

UNE NOUVELLE CHANCE POUR HAÏTI?

18 novembre 2004



international
crisis group

SOMMAIRE

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	1
II. LE DESENCHANTEMENT ARISTIDE	3
A. RESUME HISTORIQUE	3
B. L'ELECTION DE 1990	3
C. LE COUP D'ETAT DE 1991	4
D. LE RETOUR A L'ORDRE CONSTITUTIONNEL.....	4
E. ARISTIDE: DIX ANS APRES	7
III. LA CRISE DE 2004	8
A. LA CONTROVERSE AU SUJET DES ELECTIONS DE 2000.....	8
B. LA CRISE POLITIQUE APRES LES ELECTIONS DE 2000.....	9
C. L'INSURRECTION ARMEE DE FEVRIER 2004.....	10
IV. UNE TRANSITION POLITIQUE FRAGILE.....	12
A. INSTALLATION DU GOUVERNEMENT LATORTUE.....	12
B. UN PROCESSUS ELECTORAL EN DANGER	14
V. LE VIDE SECURITAIRE: UN PAYS AU BORD DU GOUFFRE	16
A. LES EMEUTES DU 30 SEPTEMBRE ET LEURS CONSEQUENCES	16
B. LES EX-MILITAIRES	17
C. LA CRIMINALITE ET LE TRAFIC DE DROGUES	18
D. DES SOLDATS INTERNATIONAUX INDECIS	19
E. LE BESOIN DE DESARMEMENT	20
VI. DES INSTITUTIONS EFFONDREES.....	21
A. LA POLICE NATIONALE D'HAÏTI.....	21
B. LE DEBAT SUR L'ARMEE	22
C. LE SYSTEME JUDICIAIRE.....	23
1. Persécution de Fanmi Lavalas?.....	23
2. Impunité.....	24
D. LA CONFERENCE DES BAILLEURS DE WASHINGTON	24
E. UNE BOMBE ECOLOGIQUE A RETARDEMENT	25
VII. TIRER QUELQUES LEÇONS	26
A. LA MINUSTAH.....	26
B. LES BAILLEURS DE FONDS	26
VIII. LA SORTIE DE CRISE	28
A. REPENSER LA TRANSITION.....	28
B. REPENSER LA RECONCILIATION	28
IX. CONCLUSION	29
ANNEXES	
A. CARTE D'HAÏTI	31
B. GLOSSAIRE	32
C. A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	33
D. RAPPORTS ET BRIEFINGS DE L'ICG SUR L'AMERIQUE LATINE	34



UNE NOUVELLE CHANCE POUR HAÏTI?

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Neuf mois après qu'un soulèvement armé et que la pression internationale aient contraint le Président Jean-Bertrand Aristide à démissionner, la situation sécuritaire en Haïti ne fait que se détériorer. Mise en place le 1^{er} juin 2004, la mission des Nations Unies n'a déployé que deux tiers des forces autorisées et n'a pas réussi à désarmer les partisans du leader déchu ainsi que les membres de l'armée également déchu et démobilisée. Afin d'éviter qu'une intervention internationale échoue pour la seconde fois en dix ans et qu'Haïti ne devienne un Etat en faillite atteint d'une hémorragie de réfugiés vers les Etats-Unis, il est essentiel d'entamer un véritable processus de désarmement ainsi qu'un processus politique plus inclusif visant à bâtir un consensus national, et pas seulement à réaliser des élections en 2005, certes promises mais de plus en plus compromises.

Au cours d'une année qui aurait dû être marquée par les célébrations du bicentenaire de leur victoire sur l'esclavage et la colonisation, les Haïtiens ont eu à affronter la violence politique, un changement brutal de gouvernement et des crises humanitaires causées par le passage de deux tempêtes tropicales. Début 2004, après plusieurs années d'efforts diplomatiques stériles pour trouver une solution négociée à la crise politique, Haïti était de nouveau secoué par la violence. Sous la pression exercée surtout par la France et les Etats-Unis, Aristide a quitté le pays le 29 février dernier. Sa chute a mené à une reconfiguration dangereuse du fragile paysage politique, avec notamment la réémergence alarmante d'ex-militaires et de leurs alliés civils qui avaient mené avec succès le coup d'Etat en 1991.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a autorisé le déploiement rapide d'une force multinationale intérimaire pour stabiliser le pays, suivie d'une mission

de maintien de la paix (MINUSTAH). Toutefois, seuls deux tiers de la force autorisée ont été déployés, laissant un vide sécuritaire aux conséquences désastreuses. Un gouvernement de transition formé de technocrates et conduit par l'ancien fonctionnaire des Nations Unies Gérard Latortue en qualité de premier ministre a été rapidement mis en place, mais il est entravé dans sa gestion par l'absence d'un accord politique global. Principalement à cause de cela et de l'incapacité de la MINUSTAH à désarmer les groupes armés illégaux, Haïti glisse vers l'anarchie. Le gouvernement intérimaire n'a pas réussi à établir son autorité dans la plupart des provinces où les ex-militaires agissent illégalement en garants de la sécurité. Au même moment, les sympathisants armés d'Aristide asseyent leur contrôle sur la plupart des quartiers déshérités de la capitale et intensifient les attaques à l'encontre de la police et de cibles civiles.

Au moins 80 Haïtiens, dont onze officiers de police ont été tués (trois des onze policiers furent décapités) lors des agitations et des manifestations pro-Aristide souvent violentes qui ont débuté le 30 septembre, jour anniversaire du coup d'Etat de 1991. La plupart des victimes ont été abattues dans les bidonvilles surpeuplés de Port-au-Prince où des gangs armés ont affronté les forces de la Police Nationale d'Haïti (PNH), accusées d'avoir procédé à des exécutions sommaires de jeunes gens dans les bastions pro-Aristide.

Alors que la force internationale conduite par les Etats-Unis était en mesure de désarmer les forces rebelles et pro-Aristide lorsqu'elle a été déployée, rien n'a été entrepris dans ce sens. La MINUSTAH a échoué dans la mise en oeuvre de l'aspect principal de son mandat: stabiliser Haïti, et son inaction a permis aux ex-militaires de consolider leurs positions,

compliquant d'autant tout futur affrontement avec eux. Avec un peu moins de 3000 hommes démoralisés, mal équipés et mal entraînés, la police n'est pas en mesure de ramener l'ordre. Il est urgent d'amener le nombre de soldats onusiens au niveau établi par le Conseil de Sécurité et de durcir leur stratégie à l'égard des groupes armés illégaux.

Le gouvernement intérimaire ne dispose pas d'une assise politique populaire et apparaît de plus en plus fragile. Le processus de transition est en jeu, et des corrections urgentes sont nécessaires pour le renforcer. Elles comprennent notamment un accord politique plus large, une accélération du processus visant à constituer une force de police et une justice impartiales, et un déboursement immédiat des fonds promis pour des projets de redressement et de reconstruction visibles.

Un vaste processus national consultatif est également essentiel afin d'établir les priorités, les objectifs et un calendrier pour la transition et guider la politique du gouvernement intérimaire jusqu'à ce qu'un successeur élu prenne le relais. L'idéal serait que cela débute avec des consultations locales et départementales, menant à une conférence nationale rassemblant des représentants de tous les secteurs politiques et groupes de la société civile. La MINUSTAH devrait faciliter cela avec la participation d'autres acteurs internationaux. Le processus de réconciliation doit aller au-delà du parti d'Aristide (Fanmi Lavalas) et de l'ex-opposition pour inclure d'autres groupes sociaux, économiques et régionaux. L'objectif serait de parvenir à un pacte entre tous les Haïtiens qui constituerait un ordre du jour inclusif, au moins jusqu'aux élections de 2005. La tenue de ces élections devrait être considérée comme l'élément central du programme de transition mais pas l'unique.

Il faut souhaiter que la communauté internationale puisse tirer les leçons de sa dernière intervention ratée de façon à aider le pays à emprunter enfin le chemin de la démocratisation et du développement. Parmi ces enseignements, figure le besoin de s'engager en faveur de la sécurité et du développement sur une période prolongée (au moins dix ans) avec un véritable processus d'intégration, de rétablissement institutionnel en matière d'éducation et de santé publiques, ainsi qu'un soutien à l'emploi dans les villes et une agriculture durable.

RECOMMANDATIONS

Au Gouvernement de transition d'Haïti:

1. Poursuivre les efforts visant à stopper d'urgence la violence et la déstabilisation, en recherchant l'aide de la MINUSTAH pour:
 - (a) mettre en oeuvre un programme immédiat de désarmement et de démobilisation à l'échelle de la nation pour les groupes armés illégaux, y compris les ex-militaires;
 - (b) arrêter et poursuivre en justice ceux en possession illégale d'armes et impliqués dans le trafic d'armes ainsi que ceux qui financent les groupes armés; et
 - (c) faire entrer en vigueur les accords déjà négociés avec les anciens membres des FAd'H, en commençant par la restitution des bureaux de police occupés.
2. Intensifier les efforts pour introduire l'Etat de droit et garantir des conditions de sécurité et de stabilité suffisantes pour la tenue d'élections libres et équitables en 2005, et par-dessus tout:
 - (a) accélérer le recrutement et l'entraînement de la Police Nationale d'Haïti (PNH), y compris le recrutement de femmes;
 - (b) améliorer les mécanismes de filtrage, avec l'aide internationale, pour s'assurer qu'aucun ancien membre des FAd'H coupable de violations des Droits de l'Homme, d'activité criminelle ou de trafic de drogues ne soit admis au sein de la PNH et que les membres actuels ayant un tel passé soient démis de leur fonction;
 - (c) travailler en relation étroite avec la MINUSTAH et la société civile, notamment les mouvements de femmes, en vue de développer et de mettre en oeuvre un plan national visant à renforcer le système judiciaire;
 - (d) mettre en oeuvre une approche équitable de la justice montrant que nul n'est au-dessus de la loi, indépendamment de l'affiliation politique;
 - (e) garantir un processus en bonne et due forme de poursuite en justice de tous les individus auteurs de violations des Droits de l'Homme, y compris les membres détenus des Fanmi Lavalas, et en l'absence de preuves, relâcher les détenus; et

- (f) mener des enquêtes approfondies sur les exécutions sommaires qui auraient été commises par les membres de la PNH.
3. Rechercher la réconciliation nationale:
- (a) en organisant des tables rondes au niveau local et départemental afin d'examiner les priorités, les objectifs et calendriers pour les efforts initiaux de reconstruction, et exposer les résultats et conclusions à l'occasion d'une conférence nationale sur la réconciliation nationale avec une participation internationale; et
 - (b) en créant des mécanismes spécifiques pour permettre aux partis politiques et organisations de la société civile d'engager un dialogue avec le gouvernement de transition.
4. Tenir des élections locales, législatives et présidentielles en 2005, dans la mesure où les conditions de sécurité le permettent, conformément aux règles et procédures qui autorisent la participation de tous les partis politiques, dont le Fanmi Lavalas, et mettre en place à la fois dans les zones urbaines et rurales des programmes de sensibilisation sur le processus électoral.
5. Etendre le Conseil des Sages afin d'obtenir un Conseil d'Etat élargi doté d'un mécanisme consultatif capable d'offrir un spectre d'idées politiques avant l'adoption de politiques majeures.
6. Elaborer des projets détaillés de construction mettant à profit les fonds promis par les bailleurs, en garantissant la transparence et le bon usage.

Aux Nations Unies et Conseil de Sécurité:

- 7. Demander au Secrétaire Général de procéder au déploiement total de la force civile et militaire autorisée dans le cadre de la MINUSTAH et d'avertir en cas où des forces supplémentaires (en particulier des unités de police anti-émeute) sont requises pour parvenir à un environnement sécurisé.
- 8. Renouveler le mandat de la MINUSTAH pour au moins deux ans afin de permettre la continuité nécessaire pour stabiliser le pays.

A la MINUSTAH:

- 9. Appliquer son mandat de manière plus agressive, particulièrement en ce qui concerne

le désarmement et la démobilisation des groupes armés illégaux, avec un calendrier clair pour terminaison avant les élections.

A l'attention du parti Fanmi Lavalas et des autres partis politiques:

- 10. Désavouer publiquement la violence, se dissocier des groupes armés violents, et se déclarer disposé à prendre part à toutes initiatives de dialogue et de réconciliation.
- 11. Utiliser l'offre de médiation du Groupe de Rio destinée à soutenir le dialogue politique entre les forces politiques haïtiennes.

Au Gouvernement américain:

- 12. Poursuivre une politique haïtienne pro-active et bipartite, semblable à celle qui a soutenu la transition vers la démocratie après le régime Duvalier, en privilégiant l'Etat de droit, la réduction de la pauvreté et des institutions démocratiques inclusives.
- 13. S'engager à hauteur d'un milliard de dollars en faveur d'un programme de coopération et de développement, en plus de l'aide humanitaire, en accordant la priorité aux secteurs de la justice, de l'éducation publique, de l'agriculture viable et de la santé.

Aux autres membres de la communauté internationale:

- 14. Déboursier immédiatement les fonds promis lors de la conférence des donateurs de Washington en juillet 2004 afin d'engendrer un impact immédiat et visible sur l'emploi et la reconstruction des infrastructures, et avec l'attention due aux questions d'anti-corruption, garantir le plein engagement haïtien en travaillant avec les ONG sans pour autant court-circuiter les institutions étatiques.
- 15. Se préparer à rester engagé dans l'aide au développement pour une décennie au moins.
- 16. Accorder à la MINUSTAH les fonds lui permettant de renforcer l'académie de police, la formation judiciaire ainsi que celle relative à la question du genre et le contrôle des membres déjà en place et des nouveaux au sein de la police et de la magistrature.

A la Communauté des Caraïbes (CARICOM):

17. Reconnaître le gouvernement de transition, réintégrer Haïti en tant que membre actif, et l'aider de manière active à consolider ses institutions démocratiques.

A l'Organisation des Etats Américains (OEA):

18. Finaliser les modalités de coopération avec les Nations Unies en vue de soutenir la réconciliation nationale et de renforcer la gouvernance, en particulier apporter un soutien pratique, financier et politique au Conseil Electoral Provisoire pour la conduite des élections locales et nationales en 2005.

Au Gouvernement du Brésil:

19. Poursuivre son leadership et son apport majeur en troupes à la MINUSTAH, et adopter une stratégie plus agressive de mise en œuvre de son mandat.

Au Gouvernement d'Afrique du Sud

20. Insister auprès de l'ancien Président Aristide pour qu'il encourage publiquement ses partisans à mettre fin à la violence, à déposer les armes et à coopérer dans le cadre de la transition politique, notamment via la participation des Fanmi Lavalas au processus électoral.

Port-au-Prince/Bruxelles, 18 novembre 2004

UNE NOUVELLE CHANCE POUR HAÏTI?

I. INTRODUCTION

Au cours d'une année devant être marquée par les célébrations commémorant le bicentenaire de leur victoire sur l'esclavage et la colonisation, les Haïtiens ont eu à affronter des mouvements de protestation majeurs et la violence politique qui ont précipité un changement brutal de gouvernement, ainsi que deux tempêtes tropicales à l'origine d'une crise humanitaire. Quatorze ans après l'installation au pouvoir de son premier président élu démocratiquement, le pays est embourbé dans la violence, le malaise politique et les crimes. La mort de milliers de personnes dans les inondations est la dernière et la plus tragique conséquence d'une histoire de destruction environnementale, qui reflète des générations de manipulation prédatrice des institutions gouvernementales à des fins privées.

D'après le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Haïti est le pays le plus pauvre des Amériques. Il se caractérise par des disparités sociales, raciales et économiques criantes. Une petite minorité représentant environ 5% de la population, principalement mulâtre et à la peau légèrement noire, contrôle plus de 70% de la richesse; ses membres sont éduqués et parlent le français. Le reste de la population est essentiellement noire, pour la plupart illettrée et parle seulement le créole.¹

¹ En 2003, selon l'indice de développement humain établi par le PNUD, Haïti occupait la 150^{ème} place sur 173 pays, et l'espérance de vie était de 49,1 ans. L'insécurité alimentaire touchait 40% des ménages, et plus de 50% de la population adulte était au chômage. Même avant le début de la crise politique actuelle, la situation des enfants était parmi l'une des pires au monde. Plus d'un enfant sur dix meurt avant d'atteindre l'âge de cinq ans, 65% souffrent d'anémie, 17% des enfants ayant moins de cinq ans ont un poids insuffisant, et 32% souffrent de problèmes de croissance liés à la malnutrition. Quelques 200 000 enfants ont perdu un ou leurs deux parents du SIDA, et pas moins de 6,7% des jeunes

L'Etat haïtien a servi surtout les intérêts de l'élite mulâtre jusqu'à ce que la dictature de Duvalier lui a enlevé une partie du pouvoir politique et a créé une petite classe moyenne. La vague de migration interne vers les villes, qui s'est accentuée la décennie précédente, constitue un problème majeur, car elle laisse des centaines de milliers de personnes sans emploi. En dernier recours, de nombreux jeunes n'ont guère d'autres alternatives que de rejoindre les gangs criminels.

L'Etat ne fournit quasiment aucun service à l'ensemble de la population, qui doit reposer pour l'essentiel sur l'aide des bailleurs et des organisations internationales non gouvernementales. Le système de santé repose presque entièrement sur la coopération internationale (en particulier sur les médecins de Cuba et le financement d'ONG médicales par des donateurs bilatéraux ou des fondations privées et religieuses). Le système éducatif est également dans un état lamentable. Seul un petit nombre d'enfants vont à l'école. Le système est fondé en majeure partie sur des écoles privées coûteuses et souvent de mauvaise qualité. En outre, le pays a toujours été scindé en deux "républiques": la capitale, Port-au-Prince et "le reste d'Haïti" qui bénéficie rarement des mêmes services et avantages. Dans un pays où plusieurs générations ont surtout connu la grande pauvreté et peu d'opportunités économiques, le gouvernement reste la voie royale pour accéder au pouvoir et à la richesse.

L'investissement en 1991 du premier président élu démocratiquement, Jean-Bertrand Aristide, a créé d'immenses attentes demeurées insatisfaites. L'absence de prise de décision démocratique et de consensus au niveau national ont engendré un malaise politique et économique, et entravé les tentatives visant à inscrire Haïti dans une nouvelle voie. Des institutions

femmes ont le VIH/SIDA. Le taux de mortalité maternel est l'un des plus élevés au monde. Rapport du PNUD sur le développement humain, 2003, www.undp.org.

défaillantes, la mauvaise gestion et la corruption, le manque de transparence et la criminalité galopante ont exacerbé l'instabilité économique et sociale au cours de la dernière décennie. Etant donné la quasi inexistence d'une infrastructure chargée de faire respecter la loi, Haïti est fatalement devenue une plateforme régionale majeure de transit pour le commerce international de la drogue.

Début 2004, après plusieurs années d'efforts diplomatiques discontinus et stériles en vue d'une solution négociée à la crise politique, Haïti a de nouveau été secouée par l'agitation et la violence politique.² Sous la pression en particulier de la France et des Etats-Unis, dont la peur du vide constitutionnel a été surpassée par la menace d'affrontements de grande envergure,³ le Président Aristide signa une lettre de démission et quitta le pays le 29 février. Le même jour, le Conseil de Sécurité des Nations Unies autorisa le déploiement rapide d'une Force Multinationale Intérimaire (FMI) pour stabiliser le pays.⁴ Puis, une mission des Nations Unies de maintien de la paix (MINUSTAH) a été déployée le 1^{er} juin. Le départ soudain du Président a été alors perçu par certains comme la fin du conflit. Toutefois, son départ n'a guère contribué à la stabilité; la chute d'Aristide a débouché sur une dangereuse reconfiguration du fragile paysage politique haïtien, avec la réémergence notamment d'ex-militaires et de leurs alliés qui avaient mené avec succès le coup d'Etat de 1991.⁵

Sous la pression internationale, un gouvernement de transition de "technocrates" conduit par l'ancien fonctionnaire onusien, Gérard Latortue, a été mis en place en l'espace de deux semaines. Cependant, il a été entravé dans sa gestion par l'absence d'un

accord politique préalable global, et rencontre de plus en plus de critiques, en particulier sur les questions de sécurité.

