'implication de la MINUSTAH en matière logistique poussent certains Haïtiens, en particulier ceux qui sont mécontents de l'absence de Lavalas lors de plusieurs scrutins, à émettre de vives critiques à l'endroit de la MINUSTAH et de la communauté internationale, qu'ils accusent d'ingérence dans les affaires politiques du pays.¹⁹³ Enfin, la décentralisation doit être poursuivie, avec un consensus national sur les changements à réaliser pour rationaliser le système de gouvernance locale et rendre celui-ci financièrement autonome. Au-delà de la proposition visant à étendre les mandats des élus locaux et municipaux de quatre à cinq ans, qui a échoué, les récents amendements constitutionnels n'évoquent pas la complexe structure du gouvernement local. La présidence Martelly s'est exprimée en faveur d'amendements constitutionnels pouvant soutenir plus efficacement le développement et pouvant proposer de nouvelles réformes des structures locales de gouvernance.¹⁹⁴

haïtienne, Pétion-Ville, 11 mai 2010 ; analyste politique haïtien, Pétion-Ville, juin 2012 ; hauts fonctionnaires des Nations unies, 18 juillet 2012.

¹⁹¹ Les élections de 2009 pour renouveler le tiers du Sénat (dix nouveaux sénateurs et de deux sénateurs de remplacement) a coûté 16 millions de dollars. Les élections entre 2007 et 2011 ont coûté environ 105 millions de dollars.

¹⁹² Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires de l'ONU et diplomates, Port-au-Prince, juin et juillet 2012.

¹⁹³ Fanmi Lavalas n'a pas officiellement participé aux élections depuis 2002. Le CEP l'a interdit de se présenter en 2009 pour des raisons techniques (une décision qui a été contestée par certains observateurs et analystes) et le parti n'a pas souhaité participer aux élections présidentielles et législatives de 2010. Pour plus de détails, voir le rapport de Crisis Group, *Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections*, op. cit.

¹⁹⁴ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Port-au-Prince, mai 2011.

3. L'amélioration sociale et économique

L'incapacité chronique à lutter contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion, met en péril la majorité de la population et renforce la violence. De même, l'incapacité des responsables politiques haïtiens à parvenir à un consensus sur des questions essentielles d'intérêt national risque de compromettre la contribution de la MINUSTAH à l'amélioration du climat de sécurité.¹⁹⁵ Pendant que des milliers de jeunes Haïtiens frustrés et désabusés sont des proies faciles pour les groupes criminels armés qui cherchent à gonfler leurs rangs, le renouveau social et économique, la création d'emplois et de services sociaux figurent parmi les défis les plus pressants en Haïti.

La destruction massive causée par le séisme et la crise humanitaire incitent la communauté internationale à privilégier une action humanitaire d'urgence à court terme. L'existence d'un peu moins de 400 000 personnes qui, après deux ans et demi, sont encore confrontées à de terribles conditions de vie dans les camps, justifie aisément cette orientation.¹⁹⁶ L'absence d'une politique cohérente visant à réinstaller les personnes déplacées, quelles que soient les raisons de leur déplacement, est un autre facteur d'explication.¹⁹⁷ Les actions d'urgence ont mis l'accent sur les infrastructures temporaires comme des latrines et des tentes sans répondre au besoin d'eau potable et d'assainissement sur le long terme. L'urgence a détourné le peu de ressources qui étaient dédiées à la transformation des bidonvilles en commune plus habitables, et a accru les exigences, telle que la sécurisation des camps, alors que les ressources publiques restent limitées.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Le président Martelly n'a pu s'appuyer sur un gouvernement pleinement opérationnel que pendant les quatre premiers mois de son mandat, essentiellement en raison du désaccord entre l'exécutif et le législatif, qui devait confirmer la nomination du Premier ministre et approuver le programme social et économique du gouvernement. L'absence d'un gouvernement a retardé l'approbation du plan de développement de la police pour 2012-2016. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, hauts diplomates étrangers et hauts fonctionnaires de l'ONU, Port-au-Prince, janvier-mars 2012.

¹⁹⁶ « IOM: Haiti camp population has fallen by 75% in the last two years », Emerging Frontiers Blog (sur l'Internet), 27 juin 2012.

