

La transition en Haïti: Sur le fil du rasoir

I. RESUME

Près d'un an après le départ soudain de l'ancien Président Aristide, la situation politique, sécuritaire et socio-économique demeure en crise¹. Le gouvernement de transition est faible et lutte pour maintenir sa crédibilité, et aucun signe clair de réconciliation politique ou de reconstruction économique n'apparaît à l'horizon. La violence (politique et criminelle) est toujours extrêmement élevée. La crise politique, les violations des Droits de l'Homme (parfois commises par des éléments douteux de la Police Nationale d'Haïti, PNH) et les détentions illégales de certains partisans d'Aristide entravent l'initiative de dialogue national endossée conjointement par le gouvernement de transition et la communauté internationale. Il est peu probable que les élections fixées fin 2005 engendrent le gouvernement légitime dont le pays a besoin sans des progrès significatifs sur les trois principaux fronts suivants:

- *Sécurité*: la Mission des Nations Unies de Stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et le gouvernement transitoire doivent enrayer l'insécurité permanente dans laquelle vivent les citoyens, que ce soit dans les provinces où les ex-militaires opèrent toujours armés et dans les bidonvilles où des gangs armés identifiés principalement mais pas exclusivement au parti d'Aristide, Fanmi Lavalas², s'affrontent pour l'argent, le pouvoir et le contrôle du terrain.
- *Réconciliation*: un dialogue national pluraliste fixant des objectifs communs pour le prochain gouvernement, indépendamment de qui remportera les élections, est nécessaire afin d'extraire Haïti du jeu politique stérile qui semble resurgir.
- *Reprise économique et soulagement social*: alors que le gouvernement de transition a stabilisé la situation macroéconomique, l'écrasante majorité des citoyens vit dans la pauvreté, sans travail, avec des

besoins alimentaires, sanitaires et une soif de justice, tandis que la frustration gagne du terrain.

La situation sécuritaire demeure précaire car les groupes armés sont loin d'être démantelés, quoique la MINUSTAH ait commencé à adopter une approche plus musclée en affrontant certains gangs dans l'un des plus gros bidonvilles de la capitale, délogeant les ex-militaires qui avaient occupé la résidence abandonnée d'Aristide, ainsi qu'en réagissant rapidement à la riposte des anciens soldats consistant à occuper plusieurs postes de police à travers le pays. Certes la mise en place d'un système national de justice et d'application de la loi efficace et impartiale constitue une priorité absolue; cependant à court et moyen terme seule la MINUSTAH semble en mesure de garantir la sécurité.

Le premier trimestre 2005 est décisif pour la transition. Afin d'éviter de nouveaux troubles, le gouvernement du Premier ministre Latortue doit de toute urgence, avec le soutien international, oeuvrer à l'établissement de l'Etat de droit et à l'amélioration des conditions socio-économiques. Les salaires et le financement du réseau électrique ont absorbé la majeure partie du budget de soutien attribué par les bailleurs, et le gouvernement demande légitimement une accélération du débloqué des fonds promis.

Un processus inclusif de dialogue national, destiné à parvenir à un pacte entre tous les Haïtiens et susceptible d'établir les priorités nationales qu'adopterait ensuite un gouvernement élu, devrait être lancé. Il s'agit d'inclure non seulement ceux qui ont contraint le précédent gouvernement à quitter le pouvoir mais aussi ceux qui, à un moment donné, l'ont soutenu. Par ses actions, le Président Aristide a renoncé à son aspiration d'être le porte-parole des déshérités d'Haïti; toutefois ces derniers ont toujours besoin d'une voix, et certains croient encore en lui. Ce qu'il reste de son mouvement Lavalas doit prendre part à un dialogue où les participants s'engagent à rejeter la violence.

La mise en place de mécanismes appropriés est nécessaire afin de parvenir à un processus politique inclusif et préservé du risque d'enquêtes partisans menées à l'encontre des responsables Lavalas. En l'absence de garde-fous, les élections seront probablement affectées par la violence et conduites dans un climat délétère qui risque de remettre en question leur légitimité. Haïti a déjà

¹ A propos de la chute d'Aristide et des premiers mois du gouvernement de transition, voir Rapport Crisis Group Amérique Latine/Caraïbes N°10, *Une nouvelle chance pour Haïti?* 18 novembre 2004.

² Par la suite, nous utiliserons Lavalas.

connu des élections qui étaient ni libres ni équitables. Il en a résulté des années d'agitation. Toutes les parties concernées doivent pouvoir faire campagne sans crainte et les citoyens voter sans être intimidés. Avec l'aide internationale, il faudra compter tous les bulletins de vote afin de rendre compte des résultats avec exactitude. Seulement alors, les élections de 2005 placeront Haïti sur de nouveaux rails prometteurs.

II. LE GOUVERNEMENT DE TRANSITION SOUS ATTAQUE

A. LE BESOIN D'UN CHANGEMENT DE DIRECTION

Le gouvernement de transition s'est de plus en plus affaibli au cours des derniers mois à mesure que les critiques émanant de nombreux secteurs, y compris de ses anciens partisans, se faisaient plus virulentes. De nombreuses plaintes proviennent du secteur privé (notamment de la Chambre de Commerce et du Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie, CLED)³ et du Groupe des 184⁴. Certains des dirigeants de ce dernier ont indiqué leur intention d'organiser des manifestations appelant à la démission du gouvernement. Au lieu de reconnaître le besoin d'entretenir des contacts plus réguliers avec les secteurs clés de la société civile, le rejet catégorique du Premier ministre de toute critique n'a fait qu'exacerber les tensions politiques⁵. Certains hommes d'affaires auraient fait pression pour forcer le gouvernement à opérer des changements en son sein, allant jusqu'à réclamer le remplacement du Premier ministre⁶.

Tant et si bien que le gouvernement transitoire est apparu fragile et isolé, soutenu principalement par la communauté internationale. Ce qui est rarement positif quel que soit le pays, mais particulièrement négatif en Haïti où le sentiment nationaliste né des multiples interventions étrangères est commun à tout le spectre politique.