La situation sécuritaire est, en effet, presque aussi précaire qu'elle ne l'était au départ d'Aristide, due en grande partie autant à l'échec du gouvernement de transition qu'à celui de la communauté internationale à entreprendre le désarmement. Haïti semble de plus en plus sur le point de basculer vers l'anarchie. Le gouvernement intérimaire n'a pas réussi à établir son autorité dans la plupart des provinces où les ex-militaires agissent illégalement en garants de la sécurité. En même temps, les sympathisants armés d'Aristide ont maintenu ou réaffirmé leur contrôle sur la plupart des quartiers déshérités de la capitale et ont fomenté un nombre croissant d'attaques à l'encontre de la police et de cibles civiles.

La crise est profondément enracinée et les conditions propices à la violence ainsi qu'à l'impunité n'ont pas disparu. Les changements durables ne peuvent être accomplis qu'en s'attaquant aux problèmes sous-jacents de gouvernance et de développement qui bloquent la démocratisation. Le rôle de la communauté internationale demeure crucial. Pour la seconde fois en moins de dix ans, Haïti a dû s'en remettre à des troupes extérieures pour essayer de ramener la stabilité. La communauté internationale, les dirigeants d'Haïti et son peuple doivent tirer les leçons de l'échec antérieur ou la souffrance chronique risque de se perpétuer.⁶

² Peter Slevin et Bradley Graham, "U.S. Scrambles to Find New Course in Haiti, Humanitarian Crisis Is Prepared For", *The Washington Post*, 24 février 2004, p. A17.

³ Peter Slevin et Kevin Sullivan, "Powell Puts Pressure on Haitian Leader To Resign", *The Washington Post*, 27 février 2004, p. A1.

⁴ Peter Slevin et Scott Wilson, "Aristide's Departure: The U.S. Account", *The Washington Post*, 3 mars 2004, p. A19.

⁵ Les putschistes ont exercé le pouvoir de manière violente pendant trois ans, et maintenu une vague existence depuis son retour en 1994 et la dissolution de l'armée en 1995, avec quelques uns en exil, certains se sont engagés dans des forces de sécurité privées, d'autres dans une Police Nationale d'Haïti moins que remaniée et certains dans des gangs criminels. "Haiti Human Rights After President Aristide's Return, I. Summary and Recommendations", Human Rights Watch, Vol. 7, No. 11, octobre 1995.

⁶ "Breaking the Cycle of Violence: A Last Chance for Haiti?", Amnesty International, AMR 36/038/2004, 21 juin 2004.

II. LE DESENCHANTEMENT ARISTIDE

A. RESUME HISTORIQUE

En 1697, l'Espagne autorisa l'occupation française de la partie occidentale de l'île d'Hispaniola, renommée Saint-Domingue. Qualifiée de "Perle des Antilles", c'était l'une des plus riches colonies de l'empire français au 18^{ème} siècle grâce aux plantations de cannes à sucre, de café ainsi qu'au labeur d'esclaves africains. En 1791, la population esclave se révolta et (sous la houlette de Toussaint l'Ouverture, Jean-Jacques Dessalines et Henri Christophe) prit le contrôle du Nord du territoire et mena une guerre d'usure contre les Français.

"L'Armée indigène" mit en déroute le corps expéditionnaire envoyé par Napoléon et déclara l'indépendance en janvier 1804, renommant la partie occidentale de l'île: Haïti. Il s'agit de la première république "noire" au monde et de la seconde république la plus ancienne de l'hémisphère Ouest, après les Etats-Unis. Dans un monde dominé par les Européens et le commerce des esclaves, la révolution haïtienne a donné encore plus de sens aux nouveaux concepts de liberté et d'égalité des races, et a gagné légitimement une place de choix dans l'histoire du monde. Cependant, la nouvelle république a été bâtie sur des structures semblables à celles du pouvoir colonial. L'échec des dirigeants d'Haïti à développer une société inclusive a conduit à des tourments politiques sans fin ainsi qu'à une criante discrimination.

Des régimes distincts ont émergé au nord et au sud après l'indépendance mais furent réunifiés en 1820. La même année, la France de Charles X exigea une énorme indemnité pour la guerre d'indépendance que le gouvernement haïtien du Président Boyer accepta de payer, hypothéquant fatalement l'avenir du pays. Deux ans plus tard, Haïti occupa Santo Domingo, la partie orientale et hispanisante de Hispaniola, et la conserva jusqu'en 1844, date à laquelle cette dernière conquit son indépendance et devint la République Dominicaine. Après cela, Haïti plongea dans la tourmente et l'instabilité politiques, avec 22 changements de gouvernement de 1843 jusqu'à ce que les Etats-Unis interviennent militairement en 1915 et occupent le pays pendant dix-neuf ans.

La moitié du siècle dernier a été marquée par la dictature violente et répressive de François Duvalier

dit "Papa Doc". Elu président en 1957, il se déclara président à vie en 1964 et dirigea le pays jusqu'à sa mort en 1971 avec l'aide d'une milice paramilitaire qu'il créa, les *Tontons Macoutes*, dont le recours arbitraire à la force et notamment le massacre de plusieurs milliers de civils, répandirent une peur généralisée.⁷ Son fils, Jean-Claude Duvalier dit "Bébé Doc", lui succéda et se réfugia en France en 1986 au milieu d'une insurrection populaire dirigée contre sa dictature. La période qui suivit immédiatement après son départ fut marquée par la vindicte populaire à l'encontre des "petites mains" (ou de rang inférieurs) des *Tontons Macoutes*.⁸ Une série de gouvernements soutenus par l'armée se succédèrent jusqu'en 1991. Durant cette période, en mars 1987, les Haïtiens approuvèrent à une majorité écrasante une constitution comprenant une interdiction aux Duvaliéristes de participer à la vie politique pendant dix ans.

B. L'ELECTION DE 1990

A l'issue de quatre années de transition violente et turbulente, Haïti se préparait à tenir des élections générales. Le mouvement démocratique était très divers. Les partis politiques étaient faibles et manquaient d'assise populaire. Les organisations de la société civile de types variés étaient plus influentes. Elles comprenaient les communautés catholiques de base qui défiaient la hiérarchie ecclésiastique. C'est issu de ce secteur qu'un jeune prêtre, Jean-Bertrand Aristide, émergea. Sa voix s'éleva parmi celles qui contestaient le régime militaire et dénonçaient les inégalités sociales et économiques.⁹ Aristide savait parler aux gens et exprimer leurs griefs en créole haïtien.

A l'autre extrémité du spectre politique, se trouvait Roger Lafontant, un ancien ministre de l'Intérieur notoire sous l'ère Duvalier dont la candidature outrageait et alarmait. Une coalition des partis de gauche et centre-gauche, le *Front National pour le Changement et la Démocratie* (FNCD), retira son candidat à la présidence, Victor Benoît, un enseignant, au profit d'Aristide, seul capable selon elle d'unir le gauche et le centre face au candidat duvaliériste. Sous

⁷ "Thirst for Justice: A Decade of Impunity in Haiti", Human Rights Watch, Vol. 8, No. 7 (B), septembre 1996. Human Rights Watch estime que les Duvalier, père et fils, ont ordonné la mort de 20 000 à 30 000 civils.

⁸ Ibid.

⁹ James R. Morrell, "Haiti in Crisis: Search for Democracy", International Law Society, May 2004.

le contrôle de nombreux observateurs internationaux, Aristide remporta les élections avec un écrasant 67% des voix.¹⁰

Pour la première fois, un leader charismatique appelant au changement social avait été élu président. Il prouva qu'il était possible pour le peuple déshérité de s'identifier au président. L'élection avait été réellement démocratique et avait conféré la légitimité populaire qui faisait défaut depuis si longtemps au gouvernement haïtien.¹¹ Toutefois, la première administration Aristide manqua d'expérience politique et était mal équipée pour relever les immenses défis. La coalition victorieuse se fissura publiquement et rapidement. Aristide était très populaire, mais se heurta à une opposition farouche dans plusieurs secteurs clés, notamment à celle de l'élite du monde des affaires, des militaires et d'importants secteurs au sein du gouvernement américain.¹²

C. LE COUP D'ETAT DE 1991

Le 30 septembre 1991, seulement neuf mois après son installation au pouvoir, le Président Aristide était victime d'un coup d'Etat militaire soutenu par l'élite économique du pays et fut envoyé en exil. Trois jours après le coup d'Etat, l'administration Bush suspendit l'aide à la junte militaire.¹³ Les trois années de régime militaire qui suivirent ont vu le retour de la répression de l'Etat, avec les escadrons de la mort visant les sympathisants d'Aristide parmi les groupes de paysans, les syndicats et les associations populaires et de quartiers. Entre 3000 et 5000 personnes furent assassinées.¹⁴

A l'origine d'un exode de réfugiés, la brutalité du régime et la répression systématique de tout soutien à Aristide ne pouvaient pas être ignorées par la communauté internationale. Les efforts en vue de négocier une solution diplomatique, entrepris tout d'abord par l'Organisation des Etats Américains (OEA), puis les Nations Unies, traînèrent plus de deux ans, avec une controverse aigüe aux Etats-Unis

où les collaborateurs d'Aristide mirent en doute l'engagement de l'administration à imposer son retour d'exil.¹⁵ L'OEA et l'ONU nommèrent un Envoyé Spécial commun, l'ancien ministre argentin des Affaires étrangères, Dante Caputo, ainsi qu'une mission Droits de l'Homme,¹⁶ la Mission Civile Internationale en Haïti (MICIVIH) déployée en février 1993 à la demande d'Aristide et avec le consentement à contre coeur du régime.

Après que les deux organisations eussent imposé un embargo sur les armes et le pétrole, Caputo parvint avec le régime à l'Accord de l'île des Gouverneurs en juillet 1993,¹⁷ qui prévoyait le retour à l'ordre constitutionnel le 30 octobre 1993, une réforme de l'armée, la formation de la nouvelle force de police dispensée par l'ONU, ainsi qu'une amnistie pour les putschistes. Toutefois, le régime n'a pas tenu parole, et en juillet 1994, le Conseil de Sécurité des Nations Unies autorisa une force multinationale conduite par les Etats-Unis à utiliser tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti de la junte militaire et la restauration du gouvernement légitime.¹⁸ La force multinationale débarqua en Haïti en septembre 1994 sans rencontrer d'opposition dans la mesure où une délégation américaine de haut niveau, dans laquelle figurait le Général Colin Powell ancien Chef de l'Etat major inter-armes négocia le consentement du régime à obtempérer à la onzième heure. Aristide revint triomphant le 15 octobre.¹⁹

D. LE RETOUR A L'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Pour les centaines de milliers de personnes qui tapissaient les rues de Port-au-Prince le 15 octobre 2004, les hélicoptères Black Hawk qui raccompagnaient Jean-Bertrand Aristide et son entourage sur la pelouse

¹⁰ Marx V. Aristide et Laurie Richardson, *The Haiti Files: Decoding the Crisis* (Washington D.C., 1994).

¹¹ James R. Morrell, op cit.

¹² Lee Hockstader, "Year of Turmoil Dashes Haiti's Democratic Dream", *The Washington Post*.

¹³ Thomas Friedman, "U.S. Suspends Assistance to Haiti And Refuses to Recognize Junta", *The New York Times*, 2 octobre 1991.

¹⁴ "Silencing a People: The Destruction of Civil Society in Haiti", Human Rights Watch, 1 mars 1993.

¹⁵ Howard W. French, "U.S. Keeps Eye on Haiti, but Action Is Scant", *The New York Times*, 8 octobre 1992.

¹⁶ Howard W. French, "Pact to Return Aristide to Haiti Is Called Near", *The New York Times*, 28 mars 1993.

¹⁷ L'envoyé spécial des Etats-Unis, Ambassadeur Lawrence Pezzullo, s'est énormément investi dans les négociations. Par la suite, d'autres envoyés spéciaux, dont l'ancien membre du Congrès William Gray, ont été sollicités pour tenter de préparer le retour d'Aristide.

¹⁸ Le déploiement de la force multinationale conduite par les Etats-Unis a été un point de controverse pour l'Administration Clinton, qui se heurta à une importante opposition des Républicains, dont le puissant Président du Comité des Affaires étrangères du Sénat, Sénateur Jesse Helms.

¹⁹ John Ballard, *Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997* (Wetsport, 1998).

du Palais National semblaient ouvrir un nouveau chapitre de l'histoire haïtienne. L'ancien prêtre était une figure messianique, le point focal des attentes que l'exil n'avait fait qu'accroître.

Les Nations Unies ont accordé le rôle principal aux Etats-Unis dans ce qui était considéré comme un exemple pionnier de l'intervention militaire humanitaire.²⁰ L'administration Clinton a investi des ressources considérables, financières et politiques, dans un effort pour aider Aristide à consolider les institutions démocratiques qui s'est avéré par la suite décevant. Au lieu de saisir l'opportunité présentée par la force de l'ONU, les Haïtiens s'en sont retournés vers leur tradition vieille de deux siècles du "vainqueur prend tout". Aristide n'a pas réussi à bâtir une coalition plus large, et l'opposition, avec le soutien perceptible d'alliés républicains à Washington, a cherché à bloquer de nombreuses initiatives économiques et sociales.

En avril 1995, la Mission des Nations Unies en Haïti (UNMIH) prit le relais de la force multinationale avec pour mandat de préserver la stabilité de l'environnement établie par cette dernière et d'assister Haïti dans la création d'une nouvelle force de police. Dans les premiers stades, quelques avancées ont été accomplies.²¹ La violence politique a été ralentie, 4890 soldats démobilisés et réinsérés, une nouvelle force de police civile créée, les Droits de l'Homme mis sous surveillance et des programmes débutèrent pour tenter de normaliser les secteurs économiques marginalisés.

Toutefois, aucune institution démocratique viable et ni aucune amélioration économique n'ont pris, et la plupart des Haïtiens ont continué à vivre dans le désespoir.²² Le crime organisé, dont le trafic de drogue, a progressé. Bien que la vieille armée forte de 7000 hommes (*Forces Armées d'Haïti*, FAd'H) ait été démobilisée et ses armes confisquées, un nombre non négligeable de ses membres se sont exilés ou recyclés dans des forces privées de sécurité ou des organisations

criminelles.²³ Les armes possédées à titre personnel n'ont pas été collectées, et l'absence de sécurité était étroitement liée à un déficit de justice. Les amnisties accordées aux dirigeants du régime et l'impunité dont ont joui les partisans du coup d'Etat ont envoyé un signal qui favorisa la déstabilisation ultérieure.²⁴ Une autre lacune était l'absence d'une large participation aux initiatives politiques, sociales et économiques de rétablissement institutionnel.

Deux facteurs extérieurs avaient eu un impact majeur sur la stratégie internationale: la faible réaction aux élections biaisées de 1995 et les divisions politiques aux Etats-Unis à propos d'Haïti. Un universitaire américain a observé que: "Haïti a dans une large mesure été l'otage de politiques partisans aux Etats-Unis".²⁵ En 1995, la critique républicaine a pris la forme d'actions du Congrès destinées à contraindre, ralentir ou saper les initiatives politiques du Président Clinton sur Haïti. L'une d'entre elles était l'Amendement Dole, qui posait des conditions sévères à l'octroi de l'aide, notamment pour les fonds destinés à la formation de la police, à la suite des meurtres en 1995 d'opposants politiques d'Aristide pour lesquels la garde de la sécurité présidentielle était soupçonnée. Une telle pression alimenta la phobie d'Aristide à propos "d'ennemis" nationaux et internationaux, et l'encouragea apparemment à dépenser des sommes non négligeables en lobbyistes dont d'anciens parlementaires Démocrates ou d'autres liés au "Black Caucus" du Congrès, tout comme les milieux d'affaires haïtiens entretenaient des liens avec des lobbyistes républicains.

Les autorités haïtiennes ont organisé des élections locales et parlementaires sur tout le territoire national en juin 1995, avec le soutien technique de l'ONU et de l'OEA ainsi que l'appui financier des Etats-Unis et d'autres bailleurs. Une coalition pro-Aristide et multipartite, *Bò Tab la*, conduite par l'*Organisation Politique Lavalas* (OPL), rafla les suffrages à tous les niveaux. Certains observateurs internationaux ont signalé une importante fraude électorale, et de nombreux partis de l'opposition boycottèrent le second tour dans la poignée de provinces où le premier scrutin n'avait pas procuré la majorité requise. Les Etats-Unis, l'OEA et l'ONU validèrent les élections, en partie parce qu'il était estimé que la plupart des irrégularités

²⁰ Howard W. French, "A Clinton Doctrine, Perhaps, to Be Tried Out in Haiti", *The New York Times*, 18 avril 1993.

²¹ Voir "Accomplishments in Haiti (1994-1999)", USAID Press Office, 24 septembre 1999. "2365 projets communautaires dans 122 des 133 communes d'Haïti"; "des emplois pour 427.000 personnes furent créés ... les infrastructures réhabilitées comprennent 3200 km de canaux d'irrigation et de drainage, plus de 4000 tonnes métriques d'ordures urbaines ont été ramassées, 9372 micro-crédits..."

²² Serge Kovaleski, "A Nation in Need; After 5-Year U.S. Intervention, Democracy in Haiti Looks Bleak", *The Washington Post*, 21 septembre 1999.

²³ "Accomplishments in Haiti", op. cit.

²⁴ Entretien ICG, Washington, octobre 2004; "Thirst for Justice", op. cit.

²⁵ Robert Maguire, "Haitian Politics, Governance and External Actors", Haiti Papers, Trinity College, Washington, 2003.

n'auraient pas affecté l'issue des élections, mais aussi parce qu'il aurait été trop embarrassant pour ceux qui avaient soutenu Aristide et les élections, en particulier le gouvernement américain, de faire autrement. Au lieu d'envoyer un message fort sur la transparence électorale, les Droits de l'Homme et l'Etat de droit, la communauté internationale a créé un dangereux précédent.

Selon la constitution, il était interdit à Aristide de se succéder à lui-même. Estimant qu'il était important de respecter la lettre de la constitution, les Etats-Unis l'empêchèrent d'accepter comme terme de son mandat décembre 1995 et de ne pas insister sur les trois années additionnelles qu'il avait passées en exil. Avec une évidente réticence, Aristide se rétracta en faveur de son successeur désigné, René Préval, mais il devint vite clair qu'il n'était pas prêt à renoncer au pouvoir.

Avant la fin de la première année au pouvoir de Préval, une scission importante apparut au sein de la coalition OPL entre une aile populiste caractérisée principalement par sa loyauté envers Aristide et une aile sociale démocrate dirigée par Gérard Pierre-Charles, désabusé par le comportement de plus en plus autoritaire d'Aristide. En novembre 1996, l'ancien président retira ses troupes de l'OPL pour former le parti Fanmi Lavalas (FL). Il semblait particulièrement déçu que la communauté internationale (notamment les Etats-Unis) ait traité directement avec le gouvernement Préval plutôt que de le reconnaître, lui, comme le pouvoir "légitime".

Le divorce était consommé à l'occasion des élections législatives de 1997, lorsque le parti Fanmi Lavalas présenta ses propres candidats face à ceux de l'OPL. Le second tour n'a pas eu lieu car l'OPL accusa Fanmi Lavalas de fraude électorale, provoquant une crise gouvernementale. Sous la pression montante exercée par Aristide, le Premier ministre Rosny Smarth démissionna en juin 1997. Le gouvernement haïtien se retrouva au point mort et tous les financements multilatéraux pour le développement furent suspendus. Deux successeurs proposés par Préval furent rejetés par le pouvoir législatif. Jacques Edouard Alexis fut confirmé au poste de Premier ministre en décembre 1998 mais le pays avait perdu une année entière sans accès aux prêts multilatéraux. La crise politique affaiblit davantage l'autorité de l'Etat, accrut le mécontentement du public à l'égard des partis politiques, mit en doute le processus démocratique embryonnaire et sapa l'engagement international d'assistance à Haïti. Ni Aristide, ni l'opposition ne réalisèrent, semble-t-il, jamais les

conséquences dommageables de cette incapacité à parvenir à un accord avec les bailleurs de fonds internationaux.