¹⁹⁷ Quelques acteurs haïtiens et internationaux affirment que certaines personnes résident dans les camps parce qu'ils y ont un meilleur accès à la nourriture, l'eau et l'assainissement et peuvent ainsi échapper à des loyers inabordables et l'extrême pauvreté qui caractérisent les quartiers où ils résidaient avant le séisme. Entretien et courrier électronique de Crisis Group, hauts fonctionnaires de l'ONU, Port-au-Prince, 2010-2012. Les enquêtes montrent que 94 pour cent des personnes vivant dans les camps partiraient si elles avaient un autre logement. Voir "A search for sanctuary", *The Guardian*, 21 novembre 2011.

¹⁹⁸ Entretien de Crisis Group, expert international des droits humains, avril 2012.

Cette approche ne permet pas une action efficace à un coût minimal et ne peut pas être durable. Les retards dans la fermeture des camps et la reconstruction des quartiers auront nécessairement un impact sur les activités de la MINUSTAH. Le RSSG doit collaborer avec les bailleurs de fonds pour exiger du Conseil de sécurité qu'il inclue une politique nationale de logement dans la prochaine discussion sur Haïti prévue en août 2012. Le gouvernement doit endosser plus de responsabilités dans le développement du projet « seize quartiers-six camps » (16/6). Il doit produire une stratégie globale de réinstallation qui établit un calendrier pour la fermeture des camps et réoriente l'attention vers la reconstruction des quartiers détruits à travers de meilleurs services et infrastructures.¹⁹⁹ Cette politique devrait également inclure un plan de destruction de ces camps et quartiers « temporaires » où des abris provisoires ont été construits et qui risquent de devenir des bidonvilles permanents.²⁰⁰

Le séisme a aggravé la situation des droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Sans amélioration dans ce domaine, la stabilité d'Haïti restera menacée. Certains analystes en ont déduit que la protection des DESC devrait être placée au cœur du processus de reconstruction. La ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) par le parlement haïtien en janvier 2012 et la création d'un ministère axé sur la réduction de la pauvreté et les droits humains sont des premiers signes positifs.²⁰¹

Le soutien de la MINUSTAH a conduit à une réduction de la violence dans de nombreux bidonvilles, qui, cependant, restent bien en deçà des conditions de vie acceptables. Dans le cadre de son mandat relatif aux droits humains, la mission doit collaborer avec le gouvernement, les donateurs et les autres acteurs afin de veiller à ce qu'un processus de reconstruction fondée sur les droits prime dans ces quartiers. Cette approche devrait concerner les groupes les plus vulnérables de la population, en particulier les femmes, les enfants et les personnes handicapées. Elle doit également être inclusive, impliquant la société civile haïtienne et des organisations communautaires pour s'assurer que leurs besoins et leurs aspirations sont pris en

¹⁹⁹ Le projet pilote de réinstallation, est mené par le gouvernement et appuyé par l'ONU. Il a pour objectif d'installer les personnes de six camps vers seize quartiers reconstruits. Voir le briefing de Crisis Group, *Haiti: Security Depends on Resettlement and Development*, op. cit.

²⁰⁰ « Haiti: The slow road to reconstruction two years after the earthquake », Oxfam, 10 janvier 2012, p. 7.

²⁰¹ Rose Ann Auguste, une ancienne représentante haïtienne pour les ONG à la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti, a été nommé ministre des Droits humains et de la Lutte contre l'extrême pauvreté. Son ministère sera sous la supervision directe du bureau du Premier ministre.

compte, et créer un équilibre entre les efforts de reconstruction des zones les plus riches et les plus pauvres.²⁰²

Bien que le mandat de la MINUSTAH n'inclue pas le développement comme priorité, son succès dans le soutien des progrès en matière de sécurité en dépend partiellement. Les dirigeants de la mission peuvent utiliser leur pouvoir politique pour encourager une participation plus directe du secteur privé haïtien dans la création d'emplois dans les quartiers pauvres. La mission peut également contribuer à améliorer la coordination entre l'équipe pays et les principaux donateurs, notamment le Brésil, les États-Unis, le Canada, la France, l'Espagne, l'Union européenne et les institutions financières internationales, pour fournir des orientations aux politiques d'investissement du gouvernement favorables aux DESC. Certaines garanties pourraient être incluses, par exemple, qu'un minimum de bénéfices soient réinvestis en Haïti, que le salaire minimum soit garanti et, dans certains cas, que les investissements soient liés aux contrôles des loyers.²⁰³