Finissant par admettre le mécontentement de nombreux pans de la société, à commencer par celui des milieux d'affaires, le Premier ministre a annoncé un important remaniement ministériel le 31 janvier 2005, avec la désignation de nouveaux ministres aux Affaires étrangères, à l'Intérieur ainsi qu'au Commerce et à l'Industrie⁷. Quoique les revendications aient été encore plus loin, allant jusqu'à exiger le départ de tout le gouvernement, le Premier ministre devrait probablement pouvoir conserver son poste pour le moment, ne serait-ce que par le fait que tout successeur éventuel se heurterait aux mêmes difficultés immenses et disposerait des mêmes ressources limitées. Remplacer le Premier ministre engendrerait inévitablement une nouvelle paralysie de l'administration publique en raison des changements d'organigrammes qui en découleraient. Ne serait-ce que pour cette raison, la communauté internationale semble appuyer le Premier ministre Latortue, mais elle reste très préoccupée par sa capacité à traiter les symptômes de corruption dont souffre son administration, ainsi que les constats croissants de violations des droits de l'Homme et la tendance qu'ont certains à abuser de leur position pour régler des comptes avec leurs ennemis, en particulier Lavalas⁸.

Tant les acteurs nationaux qu'internationaux devraient s'attacher à définir et réaliser des objectifs clairs et réalistes avant la fin de la période de transition. Un éventuel changement de gouvernement ne devrait pas distraire l'attention des principales préoccupations que sont la sécurité, le dialogue et le développement économique. Il est essentiel de repenser la transition afin de traiter ces questions pour que cette période s'achève sur des élections réussies à la fin de l'année. A moins que le gouvernement de transition ne reformule ses priorités et son plan d'action, le manque de confiance avéré du public à l'égard de certains ministres s'étendra à l'équipe toute entière et favorisera les appels croissants en faveur d'un grand ménage au sein du gouvernement.

³ Centre pour la Libre Entreprise et la Démocratie (CLED), "Réflexion du CLED sur la transition", Port-au-Prince, 7 décembre 2004.

⁴ Une coalition d'organisations civiles et populaires qui ont joué un rôle clé au sein du mouvement anti-Aristide en 2003-2004.

⁵ "Les hommes d'affaires devraient s'occuper de leurs propres affaires", *Le Nouvelliste*, 12 décembre 2004.

⁶ Entretien Crisis Group, Port-au-Prince, décembre 2004. La question d'un éventuel changement de gouvernement est soulevée dans le cadre du *Consensus de Transition Politique* signé en avril 2004 par le gouvernement, les représentants de la société civile et plusieurs partis politiques. D'après ses dispositions, si le Premier ministre démissionne, le *Conseil de Sages* nomme deux candidats, et le président intérimaire effectue le choix final.

⁷ Comme initialement prévu, le ministre de l'Intérieur Hérard Abraham devait passer aux Affaires étrangères, Michel Bernardin, que l'on disait proche du Président intérimaire, devait remplacer Abraham, et l'ancien directeur de l'Association des Industries d'Haïti, organe privé important, devait remplacer la ministre du Commerce et de l'Industrie, Danielle Saint Lot. Toutefois, une lutte d'influence entre le Premier ministre et le Président intérimaire a fait dérailler ce plan sur fond d'accusations de violations des droits de l'Homme et de double nationalité. Finalement, Georges Moïse est devenu ministre de l'Intérieur et Fritz Kenel ministre du Commerce et de l'Industrie.

⁸ C'est l'une des principales raisons qui se cacheraient derrière la pression internationale pour remplacer l'actuel ministre de la Justice, cette pression se serait intensifiée fin janvier 2005. Entretien Crisis Group, Port-au-Prince, janvier 2005.

Une façon de prouver sa volonté d'agir résolument serait de renforcer le rôle du Conseil des Sages⁹, de l'élargir pour le rendre plus représentatif et de lui confier un rôle opérationnel accru dans des secteurs clés tels que la justice, et même un rôle leader dans l'initiative de dialogue¹⁰.

B. SITUATION CRITIQUE POUR LES DROITS DE L'HOMME

Le gouvernement de transition a été lui-même impliqué dans des affaires de violations des droits de l'Homme, notamment d'arrestations arbitraires; et des éléments douteux de la PNH auraient pratiqué des exécutions sommaires et commis quelques viols. La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIADH) a fait part de ses préoccupations sur la situation des Droits de l'Homme et devrait de toute urgence enquêter sur les récents abus¹¹. Amnesty International et d'autres organisations des droits de l'Homme ont publié des rapports accablants¹². Tout ceci a rendu plus difficile pour les Etats membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) la normalisation des relations avec le gouvernement transitoire¹³.

Particulièrement graves sont les accusations d'exécutions sommaires perpétrées dans des banlieues très peuplées (dont le meurtre d'enfants des rues¹⁴) et l'assassinat d'au

moins dix détenus dans la prison centrale de Port-au-Prince le 1^{er} décembre 2004. La Police a déclaré que ces derniers ont été abattus après avoir attaqué les gardiens de la prison et d'autres détenus alors qu'ils tentaient de s'évader¹⁵. Bien que les organisations haïtiennes et internationales de défense des droits de l'Homme aient attribué toutes ces exécutions à des officiers de la PNH, le gouvernement n'a pas réussi à mener les enquêtes qui s'imposaient¹⁶. Le gouvernement et la communauté internationale, qui opèrent sous un mandat du Conseil de Sécurité sous Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ne peuvent pas laisser de tels crimes être commis en toute impunité.

La libération d'un prêtre catholique¹⁷, et celles de deux anciens parlementaires et d'un leader populaire¹⁸ sont des développements encourageants, provoqués apparemment par la pression internationale, notamment la visite du président de la Commission de l'Union Africaine, Alpha Oumar Konare. Cependant, le fait que plusieurs dirigeants Lavalas dont certaines personnalités de haut rang tels que l'ancien Premier ministre Yvon Neptune et l'ancien ministre de l'Intérieur Jocelerme Privert soient détenus en préventive en violation flagrante des garanties offertes par la Loi haïtienne et les conventions internationales de droits de l'Homme, ne fait que ternir davantage l'image du gouvernement de transition. Ce dernier n'a rien à gagner à maintenir en détention des dirigeants Lavalas en l'absence de preuves pouvant étayer ses accusations. Le sentiment de persécution renforce les tenants de la ligne dure du parti, notamment Aristide, et affaiblit les modérés qui pourraient être enclins à prendre part au processus de transition.