Un autre facteur clé pendant ces années fut l'ajustement structurel exigé par les institutions financières internationales (IFI) telles que le Fond Monétaire International et la Banque Mondiale.²⁶ Il consistait à ramener les taxes d'importation entre 0 et 3%, à un niveau plus bas que celui de nombreux pays des Caraïbes,²⁷ ainsi qu'à privatiser les entreprises publiques. Aristide résista parce que cela signifiait licencier de nombreux travailleurs qui n'avaient guère d'autres alternatives d'embauche.²⁸ Mais il y avait une autre raison:

[Accepter les ajustements] aurait réduit significativement l'aptitude du gouvernement à conserver certains piliers clés du système étatique de clientélisme et de privilèges qui avait historiquement servi de canaux d'appropriation de la richesse et de promotion sociale pour les fonctionnaires et administrateurs publics²⁹.

Le programme de privatisation des neuf grandes entreprises publiques n'a jamais été au-delà des infrastructures de farine et de ciment.

Plusieurs observateurs expliquent que le résultat aujourd'hui est une "démocratie prédatrice".³⁰ Dans un

²⁶ Au début, Aristide était apparemment disposé à travailler avec les IFI. Même avant son retour, en août 1994, une petite session préparatoire de donateurs a eu lieu pour promettre un appui en vue d'une aide initiale et du plan de développement préparé par le staff d'Aristide, la Banque Mondiale, l'ONU, la Banque de Développement International (BDI), ainsi que des experts haïtiens en consultation étroite avec des responsables de l'administration Clinton. Elle a servi de base à la rencontre des donateurs après le retour d'Aristide, dont le très grand succès initial a été l'obtention de l'annulation de la totalité des arriérés de la dette extérieure. Mais Aristide était gêné par la rigidité de certaines clauses de privatisation ainsi que par la raideur de la levée de presque toutes les protections tarifaires vis-à-vis d'un secteur agricole fragilisé.

²⁷ Ceci était un coup sévère pour la production agricole, en particulier pour les planteurs de riz de la Vallée de l'Artibonite, dans la mesure où le marché haïtien était ouvert aux exportations subventionnées de riz américain, lequel relativement moins cher pour les consommateurs haïtiens court-circuita à la fois les petits et gros producteurs nationaux.

²⁸ Voir les rapports de l'International Finance Cooperation sur la privatisation, at <http://www2.ifc.org/98ar/lac.pdf>.

²⁹ Alex Dupuy, "Who is Afraid of Democracy in Haiti?", Haiti Papers, Trinity College, juin 1993.

³⁰ Robert Fatton Jr. *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy* (London, 2002).

pays où, pour des générations, la grande pauvreté prospère et les chances de s'en sortir rétrécissent, le gouvernement reste la voie royale pour accéder au pouvoir et à la richesse.

E. ARISTIDE: DIX ANS APRES

Peu de personnes dans l'histoire récente d'Haïti n'ont inspiré autant d'espoir qu'Aristide en 1990. Ses sermons ralliant les forces populaires ont donné une voix aux aspirations et griefs des déshérités. A la fin de la décennie cependant, peu de ces espoirs avaient été matérialisés. Une grande partie de la colère exprimée à la fois en Haïti et dans la communauté internationale émane de ceux dont les attentes ont été déçues. Ils n'ont pas su reconnaître combien les obstacles institutionnels et structurels sont solides, tout comme ils ont initialement ignoré les faiblesses de l'homme.

Aristide ignore ses premiers ministres durant sa première administration et il n'était pas disposé à céder le pouvoir politique même à un homme de son propre parti pendant la présidence Préval. Ne faisant peut-être pas confiance en la capacité des acteurs internationaux (à commencer par les Etats-Unis) à rester neutres lorsqu'il était question de son éventuelle réélection, il sembla déterminé à ne laisser personne récolter les applaudissements et les faveurs du public. De telles attitudes ont sapé les efforts internationaux visant à donner aux institutions étatiques l'indépendance, l'autonomie et l'autorité que leur a attribuées la constitution, et ont maintenu un exécutif tout-puissant emprunt d'un penchant autoritaire et, au mieux, le refus de dénoncer ou de sanctionner ses alliés et fonctionnaires corrompus. Bien qu'élus par un mouvement de masse espérant la justice et le changement démocratique, Aristide "en est venu à ressembler au politicien opportuniste qui a caractérisé en grande partie l'histoire du pays".³¹

Ceci ne vient en aucune manière minimiser le rôle joué par les classes privilégiées du pays dans le maintien d'un système politique qui nie les droits élémentaires à la majorité et qui ne vise qu'à maintenir ses intérêts et avantages. Pas plus que cela n'excuse la tendance américaine à faire obstruction depuis bien trop longtemps aux prêts internationaux ou aux dons directs à son gouvernement.

En 1999, un nouveau mot devenait courant en Haïti: *chimères*. Utilisé de manière péjorative, il faisait référence aux membres de la nouvelle version des gangs paramilitaires traditionnels qui agissaient à la solde du gouvernement. A mesure que la campagne électorale de 2000 s'intensifiait, la police battait en retraite, et des gangs de militants issus des bidonvilles de la capitale tels que Bel-Air, La Saline et Cité Soleil, crièrent allégeance à Aristide, dispersèrent régulièrement les rassemblements de l'opposition et attaquèrent les hommes politiques de l'opposition, les activistes des Droits de l'Homme et les journalistes.³² Ceux qui devenaient *chimères* étaient des jeunes sans emploi, voire des voyous quasi dépourvus d'engagement idéologique et de visées politiques.

La chimérisation fut le premier pas d'Aristide dans son refus de bâtir des institutions étatiques apolitiques. La complète mainmise sur la Police Nationale d'Haïti (PNH) fut l'étape suivante. En 1999, après une escalade de menaces, le secrétaire d'Etat à la Sécurité publique (ministre responsable de la PNH) démissionna et quitta le pays. Il fut suivi du directeur de la PNH en place depuis très longtemps et de son inspecteur général. Déjà répandu parmi les officiers de l'armée du temps du coup d'Etat, le trafic de drogues est devenu rampant au sein de police. Le volume de cocaïne transporté par route terrestre en République Dominicaine ou embarqué directement vers Miami depuis Cap Haïtien dans le nord est passé d'environ 5% des importations annuelles américaines au début des années 1990 à 13% en 1999, pour retomber à 8% en 2000, niveau auquel il s'est maintenu jusqu'en 2003.³³ L'argent de la drogue eut un effet corrosif sur tous les aspects du gouvernement et de la société. La police des douanes principalement, la PNH ainsi que le système judiciaire furent probablement les plus touchés.

³¹ Peter Dailey, "Haiti: The Fall of the House of Aristide", *The New York Review of Books*, mars 2003.

³² "Breaking the Cycle of Violence", Amnesty International, op. cit.

³³ "International Narcotics Strategy Reports, 2003", U.S. Department of State, 1 mars 2004. Les estimations pour le début des années 1990 étaient moins rigoureuses que celles réalisées à la fin de la décennie.

III. LA CRISE DE 2004

A. LA CONTROVERSE AU SUJET DES ELECTIONS DE 2000

Le vrai blocage débuta de l'incapacité du gouvernement Préval à organiser les élections locales et parlementaires prévues pour la fin de l'année 1998. Début janvier 1999, le président releva de leur fonction les législateurs arrivés au terme de leur mandat, soit la Chambre des Députés toute entière et tous les sénateurs sauf neuf. Préval et son premier ministre dirigèrent alors par décret, formant un cabinet composé principalement de partisans des Fanmi Lavalas. Sous la pression d'une nouvelle coalition politique, l'Espace Démocratique de Consultation, ils attribuèrent trois des neuf sièges du Conseil Electoral Provisoire (CEP) aux groupes de l'opposition et mandatèrent le CEP pour organiser les élections en retard à la fin de l'année.

Après plusieurs ajournements, le premier tour des élections des conseils locaux, des gouvernements municipaux, des conseillers municipaux, de la Chambre des Députés et des deux tiers du Sénat eut lieu le 21 mai 2000. La plupart des partis de l'opposition y participèrent malgré les trois derniers mois de violence qui les avaient empêchés de fonctionner normalement. La participation fut importante, atteignant plus de 60%.³⁴ Peu après la fermeture des bureaux de vote, une mission d'observation de l'OEA déclara que le processus semblait avoir été relativement équitable et sans incident. Mais de nombreuses irrégularités furent bientôt découvertes, notamment des bulletins truqués par des partisans d'Aristide dans plusieurs régions du pays ainsi qu'une méthode de calcul des pourcentages erronée dans la course aux sénatoriales, ce qui conduisit les principaux candidats du parti Lavalas à être proclamés vainqueurs abusivement au premier tour dans près de la moitié des consultations.³⁵ Fort du

soutien du reste de la communauté internationale, la mission de l'OEA demanda au CEP de corriger sa méthode de calcul pour éviter que l'élection toute entière soit discréditée. Face au refus du CEP, l'OEA refusa d'observer le second tour du 9 juillet. La majorité des partis de l'opposition boycottèrent également et appelèrent à l'annulation des résultats du premier tour.

Le parti Fanmi Lavalas remporta tous les sièges au Sénat sauf un, 72 des 83 sièges de la chambre basse et plus de 100 sur 133 municipalités. L'opposition était tellement faible et divisée que, même sans bulletins truqués ni boycott, Fanmi Lavalas aurait presque à coup sûr remporter une majorité parlementaire et la plupart des mairies. Mais se ralliant à la tradition politique haïtienne du "vainqueur prend tout", Aristide voulait une majorité écrasante. Tous les grands partis de l'opposition boycottèrent les élections présidentielles ainsi que celle des neuf sénateurs le 26 novembre 2000. Aristide courut pour la présidence face à trois inconnus virtuels, remportant 92% des voix, alors que les Fanmi Lavalas décrochèrent tous les sièges au Sénat. Toutefois, le taux de participation fut estimé entre 5 et 10%. Une fois encore, Aristide, qui aurait de toute façon gagné (sans toutefois remporter 92% des voix) privilégia une victoire totale au détriment d'une légitimité accrue, et une fois encore, c'est le peuple haïtien qui en paya le prix.

Les questions soulevées à propos de la légitimité du Parlement et de l'absence de progrès dans la mise en place d'institutions publiques efficaces ont conduit les Etats-Unis et d'autres bailleurs, tels que l'Union Européenne (UE) et la Banque Mondiale (BM), à suspendre les 500 millions de dollars³⁶ d'aide directe ainsi que leur soutien aux réformes nationales. Le refus de prêts multilatéraux et la suspension de l'aide aux agences gouvernementales poussèrent davantage Aristide dans ses replis, dès lors sa réaction a souvent été de se rebiffer plus que de chercher le compromis. Déjà parmi les derniers du classement du PNUD par indice de développement humain, le pays perdait toutes ses chances de progresser, alors qu'une part élevée de sa population vivait dans une pauvreté extrême.³⁷ L'ONU réduisit considérablement son

³⁴ "United Nations International Civilian Support Mission in Haiti, Report of the Secretary General", 55ème session, A/55/618, 9 novembre 2000.

³⁵ Le CEP arrêta le comptage des votes pour les sénatoriales aux quatre premiers prétendants, resserrant ainsi le champ d'un quart à un tiers et supplantant les pourcentages des principaux candidats de façon à ce qu'ils puissent revendiquer une majorité. James R. Morrell, "Snatching Defeat from Jaws of Victory", International Policy Report, août 2000. Egalement "Serious Error is Discovered in Haiti's Election", *Miami Herald*, 3 juin 2000.

³⁶ Dans ce rapport les chiffres sont exprimés en dollars américains.

³⁷ Le rapport le plus récent de la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes a constaté que plus de 80% de la population vivent dans la pauvreté, 66% dans l'extrême pauvreté, pourcentages pratiquement inchangés depuis quatre ans, après une légère amélioration à la fin des

engagement en février 2001, retirant sa dernière mission la MICAH, principalement à cause du manque de coopération de la part du gouvernement sur ses programmes.³⁸

B. LA CRISE POLITIQUE APRES LES ELECTIONS DE 2000

Les rapports d'Aristide avec l'opposition politique et la communauté internationale à la suite de sa réélection indiquaient qu'à ce moment-là la confiance était toujours dans son camp, et que le compromis n'était pas nécessaire puisqu'il bénéficiait toujours du soutien populaire. Mais ce soutien n'était plus ce qu'il était en 1994.

En avril 2001, l'OEA entama une tentative de médiation pour trouver une solution négociée à la crise politique et électorale, en se concentrant sur la création d'un nouveau conseil électoral, un calendrier pour de nouvelles élections et un meilleur environnement sécuritaire.³⁹ Les négociations progressèrent jusqu'à leur interruption à la mi-juillet. Le 28 juillet, des hommes armés soupçonnés d'être d'ex-militaires attaquèrent des postes de police à Port-au-Prince et dans les provinces. La répression du gouvernement qui s'en suivit sur des membres des partis de l'opposition et d'anciens soldats, nourrit les tensions entre le parti Lavalas et ceux de l'opposition, qui avaient formé une coalition hétéroclite, la *Convergence Démocratique*.⁴⁰ L'incapacité du gouvernement à protéger les infrastructures de la police ainsi qu'à punir les coupables a conduit certains leaders de l'opposition, initialement disposés à chercher un accord, à déduire

que la faiblesse d'Aristide ne rendait plus si nécessaire l'obtention d'un compromis.

Les négociations ont été pratiquement suspendues pendant un an. Le gouvernement contribua à durcir un peu plus la position du groupe *Convergence* en abusant de son autorité et violant les Droits de l'Homme durant toute cette période.⁴¹ Le 17 décembre 2001, des hommes armés attaquèrent le palais national dans ce que les Fanmi Lavalas qualifièrent de tentative ratée de coup d'Etat, bien qu'à nouveau les auteurs de l'acte n'aient pas été identifiés. Des groupes pro-gouvernementaux ripostèrent en attaquant les bureaux et domiciles privés de plusieurs leaders de l'opposition, dont l'un d'eux fut tué. Les négociations en panne depuis les violences de juillet, furent suspendues indéfiniment.⁴²

L'OEA poursuivit ses efforts en vue d'une solution. Le 4 septembre 2002, son Conseil Permanent abandonna un accord négocié avec l'opposition et, au lieu de cela, appela le gouvernement, qui avait fait part de ses prédispositions, à mettre en œuvre une série de mesures pour améliorer le climat sécuritaire en vue d'élections libres et équitables en 2003.⁴³ Après qu'Aristide eût mis en œuvre certaines de ces mesures, les Etats-Unis, par un changement majeur de politique, acceptèrent de lever leur opposition à l'octroi de prêts à Haïti par les institutions financières internationales, en particulier en provenance de la Banque Interaméricaine de Développement (BID).⁴⁴ Cependant, il devenait de plus en plus évident qu'aucun des deux camps ne cherchait un compromis. Aristide et son gouvernement ne satisfirent pas la plupart des mesures, tandis que l'opposition poursuivait avec

années 1990, reflétée dans une légère baisse de la mortalité infantile. "Panorama Social Para America Latina y El Caribe", Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations, p. 61.

³⁸ Aristide n'a pas demandé formellement à ce que la mission soit maintenue. Son retrait était doublement regrettable dans la mesure où la MICAH commençait seulement à devenir opérationnelle et qu'un mauvais signal sur l'engagement international avait été envoyé à Aristide à son retour au pouvoir.

³⁹ Entretien ICG, Washington, 20 octobre 2004.

⁴⁰ Une alliance de quelques vingt partis politiques d'obédiences idéologiques variées, allant des neo-Duvaliéristes, centristes, religieux, et socio-démocrates aux anciens membres de la coalition Fanmi Lavalas et de proches alliés d'Aristide. Les partis étaient unis principalement dans leur opposition à Aristide et ne proposaient pas une plateforme commune ou un programme gouvernemental de nature à capter le soutien populaire.

⁴¹ Amnesty International Annual Report, 2002-2004, <http://web.amnesty.org/report2003/hti-summary-eng>.

⁴² Un rapport de l'OEA en décembre 2001 sur l'attaque du palais n'a pas appuyé la version du gouvernement selon laquelle il s'agissait d'une tentative de coup d'Etat, en dépit de l'éventuelle complicité de certains éléments de la police. Il critiqua également durement l'échec du gouvernement à prévenir les attaques à l'encontre de l'opposition civile ou à traduire en justice les responsables de ces actes. "Rapport de la Commission d'Enquête sur les événements du 17 décembre 2001", CP/INF 4702/02, 1^{er} juillet 2002, http://www.oas.org/OASpage/Haiti_situation/cpinf4702_02_eng.htm.

⁴³ Résolution du Conseil Permanent de l'OEA, CP/RES 822 (1331/02), "Support for Strengthening Democracy in Haiti". La résolution a également renforcé le mandat de surveillance de l'organisation.

⁴⁴ Une partie de la raison de ce changement aurait été l'isolement croissant des Etats-Unis au sein de l'IIDB par les membres latino-américains et européens. Entretien ICG, Washington, 20 octobre 2004.

toujours plus de détermination son seul objectif: le départ d'Aristide.⁴⁵

Les protestations, grèves et attaques menées à l'encontre l'opposition par des gangs soutenus par le gouvernement entre novembre 2002 et février 2003 ont durci les positions dans les deux camps. Une importante manifestation à Cap Haïtien en novembre 2002 appelant pour la première fois au départ d'Aristide a été un tournant, et l'opposition annonça des plans pour un gouvernement de transition. Au même moment, un groupe armé d'ex-militaires, dont certains basés en République Dominicaine et bénéficiant d'un soutien populaire et du financement de milieux aisés de la population haïtienne, fit son apparition dans le Département du Centre. Décrite par le gouvernement comme l'"armée orpheline", elle fut impliquée tout au long de l'année suivante dans l'exécution de plusieurs douzaines de partisans Fanmi Lavalas. Le gouvernement essaya à plusieurs reprises de la contenir, y compris à l'aide de raids hélicoptérés et l'incendie de la plupart du village de Pènal, sa base.

Une alliance d'un nouveau genre, le Groupe des 184, émergea fin 2002. Originellement, il s'agissait d'une coalition de 184 associations civiques et populaires qui finit par en rassembler plus de 400, sous la houlette d'un riche homme d'affaires, André Apaid. Au début, le Groupe des 184 ne se présenta pas lui-même comme anti-Lavalas mais axé sur la promotion d'un "contrat social" pour un Etat plus intégrateur. Pour la première fois depuis des années, la société civile semblait réclamer un rôle, en s'appuyant sur le précédent créé par une autre importante organisation, *l'Initiative de la Société Civile* (ISC). Bientôt le G-184 évolua en une coalition dotée d'un mandat politique et, en raison de la faiblesse des partis de l'opposition, devint l'acteur le plus important dans la campagne contre Aristide en 2003 et 2004.

L'instabilité politique grandit pendant l'été et l'automne 2003. Les groupes armés à la solde du gouvernement usèrent de la violence pour disperser un rassemblement public du G-184 à Cité Soleil. Amiot Métayer, le chef charismatique d'un gang armé pro-Aristide à Gonaïves, a été abattu en septembre après que son arrestation eut été indirectement demandée en plusieurs hauts lieux, y compris à l'OEA.⁴⁶ Il est largement répandu que le gouvernement aurait ordonné son exécution. Les partisans de Métayer ont mené une violente rébellion à

Gonaïves en octobre à laquelle la PNH riposta avec une extrême brutalité, causant la mort d'une douzaine de personnes, dont des femmes et enfants. A ce moment-là, sous la pression de l'OEA, Aristide et l'opposition acceptèrent le déploiement de 600 policiers internationaux sous la bannière de l'OEA. Cependant, le coût annuel de l'opération estimé à près de 100 millions de dollars dissuada tout contributeur éventuel. Dans la capitale, les groupes armés pro-gouvernementaux assaillirent violemment une manifestation étudiante le 5 décembre, pénétrèrent dans l'enceinte de l'université et brisèrent les genoux du recteur. Cette attaque provoqua l'outrage national et international.