En vue du départ de la MINUSTAH, Haïti a besoin d'un plan réaliste et durable pour augmenter progressivement l'accès à l'emploi et au logement des populations pauvres. Un tel plan doit être mis en œuvre parallèlement aux efforts visant à soutenir le développement des campagnes pour enrayer l'exode rural.²⁰⁴ Le gouvernement a créé une agence du logement et a également activement encouragé les investissements étrangers, mais une stratégie est toujours attendue pour les citoyens pauvres, y compris les personnes déplacées dans les camps ou dans les quartiers informels à la suite du séisme.²⁰⁵ L'administration Martelly-Lamothe, qui a défini l'éducation, la création d'emplois et l'environnement comme faisant partie de sa politique générale, est bien placée pour diriger les efforts visant à promouvoir cette approche.

²⁰² « Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Haiti, Michel Forst », A/HRC/20/35, 23 avril 2012.

²⁰³ Entretien de Crisis Group, expert international des droits humains, avril 2012.

²⁰⁴ On estime que 75 000 personnes s'installent à Port-au-Prince chaque année. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, organisation internationale, Port-au-Prince, février et mai 2012. Un nombre important de personnes déplacées qui ont fui la ville après le tremblement de terre sont déjà revenues à cause du manque d'emplois et d'investissements dans le développement agricole en milieu rural. Voir le briefing de Crisis Group, *Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development*, p. 6

²⁰⁵ Canaan et Jérusalem, par exemple, sont deux quartiers informellement créés après le séisme. Voir le briefing de Crisis Group, *Post-quake Haiti: Security Depends on Resettlement and Development*, op. cit.

4. La responsabilité de l'Etat : un aspect indispensable

Les Nations unies et les donateurs se concentrent généralement sur la construction des capacités de l'Etat, qui demeure importante, mais l'échec de ce dernier à assumer ses responsabilités et rendre des comptes a été une cause régulière de l'absence de progrès en Haïti au cours des 25 dernières années. La communauté internationale a toujours été réticente à critiquer les faiblesses et déséquilibres des présidences successives d'Haïti. Si elle n'élève pas une voix plus ferme et claire sur la question de la responsabilité, ses efforts risquent d'échouer. Les rapports du secrétaire général au Conseil de sécurité, par exemple, sont un outil pour appeler l'Etat à assumer ses responsabilités et rendre des comptes. Cependant, ces rapports sont presque exclusivement consacrés aux comptes rendus des activités de la MINUSTAH sur le renforcement des capacités de l'Etat.²⁰⁶ Par ailleurs, la mission ayant une présence civile dans chaque ministère, elle peut contribuer à renforcer la capacité de supervision des citoyens, suivant une logique selon laquelle la population peut avoir une influence sur la sphère gouvernementale.

Cet échec est en partie dû aux faiblesses institutionnelles et à des mécanismes de régulation déficients qui ne responsabilisent pas les acteurs étatiques. Une plus grande surveillance de l'application des lois est nécessaire. La Constitution impose la mise en place d'une déclaration de patrimoine à remplir par les hauts fonctionnaires, ainsi qu'un document à remettre uniquement aux hauts fonctionnaires ayant géré les fonds publics de manière satisfaisante lorsqu'ils quittent leurs postes. Mais ces exigences n'ont toujours pas été réalisées.²⁰⁷ La Cour supérieure des comptes et des contentieux administratifs (CSCCA), l'Unité centrale de renseignements financiers (UCREF), et l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC) ont toutes été mises en place, mais les cas qu'elles ont présentés avec succès en justice sont rares.²⁰⁸ Pour que l'ULCC soit entièrement fonctionnelle, les ressources matérielles et humaines doivent être fournies dès à présent, puisque Martelly a nommé le nouveau directeur général.²⁰⁹ Les discussions avec le parlement sur un projet de loi anti-corruption ont commencé début mars 2012.

²⁰⁶ Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire, organisation internationale, Port-au-Prince, février et mai 2012.

²⁰⁷ Entretiens de Crisis Group, directeur, groupe de la société civile haïtienne, janvier 2012.

²⁰⁸ Ibid. Les enquêtes menées par la CHLC ont conduit à l'arrestation de trois employés du service départemental du ministère de l'Éducation et de la Banque nationale de crédit (BNC) à Port-de-Paix, au Nord-Ouest, début juin 2012, pour le détournement d'environ 92 500 dollars. « 3.7 millions Gourdes détournés à Port-de-Paix », *Le Matin*, 11 juin 2012.