L'annonce de la mise en place d'un comité de dix-neuf membres dirigé par Aristide mais composé essentiellement de membres moins médiatiques du parti (notamment des

⁹ Le Conseil des Sages a été mis en place peu de temps après le départ de l'ancien Président Aristide; il comprend des représentants des secteurs clés de la société haïtienne, y compris des membres de l'ancienne opposition politique et de Lavalas. Sa tâche principale a été de choisir un premier ministre à la tête du gouvernement de transition. En l'absence d'un parlement effectif, il lui a été demandé de servir d'organe consultatif pour le gouvernement transitoire. Cependant, les membres du Conseil se sont plaints à maintes reprises de n'être pas consultés.

¹⁰ Claude Moïse, "Un nouveau rôle pour le Conseil des Sages", *Le Matin*, décembre 2004.

¹¹ "La CIADH fait part de sa préoccupation à l'égard de la situation en Haïti lors de sa 121^{ème} période régulière des Sessions", 28 octobre 2004, www.oashaiti.org.

¹² Un récent rapport du Centre pour les Droits de l'Homme de l'Université de Miami a conclu que les "institutions sécuritaires et judiciaires de Haïti alimentent le cycle de la violence". Ses conclusions sont très révélatrices du vide juridique et de la peur existant à l'intérieur des quartiers pauvres où règne l'anarchie à Port-au-Prince, www.law.miami.edu/news/368.html.

¹³ Entretien Crisis Group, Port-au-Prince, décembre 2004. La CARICOM n'a pas reconnu le gouvernement de transition. Voir à ce sujet le rapport Crisis Group, *Une nouvelle chance pour Haïti?*, op. cit. pp 12-13.

¹⁴ Les organisations haïtiennes des droits de l'Homme estiment que près de 50 enfants pourraient avoir perdu la vie dans les quartiers déshérités lors d'affrontements entre les gangs. Le nombre d'enfants actifs au sein des groupes armés

augmente, un problème qui devrait être une priorité pour le gouvernement transitoire et les organisations internationales.

¹⁵ "Rights groups say Haiti prison riot a massacre", Reuters, 9 décembre 2004. Voir également le rapport de la National Coalition for Haitian Rights (NCHR) sur les meurtres dans les prisons, décembre 2004, www.nchr.org.

¹⁶ Il n'y a eu aucune enquête adéquate de mener sur de(s) sérieux précédents, telle que l'exécution d'une douzaine de jeunes gens en octobre 2004.

¹⁷ Père Gérard Jean-Juste a été libéré le 28 novembre 2004 après quasiment sept semaines de détention illégale. Il avait été arrêté le 13 octobre 2004 pour "incitation aux troubles à l'ordre public".

¹⁸ Le président du Sénat Yvon Feuillé, l'ancien président de la Chambre des Députés, Rudy Hériveraux et l'activiste Lesly Gustave, tous membres du parti Lavalas, ont été arrêtés le 3 octobre 2004 et accusés d'incitation à la violence. Répondant favorablement à une requête de leur avocat, le juge les a remis en liberté provisoire le 23 décembre.

représentants des dites "organisations populaires"¹⁹, semble être encore une nouvelle tentative de l'ancien président en vue de diviser pour mieux régner. Des membres Lavalas résidant aux Etats-Unis ont désavoué certains dirigeants du parti, en particulier ceux, restés en Haïti, qui se sont courageusement élevés contre la violence²⁰. La détermination d'Aristide à contrôler le parti et à en exclure ceux qui ont tenté d'agir indépendamment pourrait inciter ces derniers à créer un nouveau mouvement politique. Ceci pourrait finalement constituer un développement positif. Plusieurs dirigeants Lavalas, très proches d'Aristide, ont fait part de leur intention de concourir aux élections que ce soit avec ou sans son aval²¹.

Si le gouvernement veut véritablement un dialogue national, le respect total des droits de l'Homme est une priorité absolue. Un contrôle (national et international) indépendant et beaucoup plus étendu est nécessaire. La MINUSTAH devrait en prendre la tête. Mais huit mois après son déploiement, elle n'a toujours pas reçu le personnel suffisant pour créer une section droits de l'Homme ou Justice à Port-au-Prince, sans parler des autres départements où les abus n'ont pas fait l'objet d'enquêtes. Cet échec du système de recrutement onusien a considérablement handicapé le travail de terrain de la MINUSTAH.

III. UN TOURNANT DANS LA SITUATION SECURITAIRE?

A. L'OPERATION DE LA MINUSTAH A CITE SOLEIL

Jusqu'à début décembre 2004, la situation sécuritaire dans son ensemble continuait à être une source de frustration pour les Haïtiens à tous les niveaux, avec un degré de violence aléatoire dans de nombreux secteurs de la capitale. Les agitations, engendrées par ce que les groupes proches de l'ancienne opposition (à Lavalas) et par la suite du gouvernement transitoire ont appelé l'"Opération Bagdad", ont quasiment paralysé le secteur public et privé, avec un impact désastreux sur les activités commerciales (surtout sur le secteur informel et les vendeurs ambulants), sur l'accès aux cliniques et aux écoles, ainsi que sur les efforts de reconstruction amorcés à la suite des inondations provoquées par les deux tempêtes torrentielles fin 2004.

La fusillade qui a éclaté le 1er décembre 2004 à l'extérieur du palais présidentiel, alors que le Secrétaire d'Etat américain Colin Powell y rencontrait le Président intérimaire, le Premier ministre et d'autres, est une claire illustration du caractère instable de la situation. Les soldats onusiens ont riposté en ouvrant le feu. Aucune perte n'aurait été déplorée mais l'incident a laissé supposer que la MINUSTAH était incapable de contrôler la situation sécuritaire -- un sentiment qui, plus qu'une véritable attaque dirigée contre le visiteur, aurait pu être la véritable intention²².

La MINUSTAH et, dans une certaine mesure, la PNH ont été surtout saluées pour la première opération de grande envergure menée avec succès contre des groupes armés illégaux à Cité Soleil mi-décembre. Cette initiative est venue en réponse aux critiques croissantes d'inaction dont faisait l'objet la MINUSTAH²³. Le 14 décembre 2004, quelques 800 soldats et policiers onusiens, avec à leur côté une participation symbolique de la PNH, ont pris le contrôle de ce bidonville tourmenté par la violence et théâtre d'affrontements meurtriers entre gangs pro et anti-Aristide. L'opération est sans aucun doute la plus importante menée à ce jour par la mission de l'ONU, qui a désormais presque atteint sa capacité totale en terme d'effectifs²⁴. Le fait qu'aucune perte n'aurait été enregistrée²⁵ a contribué d'autant à rehausser le profil de la MINUSTAH.