C. L'INSURRECTION ARMEE DE FEVRIER 2004

Les efforts internationaux en faveur d'une solution politique se poursuivirent en janvier 2004. Avec l'appui des Etats-Unis et d'autres gouvernements, les dirigeants de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) proposèrent un plan lors d'une réunion dans les Bahamas avec le gouvernement et l'opposition. Aristide accepta la proposition le 31 janvier, mais elle fut rejetée par la "Plateforme Démocratique", une alliance de *Convergence Démocratique* et du G-184, qui avaient exigé ensemble le départ d'Aristide depuis les violences du 5 décembre.

Entre-temps, la situation sécuritaire se dégrada de façon dramatique début février, d'abord aux Gonaïves. Le groupe de Métayer, tenant Aristide pour responsable du meurtre de leur chef, annonça son intention de combattre pour le départ du Président et changea le nom d'*Armée Cannibale* pour celui du *Front de Résistance de l'Artibonite pour le Renversement de Jean-Bertrand Aristide*. Il prit le contrôle des Gonaïves le 5 février, obligeant la police à battre en retraite, et gagna ainsi le contrôle de la route reliant Port-au-Prince au nord du pays. Une tentative ratée de la PNH de récupération de la ville le 6 février fit plus d'une douzaine de morts, y compris plusieurs officiers de police dont les corps furent ensuite mutilés par la population. Une semaine plus tard, le gouvernement a fait état d'au moins 40 morts.

Les jours suivants, au moins douze localités auraient été témoin de la violence entre groupes pro- et anti-gouvernementaux. Certains des incidents les plus sérieux eurent lieu à St Marc. Après plusieurs affrontements entre groupes armés pro-opposition et la police (soutenues par des groupes armés pro-gouvernement), cette dernière reprit le contrôle de la

⁴⁵ Entretiens ICG, Port-au-Prince, Washington, octobre 2004.

⁴⁶ Métayer a été arrêté mais s'échappa de prison en 2002.

ville. Par la suite, ce sont près de vingt personnes liées aux groupes de l'opposition qui auraient été abattues par les forces pro-Lavalas soutenues par la police le 9 et 10 février, après une visite du Premier Ministre Yvon Neptune.⁴⁷ D'autres localités (pour la plupart dans les Départements de l'Artibonite, du Nord, du Centre et de l'Ouest) signalèrent que tous les policiers avaient abandonné leurs postes. Certains postes de police furent saccagés ou brûlés ou bien les deux.

Guy Philippe (ancien commissaire de police, qui fuit la République Dominicaine en 2000 après avoir été accusé de comploter un coup d'Etat) et Louis Jodel Chamblain (ancien leader d'une organisation paramilitaire particulièrement violente, le FRAPH⁴⁸ à l'époque du gouvernement *de facto* et qui a été condamné par contumace pour plusieurs meurtres) se rendirent clandestinement depuis la République Dominicaine aux Gonaïves et annoncèrent le 15 février qu'ils rejoignaient le soulèvement armé du *Front de Résistance*. Philippe en devint le chef. Au même moment, des douzaines d'anciens membres de l'armée se rassemblaient à Pènal.⁴⁹ Bien que le groupe qui franchit la frontière dominicaine en Haïti aux côtés de Philippe et Chamblain était apparemment moins nombreux, les anciens soldats laissèrent Philippe et Chamblain en prendre la tête. Les divers groupes armés prirent rapidement le contrôle de nombreuses villes, et rencontrèrent la plupart du temps peu de résistance de la part de la police. Les rebelles étaient parfois accueillis avec enthousiasme par les foules qui fêtaient le départ des *chimères* et de la police.

Une délégation internationale de haut niveau arriva à Port-au-Prince le 21 février, conduite par le ministre des affaires étrangères des Bahamas et comptant notamment le ministre adjoint des affaires étrangères de la Jamaïque, un adjoint du secrétaire d'Etat américain et le ministre canadien pour la Francophonie. Le but de l'initiative était de mettre d'accord le gouvernement et l'opposition sur un

calendrier d'application d'une version révisée du plan CARICOM de janvier, pour arriver à un partage des pouvoirs et un nouveau premier ministre plus proche de l'opposition. Aristide accepta, mais la Plateforme Démocratique rejeta la proposition, affirmant qu'accepter autre chose que la démission d'Aristide reviendrait à trahir sa base politique.

Cap Haïtien, la deuxième plus grande ville d'Haïti, tomba entre les mains des insurgés le 22 février en leur opposant peu de résistance. La PNH fuyait habituellement à mesure que les rebelles approchaient. Elle implosa non seulement parce qu'elle était à court d'armes mais aussi parce qu'affaiblie par la corruption et des années de politisation. Les insurgés reçurent un soutien financier de la part d'hommes d'affaires de Cap Haïtien et de la capitale, comme l'a reconnu Guy Philippe.⁵⁰ La Plateforme Démocratique était dominée par une haine à l'égard d'Aristide et semblait voir le soulèvement armé et ses méthodes anticonstitutionnelles comme un moindre mal.

Des déclarations pressant Aristide de tirer les conclusions qui s'imposent (interprétées comme une invitation à démissionner) ont été tenues par les Etats-Unis et, d'une manière plus explicite, par la France. On estimait que son départ éviterait un bain de sang dans la mesure où les rebelles contrôlaient alors la moitié du pays et semblaient sur le point d'entrer dans la capitale.⁵¹ Le 25 février, des partisans d'Aristide armés ont commencé à monter des barricades à travers Port-au-Prince ainsi qu'à effectuer des fouilles et à attaquer les gens. Le 26 février 2004, le Conseil Permanent de l'OEA appela le Conseil de Sécurité des Nations Unies à "prendre toutes les mesures urgentes nécessaires et appropriées pour faire face à la détérioration de la situation en Haïti". Le même jour, un communiqué du président du Conseil de Sécurité en prit acte et déclara que le Conseil "considérerait en urgence les options en terme d'engagement international, y compris le recours à une force internationale en appui à un règlement

⁴⁷ Il a par la suite été accusé par plusieurs ONG haïtiennes et est actuellement détenu pour cette raison, bien qu'aucune preuve de sa complicité n'ait été produite publiquement ou devant un tribunal.

⁴⁸ Le FRAPH (*Front Révolutionnaire pour l'Avancement et le Progrès d'Haïti*), groupe paramilitaire créé en 1993, assassina des centaines de partisans d'Aristide et d'officiels et commit de très nombreuses violations des Droits de l'Homme. "Thirst for Justice", Human Rights Watch, op. cit.

⁴⁹ Selon un ancien soldat interrogé par ICG, des préparatifs en vue d'une révolte armée totale avaient été entamés en septembre 2003. Entretien ICG, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁵⁰ Lors d'une audition du Comité des Affaires étrangères du Sénat américain en mai 2004, des allégations ont été mentionnées selon lesquelles certaines organisations bénéficiant de financements américains auraient été impliquées dans le plan du groupe de Philippe en République Dominicaine, et que des armes, soi-disant avec le soutien américain, auraient été transférées de l'armée dominicaine à ce groupe. Ron Howell, "Probing U.S. Ties to Haiti Coup", *Newsday*, 17 mars 2004.

⁵¹ Un ancien militaire a déclaré que l'ambassade américaine a contacté Guy Philippe le 28 février 2004 et l'a dissuadé d'attaquer la capitale. Entretien ICG, Port-au-Prince, septembre 2004.

politique". Toutefois, le Conseil rejeta une requête formelle de la CARICOM pour l'envoi de troupes afin de "mettre fin à la spirale de violence".

Le 29 février aux aurores, Aristide signa une lettre de démission et quitta le pays à bord d'un avion affrété par le gouvernement des Etats-Unis en direction de la République de Centre Afrique (RCA). Le Président de la Cour Suprême, Boniface Alexandre fut assermenté président par intérim conformément à la constitution.

A son arrivée en RCA, Aristide déclara qu'il avait été "kidnappé" par le personnel militaire américain et avait été victime d'un coup d'Etat.⁵² Cette plainte (démentie ardemment par les Etats-Unis) déclencha une controverse. CARICOM fit part de son intention de demander une enquête onusienne mais le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, considéra pour sa part que la constitution avait été respectée.⁵³ Le ministre français des affaires étrangères rejeta la version d'Aristide selon laquelle il restait le président démocratiquement élu.

IV. UNE TRANSITION POLITIQUE FRAGILE

Quelques heures après que Boniface Alexandre eût prêté serment, le Représentant Permanent d'Haïti auprès des Nations Unies soumit une demande d'assistance, y compris de soldats internationaux. En réponse, le Conseil de Sécurité autorisa le déploiement immédiat d'une Force Multinationale Intérimaire (FMI) pour trois mois.⁵⁴ Conduite par les Etats-Unis, la FMI comprenait un contingent canadien, chilien et français, et était mandatée sous le Chapitre VII pour aider la PNH "à établir et maintenir la sécurité publique, la loi et l'ordre ainsi qu'à promouvoir et défendre les Droits de l'Homme" et "à prendre toutes les mesures nécessaires pour remplir son mandat".⁵⁵

Néanmoins, dans les jours qui ont immédiatement suivi, la situation sécuritaire semblait encore hors de contrôle. Le nombre considérable de pillages et de destructions de commerces dans la capitale ont été estimés à plus de 100 millions de dollars de dommages.⁵⁶ Les meurtres et autres actes de violence se sont poursuivis dans la mesure où la FMI ne semblait pas disposée ou capable d'intervenir de manière décisive. Il lui fallut plusieurs semaines pour qu'elle se déploie à travers tout le pays et sécurise les principales villes, permettant ainsi aux rebelles de consolider leur contrôle, surtout dans les villes et villages des plaines centrales dans le nord et nord-est.⁵⁷

A. INSTALLATION DU GOUVERNEMENT LATORTUE

La communauté internationale contribua de manière importante à la formation du gouvernement de transition. Le 4 mars 2004, un Conseil tripartite était mis en place, première étape d'une version mise à jour du Plan d'action CARICOM antérieur qui avait échoué en février. Ses membres étaient des représentants du Fanmi Lavalas (Leslie Voltaire, ancien ministre), de la Plateforme Démocratique

⁵² "Crowds Greet Haiti Rebels, Aristide Slams 'Coup'", Reuters, 1^{er} mars 2004.

⁵³ Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur Haïti, (S/2004/300), 16 avril 2004.

⁵⁴ Résolution 1529 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 29 février 2004.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ "Businesses are Paying High Price for Ouster", *The Miami Herald*, 10 mars 2004.

⁵⁷ Lydia Polgreen et Tim Weiner, "Rebel Says He is in Charge; Political Chaos Deepens", *The New York Times*, 3 mars 2004.

(Paul Denis, ex-sénateur OPL) et de la communauté internationale (Adamo Guindo, le coordinateur résident des Nations Unies).⁵⁸ La participation de Voltaire (résultant d'une pression internationale conjuguée et intense) était surprenante car elle impliquait une reconnaissance de la démission d'Aristide; par la suite, il fut regardé avec suspicion par les fidèles d'Aristide.⁵⁹ En l'espace de 24 heures, le Conseil tripartite sélectionna sept personnes issues des principaux milieux de la société, y compris de *Convergence Démocratique* et Fanmi Lavalas, afin de former un Conseil des Sages dont la tâche principale consistait à choisir un premier ministre à la tête du gouvernement.

Gérard Latortue, fonctionnaire onusien de longue date, fut nommé le 9 mars, et un gouvernement de transition était formé une semaine plus tard. Le choix de Latortue a été une surprise car il apparaissait comme le moins probable des trois candidats considérés par le Conseil.⁶⁰ En l'absence d'un Parlement, le Conseil des Sages chercha à conseiller le gouvernement mais n'a jamais été capable de se muer en un véritable Conseil d'Etat.⁶¹

Le gouvernement de transition prêta serment le 17 mars 2004, et des nominations à haut niveau ont eu

lieu en avril. La composition essentiellement technocrate du gouvernement, et en particulier l'exclusion des partis politiques les plus importants (à l'instar du Fanmi Lavalas), furent inattendues. Leslie Voltaire affirma qu'il avait pris part au Conseil tripartite afin d'éviter un bain de sang supplémentaire et le chaos, mais aussi parce qu'il avait reçu l'assurance de la communauté internationale que cela mènerait à un partage des pouvoirs du gouvernement chargé de reconstruire le pays, dans l'esprit du plan original CARICOM.⁶²

La nature du gouvernement (dépourvue de base politique et dont les ministres manquaient d'expérience politique) a beaucoup affecté la tournure des événements dans les mois qui ont suivi. Le premier ministre, qui avait vécu à l'étranger pendant plus de 30 ans, se retrouva brusquement à la tête d'une transition politique très fragile et complexe. La plupart des principaux ministres et des secrétaires d'Etat appartenaient au secteur privé ou à celui des ONGs.⁶³ Par ailleurs, le gouvernement avait l'avantage de ne pas être composé de politiciens en qui la population a peu confiance. Le premier ministre a essayé d'en tirer avantage, en demandant, en mars, aux partis politiques de "donner une chance au pays".⁶⁴

En avril, un accord sur le programme du gouvernement de transition a été signé par les organisations de la société civile et les principaux partis politiques autrefois dans l'opposition, mais pas par Fanmi Lavalas et un certain nombre de petits partis. Ceci a conduit à la formation, en juillet, d'un Comité de Suivi de l'Accord de Transition Politique comprenant dix-huit membres et dont l'impact a été minime. En l'absence d'un Parlement élu ou d'un Conseil d'Etat, le gouvernement de transition n'avait quasiment aucun contrepoids. Toutefois, l'absence d'un accord politique global s'avéra un sérieux handicap.

Entre-temps, la CARICOM, qui avait soutenu l'accord de paix, accusa les Etats-Unis d'avoir failli à leurs obligations dans le cadre de la Charte Démocratique Interaméricaine⁶⁵ pour avoir laissé un dirigeant démocratiquement élu être forcé d'abdiquer.

⁵⁸ "Report on the OAS activities involving Haiti from Nov. 11, 2003 to March 10, 2004", CP/doc 3849/04 Corr. 1, 17 mars 2004.

⁵⁹ Entretien ICG avec les représentants de la communauté diplomatique, Port-au-Prince, juillet 2004.

⁶⁰ Les deux autres candidats étaient l'ancien Premier ministre, Smarck Michel et le Général à la retraite, Hérard Abraham. Entretien ICG avec des membres du Conseil des Sages, Port-au-Prince, juillet 2004. Le Conseil des Sages aurait été divisé entre les deux principaux candidats: lors du premier scrutin trois voix sont allées à Michel et trois à Abraham. Cependant, comme il est vite devenu clair qu'aucun des deux n'obtiendrait la majorité, Latortue a été choisi comme compromis. Le Président intérimaire Alexandre aurait rejeté la candidature Latortue mais finit par l'accepter dans la mesure où le Conseil refusa de modifier sa décision. Entretien ICG, Port-au-Prince, juillet 2004.

⁶¹ Un tel Conseil d'Etat a été créé lors de la transition politique de 1990. Il était composé de 19 membres représentant différents secteurs. Son rôle était "encadrer l'exécutif", notamment en donnant son avis sur le choix des ministres et de la législation. En cas de sérieux désaccord avec l'exécutif, il avait un droit de veto mais ne pouvait l'utiliser qu'après avoir épuisé toutes les voies de conciliation possibles et informer l'opinion publique. Une majorité des deux tiers des membres du conseil était requise pour retirer sa confiance à l'exécutif. Le conseil pouvait également censurer le cabinet. En aucune circonstance, il était possible pour le pouvoir exécutif de dissoudre le conseil.

⁶² Entretien ICG avec Leslie Voltaire, août 2004.

⁶³ "Le nouveau gouvernement haïtien est composé", Agence Haïtienne de Presse, 17 mars 2004.

⁶⁴ Entretien avec Radio Métropole, mars 2004.

⁶⁵ Adoptée par l'OEA à Lima, le 11 septembre 2001, elle appelle les Etats membres à s'opposer aux coups d'Etat ainsi qu'au changement anticonstitutionnel de régime, http://www.oas.org/charter/docs/comuni_eng/E_003.htm.

Le Premier ministre jamaïcain et président de la CARICOM, Percival James Patterson, qualifia les circonstances entourant le départ d'Aristide de précédent dangereux pour la démocratie régionale.⁶⁶ Suite à la décision de ce dernier d'accueillir le 11 mars Aristide pour six semaines, le Premier ministre Latortue critiqua sévèrement le gouvernement jamaïcain. Si bien que la CARICOM exclut Latortue de son sommet du 25 et 26 mars et décida d'interdire le gouvernement de transition d'assister à ses conseils.

La situation empira avec le discours de Latortue aux Gonaïves le 20 mars lorsqu'il dit que les insurgés avaient combattu pour la liberté. Ceci déclencha une controverse étant donné que parmi les rebelles, plusieurs étaient connus pour avoir violé les Droits de l'Homme et avaient été condamnés pour meurtre par contumace par des tribunaux haïtiens. La CARICOM entama un débat interne qui se poursuit aujourd'hui sur l'opportunité de reconnaître le gouvernement de transition et de l'accepter comme le représentant d'Haïti au sein de l'organisation régionale.⁶⁷ L'attitude réservée de la CARICOM peut s'expliquer en partie par le fait que les Etats-Unis l'avaient encouragée à prendre les reines pour arriver à une solution négociée à la crise en décembre 2003 après l'échec de l'OEA, mais ils se sont ensuite immiscés comme acteur principal, avec un fort appui de Paris, sans faire par la suite beaucoup d'effort pour la consulter.

B. UN PROCESSUS ELECTORAL EN DANGER

Des élections libres et équitables sont le principal objectif de la transition politique. Un Conseil Electoral Provisoire (CEP)⁶⁸ fut mis en place avec au départ seulement huit au lieu des neuf membres requis car le Fanmi Lavalas refusa de nommer un représentant.⁶⁹ Le 1^{er} juillet 2004, le neuvième

membre, un représentant des secteurs de la justice et de la société civile fut néanmoins désigné.

Les relations au sein du CEP se détériorèrent en juillet à la suite de querelles intestines rendues publiques qui ont semblé mettre en danger le processus électoral jusqu'à ce que le Comité de Transition Politique aide à élaborer un code de conduite ainsi qu'un décret électoral.⁷⁰ Cependant, les profondes divergences entre les membres du CEP sont demeurées et la situation s'est à nouveau dégradée en octobre avec des accusations publiques mutuelles de mauvaises conduites, culminant avec la démission du Président du CEP le 8 novembre. Cette démission n'est pas de nature à résoudre la crise institutionnelle dans la mesure où pas une des causes profondes de désaccord n'ont été convenablement traitées.

Alors que la communauté internationale a exprimé de façon répétée son engagement en faveur du processus électoral,⁷¹ il y eut de nombreux retards. Le 4 novembre 2004, après des mois de négociation, les Nations Unies et l'OEA ont finalement signé un Protocole d'Accord qui définit les modalités de leur coopération.⁷² Toutefois la lenteur de la réponse internationale n'est en aucune manière le principal obstacle au processus électoral. En septembre, selon des observateurs internationaux, des groupes liés au G-184 ont tenté activement de retarder les élections.⁷³ La dégradation de la situation sécuritaire depuis menace sérieusement la capacité à tenir des élections en 2005.

La configuration des forces politiques a évolué depuis février 2004. La tournure qu'ont prise les événements avec le départ d'Aristide a affaibli les

⁶⁶ "CARICOM demands inquiry into Aristide's exit", *The Miami Herald*, 4 mars 2004.

⁶⁷ En même temps, à Haïti, plusieurs groupes politiques anciennement dans l'opposition s'interrogeaient sur la valeur de l'adhésion d'Haïti à l'organisation qu'il avait rejointe en 2002.

⁶⁸ Conformément au projet d'Accord initial négocié par l'OEA, Rev. 9 du 12 juin 2002.

⁶⁹ La Fanmi Lavalas avait refusé de participer en vue l'échec du gouvernement à répondre à ses demandes, en particulier celles liées à la libération des membres du parti détenus ainsi qu'à la persécution dont souffrirait ses membres et sympathisants; en dépit des discussions prolongées avec le premier ministre, aucun accord n'a été conclu avec le gouvernement de transition.