²⁰⁹ Antoine Atouriste, un ancien colonel, a été nommé directeur général et a pris ses fonctions à la fin du mois d'avril 2012.

Les efforts de certains acteurs judiciaires et policiers pour assumer leurs responsabilités sont bien loin d'avoir abouti. Par exemple, des enquêtes judiciaires ont été menées sur l'assassinat de détenus lors de l'insurrection dans la prison Les Cayes le 19 janvier 2010. Elles ont conduit, deux ans plus tard, à la condamnation de six policiers. Toutefois, des irrégularités ont entaché chaque étape de l'intervention de la justice pénale. Les autres affaires d'assassinats présumés par des policiers révèlent la défaillance de l'Etat à mener des enquêtes efficaces, poursuivre et punir les auteurs. De même, des préoccupations ont été réitérées sur l'indépendance des juges lorsqu'ils sont soumis à des pressions et des menaces au cours d'affaires hautement médiatisées.²¹⁰

La MINUSTAH doit poursuivre avec le gouvernement haïtien la mise en place d'une unité opérationnelle spéciale, composée de policiers et de juges et dédiée exclusivement aux enquêtes et poursuites judiciaires de fonctionnaires accusés de violations graves des droits humains et de corruption, ainsi que sur des cas de violence ou de coercition contre des fonctionnaires de l'Etat. Cette unité devra, dans l'idéal, traiter rapidement les crimes présumés et avoir un effet dissuasif visible. Elle doit prendre la forme d'une petite organisation pouvant être lancée et financée relativement facilement. La MINUSTAH peut fournir une assistance technique directe pour sa mise en place et une supervision pour ses débuts. Elle aura finalement un impact positif sur l'ensemble du système judiciaire, où les réformes sont depuis longtemps bloquées.

Le parlement a récemment adopté une loi qui transformera l'Office de la protection du citoyen et de la citoyenne, (OPC) en une institution nationale indépendante de défense des droits humains, en conformité avec les Principes de Paris.²¹¹ En 2011, l'OPC a fait des progrès considérables dans l'amélioration de l'organisation de son siège et le déploiement du personnel dans neuf autres départements. L'institution est un organe national de supervision du respect et de la protection des droits humains par l'Etat. Elle demeure cependant fragile et devrait bénéficier d'un soutien continu sur plusieurs années. L'Unité correctionnelle de la MINUSTAH a commencé sa collaboration avec l'OPC au sujet d'un programme visant à réduire les détentions préventives prolongées dans les prisons. En 2011, environ

490 personnes en détention préventive prolongée ont été libérées.

Il sera important pour les autres sections de la MINUSTAH, comme celle dédiée aux droits humains, de s'engager pour accélérer le renforcement des capacités de l'OPC, en tant que partie intégrante de la transition. Dans le même sens, il est essentiel que les sections justice et affaires civiles de la MINUSTAH travaillent ensemble avec d'autres agences des Nations unies, tel le PNUD, afin d'élaborer un programme d'aide au lancement des nouvelles institutions de contrôle de la gouvernance, tels que le CSPJ et le Conseil constitutionnel, de celles qui existent déjà comme l'ULCC, l'UCREF et enfin de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

A. LES IMPLICATIONS POUR LA MINUSTAH

Afin de construire une stratégie de sortie consensuelle au cours des cinq prochaines années, il est important d'ajuster le mandat et la composition de la MINUSTAH. Les missions de paix peuvent évoluer, d'objectifs sécuritaires à court terme avec une certaine attention portée aux réformes institutionnelles, à des objectifs principalement orientés vers le renforcement des institutions.

Par exemple, la Mission d'observation des Nations unies en El Salvador (ONUSAL), créée pour assurer un cessez-le-feu et la paix entre les factions belligérantes, s'est terminée en avril 1995 et a été remplacée par la Mission des Nations unies au Salvador (MINUSAL). Cette dernière avait une composante militaire et policière réduite, mais soutenait le processus de construction de la paix. Elle s'est concentrée sur la transformation de la police en un corps civil et la création d'un système judiciaire crédible.²¹² Elle a travaillé de pair avec les agences des Nations unies, activement engagées dans les anciennes zones de combat et participant aux efforts prioritaires de reconstruction. Haïti n'est pas le Salvador, où une guerre civile de douze ans (1980-1992) a fait plus de 200 000 morts et disparus. Cependant, les Nations unies doivent tirer une leçon : les réalisations de la mission ont été rendues possibles grâce à un partenariat national et international reposant sur un programme clair composé de phases à court et à long terme, qui ont lié paix et stabilité à la démocratisation politique.²¹³

²¹⁰ Courrier électronique de Crisis Group, expert international des droits humains, mars 2012.