Toute aussi importante qu'elle ait été, l'opération devrait être considérée comme un premier pas vers le rétablissement de l'ordre public dans la capitale. La présence de la MINUSTAH à Cité Soleil se limite aux principales artères ainsi qu'à deux postes de police; aucun chef de gangs important n'a été arrêté, et presque aucune arme n'a été confisquée²⁶. La carence de renseignements ralentit l'opération. La MINUSTAH doit bénéficier d'un meilleur système de renseignement et utiliser davantage

¹⁹ Cellule Nationale de Réflexion des Organisations Populaires Base Fanmi Lavalas, "Note de Presse", 16 décembre 2004.

²⁰ Comme l'ancien sénateur Gérald Gilles, voir Brian Laghi, "Martin urges peace in Haiti", *The Globe and Mail*, 15 novembre 2004.

²¹ Entretien Crisis Group, Port-au-Prince, 19 janvier 2005.

²² Michael Kamber, "Powell Visits Haiti, a Nation Kept on Edge by Persistent Violence", *The New York Times*, 2 décembre 2004

²³ Joe Mozingo, "Anarchy reigns in streets of Haiti", *The Miami Herald*, 29 novembre 2004.

²⁴ La présence militaire onusienne en Haïti compte aujourd'hui environ 6.000 soldats et près de 1.400 policiers (CIVPOL), soit presque 90% de sa force totale autorisée.

²⁵ Selon la Mission des Nations Unies; voir "Ongoing joint operation by MINUSTAH and the HNP in Cité Soleil and Large Joint security operation [by] MINUSTAH and the HNP in Cité Soleil 14 December 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/press2004.html>.

²⁶ Certains observateurs ont manifesté leur inquiétude sur le fait que l'intervention de la MINUSTAH pourrait avoir éventuellement profité au gang anti-Aristide Labanyè au détriment de son adversaire pro-Aristide le gang Drèd Wilmè.

des officiers triés de la PNH qui connaissent les quartiers et qui seraient plus à même d'identifier les chefs de gangs²⁷.

Comme évoqué par la suite, il serait également important de démarrer de vastes programmes nécessitant une forte main-d'œuvre pour obtenir des améliorations visibles et immédiates²⁸. L'engagement des soldats de l'ONU dans ces opérations de "nettoyage" conduites dans les quartiers de Bel-Air a été salué (le personnel médical onusien y a également traité des centaines d'habitants). Avant la période de congé de décembre 2004, le gouvernement transitoire a commencé à distribuer des denrées alimentaires de base ainsi qu'à allouer des fonds pour des projets sociaux menés dans certains quartiers pauvres de la capitale. Ceci a sans doute contribué à désamorcer le mécontentement, même s'il en aurait résulté des affaires de corruption à l'origine de changements au sein du cabinet du Premier ministre et du conseil municipal de Port-au-Prince²⁹.

B. TABARRE: LA CONFRONTATION AVEC LES ANCIENS MILITAIRES

Le 15 décembre 2004, une cinquantaine d'ex-militaires ont occupé la résidence privée abandonnée de l'ancien Président Aristide dans la banlieue de Port-au-Prince (Tabarre) et ont déclaré leur intention d'y installer leur nouveau quartier général. Le gouvernement de transition déclara le groupe illégal et lui ordonna d'évacuer les lieux que la MINUSTAH et des officiers de la PNH encerclèrent. Après deux jours de négociations infructueuses conduites par des représentants du gouvernement, de la société civile et des dirigeants politiques, les soldats de l'ONU procédèrent à leur expulsion³⁰. Les occupants, dont seize n'avaient jamais fréquenté les rangs de l'ex-armée (la FAd'H), quittèrent les lieux affamés et épuisés un jour après que leur chef, Ravix Rémissainthe, les eut abandonnés. Aucune victime n'aurait été déplorée. Cette action réussie a

montré que la MINUSTAH pouvait être plus efficace dans sa façon d'appréhender les groupes armés illégaux, tout en renforçant la conviction des responsables brésiliens que la force devait être utilisée uniquement en tant que dernier recours³¹.

Ravix avait peut-être pensé que la MINUSTAH, déjà bien occupée à Cité Soleil, ne serait pas en mesure de riposter³², mais il s'est mépris: le timing et le symbolisme de l'occupation de la résidence d'Aristide ont été la goutte qui a fait déborder le vase³³. La MINUSTAH doit être créditée pour sa prise en main de la situation, en particulier pour avoir évité de recourir inutilement à la force en dépit des appels répétés, entre autres, du gouvernement de transition et des principales ambassades en faveur d'une action plus énergique contre les anciens soldats de l'ex-armée. L'intervention a constitué une occasion inopinée de prouver que la MINUSTAH avait une approche impartiale quels que soient les groupes armés³⁴.

Ce fut une cuisante défaite pour Ravix et son image en fut sévèrement discréditée. Il a désespérément affirmé que l'humiliation des anciens militaires devrait être interprétée comme une déclaration de guerre et a appelé le mouvement à rejoindre le maquis et à mener la guérilla³⁵. Toutefois, ni la PNH ni la MINUSTAH ne l'ont écroulé³⁶. Il y eut par la suite quelques incidents, notamment des attaques contre des postes de police dans plusieurs provinces où les anciens soldats et leurs partisans étaient furieux de la façon dont la confrontation avait tourné³⁷. Les soldats de la MINUSTAH et les officiers de

²⁷ Les chefs de gang se fondent avec la population pour recevoir la nourriture distribuée par les soldats de la MINUSTAH, qui manifestement ne les reconnaissent pas. Entretien Crisis Group avec des habitants de Cité Soleil, décembre 2004.

²⁸ "Cité Soleil doit être transformée en un immense chantier de construction", entretien Crisis Group avec le Président of de la Chambre de Commerce, décembre 2004.

²⁹ Principalement à propos des distributions de riz, qui impliquent le cabinet du maire de Port-au-Prince, ainsi que des chèques émis à l'ordre de plusieurs municipalités.

³⁰ "Brazilian UN troops force Haitian ex-soldiers out of Aristide's home", Associated Press, 17 décembre 2004. MINUSTAH, "La MINUSTAH a mis fin à l'occupation illégale de l'ancienne résidence de l'ex-Président Aristide", 17 décembre 2004, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/press2004.html>.