⁷⁰ Amy Bracken, "Rift Erupts Over Haiti Electoral Council", Associated Press, 18 octobre 2004.

⁷¹ Les Etats-Unis ont participé à hauteur de 8,7 millions de dollars auprès de l'OEA pour soutenir le processus électoral de 2005. Les autres parties prenantes majeures sont l'*Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) et les gouvernements du Mexique et du Canada, qui ont déjà envoyé des experts techniques pour travailler avec le CEP et qui sont prêts à apporter un appui financier et autres soutiens techniques.

⁷² Le Protocole d'Accord fournira les bases juridiques à un Comité Electoral de Coordination, présidé par l'ONU et vice-présidé par l'OEA; le comité doit donner des lignes directrices pour la coopération en matière d'assistance technique au processus électoral et permettre à la communauté internationale d'œuvrer ensemble en faveur du processus électoral. Entretien ICG avec des responsables de l'OEA, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁷³ Entretien ICG avec des diplomates, Port-au-Prince, septembre 2004.

partis politiques et la société civile tout en renforçant les rebelles et ex-militaires, qui ont effectivement volé la victoire de l'opposition politique.

Cependant, le G-184 continue de jouer un rôle majeur dans la transition. Il dispose d'une influence considérable au sein du gouvernement de transition à travers plusieurs ministres et d'autres institutions contrôlées par des personnes ou des groupes qui lui sont proches. Il a organisé des ateliers/diagnostics régionaux sur les problèmes principaux rencontrés par le pays: les résultats de ces ateliers seront exposés et débattus au cours d'une rencontre nationale qui devrait se tenir à Port-au-Prince l'année prochaine. La rencontre, à laquelle participeront des représentants de partis politiques, devrait aboutir à la rédaction d'un "contrat social", objectif principal du G-184,⁷⁴ dont les dirigeants nient cependant vouloir s'engager directement dans la vie politique.⁷⁵

Malgré des divisions internes, la Fanmi Lavalas demeure probablement la force politique avec le potentiel de mobilisation le plus grand. La situation actuelle semble de plus en plus exclure les partis politiques traditionnels, qui en comptent plus d'une centaine mais disposent d'une légitimité très limitée. Ce sont essentiellement des vecteurs d'ambition personnelle d'une classe politique en faillite. Au cours des mois qui ont mené au départ d'Aristide, ils ont profité de l'adhésion à la vaste coalition des organisations de la société civile, étudiants inclus. Cependant, une fois qu'Aristide s'en est allé, l'alliance tactique s'est dissoute, et les antagonismes sociaux et politiques ont refait surface. Les partis sont marginalisés car ils n'expriment ni exigences sociales et politiques claires, ni ne véhiculent de messages cohérents. La chute d'Aristide a démontré également la banqueroute d'une classe politique impliquée dans les luttes de pouvoir depuis dix-huit ans.⁷⁶

Avant la vague de violence de septembre et octobre 2004, une partie des Fanmi Lavalas essaya de revoir la structure du parti en vue de concourir pour les toutes prochaines élections. La Fanmi Lavalas posa officiellement des conditions apparemment

raisonnables préalables à sa participation.⁷⁷ Ce parti rencontre toutefois une forte objection de la part de l'ancienne opposition, tandis que les propres extrémistes du Lavalas, selon le gouvernement, poursuivent une stratégie de déstabilisation destinée à démontrer que le gouvernement de transition n'est pas capable de gouverner et que le seul espoir de stabilité réside dans le retour d'Aristide.

Alors que la conférence des donateurs qui s'est tenue à Washington les 19 et 20 juillet a renforcé le gouvernement intérimaire avec des promesses s'élevant à 1,08 milliards de dollars, ce dernier a été la cible d'attaques récurrentes émanant de tous les milieux de la société depuis début septembre. Même le G-184, initialement très proche du gouvernement, s'est prononcé fortement contre lui (et contre la communauté internationale). Le cabinet a été accusé d'être incapable de définir et d'appliquer des politiques nationales et d'être dépourvu d'une vraie base politique. Des rumeurs de démission du premier ministre circulaient avant les inondations tragiques aux Gonaïves.

La vague de violence qui a sévi depuis le 30 septembre a été le plus mauvais coup porté au gouvernement de transition. Même avec le soutien des Nations Unies et les promesses des donateurs, le gouvernement non-élu de Latortue est intrinsèquement faible.

⁷⁴ Entretien ICG avec Yanick Lahens, Port-au-Prince, août 2004.

⁷⁵ Entretien ICG avec André Apaid, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁷⁶ Entretien ICG avec les politologues Gracien Jean et Carl Castel, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁷⁷ Les conditions sont essentiellement la libération des membres et des sympathisants du parti en détention et la fin de leur "persécution".

V. LE VIDE SECURITAIRE: UN PAYS AU BORD DU GOUFFRE

Le fait que la situation sécuritaire soit presque aussi fragile qu'au moment où Aristide a quitté le pays résulte principalement de l'incapacité flagrante du gouvernement de transition et de la communauté internationale à s'attaquer au désarmement. En conséquence, le gouvernement de transition n'a pu asseoir son autorité dans de nombreuses provinces; les ex-militaires y ont toujours le contrôle de la situation, et la police et la mission des Nations Unies (MINUSTAH) sont rarement présentes.

La visibilité croissante des anciens membres de l'armée démobilisée (*Forces Armées d'Haïti, FA d'H*) et la présence continue des partisans armés d'Aristide sont particulièrement préoccupantes. Le niveau des attaques armées va crescendo. De plus, une montée de crimes de droit commun a exacerbé la situation. Le pays semble se diriger vers l'anarchie avec des provinces sous contrôle de groupes armés. Les carences sécuritaires pourraient mener à une crise humanitaire majeure dans la mesure où les réseaux commerciaux locaux sont de plus en plus endommagés. L'aide alimentaire est déjà déviée vers la République Dominicaine car il est désormais trop dangereux de l'acheminer à Port-au-Prince.⁷⁸

A. LES EMEUTES DU 30 SEPTEMBRE ET LEURS CONSEQUENCES

La dégradation de la situation sécuritaire a pris une nouvelle dimension tragique avec la vague d'agitations et de violence qui a débuté le 30 septembre 2004, jour anniversaire du coup d'Etat de 1991. Plus de 80 personnes auraient été tuées dont onze policiers. La plupart des victimes ont été abattues dans les bidonvilles de Port-au-Prince où des groupes armés qui seraient liés à Aristide ont échangé des coups de feu nourris avec la PNH. Les fidèles d'Aristide ont accusé la police d'avoir tué deux personnes pendant la manifestation pro-Aristide du 30 septembre. A la suite de quoi, trois officiers de police ont été tués et leurs corps décapités furent trouvés le

⁷⁸ Il n'y aura pas de reprise économique en l'absence d'une force de sécurité solide aux douanes pour faire face à la contrebande et au trafic de drogues. Le gouvernement de transition n'a pas les moyens de nommer des fonctionnaires civils efficaces dans les postes de douane, qui demeurent souvent sous l'emprise des gangs.

lendemain. Le Gouvernement accusa les militants pro-Aristide qui, selon lui, ont lancé une campagne violente connue sous le nom "d'Opération Bagdad". Selon la PNH, six autres policiers ont été tués entre le 30 septembre et le 1^{er} octobre. Un ex-militaire a également été décapité par des inconnus. Le 6 octobre, une opération conjointe PNH/MINUSTAH dans le quartier de Bel-Air déboucha sur l'arrestation de plus de quarante suspects mais aucune arme ne fut trouvée.⁷⁹

La violence a également été attisée par une décision controversée du gouvernement d'arrêter deux sénateurs Fanmi Lavalas (Yvon Feuillé et Gérard Gilles) ainsi qu'un ancien membre Fanmi Lavalas de la Chambre basse (Rudy Hériveru), après que la police eût pénétré dans une station de radio où les trois politiciens avaient participé à un débat en direct consacré aux derniers incidents. Ils ont été accusés d'avoir participé à l'élaboration de la campagne de violence.⁸⁰ Cependant, en l'absence de mandats d'arrêt, ces arrestations semblent illégales et par ailleurs il n'y a pas eu d'acte de flagrant délit qui, selon la loi haïtienne, aurait pu permettre de passer outre l'obligation de mandat d'arrêt. Dans le cadre d'une autre arrestation contestable, le prêtre catholique Gérard Jean-Juste aurait été appréhendé le 13 octobre dans sa paroisse à Port-au-Prince par des policiers masqués et armés pour délit d'incitation aux troubles de l'ordre public. Il est emprisonné sans avoir vu un juge depuis plus de dix jours. Le gouvernement prétend également qu'il a encouragé de récents actes criminels.⁸¹

En l'absence de réponse efficace de la police ou du gouvernement, la vague de violence a plongé la capitale dans une situation qui n'est pas sans rappeler celle de début 2004. A l'instar du gouvernement de transition, les Etats-Unis ont accusé publiquement les sympathisants armés d'Aristide d'être à l'origine des derniers incidents.⁸² Lors d'une interview accordée à

⁷⁹ Un officier de la PNH a indiqué à ICG qu'un des problèmes que rencontre la police est celui de l'"infiltration" par des officiers pro-Fanmi Lavalas, qui alertent les criminels suspectés à propos des opérations de police.

⁸⁰ Gilles a été libéré le 4 octobre 2004. Hériveru et Feuillé sont toujours détenus.

⁸¹ Michael Kamber, "Priest's Arrest Fuels Anger of Supporters of Aristide", *The New York Times*, 26 octobre 2004.

⁸² "Les gangs et les groupes armés qui soutiennent l'ancien Président Jean-Bertrand Aristide ont lancé une campagne systématique pour déstabiliser le gouvernement intérimaire et interrompre les efforts de la communauté internationale de soutien au peuple haïtien ... Ces attaques rappellent les

une radio sud-africaine le 8 octobre et au lieu de condamner la violence, Aristide a déclaré: "le peuple haïtien est aujourd'hui ouvert au dialogue autant que je le suis".⁸³ Les responsables du Fanmi Lavalas ont déclaré que le gouvernement craignait des appels au retour d'Aristide et l'accusaient ainsi d'avoir recours au service de voyous pour attiser la violence comme prétexte pour prendre des mesures contre le parti.

Rémissainthe Ravix, désormais chef des ex-militaires, a déclaré que ses hommes se préparaient à entrer dans la capitale pour mettre fin à la violence,⁸⁴ ce qui pourrait conduire à un affrontement avec la police et les soldats onusiens. Si l'escalade se poursuit, au minimum des affrontements entre les anciens membres de l'armée et les groupes armés pro-Aristide seraient à redouter; le type même de situation que les États-Unis, la France et d'autres ont essayé d'éviter en poussant Aristide à la démission. La MINUSTAH a de nouveau été largement critiquée pour son inaction. Les patrouilles mixtes avec la PNH n'ont débuté que le 5 octobre, soit près d'une semaine après l'explosion de violence. Le Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies (RSSG), Jean Gabriel Valdès, a pointé du doigt le nombre insuffisant de soldats et de policiers mais a déclaré que la mission reverrait sa stratégie de déploiement.⁸⁵

Un autre développement inquiétant est la vague d'exécutions qui impliquerait la police. Plusieurs cas d'exécutions sommaires qu'auraient perpétrés des agents de la PNH vêtus d'uniformes noirs sont particulièrement préoccupant. Les victimes seraient pour la plupart des jeunes hommes résidents des quartiers surpeuplés considérés comme étant des bastions de Fanmi Lavalas. Les organisations des Droits de l'Homme ont indiqué que des enfants des rues ont également été pris pour cible. Lors d'un incident survenu le 26 octobre, dans la zone du Fort

National (proche de Bel-Air), au moins dix jeunes hommes ont été abattus; le 27 octobre, les corps de quatre jeunes ont été découverts dans la zone de Carrefour-Péan, également proche de Bel-Air. Tous ont été tués d'une balle dans la tête et au moins un d'entre eux avait les poignets ligotés. Le gouvernement de transition et la MINUSTAH doivent immédiatement enquêter sur ces graves allégations.

La violence à l'égard des femmes continue également d'être un problème majeur de sécurité. Avec le regain de groupes armés et des gangs criminels à travers tout le pays, les femmes sont particulièrement exposées à la violence sexuelle. D'une manière générale, les gangs armés continuent d'être manipulés par d'importants acteurs politiques. Ils menacent l'ensemble du processus de transition et particulièrement les individus plus vulnérables. A Cité Soleil, par exemple, il est largement admis que des gangs ont reçu de l'artillerie lourde et des munitions en provenance à la fois d'extrémistes Fanmi Lavalas et de secteurs liés aux milieux d'affaires.⁸⁶

B. LES EX-MILITAIRES

Peu après son retour en Haïti en octobre 1994, Aristide publia un décret présidentiel démobilisant formellement les 7000 membres de l'armée (FAd'H) qui était déjà en déroute, subissait des désertions massives après qu'une dizaine de membres la police eussent été tués lors d'échanges de tirs avec les soldats américains. Quelques 3000 anciens membres des FAd'H ont rejoint un programme de réinsertion en 1995.⁸⁷ Des demandes d'indemnités de licenciement et des protestations contre la dissolution de l'armée sont apparues quasiment immédiatement. Les soldats du rang ont créé plusieurs associations pour exiger des pensions et ont prétendu être victimes de persécution et de harcèlement.⁸⁸

jours, les pires du règne de Mr. Aristide, caractérisés par le recours à des gangs de rue criminels répandant la violence et la répression politique". Département d'Etat américain, communiqué de presse, Richard Boucher, Porte-parole, Washington, D.C., 12 octobre 2004.

⁸³ Mboniso Sigonyela, "Aristide Says He is Part of Solution to Haiti's Woes", Reuters, Johannesburg, 8 octobre 2004.

⁸⁴ "Haiti factions face off over rising violence", Associated Press, 13 octobre 2004.

⁸⁵ "Avant cela, le plan consistait à envoyer un certain nombre de soldats onusiens à Les Cayes et Hinche. Mais nous sommes entrain de revoir cela de façon à avoir une forte concentration de troupes ici, car on ne peut pas se contenter d'attendre l'arrivée de renfort onusien en Haïti". Richard Lapper "Floods and Violence Take Toll on Haiti", *Financial Times*, 8 octobre 2004.

⁸⁶ Entretien ICG avec des habitants de Cité Soleil, Port-au-Prince, août et septembre 2004.

⁸⁷ Le programme était dirigé par l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) et largement financé par USAID.

⁸⁸ Le leader d'une de ces organisations, Association des Militaires Révoqués Sans Motif (RAMIRESM), a été assassiné par des inconnus en juillet 1996. En août 1996, un communiqué de presse condamnant le démembrement de l'Armée a été publié par le Comité Revendicatif pour la Défense des Militaires Demobilisés (CRDMD), signé par son leader St. Joseph Jean-Baptiste, qui est actuellement un chef du mouvement de l'ex-armée dans le Département du Centre. Deux membres du Comité figuraient par la suite parmi un groupe de quinze ex-militaires accusés de comploter contre le gouvernement.

Toutefois, depuis le départ d'Aristide en 2004, les anciens membres de l'armée sont à nouveau devenus des acteurs majeurs dans le contexte sécuritaire. Ils avoisinent 5700 hommes selon un recensement préliminaire mené par une commission ad hoc mise en place par le ministère de l'Intérieur et des représentants de l'armée déchu.⁸⁹ Ils ont investi plusieurs postes de polices et sont présents dans la plupart des provinces où ils agissent illégalement comme force de sécurité. Fin août, l'occupation du principal commissariat de police à Petit-Goâve, situé à plus de 60 kilomètres au sud de la capitale a été une source de préoccupation majeure pour le gouvernement.⁹⁰

Le vide sécuritaire qui a suivi le départ d'Aristide a facilité la croissance de l'influence des anciens membres de la force militaire. La présence de la PNH était faible dans la plupart des régions et parfois les ex-militaires sont intervenus pour ramener la sécurité avec l'assentiment de la force internationale. L'ancien Sergent Ravix, chef des ex-militaires, a confié à ICG que ses hommes avaient "d'excellentes" relations avec le contingent français de la FMI déployé à Cap Haïtien.⁹¹ Il est clair que le contingent français n'a pas perçu les ex-FAd'H comme une menace mais plutôt comme un allié pour garantir la sécurité.

Il est largement admis que le mouvement a été financé par des groupes possédant des agendas politiques indépendants. Bien qu'ils prétendent que la majeure partie du soutien matériel dont ils bénéficient provient de la population des localités où ils sont stationnés, plusieurs personnes interrogées par ICG ont admis qu'il y avait d'importants soutiens financiers, notamment d'anciens hauts gradés de l'armée dissoute ainsi que des hommes d'affaires qui ne souhaitent pas être identifiés publiquement avec le mouvement.⁹² D'autres sources de financement des ex-FAd'H incluent des groupes impliqués dans le trafic de drogues (dont certains bénéficiaient autrefois du soutien d'individus proches du gouvernement Fanmi Lavalas et sont

aujourd'hui à la recherche de nouvelles alliances, et d'autres, contraints de quitter le pays sous la pression du gouvernement Aristide, ont soutenu le mouvement armé qui s'est monté contre lui).⁹³

D'autres groupes qui soutiendraient le mouvement appartiendraient aux milieux conservateurs de l'élite haïtienne. Ceux-ci ne sont pas tant intéressés par la déstabilisation que par un nouveau statu quo stable, mais ont peut-être intérêt à court terme à ce que l'instabilité se prolonge afin d'accroître la demande du public en faveur d'une réhabilitation de l'armée.

C. LA CRIMINALITE ET LE TRAFIC DE DROGUES

Depuis mars, plus de 350 officiers de police ont été démis de leur fonction au sein de la PNH mais pas de leurs armes. Dans ce lot figurent quelques 150 membres de l'unité spéciale chargée de la sécurité du Palais National, qui seraient liés à Fanmi Lavalas. Certains appartiendraient désormais à des gangs criminels. Encore plus inquiétant, plusieurs policiers ont été arrêtés et accusés de meurtres, d'enlèvements et d'autres crimes commis récemment.⁹⁴ Un autre élément ayant un impact négatif pour la sécurité a été la libération et/ou l'évasion début 2004 de tous les détenus des prisons parmi lesquels beaucoup ont rétabli des contacts avec les gangs criminels.⁹⁵

Depuis l'époque du coup d'Etat de 1991, la position occupée par Haïti comme plateforme majeure de transit de la drogue semble s'être renforcée. Les recettes dégagées sont importantes pour l'économie, la politique et le trafic d'armes. Depuis le départ d'Aristide, certains trafiquants de drogues qui avaient quitté le pays sous son mandat seraient revenus. La PNH et le Département américain de lutte anti-drogues (DEA) ont également arrêté des membres dirigeants de Fanmi Lavalas dont des ex-sénateurs et des hauts fonctionnaires de police. Plusieurs d'entre

⁸⁹ Entretien ICG avec le ministre de l'Intérieur, le Général à la retraite, Hérard Abraham, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁹⁰ "D'ex-militaires prennent le contrôle d'une ville du sud d'Haïti", Agence France-Presse, 30 août 2004. Les ex-militaires se sont proclamés eux-mêmes en charge de la sécurité et ont forcé une douzaine d'officiers de police à déguerpir. Plus de 200 anciens soldats sont basés à Petit-Goâve; ICG a pu confirmer la présence d'une centaine d'entre eux lors d'une visite le 23 septembre 2004.

⁹¹ Entretien ICG avec l'ancien Sergent Rémissainte Ravix, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁹² Entretien ICG avec un ex-militaire, Petit-Goâve, septembre 2004.

⁹³ Les FAd'H étaient lourdement impliquées dans le trafic de drogues après 1986, encouragées par un fort sentiment d'impunité. Dans plusieurs régions, ces groupes ont employé des stratégies semblables à celles des FARC en Colombie, en essayant d'établir de bonnes relations avec les communautés locales en apportant la sécurité et en subvenant parfois à certains besoins primaires.