²¹¹ Les Principes de Paris ont été adoptés par la Commission des droits humains dans la résolution 1992/54 de 1992 et l'Assemblée générale des Nations unies dans la résolution 48/134 de 1993. Ces Principes définissent le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits humains. Ils ont été initialement définis en octobre 1991, lors de l'Atelier international des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains.

²¹² Voir « The situation in Central America: Procedures for the establishment of a firm and lasting peace and progress in fashioning a region of peace, freedom, democracy and development, Report of the Secretary-General », A/50/517, 6 octobre 1995.

²¹³ Carlos Santiso, « Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The Role of the United Nations Development Programme in Post Conflict Peace-building », *Journal of Latin American Studies* (Presses de l'université de Cambridge, 2 octobre 2002).

Pour les prochaines années, il est essentiel de maintenir la mission avec une armée et des unités de police constituées réduites, mais suffisamment fortes. La majeure partie de l'armée pourrait être constituée d'unités de génie civil mais qui disposeraient d'une capacité de réaction adéquate et rapide. Une équipe spécialisée de l'UNPOL aura pour mission la formation et le soutien aux capacités civiles en matière de réduction de la violence communautaire, d'élections, de droits humains, de justice et de gouvernance. D'autres programmes des Nations unies et d'autres agences internationales peuvent s'y ajouter.

Ces ajustements ouvriraient la voie à la construction intégrée de la paix, et une mission fortement axée sur l'Etat de droit, la gouvernance et la stabilité politique. Pour atteindre ces objectifs, un consensus sur un calendrier clair est nécessaire, en particulier pour la réforme de la police et de la justice. Les réductions de coûts militaires devraient également libérer des fonds pour améliorer et élargir la RVC qui appuiera plus efficacement les objectifs de sécurité et d'Etat de droit. Les progrès sur cette nouvelle approche de la MINUSTAH ne seront obtenus qu'avec l'accord du gouvernement, des donateurs, du Conseil de sécurité, tous unis derrière les objectifs de la mission.

En Haïti, la politique et la sécurité sont étroitement liées, ce qui implique un rôle politique continu et même accru pour la mission dirigée par le RSSG. Ce dernier, comme il a été constaté durant l'année écoulée, peut être un médiateur impartial qui définit des options pour relever les défis politiques avant qu'ils n'aggravent la polarisation accrue et la violence. L'instabilité politique a conduit à des crises récurrentes et favorables à un système dans lequel les acteurs ne tendent pas vers le consensus. La grande majorité d'entre eux opte pour « des solutions qui impliquent l'élimination, l'évitement, la prévention, le blocage et la destruction de toutes les forces perçues comme étant ennemies ». ²¹⁴ Ce jeu à somme nulle a donné naissance à une « vie politique gangstérisée », aggravée par l'extrême pauvreté, ²¹⁵ dans laquelle les principaux acteurs politiques ont recours à tous les moyens, y compris les milices et gangs violents, pour défendre leurs intérêts et conserver leur pouvoir. Cette loi du plus fort a sapé la gouvernance institutionnelle et sérieusement ralenti les progrès de la réforme judiciaire et policière.

L'accord entre Haïti et les Nations unies sur un programme quinquennal de transition comprend des objectifs largement consultés et un calendrier pour les réaliser. L'accord pourrait encourager les acteurs réticents à accepter une stratégie commune de consolidation de la stabilité. En met-

tant l'accent sur la police, la justice et la réduction de la violence, une MINUSTAH restructurée peut aider Haïti à enregistrer de véritables progrès. Elle peut également participer à la coordination des actions de l'équipe pays de l'ONU qui encouragent la réduction de la pauvreté, le développement et la croissance grâce au secteur privé. La MINUSTAH devrait exiger la création d'une équipe de surveillance gouvernementale de haut niveau avec l'équipe pays et la participation des bailleurs de fonds et de la société civile, pour le suivi de la mise en œuvre de ce programme. Les Haïtiens auraient alors le rôle de responsables consultatifs et de surveillants. Cette approche permettrait de réduire l'attention portée uniquement sur la mission, étant donné que les objectifs et la stratégie seront partagés.