³¹ Entretien Crisis Group avec des responsables du gouvernement brésilien, Bruxelles, janvier 2005. Les soldats brésiliens constituent le contingent le plus important au sein de la MINUSTAH, avec 1.200 hommes sur un total de 6.700 militaires, et qui sont surtout déployés dans la zone de Port-au-Prince.

³² L'annonce de manifestations pour le 16 décembre 2004 par les gangs pro-Lavalas pour commémorer la victoire d'Aristide aux élections de 1990 pouvait aussi laisser supposer que ce serait un jour de violence. Les funérailles d'un chef de gang notoire pro-Lavalas était également prévu ce même jour.

³³ Entretien Crisis Group avec des observateurs de la situation politique, Port-au-Prince, décembre 2004.

³⁴ Entretiens Crisis Group avec des diplomates, janvier 2005.

³⁵ Ravix est recherché par la police et se cacherait. Joseph Guyler Delva, "Haiti Rebel Leader Vows to Launch Guerrilla Warfare", Reuters, 18 décembre 2004.

³⁶ Entretien Crisis Group, février 2005.

³⁷ Plusieurs personnes ont manifesté à Hinche en soutien aux ex-militaires, elles s'en seraient prises à la police locale et auraient caillassé des véhicules de la MINUSTAH le 18 décembre 2004. Des membres de l'ex-armée ont occupé temporairement les commissariats de police de Grand-Goâve, Mirebalais, Petit-Goâve et Arcahaïe. La Police a confirmé que deux anciens militaires ont été abattus et deux autres blessés et faits prisonniers à Miragoâne. Le 18

la PNH ont riposté à la plupart de ces attaques et ont été en mesure de reprendre ou de maintenir le contrôle sur les postes de police.

C. DESARMER LES GROUPES ARMÉS

Peu de jours après l'affaire de Tabarre et avant le lancement d'un programme global pour le Désarmement, la Démobilisation et la Réinsertion (DDR), le gouvernement transitoire annonça qu'il offrirait une compensation financière aux anciens soldats de la FAd'H³⁸. Apparemment, il s'agissait de capitaliser sur le succès de Tabarre pour convaincre d'autres éléments de la mouvance de Ravix. Totalisant quelques 28 millions de dollars, le plan inclut des compensations individuelles de l'ordre de 3.000 dollars pour les soldats et d'autres allant jusqu'à 10.000 dollars pour leurs responsables³⁹.

Le programme de DDR esquissé par le Premier ministre a préoccupé la communauté internationale d'une manière générale mais aussi les observateurs indépendants de programmes similaires mis en place dans d'autres pays. Les compensations doivent être attribuées en trois étapes, en commençant par le paiement d'une indemnisation d'approximativement 100.000 gourdes (environ 3.000 dollars) aux soldats. Ce montant sera à son tour décaissé sous forme de trois allocations, la première ayant déjà été versée à la plupart des ex-militaires. Le versement de pensions cumulées constituera le deuxième volet. Le troisième est une formation professionnelle ou commerciale visant à réinsérer ceux qui n'ont pas été retenus au sein de la police, de la patrouille des frontières ou au sein de toute autre fonction touchant à la sécurité en raison de leur âge, de leur santé ou de leur passif.

Les bénéficiaires n'auraient à rendre leurs armes qu'après avoir perçu le paiement de la somme forfaitaire. Ce qui signifie que beaucoup d'ex-militaires seraient toujours en possession de leurs armes et uniformes au moment de la campagne électorale et donc en mesure d'intimider les électeurs. Circulent déjà des rumeurs selon lesquelles des "chefs de section" seraient rétablis dans certaines communautés alors que leur passé violent sous le régime Duvalier a conduit à l'abolition de ce système après la première élection d'Aristide. En outre, dans la mesure où les ex-militaires auraient déjà reçu leur compensation

financière, cela ne devrait guère les inciter à déposer les armes. Dès lors, il semblerait plus judicieux de différer le paiement d'au moins une portion de l'indemnisation jusqu'à ce que les anciens soldats aient à la fois posé les armes et été démobilisés⁴⁰. Le gouvernement de transition ne dispose pas de suffisamment d'argent pour financer les compensations et comptait sur une aide du gouvernement américain. Mais Washington a apparemment suspendu sa contribution, n'approuvant pas le fait que le désarmement n'intervienne pas avant le premier versement⁴¹.

Alors que le gouvernement de transition a toujours fait savoir que la question d'une nouvelle armée doit être traitée par un gouvernement élu et légitime, ses dernières actions semblent violer le Consensus de Transition Politique⁴² en cherchant activement à oeuvrer pour cette option. Peut-être par crainte de représailles, peu sont ceux qui ont critiqué ouvertement la décision d'indemniser les anciens militaires avant de procéder au désarmement. Toutefois, la plupart des ex-militaires ont déjà bénéficié de programmes de réinsertion en 1995-1996⁴³. Dans un pays où la majeure partie de la population vit dans des conditions misérables et où les victimes d'abus des droits de l'Homme sous les régimes précédents n'ont pas été dédommagées, privilégier de nouveau les anciens militaires envoie un mauvais signal. Le gouvernement et la communauté internationale doivent de toute urgence accorder une attention accrue aux autres segments vulnérables de la société, en particulier les quartiers pauvres des villes et des provinces reculées.

La situation est d'autant plus compliquée qu'un nombre important d'armes, estimé à 300 000, sont détenues

⁴⁰ Entretiens Crisis Group, Port-au-Prince, Cabinet du Premier ministre, 20 janvier 2005.

⁴¹ Entretiens Crisis Group, Washington, 4 février 2005. Toutefois, à moins d'une suspension du soutien budgétaire, la fongibilité de la monnaie rendra la tâche difficile pour les Etats-Unis d'empêcher le gouvernement transitoire de poursuivre son plan.

⁴² Cependant, une commission établie en septembre 2004 par le Président intérimaire en vue d'évaluer la possibilité de rétablir l'armée n'est toujours pas opérationnelle. En ce qui concerne le Consensus sur la Transition Politique, voir fn. 5 ci-dessus ainsi que le rapport Crisis Group, *Une nouvelle chance pour Haïti?*, op. cit.