⁹⁴ "Report on the OAS Activities Involving Haiti from 11 November 2003 to 10 March 2004", CP/doc. 3849/04 corr. 1, 17 mars 2004.

⁹⁵ Les personnes extradées vers les Etats-Unis après avoir commis des crimes font également partie de ces gangs.

eux ont été extradés vers les Etats-Unis pour comparaître devant une chambre d'investigation sur le trafic de drogues.⁹⁶

D. DES SOLDATS INTERNATIONAUX INDECIS

Alors que la FMI conduite par les Etats-Unis était en mesure de procéder au désarmement pendant que les groupes armés étaient encore déstabilisés du fait de la brutalité des changements politiques, rien n'a été entrepris dans ce sens.⁹⁷ Quelques initiatives ont été menées dans les bidonvilles de Cité Soleil (en particulier par les soldats français avant leur redéploiement dans le nord) mais l'impact fut éphémère. La FMI a répondu que le désarmement ne faisait pas parti de son mandat. De plus, étant donné le caractère volatile de la situation qui a suivi le départ d'Aristide, les ordres donnés aux troupes auraient été de faire preuve d'une extrême prudence pour éviter toutes pertes civiles ou FMI. Le contingent américain disposait d'un programme destiné à payer les personnes qui fournissaient des informations susceptibles d'identifier des caches d'armes, mais aucune n'a été trouvée.⁹⁸

Après le déploiement de la FMI, le Conseil de Sécurité s'est déclaré prêt "à mettre en place une force de stabilisation des Nations Unies afin de contribuer à la poursuite d'un processus politique constitutionnel et pacifique ainsi qu'au maintien d'un environnement stable et sûr".⁹⁹ Le 30 avril 2004, il autorisa la Mission des Nations Unies de Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) sous le chapitre VII de la Charte, constituée de 6700 soldats et de 1622 policiers et personnels civils.¹⁰⁰ La proposition

du Secrétaire Général d'un mandat d'une durée initiale de 24 mois n'a pas été acceptée. Sous pression américaine, semble-t-il, la mission a été autorisée pour six mois "avec l'intention de la renouveler pour une période supplémentaire".¹⁰¹

Conduite par le Brésil, la MINUSTAH dispose essentiellement de contingents latino-américains et a été officiellement mise en place le 1^{er} juin 2004. Le 12 juillet, le diplomate chilien Juan Gabriel Valdés a été nommé Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG) et chef de la MINUSTAH.¹⁰²

La MINUSTAH s'est efforcée de suivre la politique générale du gouvernement de transition en évitant une confrontation directe avec les groupes armés illégaux (en particulier les ex-militaires). Elle a interprété son mandat comme un *soutien* à la PNH et au gouvernement de transition en laissant à ce dernier l'initiative en matière de désarmement, au moins jusqu'à l'arrivée du RSSG. Le soutien populaire dont disposent les ex-militaires au sein de certaines communautés, conjugué à son lent déploiement a semblé également empêcher la MINUSTAH d'agir de façon aussi décisive qu'attendue à l'égard des ex-Fad'H. Lorsque des ex-militaires lourdement armés ont paradé à travers Port-au-Prince le 15 août 2004, les soldats de la MINUSTAH ne sont par exemple pas intervenus.¹⁰³ Le gouvernement intérimaire a fait part de sa déception¹⁰⁴ tout en envoyant des signaux mixtes sur ce qu'il attendait de la mission, même lorsqu'il s'est officiellement plaint de son inaction.

conseillant sur sa réorganisation et en formant, y compris la formation sur les droits des femmes, ainsi qu'en contrôlant/conseillant les membres de la Police Nationale d'Haïti; (c) d'assister le Gouvernement de Transition, en particulier la Police Nationale d'Haïti, dans (la mise en œuvre) des programmes globaux et durables de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR) pour tous les groupes armés, y compris les femmes et enfants associés à ces groupes, ainsi que (dans l'élaboration) de mesures de sécurité publique et de contrôle des armes; (d) d'assister le rétablissement et le maintien de l'Etat de droit, la sûreté publique et l'ordre public en Haïti via l'apport entre autre d'un appui opérationnel à la Police Nationale d'Haïti et aux Gardes Côte d'Haïti, ainsi qu'à travers leur renforcement institutionnel, notamment le rétablissement d'un système disciplinaire".

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Le retard dans sa nomination effective, deux mois et demi après l'adoption de la Résolution 1542, a sérieusement nui au déploiement ainsi qu'au démarrage de la mission.

¹⁰³ La décision de la MINUSTAH de ne pas intervenir a également été prise afin de ne pas mettre en danger l'organisation du match de football avec le Brésil.

¹⁰⁴ Entretien ICG avec le Premier ministre Gérard Latortue, Port-au-Prince, septembre 2004.

⁹⁶ Ann W. O'Neill, "American Airlines Haiti Security Director Arrested", *South Florida Sun-Sentinel*, 16 octobre 2004.

⁹⁷ "Lorsque les gangs armés ont compris que la FMI n'entreprendrait rien contre eux, ils étaient encore plus confiants", Entretien ICG avec des habitants de Cité Soleil, septembre 2004.

⁹⁸ Entretien ICG avec l'ambassadeur américain, James B. Foley, Port-au-Prince, septembre 2004. Le programme était identique à celui mis en oeuvre par les soldats américains en Iraq.

⁹⁹ Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 1529, 29 février 2004.

¹⁰⁰ La résolution 1542 (30 avril 2004) du Conseil de Sécurité des Nations Unies a confié le mandat suivant à la MINUSTAH: "(a) de soutien au Gouvernement de Transition, afin de garantir un environnement stable et sécurisé dans lequel peut avoir lieu le processus politique et constitutionnel en Haïti; (b) d'assister le Gouvernement de Transition dans le contrôle, la restructuration et la réforme de la Police Nationale d'Haïti, conformément aux normes policières démocratiques, notamment à travers la vérification et certification de son personnel, en

Le 10 septembre, lors d'une inhabituelle et contondante déclaration à l'attention de la MINUSTAH et du gouvernement de transition, le Conseil de Sécurité insista sur l'urgence de démobiliser et de désarmer les groupes armés hors-la-loi et souligna le fait que la stabilité et la sécurité demeurent essentielles à la reconstruction politique et économique.¹⁰⁵ La MINUSTAH n'a pourtant toujours pas tenté d'évacuer les ex-Fad'H d'un certain nombre de postes de police occupés.

L'incapacité de la MINUSTAH à entreprendre un départ plus décisif a permis aux membres de l'ancienne armée de consolider leur présence et a rendu ainsi encore plus difficile d'entreprendre ce qui doit toujours l'être aujourd'hui. Seuls deux tiers de la force autorisée dans le cadre de la mission ont été déployés en Haïti.¹⁰⁶ Il est donc urgent d'achever le déploiement et de réexaminer sa stratégie afin de prendre en main le problème des groupes armés illégaux à Port-au-Prince et à travers tout le pays.

E. LE BESOIN DE DESARMEMENT

Alors que le besoin est clair, la formule de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) traditionnellement appliquée dans les pays en guerre n'est pas appropriée à la situation actuelle en Haïti. Elle a été conçue comme un processus technique qui doit être mis en place après qu'une solution politique à un conflit armé ou du moins à un arrangement durable eût été trouvé. Ce n'est pas le cas en Haïti. En outre, les membres et la hiérarchie des groupes armés (il en existerait au moins dix sortes) ne sont pas toujours clairement identifiables.¹⁰⁷

La stabilisation est impossible en dehors de la restauration et du maintien de la sécurité et de l'Etat de droit. Le danger est qu'avec le temps et de meilleures connexions entre les trafiquants de drogues, les gangs armés puissent évoluer soit vers un système d'insurrection cohérent comme en Colombie, soit vers le modèle somalien de groupes de combattants. Les rebelles d'Haïti n'ont atteint encore aucun de ces deux stades et la mission des Nations Unies doit faire en sorte que cela ne se produise pas.

La dernière vague de violence a souligné la précarité du contrôle exercé par le gouvernement intérimaire. Le minimum requis de sécurité pour les élections n'existe toujours pas et les conditions se détériorent. Qui était derrière chaque acte de violence reste incertain, mais il y a trois principaux suspects:

- les ex-militaires qui, en créant le chaos et en affaiblissant la police espèrent renforcer le besoin d'une réhabilitation de l'armée;¹⁰⁸
- les partisans armés d'Aristide, qui pensent que le chaos pourrait conduire à son retour (au moins à moyen terme). Alors qu'il est difficile d'établir la responsabilité d'Aristide, il aurait des conversations téléphoniques régulières avec les responsables Fanmi Lavalas et ses partisans.¹⁰⁹ Le premier ministre l'a ouvertement accusé d'être le cerveau des actes de violence depuis son exil sud-africain et a accusé le gouvernement sud-africain de violer le droit international en le laissant orchestrer la déstabilisation;¹¹⁰ et
- Des milieux d'affaires, qui voient la violence comme un moyen de discréditer davantage la Fanmi Lavalas et de justifier encore plus d'arrestations de ses leaders et activistes, en

¹⁰⁵ Déclaration par le Président du Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/PRST/2004/32, 10 septembre 2004. Le Commandant des forces de la MINUSTAH, le Général Heleno avait à plusieurs reprises tenté d'éviter la responsabilité du désarmement en expliquant que le désarmement devait être précédé par des programmes visant à développer l'économie, créer des emplois et améliorer les conditions de vie de la population. Malgré les instructions du Conseil de Sécurité, rien n'a vraiment changé bien qu'une nouvelle explication consiste à dire que le déploiement de la force MINUSTAH était toujours incomplet.

¹⁰⁶ Avec les récents renforts, la MINUSTAH compte 4489 soldats dans le pays sur les 6700 autorisés. Communiqué de presse MINUSTAH, 11 novembre 2004.

¹⁰⁷ Entretien ICG avec des membres du personnel du PNUD, Port-au-Prince, septembre 2004.

¹⁰⁸ Comme évoqué plus tôt, les groupes impliqués dans le trafic de drogue pourrait également soutenir cette stratégie.

¹⁰⁹ Entretien ICG avec des responsables de Fanmi Lavalas, Port-au-Prince, septembre 2004. L'un d'eux, montrant son téléphone portable, dit: "Aristide reste l'un des acteurs clés de la vie politique d'Haïti".

¹¹⁰ Latortue n'a pas fourni de preuves tangibles de la supposée implication d'Aristide mais a signalé que, selon la compagnie de téléphone, l'ancien président a passé de façon constante des appels vers Port-au-Prince. Il a déclaré qu'un individu arrêté à sa descente de l'avion à Port-au-Prince en provenance du Canada avec 800 000 dollars cachés dans un sac était un coursier d'Aristide. (D'autres ont suggéré qu'il s'agissait d'argent de la drogue.) Voir également "Haitian Leader: Aristide Behind Violence", Associated Press, 17 octobre 2004. Les allégations ont suscité l'outrage des autorités sud-africaines: "South Africa: Guest Aristide Not Behind Haiti Mayhem", Reuters, 18 octobre 2004.

veillant ainsi à ce qu'ils ne participent pas aux élections. Le chaos et l'anarchie conviennent également à ceux impliqués dans les activités de contrebande.

La PNH n'a pas la capacité de rétablir l'ordre et la MINUSTAH n'a pas réussi à mettre en oeuvre cet aspect primordial de son mandat. Recourir à l'ex-armée peut sembler une solution tentante pour certaines personnes de l'élite traditionnelle et peut-être également pour leurs alliés extérieurs. Même si les ex-FAd'H contrôlent plusieurs régions et coopèrent même avec la PNH comme c'est le cas à Cap Haïtien, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent un groupe armé illégal. Lui confier la responsabilité de la PNH serait une terrible erreur qui pourrait engendrer davantage d'affrontements avec les groupes armés pro-Aristide, laissant la population haïtienne prise entre deux feux.

La seule façon de remédier à la situation est de mettre en place une stratégie commune planifiée PNH-MINUSTAH de désarmement (volontaire ou forcé) en étant prêt à recourir à la force si nécessaire. Des décisions fermes doivent être prises maintenant pour enrayer la violence, notamment le redéploiement des troupes et l'utilisation des unités anti-émeutes, l'Unité de Police Constituée.¹¹¹ Les pays qui se sont engagés à fournir des contingents et des policiers civils doivent les envoyer immédiatement. Les initiatives telles que celle discutée actuellement par les chefs d'Etat d'Amérique Centrale d'envoyer des soldats comme contingent régional devraient être encouragées.¹¹² Le Conseil de Sécurité doit étendre le mandat des soldats de la paix pour une année supplémentaire au moins et garantir leur déploiement total. Si les Etats-Unis ne s'engagent pas à fournir davantage de soldats, ils devraient apporter au contingent onusien un soutien logistique et autre appui, et accroître son aide à la PNH avec des fonds et des instructeurs supplémentaires.

¹¹¹ L'Unité de Police Constituée est une division spécialisée de la police civile, équipée pour intervenir en cas d'émeutes. Son rôle principal consiste à "contrôler les foules, aider à maintenir l'ordre public, participer aux patrouilles et mener des vérifications à l'aide de check-points. La FPU comptera au total 750 officiers, divisés en six contingents, éventuellement déployés dans quatre régions: Port-au-Prince, Cap-Haïtien, Les Cayes et Gonaïves. Communiqué de presse MINUSTAH, "95 MINUSTAH Chinese Police Officers Have Arrived in Port-au-Prince", 18 octobre 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/press.html>.

¹¹² "Central America Considers Troops for Haiti", Reuters, 16 octobre 2004.

VI. DES INSTITUTIONS EFFONDREES

A. LA POLICE NATIONALE D'HAÏTI

Depuis la démobilisation de l'armée en 1995, la PNH est la seule force de sécurité légalement autorisée. Début 2004, elle totalisait moins de 4000 hommes dans un pays qui en compte 8,5 millions.¹¹³ Depuis 1995, une part considérable de l'aide des donateurs a été consacrée à sa formation et ses équipements. Cependant, depuis 1999-2000, en plus de ses lacunes logistiques et financières, la politisation, la corruption (notamment le trafic de drogues) et une mauvaise gestion ont considérablement affaibli la PNH. Les promotions arbitraires de partisans Fanmi Lavalas, l'incorporation de prétendus *chimères*, le trafic de drogues et les abus flagrants de la police encouragés par l'"Opération Zéro Tolérance"¹¹⁴ lancée en 2001 ont contribué à démoraliser et à éroder le professionnalisme des policiers ainsi qu'à une perte totale de crédibilité auprès de la population.

Lors de la dernière crise, la PNH s'est quasiment effondrée. Plusieurs postes de police ont été attaqués, saccagés et brûlés. Les officiers s'enfuyaient habituellement avant l'arrivée des rebelles. Selon le ministre de la Justice, seuls 3000 hommes sont demeurés au sein de la police.¹¹⁵ Depuis mars 2004, plusieurs centaines de policiers ont été licenciés mais pas désarmés. Les récents mouvements contre le crime organisé ont mis en cause aussi bien d'ex-policiers que des policiers en activité, notamment dans des affaires d'enlèvements. Un projet d'élection mis en place en juillet par l'OEA, les Etats-Unis et le PNUD cible principalement les nouvelles recrues, mais un filtrage approfondi de toute la police est nécessaire.

Le défaut de réponse adaptée aux problèmes que posent les ex-militaires contribue également à la crise de la police. Aux yeux de certaines communautés, la PNH est moins crédible que ne le sont les anciens soldats, malgré les sombres performances de l'armée en matière de Droits de l'Homme. A Petit-Goâve, par exemple, la population estime que la situation sécuritaire s'est améliorée depuis l'arrivée des anciens

¹¹³ "Report on the OAS Activities Involving Haiti from 11 November 2003 to 10 March 2004", op. cit.

¹¹⁴ En mai 2001, le Président Aristide a annoncé l'Opération Zéro Tolérance contre les groupes criminels. Cela a été largement interprété comme source d'impunité aux abus de la police.

¹¹⁵ Entretien ICG, Port-au-Prince, septembre 2004

membres des FAd'H.¹¹⁶ Les tensions entre la PNH et les ex-militaires sont apparues notamment lorsque deux de ces derniers ont été abattus et un autre blessé lors d'une fusillade avec la police à Pétion-Ville le 7 septembre 2004.¹¹⁷

Un effort considérable est désormais requis, également de la part de la communauté internationale, pour réformer et renforcer les structures et les capacités institutionnelles. Bien que les mesures initiales pour former la PNH aient été applaudies en 1995, plusieurs lacunes ont rapidement été décelées. L'efficacité de la formation et de l'assistance technique dont a bénéficié la PNH a été limitée dans la mesure où la justice et le système pénal n'ont pas progressé au même rythme. La coordination et la coopération internationales étaient insuffisantes, spécialement dans la mise en œuvre des programmes. Les approches ont eu tendance à varier selon les bailleurs. Les acteurs bilatéraux¹¹⁸ et le PNUD avaient des idées très différentes en matière de police communautaire et ont financé des programmes divergents.¹¹⁹ Les mécanismes de coordination se sont développés avec du retard. Les difficultés n'ont fait qu'empirer car la réforme de la police a été pour l'essentiel entreprise de façon isolée sans considérer le système judiciaire dans son ensemble.¹²⁰ L'histoire semble se répéter lorsque les Haïtiens recommencent à dire que trop d'acteurs internationaux cherchent à imposer leurs propres modèles à la PNH.¹²¹

Un des grands défis est de rétablir la confiance du public. Il existe un risque que les efforts de la police civile (CIVPOL) de la MINUSTAH soient discrédités par association avec la PNH à moins d'une réforme visible de cette dernière. En dépit de la nécessité d'une présence majeure de la police à travers tout le pays, des éléments inopportuns

doivent être rapidement retirés de ses rangs. Il est essentiel que toute future incorporation d'ex-militaires soit accompagnée par un processus de vérification de façon à éviter les erreurs de 1995.¹²²

B. LE DEBAT SUR L'ARMEE

Le gouvernement de transition insiste sur le fait que le rétablissement éventuel d'une armée ne peut être traité que par un successeur légitimement élu. Cependant, son atermoiement a permis aux ex-FAd'H de prendre l'initiative. La déclaration du gouvernement de transition du 8 juillet 2004 fixant au 15 septembre 2004 la date limite pour la restitution des armes illégales par les groupes armés ou risquer d'être arrêtés a sans doute été contreproductive dans la mesure où elle n'a pas été suivie d'effet.¹²³

A plusieurs reprises, des commissions ont été créées pour différer des décisions et des actions.¹²⁴ La plus récente, conduite par la ministre du commerce, est parvenue le 20 septembre à un accord provisoire avec les anciens membres des FAd'H sur une restitution des armes et l'évacuation des infrastructures étatiques. En échange, le gouvernement a créé le Bureau de Gestion des Militaires Démobilisés qui calcule les compensations financières à verser aux ex-militaires. Toutefois, le lendemain, Ravix, le chef des anciens militaires, a déclaré que les ex-FAd'H n'étaient pas disposés à remettre leurs armes à la PNH et à se ranger sous l'autorité de la police, mais pourraient libérer les postes de police en échange d'autres locaux.¹²⁵

Les Haïtiens avaient accueilli très positivement le démantèlement des FAd'H en 1995, ne serait-ce qu'en raison des nombreux abus aux Droits de l'Homme

¹¹⁶ Entretien ICG avec des habitants de Petit-Goâve. La même situation semble prévaloir dans d'autres régions du pays, en particulier dans le nord, nord-est et le centre, entretien ICG avec des responsables de la mission spéciale OEA, septembre 2004.

¹¹⁷ "Deux ex-militaires tués, vive tension dans le sud-ouest d'Haïti", Agence France-Presse, 8 septembre 2004.

¹¹⁸ Il s'agit des Etats-Unis (66 millions de dollars de 1995 à 1999), Canada (30 millions de dollars de 1995 à 2000), et la France (834 000 dollars de 1997 à 2000). Le PNUD a contribué à hauteur de 6 millions de dollars de 1997 à 2000.

¹¹⁹ "Lessons Learned: Peacebuilding in Haiti", International Peace Academy, 2002, p. 7.