²¹⁴ Ricardo Seitenfus, « The Nature of Haitian Politics and International Challenges », *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 6, no. 3 (2011), p. 85.

²¹⁵ Voir Fatton, « Post-MINUSTAH Haiti », op. cit., p. 5.

V. CONCLUSION

Une réduction progressive des effectifs et le retrait éventuel de la MINUSTAH doivent et auront lieu, sans toutefois être immédiats. Les Nations unies devront maintenir une présence en Haïti sur le long terme, mais les modalités d'un tel engagement devront évoluer radicalement. Il convient pour la prochaine phase de reconfigurer la MINUSTAH, réduire les troupes et redéfinir les priorités, pour la transformer progressivement en une mission politique. Ces changements doivent intervenir pendant que l'administration Martelly se prépare à céder le pouvoir à son successeur à la fin de son mandat. Haïti doit continuer de faire partie des priorités du Conseil de sécurité, et ce au moins pour les cinq prochaines années.

Les décisions concernant le calendrier et le rythme de la restructuration de la MINUSTAH ne doivent pas être précipitées et ne devraient pas être fondées uniquement sur les exigences des donateurs. Elles doivent être prises dans le cadre d'un plan solide avec des objectifs clairs, et articulées dans une stratégie commune comprenant le renforcement de la police, de la justice et de la stabilité politique. Cependant, la gouvernance haïtienne et ses capacités en matière de sécurité étant encore faibles, une forte présence internationale est nécessaire, mais celle-ci doit être très différente de ce qu'elle est à l'heure actuelle. Le rôle politique de la mission sera essentiel pour rassembler tous les acteurs autour d'objectifs communs et promouvoir le dialogue et le consensus.

Une transition vers une réduction des forces militaires, une police des Nations unies plus spécialisée, davantage d'unités de police constituées et moins de simples policiers civils, ainsi qu'un mandat politique plus solide, est nécessaire. Un tel changement dans la mission peut raviver la confiance des Haïtiens en favorisant une plus grande responsabilité de l'Etat à travers le renforcement des institutions judiciaires et en assurant que le personnel de la MINUSTAH soit tenu de rendre des comptes. Toutefois, en dépit de progrès relatifs, certains en Haïti, touchés par ce qu'un observateur international qualifie de « syndrome de l'instabilité », pensent que le progrès ne durera qu'un temps et que le pays est au bord de la crise politique. La MINUSTAH et l'administration Martelly ont besoin de travailler ensemble pour démentir ces prophéties.

Si la MINUSTAH se doit d'être la dernière mission de paix déployée en Haïti, les autorités nationales doivent assumer de plus en plus la responsabilité d'assurer la stabilité. Cela implique une présence accrue sur l'ensemble du territoire, ainsi que la mise en place de meilleurs services publics, y compris concernant le logement et la protection de ceux qui demeurent déplacés suite au tremblement de terre. Cela signifie également l'établissement d'un Conseil électoral permanent crédible et la réduction de la dépen-

dance d'Haïti au soutien international pour la tenue d'élections libres et équitables. Le gouvernement, la MINUSTAH et les autres acteurs impliqués dans les élections doivent s'entendre sur le rôle que devra jouer dans les années à venir la communauté internationale en matière d'assistance électorale et définir des critères permettant à Haïti de devenir indépendante dans le domaine électoral. Les préparatifs pour les prochaines élections législatives, municipales et locales partielles doivent commencer immédiatement.

Une vision partagée par Haïti et les Nations unies sur la manière d'atteindre et de maintenir la paix et la stabilité est primordiale. La présence internationale au cours des cinq prochaines années doit être pleinement mise au profit du pays. La MINUSTAH doit réfléchir à la meilleure façon de s'engager auprès des Haïtiens durant ce moment critique par le biais d'une vision commune avec l'administration Martelly. Reconstruire son image publique afin d'accroître sa légitimité et développer un partenariat de travail avec les autorités, le secteur privé et la société civile sont également essentiels. Sans ce partenariat, la mission risque de sombrer dans un état d'inertie jusqu'à ce que les donateurs finissent par couper les fonds. Ce scénario serait dramatique pour les Nations unies et pour Haïti.

Port-au-Prince/Bogotá/Bruxelles, 2 août 2012

ANNEXE A

CARTE DE HAÏTI



ANNEXE B

CARTE DU DEPLOIEMENT MILITAIRE ET POLICIER