⁴³ En 1995, 5.200 sur quelques 7.000 anciens soldats ont accepté de participer au programme de réinsertion (financé par U.S. Agency for International Development (USAID) et mis en œuvre par l'Organisation pour les Migrations Internationales). Ils ont reçu une première allocation forfaitaire ainsi qu'une formation ou un prêt pour démarrer une petite activité commerciale. Les problèmes ont commencé du fait que les programmes ne duraient pas plus de six mois, et que les alternatives offertes par le secteur privé n'avaient habituellement pas abouti. Toutefois, ils ont été jugés utiles dans la mesure où les anciens militaires n'ont pas repris les armes. USAID, "Haïti Demobilisation Program", 1996.

décembre, des civils armés ont barré une rue à Petit-Goâve, empêchant les soldats de la paix sri-lankais de reprendre le contrôle du poste de police occupé depuis septembre par les anciens soldats et les obligeant à battre en retraite.

³⁸ "Le processus d'indemnisation a bel et bien démarré", *Le Matin*, 29 décembre 2004. Voir également le message du Premier ministre Gérard Latortue, 12 janvier 2004.

³⁹ Toutes les sommes présentées dans ce briefing sont exprimées en dollars américains.

illégalement par des gangs armés. La Justice brésilienne a proposé le 12 janvier 2005 qu'Haïti conduise un programme de rachat des armes, du même type que celui qui aurait connu un certain succès au Brésil. L'idée suscite de l'intérêt, notamment au sein de la MINUSTAH, mais la mettre en oeuvre parallèlement au DDR des ex-militaires pourrait s'avérer difficile pour le gouvernement de transition⁴⁴.

Le 12 janvier 2005, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a appelé le gouvernement provisoire à créer une Commission Nationale pour le DDR, et averti que toute compensation offerte aux anciens soldats devrait s'inscrire dans une solution globale et durable. Il a décidé de mener une mission en Haïti avant le mois de juin⁴⁵.

D. LE DEFI DE L'ETABLISSEMENT DE L'ETAT DE DROIT

Bien que les développements de décembre 2004 aient été importants, la situation sécuritaire est loin d'être stable. Des éléments liés au trafic de drogues pourraient être derrière une bonne partie de l'actuelle vague de violence⁴⁶. La poursuite d'objectifs au moyen de la violence a une longue tradition dans la vie politique et affairiste d'Haïti. Alors qu'un nombre significatif de gangs seraient associés à Lavalas, d'autres groupes armés, surtout dans les zones de Cité Soleil et Delmas, seraient de plus en plus liés avec les milieux d'affaires et d'autres partis politiques⁴⁷.

L'amélioration de la situation sécuritaire exige donc de briser les liens existant entre le monde politique, celui des affaires et les narcotrafiquants qui appuient les gangs. Cela nécessite une volonté politique et une police prête à agir, ainsi qu'une volonté judiciaire pour s'attaquer aux affaires de trafic de drogues -- tous ces éléments ne sont pas encore réunis. Tout d'abord, il est essentiel que la MINUSTAH soit présente plus directement dans les zones à risques telles

que Cité Soleil, Bel-Air et Martissant⁴⁸, qu'elle interpelle les principaux chefs de gangs, et qu'elle intensifie les patrouilles mixtes avec la PNH. Les Etats-Unis, la France et le Canada, qui disposent de leurs propres sources de renseignement, devraient conseiller la MINUSTAH et le gouvernement de transition sur la meilleure manière de traquer les transactions financières entre les gangs et leurs sponsors.

Sérieusement discréditée, corrompue et impliquée soi-disant dans des activités criminelles notamment d'enlèvements, la PNH pose un vrai problème. A un certain moment, il faudra que toutes ses unités soient passées au crible afin de les purger des auteurs de violations de droits de l'Homme et des éléments impliqués dans d'autres activités criminelles. Dans l'immédiat, toutefois, il faut procéder à un filtrage progressif des principales unités, et l'étendre par la suite au reste de la force à mesure que les nouvelles recrues sont formées et déployées.

Il est urgent de mettre en place une coordination plus efficace entre la PNH et la Police civile (CIVPOL) qui dépend de la MINUSTAH et dont le rôle devrait être étendu, dans la mesure où sa direction est compétente et peut représenter la meilleure chance de reconstruction de la PNH. En premier lieu, il faudrait procéder à un déploiement dans les commissariats de police effectif 24h/24 tel que pratiqué lors des précédentes missions onusiennes en Haïti de 1995 à 2000, et une coopération dans la conduite des opérations et des enquêtes, y compris, si nécessaire, sous la supervision directe de la CIVPOL. En même temps, le recrutement rapide et la formation des officiers de la PNH (dans l'idéal, plusieurs milliers) devraient être privilégiés. Actuellement, le gouvernement de transition et la communauté internationale n'y consacrent pas l'attention suffisante. Au rythme actuel de formation, seuls quelques 1.200 nouveaux officiers (400 transitent par l'académie de police tous les quatre mois) seront opérationnels lorsqu'un gouvernement élu entrera en fonction en 2006. Le besoin est d'autant plus urgent que le Directeur Général de la PNH ne considérerait compétent et loyal qu'un tiers de ses 4.000 officiers actuels⁴⁹.

Parallèlement à la restauration de la force de police, davantage de réflexions et de ressources doivent être consacrées au rétablissement du système judiciaire dans

⁴⁴ Entretiens Crisis Group, Port-au-Prince, 18-19 janvier 2005; voir également "Argentina and Brazil Guide pressure on Latortue", *Latin American Weekly Report*, 18 janvier 2005, p. 14.

⁴⁵ MINUSTAH, "Conférence de presse de la MINUSTAH: la réunion du Conseil de Sécurité à New York et les opérations sécuritaires en Haïti" et "le texte intégral de la déclaration présidentielle relatif à la situation en Haïti au terme de la 5.110^{ème} session du Conseil de Sécurité des Nations Unies tenue le 12 janvier 2005", 12 janvier 2005, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/press2004.html>.

⁴⁶ Rapport Crisis Group, Une nouvelle chance pour Haïti, op. cit.

⁴⁷ Entretiens Crisis Group, Port-au-Prince, décembre 2004.

⁴⁸ Une importante opération de la MINUSTAH menée dans le quartier de Cité Soleil le 7 janvier 2005 a conduit à l'arrestation de 96 suspects. Selon la MINUSTAH quatre de ces suspects ont été identifiés comme étant des chefs de gangs. MINUSTAH, "Opération de Sécurisation au quartier de Cité Soleil de Port-au-Prince", 7 janvier 2005, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/press2004.html>.