¹²⁰ Les efforts initiaux en faveur de la police et plus tard de la justice ont marqué un arrêt en 1999-2000 lorsque l'impasse politique est apparue.

¹²¹ Entretien ICG avec des anciens responsables de la PNH, juillet 2004.

¹²² "Breaking the cycle of violence: A last chance for Haiti?", Amnesty International, juin 2004, p. 7.

¹²³ "Interim report of the Secretary General on the United Nations Stabilisation Mission in Haiti", S/2004/698, 30 août 2004, paragraphe 11.

¹²⁴ Le ministre de l'Intérieur a formé une commission ad hoc chargée de procéder au recensement des ex-militaires dans le pays. En septembre 2004, elle avait dénombré quelques 5700 hommes et essayé de confirmer que ceux-ci avaient bel et bien appartenu aux FAd'H. Après vérification, 200 ont été admis à l'école de la PNH pour débiter une formation. Le 4 août 2004, le gouvernement de transition a publié un décret portant création "d'une commission sur les fonds de pension militaire" comprenant sept membres et ayant pour objectif d'examiner et de présenter des recommandations sur le paiement des pensions. Ibid.

¹²⁵ Entretien ICG avec Rémissainte Ravix, Port-au-Prince, septembre 2004.

commis par le passé. Neuf ans plus tard, des éléments influents de l'élite soutiennent ouvertement la restauration de l'armée, y compris des membres du Groupe des 184. Peu d'organisations des Droits de l'Homme, d'éditorialistes ou d'ONG se sont prononcés publiquement contre cette idée. La communauté internationale a exprimé des réserves ou une nette opposition. A l'occasion de sa visite en Haïti en mars 2004, le Secrétaire d'Etat américain, Colin Powell a dit que le débat n'était pas une priorité et a mis l'accent sur les conséquences financières.¹²⁶

Les Haïtiens ne devraient pas oublier leur passé: l'armée a été une institution violente et répressive qui n'a jamais servi leurs intérêts. Dès lors, le débat sur son rétablissement devrait se concentrer sur des questions simples: Haïti a-t-il besoin d'une armée aujourd'hui, pourquoi, et peut-il se l'offrir? La sécurité publique devrait être l'affaire d'une police civile et professionnelle comme dans n'importe quel autre pays, y compris dans les Etats en situation post-conflit qui ont subi d'importantes réformes et réductions militaires. En dernier lieu, la décision revient aux Haïtiens; il faut espérer qu'à un moment où le dialogue et la réconciliation sont vitaux, ces questions ne provoqueront pas davantage de blessures et de divisions.

C. LE SYSTEME JUDICIAIRE

En dépit de l'important soutien des donateurs,¹²⁷ très peu de progrès a été réalisé sous l'ère Lavalas pour résoudre les problèmes structurels du système judiciaire (corruption, politisation, manque de ressources et de personnel, et formation médiocre).¹²⁸ La raison principale a été le niveau élevé de résistance des autorités qui souhaitaient en général une institution faible et docile. La situation s'est encore détériorée sous le second mandat d'Aristide en raison des ingérences constantes de l'exécutif, en particulier dans des cas rendus publics tels que le meurtre du journaliste réputé, Jean Dominique. Plusieurs juges ont dénoncé la pression

des officiels; d'autres ont été remerciés ou se sont exilés. Les agitations de 2004 ont affecté encore davantage le système: au moins huit palais de justice ont été détruits, et beaucoup de juges ont cessé d'exercer.¹²⁹ Il n'existe pas de mécanisme disciplinaire interne pour les juges et beaucoup de ceux formés par la mission des Nations Unies dans les années 1990 ont cessé d'exercer en raison des faibles rémunérations et du népotisme. Le processus réglementaire n'est généralement pas respecté, ce qui conduit à des détentions préventives prolongées. Un solide engagement politique de long terme tenant compte des leçons de la décennie passée est nécessaire tant de la part du gouvernement que de la communauté internationale.¹³⁰

1. Persécution de Fanmi Lavalas?

Des changements fondamentaux sont nécessaires pour mettre fin aux cycles de violence et d'impunité en Haïti, et encourager le développement durable et la démocratie. Ces derniers mois, les allégations de persécution à l'encontre de membres de Fanmi Lavalas se sont multipliées. En juillet, le parti a publié un rapport décrivant cette supposée campagne, notamment de violations des Droits de l'Homme subies par ses membres "avant et après février 2004".¹³¹ Les allégations les plus graves font état de meurtres et d'autres attaques physiques contre une centaine de ses membres et partisans. Le document fournit une liste détaillée de personnes qui auraient été contraintes de quitter leurs domiciles et de se cacher, et d'une quinzaine de membres du parti qualifiés de "prisonniers politiques".

La vaste majorité des agressions physiques ont été perpétrées dans les semaines qui ont immédiatement suivi le départ d'Aristide. Plusieurs assassinats semblaient s'apparenter à des règlements de compte entre bandes armées rivales ou entre individus; des lynchages de sympathisants notoires armés de l'ex-président (*chimères*) par des locaux auraient également eu lieu. Alors qu'il n'y a pas de preuve de l'implication du gouvernement de transition dans ces actes, le gouvernement et l'appareil judiciaire ont tous

¹²⁶ Entretien avec Rotchild François de Radio Metropole, 5 avril 2004.

¹²⁷ De 1993 à 2001 les Etats-Unis, le Canada, la France, l'ONU, et l'UE ont financé à hauteur de 43 millions de dollars: les Etats-Unis 26,7 millions de dollars, le Canada 5,5 millions, la France 900 000 dollars, l'ONU 8,3 millions et l'UE 1,9 millions.

¹²⁸ Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur Haïti, S/2004/300, avril 2004, paragraphe 31. Voir également "Any Further Aid to Haitian Justice System Should be Linked to Performance-related Conditions", U.S. General Accounting Office (GAO), octobre 2000.

¹²⁹ "Breaking the Cycle of Violence", Amnesty International, op. cit. p. 5

¹³⁰ Les bailleurs ont tenté d'améliorer la transparence et la viabilité du système judiciaire mais des programmes trop ciblés et contradictoires ont nui aux résultats.

¹³¹ Fanmi Lavalas, "Dénonciation des crimes, persécutions et exactions contre des membres de Fanmi Lavalas avant et après le 29 février 2004", juillet 2004.

deux échoué à mener les enquêtes adéquates ainsi qu'à traduire leurs auteurs en justice.

Le gouvernement de transition a été critiqué pour son manque apparent d'impartialité dans l'exercice de la justice. Il a agi rapidement pour arrêter des membres Fanmi Lavalas soupçonnés de violations des Droits de l'Homme ou de corruption mais n'a pas pour autant agi de façon semblable contre d'autres individus et groupes accusés des mêmes maux. L'ex-Premier ministre Yvon Neptune, l'ancien ministre de l'Intérieur Jocelerme Privert et d'autres sont détenus pour des motifs liés aux exécutions sommaires qui auraient commises le 11 février 2004 à Saint Marc par des partisans Fanmi Lavalas et des officiers de police. Cependant, aucune mesure n'a été prise à l'encontre des individus et des mouvements qui ont joué un rôle important lors de la dernière insurrection et qui ont plus tard été responsables d'actes de violence à l'encontre de partisans Fanmi Lavalas.¹³²

Ceci semble confirmer aux yeux des Haïtiens la détestable tradition selon laquelle les changements violents de régime autorisent violences et représailles contre les opposants politiques. Les autorités doivent immédiatement mettre un terme à ce modèle extrêmement dangereux. Les récentes informations à propos de plusieurs meurtres de partisans Fanmi Lavalas, déplacés à l'intérieur du pays, qui ont tenté de revenir à St Marc et Petit-Goâve sont particulièrement troublants.¹³³

Avec l'appui des Nations Unies, le gouvernement de transition devrait procéder à l'arrestation ainsi qu'au jugement des criminels et auteurs de violations des Droits de l'Homme, indépendamment de leur attache politique. Cela enverrait le signal d'une approche équilibrée de la justice pour la première fois dans l'histoire d'Haïti. A moins qu'il ne soit démontré que nul n'est au-dessus de la loi, peu importe l'affiliation politique, l'impunité continuera de régner, et la violence profondément enracinée ainsi que l'instabilité à l'origine de la crise haïtienne ne connaîtront pas de fin.

2. Impunité

La lutte contre l'impunité a subi un revers majeur avec le nouveau procès de Louis Jodel Chamblain (l'ancien

chef des FRAPH)¹³⁴ et de l'ex-capitaine de l'armée Jackson Joanis, qui avaient été condamnés par contumace pour le meurtre en 1993 d'Antoine Izmery, un homme d'affaires et militant acquis à la cause d'Aristide. Le fait que Chamblain figurât parmi les meneurs de la révolte armée de février 2004 qui détrôna Aristide, suscita une large attention à l'égard du procès. Le 16 août 2004, les deux accusés ont été acquittés après un procès mal préparé qui dura un jour et pendant lequel le commissaire du gouvernement ne présenta aucune preuve tangible ni témoin clé.¹³⁵ Ceci déclencha de vives critiques de la part des ONG haïtiennes, du Département d'Etat américain, de l'OEA et d'autres. Le premier ministre admit dans un communiqué de presse que le gouvernement comprenait le "choc provoqué par ce verdict".¹³⁶ Toutefois, une action en diffamation a été requise par trois membres du jury à l'encontre de plusieurs activistes des Droits de l'Homme pour avoir critiqué le procès.

La question de l'impunité est cruciale. Les auteurs de violations des Droits de l'Homme ainsi que ceux impliqués dans la corruption doivent être inculpés, traduits en justice et condamnés. Haïti doit mettre fin à la loi coutumière selon laquelle ces individus (les dirigeants du pays inclus) peuvent simplement quitter le pays. Si le système de justice n'est pas en mesure d'apporter une réponse adéquate, il est peut-être nécessaire d'envisager un remède international. Certains juristes ont préconisé la création d'une Cour Spéciale comme en Sierra Leone composée de juges et de procureurs nationaux et internationaux pour juger certains cas hautement sensibles sur une période de trois ans.¹³⁷

D. LA CONFERENCE DES BAILLEURS DE WASHINGTON

Peu de temps après sa mise en place, le gouvernement de transition a demandé une assistance internationale pour renforcer et réformer la gouvernance politique et économique du pays. Il a convenu avec des donateurs de mener une évaluation des besoins dont les résultats (*Cadre de Coopération Intérimaire*, CCI) ont été

¹³² "Breaking the Cycle of Violence", Amnesty International, op. cit., p. 17.

¹³³ Entretien ICG avec des membres de la mission spéciale OEA, octobre 2004.

¹³⁴ Groupe paramilitaire violent créé en 1993.

¹³⁵ "Interim report of the Secretary General on the United Nations Stabilisation Mission in Haiti", S/2004/698, 30 août 2004, paragraphe 42.

¹³⁶ Alva James-Johnson, "Interim Haiti leader resident takes on critics", *South Florida Sun-Sentinel*, 24 août 2004.

¹³⁷ Entretien ICG avec William O'Neill, avocat et consultant sur les Droits de l'Homme, octobre 2004.

présentés à la conférence des donateurs qui s'est tenue les 19 et 20 juillet 2004 à Washington.¹³⁸

Les promesses ont atteint 1,08 milliards de dollars (environ 60% sous forme de dons et le reste en prêts), dépassant les 924 millions de dollars sollicités par le gouvernement de transition. Ce dernier s'est félicité de ce succès, en particulier le premier ministre qui avait suivi le processus activement depuis le début. Les organisateurs de la Banque Mondiale qualifièrent ce résultat de "formidable vote de confiance" en faveur de la nouvelle équipe dirigeante et de son agenda économique pour les deux prochaines années.

Malgré cet éloge, certains observateurs ont estimé que l'occasion d'effectuer un premier pas vers le dialogue et la réconciliation nationale avait été manquée en raison de la participation limitée de la société civile et d'autres partis politiques, sans parler de l'exclusion totale de Fanmi Lavalas. L'absence de discussions sur l'agriculture, notamment les besoins des paysans fermiers, a également été critiquée.¹³⁹

Néanmoins, la question clé est désormais de savoir comment consolider rapidement les capacités institutionnelles du gouvernement de transition pour gérer et absorber l'aide financière. Le Premier ministre Latortue a proposé une commission représentant le gouvernement, la société civile et les donateurs pour surveiller la mise en œuvre du CCI. Un tel organe a été mis en place lors d'une réunion de suivi en septembre à Port-au-Prince. Toutefois, le gouvernement de transition doit de toute urgence rédiger et mettre en œuvre une politique permettant de procéder à l'utilisation immédiate des fonds promis dans le cadre des projets détaillés, avec une garantie de transparence.

E. UNE BOMBE ECOLOGIQUE A RETARDEMENT

Comme pour mieux compliquer l'effort de reconstruction, deux gigantesques tempêtes tropicales en mai et septembre 2004 ont engendré des crises

humanitaires de grande envergure. En mai, les inondations ont surtout dévasté les zones rurales des Département de l'Ouest (principalement la localité de Fonds Verrettes) et du Sud-Est (essentiellement Mapou). Au moins 1100 personnes ont péri et environ 1600 autres ont été portées disparues. Les personnes déplacées se chiffraient à 10000 à Mapou et 6000 à Fonds Verrettes, des localités qui ont pratiquement été rasées de la carte. Fin septembre, lorsque la tempête tropicale Jeanne a entraîné des inondations similaires aux Gonaïves, plus de 2000 personnes sont mortes. Le travail des agences humanitaires a été gêné par la faiblesse, voire l'absence totale, d'autorités locales et d'institutions étatiques capables de coordonner les secours.

Ces inondations, qui ont fait plus de victimes que la dictature militaire n'en a fait en trois ans (1991-1994), ont souligné la fragilité d'Haïti face à une explosion démographique, une urbanisation accélérée et une division des terres qui, de génération en génération, aboutissent à des propriétés de plus en plus petites, de moins en moins en mesure de couvrir les besoins des familles. Cette dernière dynamique encourage la déforestation de flancs de montagnes pour créer de nouvelles terres d'exploitation ou produire du charbon de bois, combustible de cuisson pour la plupart de la population. Il ne reste que 1,5% de la couverture forestière, contre plus de 15% en 1970. Toute discussion sur la question de l'agriculture viable doit commencer par apporter une réponse au problème de l'approvisionnement en combustible; cependant, les bailleurs ne semblent guère vouloir l'aborder.¹⁴⁰ Comme plusieurs observateurs l'ont remarqué, la dégradation environnementale est une "bombe à retardement". Des mesures urgentes sont nécessaires pour stopper cette catastrophe écologique, trouver et appliquer un nouveau modèle au pays.

¹³⁸ Le CCI s'est concentré autour de quatre axes pour définir la stratégie du gouvernement de transition: renforcer la gouvernance politique et promouvoir le dialogue national; renforcer la gouvernance économique et contribuer au développement institutionnel; promouvoir la reprise économique; et améliorer l'accès aux services publics primaires.

¹³⁹ Notamment par PAPDA, Alter Presse, Haïti, "Une histoire de résistance et d'organisation populaire, Entretien avec Camille Chalmers, de la Plate-forme Haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif", 12 septembre 2004.

¹⁴⁰ Charles Arthur, "Squalid excuses", *The Guardian*, 29 septembre 2004. Voir également: Amy Bracken, "Deadly Floods in Haiti Blamed on Deforestation, Poverty", Associated Press, 24 septembre 2004. Le ministère de l'environnement mis en place début 1995 avait des projets visant à réduire la demande des consommateurs urbains de charbon de bois au profit de l'utilisation des cuisinières à gaz; à explorer la possibilité d'importer des combustibles alternatifs, et de replanter les zones forestières où étaient situées les principales lignes de partage des eaux. Cependant, aucune de ces initiatives ne s'est concrétisée car seul 0,2% des 560 millions de dollars d'aide extérieure allouée à Haïti du milieu à la fin des années 1990 était consacré à l'environnement. A la conférence des donateurs de juillet 2004, moins de 10% du total des promesses de contribution a été alloué au secteur agricole, et moins de 2% à la protection environnementale.

VII. TIRER QUELQUES LEÇONS

A. LA MINUSTAH

Beaucoup des lacunes de la MINUSTAH, comme évoqué auparavant, résident dans les retards en matière de déploiement, pas seulement en termes de soldats de la paix et police civile internationale¹⁴¹ mais aussi en termes de personnel civil, conseillers en matière de Droits de l'Homme et de conseillers politiques, particulièrement aux échelons supérieurs. La mission et le secrétariat des Nations Unies ne semblent avoir pris conscience des dangers que lorsque les ex-FAdH ont commencé à investir les postes de police en août 2004. Jusqu'alors, il était largement admis parmi les hauts responsables de l'ONU que le nombre de militaires et de policiers était inutilement élevé.

En réalité, en l'absence d'un accord politique global et en présence de multiples bandes armées, les contingents onusiens étaient peut-être sous dimensionnés. Il est clair que leur effectif sur le terrain aujourd'hui n'est pas adéquat, comme a pu en témoigner l'explosion de violence à Port-au-Prince le 30 septembre. Les retards en terme de déploiement ont un impact négatif sur la performance du personnel obligé de faire face à trop de tâches. Malgré son importance, la composante Droits de l'Homme attend toujours d'être déployée.¹⁴²

Dans les années 1990, les missions onusiennes n'ont pas toujours bénéficié de la coopération des autorités haïtiennes. Au contraire, ces autorités ont le plus souvent résisté et activement sapé les efforts de renforcement institutionnel qu'elles prétendaient soutenir. Les Nations Unies auraient dû entamer leur mission en 2004 en établissant des mécanismes de surveillance et en exigeant de s'y conformer (notamment à l'aide de critères pour évaluer les progrès).

Afin de favoriser la réappropriation haïtienne du processus si ostensiblement absente dans les années 1990, la MINUSTAH aurait également dû envisager

de convoquer une conférence nationale avec la participation de tous les principaux partis politiques et acteurs de la société civile afin de se mettre d'accord sur un minimum de programmes du gouvernement, de la mission et de la communauté internationale en général.¹⁴³ Cela aurait pu couvrir non seulement le désarmement, le renforcement de la police et du système judiciaire, et les élections, mais aussi toutes les autres secteurs couverts par le CCI.

Même si l'unité "Best Practices" du Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) a estimé qu'en dehors du secteur de la justice "la coordination d'ensemble était bonne",¹⁴⁴ la mission onusienne de maintien de la paix, les donateurs bilatéraux, les ONG et les agences de l'ONU n'ont pas toujours travaillé dans le cadre d'une stratégie intégrée dans les années 1990.¹⁴⁵ Créer une synergie entre les missions de l'ONU, les agences et les centaines d'ONG nationales et internationales présentes dans le pays reste un véritable défi.

B. LES BAILLEURS DE FONDS

Les donateurs essaient, dans le cadre du CCI, d'éviter de commettre les erreurs des années 1990 telles que le manque de vision à long terme, de coordination entre eux, de transparence et de confiance mutuelle dans leur relation avec le gouvernement. Ils reconnaissent que les facteurs sociaux et culturels n'ont pas été pris en compte de façon appropriée dans leurs précédents programmes d'assistance (carence importante mise en exergue dans l'évaluation des programmes de démocratie et de gouvernance).¹⁴⁶

Cependant, il n'est toujours pas clair si le rôle international consiste à prendre en charge le processus de rétablissement de la paix ou s'il s'agit de conseiller et faciliter les initiatives haïtiennes. Dans les années 1990, la relation avec les acteurs du pays a été mal définie dès le début, et un partenariat de travail viable

¹⁴¹ L'équipe de la police civile onusienne, avec 1228 officiers, n'est déployée qu'aux trois quarts de son niveau autorisé de 1622 hommes et ne commence à devenir opérationnelle que maintenant. Il y a eu de sérieux retards en termes de recrutement et de déploiement. Tout ceci conjugué à une méconnaissance du terrain et des carences dans la maîtrise de la langue a contribué au très lent démarrage.