⁴⁹ Entretiens Crisis Group, Port-au-Prince, 19-20 janvier 2005.

son intégralité afin que les processus d'instruction et de comparution en justice se déroulent dans un intervalle de temps raisonnable. A l'instar d'autres situations de transition, Haïti nécessite une stratégie holistique de long terme pour renforcer l'Etat de droit, allant de paire avec un financement coordonné et des conseils techniques. De la même façon que la CIVPOL aide à responsabiliser une force de police naissante, un apport international pourrait s'avérer utile pour assurer transparence et processus en bonne et due forme à l'échelle du système judiciaire tout entier. Dans le cadre d'affaires très controversées, le recours à une cour internationale ou mixte (internationale/haïtienne) pourrait préserver les poursuites judiciaires des allégations de motivation partisane.

E. POURSUIVRE L'ENGAGEMENT LATINO-AMERICAIN

La force militaire de la MINUSTAH (conduite par le Brésil et formée, dans une large mesure, de contingents latino-américains) ainsi que la présence d'un diplomate chilien respecté, Juan Gabriel Valdés, en tant que Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies (RSSG), sont autant d'indications encourageantes de l'engagement régional dans le maintien de la paix. Haïti a grandement besoin de cette aide de l'Amérique Latine.

Les récentes opérations à Cité Soleil et Tabarre ont beaucoup contribué à rétablir le prestige de la MINUSTAH après les nombreuses critiques suscitées à la suite d'articles de presse sur la réticence supposée du commandant alors en charge à recourir à l'usage de la force face aux groupes armés⁵⁰. Ce qui en revanche n'a pas été révélé fut la réticence du gouvernement de transition à accorder un soutien inconditionnel à des actions plus offensives contre les ex-militaires. Néanmoins, au retour d'une visite officielle en Haïti en décembre 2004, le ministre brésilien des affaires étrangères a déclaré que son pays n'était pas à la tête d'une force répressive et a menacé de retirer le contingent brésilien si la communauté internationale ne tenait pas compte rapidement des changements sociaux et économiques pressants dont Haïti a besoin⁵¹.

⁵⁰ "Nous subissons une pression extrêmement forte de la communauté internationale en faveur d'un recours à l'usage de la force", aurait déclaré le Général Augusto Heleno Ribeiro lors d'une audition du Sénat au Brésil. "Je commande une force de maintien de la paix, pas une force d'occupation ... nous ne sommes pas là pour véhiculer la violence, cela ne se produira pas aussi longtemps que je serai à la tête de la force". Andrew Hay, "Brazil rejects U.S. call for Haiti crackdown", Reuters, 2 décembre 2004.

⁵¹ "Brazil's foreign minister calls for peaceful disarmament in Haiti", Associated Press, 20 décembre 2004.

La fin négociée et sans effusion de sang de l'épisode de Tabarre illustre parfaitement, selon les responsables brésiliens, la meilleure façon d'opérer: montrer les dents lorsque nécessaire tout en gardant toujours une préférence pour le dialogue. Personne ne peut discuter le bien fondé de cette approche lorsqu'elle fonctionne, mais il peut y avoir des circonstances où des mesures plus offensives sont requises pour en découdre avec les nombreux groupes armés encore actifs. Le Brésil doit composer avec des contraintes de politique intérieure. C'est la première fois qu'il dirige une opération complexe de maintien de la paix. L'opinion publique brésilienne n'est pas complètement convaincue, et lorsque les médias s'y intéressent de façon épisodique, c'est essentiellement pour souligner le caractère impossible de la mission. Toutefois, conduire une mission onusienne de maintien de la paix sous le Chapitre VII implique intrinsèquement l'usage de "tous les moyens nécessaires", y compris le recours à la force si nécessaire, conformément au mandat de la MINUSTAH. L'usage proportionnel de la force pour faire face à certaines situations ne devrait pas être assimilé à de la "répression"⁵².

IV. REPRISE SOCIO-ECONOMIQUE ET SECURITE

A. DES PROGRES LIMITÉS

La reprise socio-économique doit accompagner les efforts en faveur du rétablissement de la sécurité et d'un certain niveau de confiance dans le processus de transition. Les progrès macroéconomiques se sont traduits par une monnaie stable (la gourde), une baisse de l'inflation et un accroissement des réserves nettes en devises étrangères. Bien que l'activité économique demeure plutôt faible, l'activité du secteur privé serait en passe de redécoller. Le commerce extérieur, par exemple, a pratiquement retrouvé son niveau de 2003. La baisse des prix des denrées alimentaires a contribué à réduire l'inflation de 26% à 10% en 2004⁵³. Le 10 janvier 2005, le Fonds Monétaire International (FMI) a approuvé un crédit d'aide d'urgence post-conflit (ECPA) de 15,6 millions de dollars.

Cependant, les populations pauvres urbaines et rurales (soit la grande majorité de la population) ne perçoivent

⁵² Résolution 1542 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (30 avril 2004).

⁵³ Avec l'excédent budgétaire du gouvernement de transition et la disponibilité accrue des devises étrangères sur le marché, la Banque Centrale a reconstitué ses réserves nettes en devises étrangères atteignant ainsi près de 100 millions de dollars fin 2004, sans exercer de pressions notables sur le taux de change. Entretiens Crisis Group avec des économistes haïtiens, Port-au-Prince, janvier 2005.

que peu d'améliorations de leurs conditions de vie. Le taux de chômage officiel serait autour de 70%, avec la plupart travaillant dans l'agriculture de subsistance et dans le secteur informel des zones urbaines. Soucieux de montrer qu'il respecte les normes budgétaires, le gouvernement de transition rechigne à lancer davantage de programmes sociaux, en dépit du fait que les principaux bailleurs internationaux (et même certains dans le monde des affaires) poussent dans cette direction.

Au cours des prochains mois, le gouvernement transitoire devrait réévaluer sa politique fiscale rigide, en particulier les restrictions excessives en matière de dépenses⁵⁴, afin de lancer d'importants projets sociaux qui pourraient commencer à soulager la plupart des Haïtiens. Il devrait privilégier le financement de projets ayant des impacts visibles rapides, par exemple, des programmes nécessitant beaucoup de main d'œuvre tels que le ramassage des ordures, l'entretien de la voirie, le nettoyage des canaux, et l'entretien des marchés locaux, des écoles et des bâtiments publics. Un pourcentage significatif de la population rurale devrait être employé dans le cadre de projets de surveillance et de protection environnementales. Ils contribueraient à améliorer les conditions de vie ainsi qu'à réduire les risques sanitaires au sein des communautés locales, et de manière tout aussi importante, à offrir des emplois au niveau local⁵⁵. Sans cela, le malaise social pourrait bientôt se révéler une menace toute aussi inquiétante pour le gouvernement intérimaire que le sont les groupes armés illégaux qui retardent la restauration de l'autorité de l'Etat.