¹⁴² La structure de la MINUSTAH proposée a également soulevé beaucoup de questions dans la mesure où elle semblait s'inspirer du modèle utilisé au Kosovo, qui n'est pas particulièrement applicable à la situation haïtienne.

¹⁴³ Une idée aurait été de mettre en place un système équivalent à la Loya Jirga en Afghanistan, si cela avait pu être conceptualisé dans le contexte de la propre histoire haïtienne.

¹⁴⁴ Lama Khouri-Padova, "Haïti Lessons Learned", UN DPKO, Best Practices Unit, mars 2004. L'Unité BP a également mentionné la bonne coordination entre l'ONU et l'OEA, et a applaudi le concept de Résident Permanent du PNUD comme adjoint du RSSG.

¹⁴⁵ Ceci a été l'une des principales carences de l'expérience précédente selon le "Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur Haïti", S/2004/300, avril 2004.

¹⁴⁶ Yves Pétilon, "Synthèse des leçons apprises par les Bailleurs en Haïti", avril 2004, at <http://haiticci.undg.org>.

n'a pas réussi à voir le jour en raison de l'absence d'accords préalables liant les parties. Ceci a été en partie dû à l'incapacité du gouvernement haïtien de prendre en charge et de parvenir aux compromis internes nécessaires en vue de maximiser l'aide des bailleurs. "Mais c'était également dû au manque de cohérence et de consistance de la communauté internationale, en se fondant sur des hypothèses pas ancrées dans les réalités d'Haïti".¹⁴⁷

Il est également important, et même nécessaire, d'encourager les gouvernements haïtiens à promouvoir le dialogue, la négociation et la participation des organisations de la société civile. Les conflits politiques du pays ont constitué un obstacle majeur à l'inscription dans la durée des progrès en matière de gouvernance et de rétablissement institutionnel. Si bien que l'aide au développement n'a jamais engendré un processus viable de développement économique et social. La réappropriation nationale du processus de développement est essentielle, ne serait-ce que parce que le gouvernement est responsable en dernier ressort devant son peuple des politiques économiques et sociales. Mais également, elle permet de mieux cibler l'aide des bailleurs de façon plus productive. En l'absence d'une coopération solide entre les acteurs internationaux et nationaux (gouvernement, secteur privé et société civile), il est difficile de faire muer les programmes d'aide en développement économique durable.

Par ailleurs, le soutien des bailleurs n'était pas cohérent et les conditions rigides imposées à un gouvernement démocratique qui n'avait que quelques années d'expérience et d'indépendance étaient sans doute excessives. L'aide technique et financière sera mis à profit de la meilleure manière si les Haïtiens savent qu'elle est là à long terme, dix ans au moins.

La stratégie des bailleurs a tenté de court-circuiter les institutions gouvernementales faibles et récalcitrantes en travaillant avec les ONG internationales, surtout ces dernières années.¹⁴⁸ La communauté internationale doit apporter un soutien équilibré en vue de renforcer les gouvernements locaux et nationaux ainsi que les organisations de la société civile. Et elle doit se concentrer sur les questions -- Etat de droit, éducation primaire, agriculture durable et santé -- que les Haïtiens ont identifiées comme prioritaires dans leur propre cadre de travail intérimaire. Les donateurs bilatéraux tels que les Etats-Unis peuvent être des plus

utiles lorsqu'ils travaillent en partenariat sur ces priorités. Alors seulement, l'objectif de rétablissement d'institutions locales et nationales efficaces peut réussir et Haïti échapper à son statut d'Etat fragile, pour ne pas dire en faillite.

¹⁴⁷ "Lessons Learned: Peacebuilding in Haiti", op. cit.

¹⁴⁸ Ibid, p.1.

VIII. LA SORTIE DE CRISE

A. REPENSER LA TRANSITION

De nombreux analystes ont exprimé leur préoccupation vis-à-vis de la tradition politique du pays selon laquelle "le vainqueur prend tout". Les forces politiques sont plus enclines à la division qu'à la coopération nécessaire à une démocratie efficace. La société semble être une conglomération atomisée avec des intérêts antagonistes, d'où la persistance de la violence comme voie ultime pour résoudre les conflits. Tout au long de son histoire, le peuple haïtien a constamment été négligé par une classe politique qui a subsisté à travers les conflits.¹⁴⁹

Ce modèle semble resurgir. L'unité affichée par la Plateforme Démocratique s'est désintégrée après le départ d'Aristide. Le manque de familiarité avec le caractère donnant-donnant du processus démocratique et une tendance profondément enracinée à poursuivre principalement des intérêts égoïstes ont refait surface. Il est de plus en plus évident que le gouvernement de transition ne dispose pas d'une base politique suffisante et devient de plus en plus faible et fragile. L'accord de transition d'avril 2004 ne convient pas pour soutenir une transition politique.

Le gouvernement de transition, et le premier ministre en particulier, sont bien conscients des circonstances exceptionnelles qui ont conduit à l'établissement du gouvernement. En l'absence d'un corps législatif, un rôle qui ne peut être rempli par le Conseil des Sages, le gouvernement de transition doit s'engager dans un échange plus direct et régulier avec la société civile et les autres milieux au-delà du G-184. Par ailleurs, faire du Conseil des Sages une sorte de Conseil d'Etat avec des représentations départementales, comme initialement proposé en mars, offrirait une légitimité supérieure aux décisions du gouvernement prises en l'absence d'une législature.

C'est l'ensemble du processus de transition qui est en jeu et des mises au point urgentes sont nécessaires, notamment un accord politique plus large et l'acceptation des priorités nationales par tous les acteurs majeurs, au-delà de l'unique objectif de la tenue d'élections libres et démocratiques. Plusieurs initiatives pourraient être envisagées. Récemment, la Conférence épiscopale a "ressuscité" l'idée d'une

conférence nationale (Etats généraux de la Nation) qui permettrait aux représentants de tous les milieux politiques ainsi qu'aux groupes de la société civile, y compris les mouvements de femmes, de discuter et de s'entendre sur un processus de dialogue des mesures à prendre afin de bâtir un consensus autour d'un agenda national inclusif, au moins pendant la transition. Dans l'idéal, il serait entrepris à partir de consultations locales et départementales. La MINUSTAH pourrait faciliter le processus et le document CCI, issu de la réunion des bailleurs de Washington, servir de point de départ à la discussion.

B. REPENSER LA RECONCILIATION

Un certain niveau de réconciliation entre les principaux acteurs politiques est essentiel pour avancer dans la transition. Tout le monde comprend qu'en excluant la Fanmi Lavalas, il y a peu de chance que la discussion débouche sur un consensus pour aller de l'avant. Presque rien n'a été entrepris pour encourager la Fanmi Lavalas à la négociation, dès lors il a été relativement facile pour ses détracteurs d'argumenter de façon convaincante contre le fait que la présidence Aristide soit révolue. Les deux camps devraient être prêts à accepter la nature provisoire du gouvernement de transition et le besoin crucial qu'il procède à la reconstruction nationale. Cela exige un certain consensus de base sur l'orientation, la priorité et l'étendue de la transition.

Le premier ministre apparaît trop souvent conflictuel à propos de Fanmi Lavalas lorsqu'il s'adresse à la population. Ceci a à la fois pour effet de saper la réconciliation et d'entretenir l'image de martyr d'Aristide. Certains milieux politiques essaient peut-être d'inciter la Fanmi Lavalas à la violence, espérant ainsi qu'elle s'exclure elle-même du processus électoral et donner un prétexte à plus d'arrestations de ses leaders et militants. La violence qui a perturbé le processus électoral pourrait certes aussi servir les intérêts de certains membres du gouvernement et de leurs alliés.

Comme cela a déjà été mentionné, il est souvent proposé au sein de la communauté internationale que soit accordé plus d'espace politique aux éléments modérés de Fanmi Lavalas et qu'ils soient encouragés à se dissocier des partisans plus violents d'Aristide ainsi qu'à participer au processus politique. Dans une certaine mesure, cela sous-estime le poids d'Aristide dans le mouvement. La plupart des dirigeants ne bénéficient que d'une faible popularité sans Aristide. Si suivant une ligne qui n'a pas son approbation, ils les désavouent, ils savent à la fois qu'ils affronteront

¹⁴⁹ Entretien ICG avec Anthony Barbier, Port-au-Prince, août 2004.

un défi politique et qu'ils s'exposeront éventuellement à un danger physique. Toutefois, les villages, communautés et autres ONG qui appartiennent à cette majorité devraient prendre leur distance vis-à-vis des militants violents pro-Aristide et prendre part au processus électoral, en reconnaissant que son retour est peu probable et qu'il n'est sans doute pas dans leurs propres intérêts politiques.

Cela requiert au minimum un environnement stable et sécurisé. Comme l'a confié à ICG un membre Fanmi Lavalas, "nous n'avons pas peur d'affronter le processus électoral, nous avons peur des anciens militaires".¹⁵⁰ D'une certaine façon, la situation actuelle est le miroir de la période 2000-2003 où l'ex-opposition politique se plaignait du fait que la participation politique n'était pas possible à cause de l'apparente tolérance officielle de la violence des *chimères*.

Le processus de réconciliation doit également aller au-delà du Fanmi Lavalas et de l'ex-opposition pour inclure d'autres groupes sociaux, économiques et régionaux. Les divisions d'Haïti ne sont pas seulement politiques; elles sont également culturelles, sociales et économiques. Le défi majeur est de parvenir à réconcilier deux nations qui se sont tournées le dos deux siècles durant. Le gouvernement doit accorder une place au sein de ses institutions à l'expression de ces intérêts sociaux divers.

Deux facteurs sont plus qu'essentiels dans ce processus: la participation de la société civile ainsi que la dévolution de pouvoirs accrus au niveau municipal et départemental. Le gouvernement de transition et la communauté internationale doivent soutenir la décentralisation et la participation de la société civile. Des tables rondes et discussions thématiques au niveau départemental devraient aider à faciliter le consensus, construire la confiance mutuelle et identifier des initiatives politiques. Les principaux thèmes devraient porter sur le dialogue national, la réconciliation, le document CCI de reconstruction et le processus électoral.

L'objectif d'une initiative de dialogue élargi serait de parvenir à un pacte entre tous les Haïtiens qui poserait les priorités, objectifs et calendrier pour la transition et guiderait la politique du gouvernement de transition tout au long de l'année prochaine. Les élections en 2005 devraient être considérées comme un objectif crucial mais non, comme elles le sont actuellement perçues, comme pratiquement le seul objectif.

IX. CONCLUSION

Deux siècles après son indépendance, Haïti satisfait à tous les critères d'un Etat en faillite. Comme en témoigne la violence, l'indigence et la dégradation environnementale, le besoin d'un profond changement social est aussi indispensable aujourd'hui que lorsqu'il a amené Aristide du pouvoir. Aristide est en partie responsable d'avoir échoué à traiter ces questions ainsi qu'à améliorer la vie des citoyens. Mais il y a beaucoup d'autres Haïtiens qui ne se satisfont que trop bien d'un système discriminatoire excluant la majorité de la population. Une véritable campagne d'intégration à travers un processus démocratique est essentielle afin que Haïti rompe le cycle vicieux.

La communauté internationale doit également repenser son rôle. Elle porte une certaine responsabilité pour n'avoir pas su convaincre les Haïtiens à rapprocher leurs différences idéologiques et poursuivre une bonne gouvernance. Les Nations Unies, l'OEA, la Banque de Développement International, la Banque Mondiale, aux côtés des Etats-Unis, du Canada, de la France, de l'UE, du Brésil et d'autres gouvernements ont tous un rôle important à jouer dans la démocratisation et le développement. La récente offre du Groupe de Rio d'aider à promouvoir le dialogue entre tous les milieux politiques, Lavalas inclus, devrait être mise à profit.¹⁵¹ Dix ans après une tentative internationale de reconstruction ratée, il devrait être possible de tirer les leçons et de ne pas répéter les mêmes erreurs. Le cycle discontinu de six missions de l'ONU en six ans (1995-2001) doit être évité afin qu'Haïti apporte une réponse durable à ses besoins.

Le gouvernement de transition et la MINUSTAH doivent agir rapidement sur la situation sécuritaire ou aucun progrès ne sera possible. En même temps et à mesure qu'ils agissent de manière plus agressive en faveur du désarmement, ils devraient chercher la réconciliation nationale et établir une feuille de route pour la transition. Mais la reconstruction requiert également un accord sur ses priorités centrales, surtout à la suite des récentes catastrophes naturelles. La mise au point sur ces questions à travers des dialogues organisés sur

¹⁵⁰ Entretien ICG, Port-au-Prince, septembre 2004.

¹⁵¹ "A Recipe for Haiti", *Latin American Weekly Report*, 9 novembre 2004, p. 2. Le Groupe de Rio est un mécanisme permanent de conseil et de coordination politiques créé en 1986 et comprenant aujourd'hui 18 membres d'Amérique du Sud et d'Amérique Centrale et des Caraïbes.

l'ensemble du territoire peut aider à légitimer ou modifier les priorités établies par le CCI. Une conférence internationale sur la réconciliation nationale fondée sur les résultats de ces dialogues pourrait ensuite sceller un consensus national. Ce sont les deux questions clés susceptibles de stabiliser la situation, de rétablir la confiance et de

renforcer la prise de conscience que seul un système démocratique peut garantir les Droits de l'Homme à tous les Haïtiens et, à long terme, bâtir enfin une nation commune.

Port-au-Prince/Bruxelles, 18 novembre 2004

ANNEXE A

CARTE D'HAÏTI



ANNEXE B

GLOSSAIRE

CCI	<i>Cadre de Coopération Intérimaire</i>
Chimères	terme péjoratif désignant la nouvelle version des groupements paramilitaires violents qui servaient le gouvernement d'Aristide
Convergence Démocratique	coalition de partis de l'opposition créée en 2001
Conseil des Sages	organisme consultatif pour le gouvernement de transition
FAd'H	<i>Forces Armées d'Haïti</i> . Ancienne armée haïtienne dissoute en 1995
Fanmi Lavalas	le parti politique d'Aristide, créé en 1996; <i>lavalas</i> , qui signifie inondation, symbolise le mouvement en masse des indigents
FRAPH	<i>Front Révolutionnaire pour l'Avancement et le Progrès d'Haïti</i> . Groupe paramilitaire créé en 1993
G-184	Groupe des 184. Coalition d'organisations civiques et populaires
PNH	Police Nationale d'Haïti
FMI	Force Multinationale Intérimaire
MINUSTAH	mission des Nations Unies de maintien de la paix en Haïti
OPL	<i>Organisation du Peuple en Lutte</i> , anciennement <i>Organisation Politique Lavalas</i>
CEP	<i>Conseil Electoral Provisoire</i>
Plateforme Démocratique	alliance entre la Convergence Démocratique et le Groupe 184
Tontons Macoutes	force paramilitaire créé par François "Papa Doc" Duvalier
UNMIH	Mission des Nations Unies en Haïti (1995)

ANNEXE C

A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

L'International Crisis Group (Crisis Group) est une organisation multinationale indépendante et sans but lucratif de plus de 100 employés répartis sur cinq continents. Ceux-ci produisent des analyses faites sur le terrain et un plaidoyer de haut niveau dans le but de prévenir et de résoudre des conflits.

L'approche de Crisis Group est fondée sur des recherches effectuées sur le terrain par des équipes d'analystes postés dans divers pays à risque ou à proximité. A partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige régulièrement des rapports analytiques rigoureux contenant chacun une série de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également "*CrisisWatch*", un bulletin mensuel de 12 pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflits les plus importantes, ou de conflits potentiels, partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et versions imprimées à de nombreux responsables au sein des ministères des Affaires Etrangères et organisations internationales, et rendus simultanément accessibles au public via le site internet de l'organisation: www.icg.org. Crisis Group travaille étroitement avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'Administration de Crisis Group - qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias - s'engage directement à promouvoir les rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est co-présidé par Leslie H. Gelb, ancien Président du Conseil aux Relations extérieures, et par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures. Gareth Evans, ancien Ministre australien des Affaires étrangères, en est le Président Directeur Général depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington DC, New York, Londres et Moscou. De plus, l'organisation dispose actuellement de dix-huit bureaux de terrain (à Amman, Belgrade, Bogotá, Le Caire, Dakar, Douchambé, Islamabad, Jakarta, Kaboul, Nairobi, Och, Port-au-Prince, Pretoria, Pristina, Quito, Sarajevo, Séoul, Skopje et Tbilissi), depuis lesquels les analystes de Crisis Group couvrent plus de cinquante pays et territoires touchés par des crises et répartis sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de l'Angola, Burundi, Côte d'Ivoire,

Érythrée, Éthiopie, Guinée, Libéria, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan et Zimbabwe; en Asie, de l'Afghanistan, Birmanie/Myanmar, Cachemire, Corée du Nord, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizistan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Tadjikistan et Turkménistan; en Europe, de l'Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro et Serbie; au Proche et Moyen-Orient, toute la région s'étendant de l'Afrique du Nord à l'Iran; et enfin, en Amérique Latine, de la Colombie, la région andine et Haïti.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont: l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence des États-Unis pour le développement international, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, l'Agence japonaise de coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département des affaires étrangères irlandais, le Département des affaires étrangères de la République fédérale Suisse, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le ministère allemand des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République Fédérale d'Autriche, le ministère belge des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République de Chine (Taiwan), le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth, le ministère suédois des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République turque, le ministère royal des Affaires étrangères du Danemark et le ministère royal norvégien des Affaires étrangères.

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: The Atlantic Philanthropies, Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, William and Flora Hewlett Foundation, Henry Luce Foundation, Inc., John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, John Merck Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Fundação Oriente, David and Lucile Packard Foundation, Ploughshares Fund, Sigrid Rausing Trust, Sasakawa Peace Foundation, Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund, United States Institute of Peace.

Novembre 2004

ANNEXE D

RAPPORTS ET BRIEFINGS D'ICG SUR L'AMÉRIQUE LATINE DEPUIS 2001

Colombia's Elusive Quest for Peace, Rapport Amérique Latine N°1, 26 mars 2002 (aussi disponible en espagnol)

The 10 March 2002 Parliamentary Elections in Colombia, Briefing Amérique Latine, 17 avril 2002

The Stakes in the Presidential Election in Colombia, Latin America Briefing, 22 mai 2002

Colombia: The Prospects for Peace with the ELN, Rapport Amérique Latine N°2, 4 octobre 2002 (aussi disponible en espagnol)

Colombia: Will Uribe's Honeymoon Last?, Briefing Amérique Latine, 19 décembre 2002 (aussi disponible en espagnol)

Colombia and Its Neighbours: The Tentacles of Instability, Rapport Amérique Latine N°3, 8 avril 2003 (aussi disponible en espagnol et en portugais)

Colombia's Humanitarian Crisis, Rapport Amérique Latine N°4, 9 juillet 2003 (aussi disponible en espagnol)

Colombia: Negotiating with the Paramilitaries, Rapport Amérique Latine N°5, 16 septembre 2003 (aussi disponible en espagnol)

Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy, Rapport Amérique Latine N°6, 13 novembre 2003 (aussi disponible en espagnol)

Hostages for Prisoners: A Way to Peace in Colombia?, Briefing Amérique Latine, 8 mars 2004 (aussi disponible en espagnol)

Venezuela: Headed Toward Civil War?, Briefing Amérique Latine, 10 mai 2004 (aussi disponible en espagnol)

Increasing Europe's Stake in the Andes, Briefing Amérique Latine, 15 juin 2004 (aussi disponible en espagnol)

Bolivia's Divisions: Too Deep to Heal? Rapport Amérique Latine N°7, 6 juillet 2004 (aussi disponible en espagnol)

Demobilising the Paramilitaries in Colombia: An Achievable Goal?, Rapport Amérique Latine N°8, 5 août 2004 (aussi disponible en espagnol)

Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy, Rapport Amérique Latine N°9, 23 septembre 2004 (aussi disponible en espagnol)

AUTRES RAPPORTS ET BRIEFINGS

Pour les rapports et briefings d'ICG sur:

- l'Afrique,
- l'Asie,
- l'Europe,
- le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord,
- les Thématiques,
- *CrisisWatch*,

veuillez consulter notre site Internet: www.icg.org