⁵⁴ Le gouvernement de transition a, toutefois, baissé les taux d'intérêts lors de l'été 2004 et commence à financer des projets sociaux dans certains quartiers pauvres de la capitale. Entretiens Crisis Group avec des membres du cabinet du Premier ministre, janvier 2005.

⁵⁵ Le vote de la loi sur le "Haitian Economic Recovery Opportunity" (HERO) par le Congrès américain devrait constituer une autre mesure importante, qui octroierait un accès commercial préférentiel au marché américain équivalent largement à celui accordé aux pays africains sub-sahariens plusieurs années auparavant par le African Growth Opportunity Act (AGOA). Selon des études, cela conduirait à d'importants nouveaux investissements et créerait en l'espace de trois à cinq ans quelques 100.000 emplois dans le secteur d'assemblage textile – secteur qui constitue déjà le premier employeur en Haïti avec environ 30.000 emplois d'ouvriers spécialisés. La loi a été approuvée en juillet 2004 par le Sénat mais pas par la Chambre des Représentants, et de ce fait a été renvoyée à la case départ dans le nouveau Congrès qui a pris ses fonctions en janvier 2005. Faire coïncider son passage avec l'augmentation longtemps retardée du salaire minimum dans le secteur économique formel devrait également lever certaines inquiétudes selon lesquelles ce serait surtout les propriétaires des usines d'assemblage qui en tireraient profit, bien que les rémunérations dans ce secteur sont déjà bien au-dessus de la norme.

B. UNE EQUIPE INTERNATIONALE DE GESTION?

Le gouvernement transitoire a accusé les bailleurs d'être excessivement lents et réticents à décaisser les aides promises lors de la conférence de Washington en juillet 2004. Cependant, il s'est révélé lui-même incapable de présider à l'allocation des fonds aux projets appropriés. Les donateurs semblent douter de la capacité du gouvernement à générer et exécuter les projets qui constituent environ 80% des engagements souscrits dans le Cadre de Coopération Intérimaire (CCI)⁵⁶. Il apparaît que peu de fonds affectés aux projets CCI ont été dépensés⁵⁷. Par exemple, sur les 70 à 75 millions de dollars décaissés par la Banque Interaméricaine de Développement (BID) depuis la reprise de son programme en Haïti en juillet 2003, près de 60 millions de dollars ont servi à soutenir le budget, seuls 10 à 15 millions de dollars sont allés financer des projets sectoriels, alors que ces derniers constituent la majorité écrasante du portefeuille haïtien de la BID.

Une solution envisageable serait de permettre à la communauté internationale d'assumer un rôle plus direct dans la gestion des projets. Elle sait combien le savoir-faire est limité au sein du gouvernement de transition et elle aurait dû, depuis le début, fournir des gestionnaires de projets afin d'être en mesure d'utiliser les fonds disponibles. Elle devrait envisager de financer le recrutement de consultants étrangers et haïtiens de haut niveau susceptibles de planifier et de mettre en œuvre des projets de développement capables d'absorber les fonds promis⁵⁸. Ceci ne devrait pas être interprété comme un premier pas vers un protectorat⁵⁹, concept qui a été avancé dans un article récent très mal accueilli par le gouvernement intérimaire, qui l'incite peut-être à adopter une ligne plus dure quant à la responsabilité des bailleurs en matière d'exécution de projets.

⁵⁶ Un exercice d'évaluation des besoins, mené conjointement par la communauté internationale et le gouvernement de transition, et dont les résultats ont été présentés à la conférence des bailleurs à Washington en juillet 2004, voir le rapport Crisis Group, *Une Nouvelle chance pour Haïti?*, op. cit.

⁵⁷ Un des problèmes majeurs est la faiblesse des unités de programmation chargées de l'élaboration et du passage en revue des projets dans les secteurs publics tels que les travaux publics, la santé, l'éducation, l'agriculture et la justice. Une reprise en main et un leadership au niveau ministériel sont essentiels pour une amélioration.

⁵⁸ L'OEA cherche à élargir la base de soutien en finançant le retour d'Haïtiens de la «diaspora» afin qu'ils apportent au gouvernement de transition des compétences professionnelles dans le court terme.

⁵⁹ Don Bohning, "Nation in Chaos -- An international protectorate could bring stability to Haiti", *The Miami Herald*, 22 novembre 2004.

V. DIALOGUE NATIONAL ET ELECTIONS

A. QUEL TYPE DE DIALOGUE?

Le Président intérimaire Alexandre a annoncé le lancement d'un dialogue national en décembre 2004, mentionnant le besoin de parvenir au pacte des "3R" (Réconciliation, Reconstruction et Renouveau) entre tous les Haïtiens. Un peu plus tôt le même mois, le Premier ministre avait demandé à l'ancien porte-parole de la Plateforme Démocratique⁶⁰ et chef du parti KONAKOM, Micha Gaillard, de sonder le terrain avant de lancer le processus⁶¹. Gaillard présenta son évaluation préliminaire le 31 décembre. Tandis que l'idée de dialogue national est largement soutenue, son contenu reste vague. La communauté internationale, surtout la MINUSTAH et le premier ministre canadien, ont beaucoup œuvré pour faire avancer l'initiative. Certains Haïtiens, en particulier l'ancienne opposition aux Lavalas, mettent en garde désormais contre tout processus "imposé". Son réappropriation par les Haïtiens est une condition essentielle pour qu'il réussisse, mais la communauté internationale, en particulier la MINUSTAH, doit jouer un rôle important, ne serait-ce qu'en termes de logistique et de facilitation, afin de garantir à tous les participants la sécurité et un sentiment d'équité⁶².

Le processus naissant fait déjà l'objet d'agendas concurrents: le Groupe des 184 organise des ateliers de travail régionaux en vue de développer un nouveau "contrat social". Lors d'une rencontre nationale le 15 janvier, il a longuement débattu sur la manière d'intégrer différentes initiatives. D'autres formations préfèrent ce qu'elles appellent la Conférence Nationale Souveraine destinée à parvenir à des conventions liant les parties et qui pourraient déboucher sur des changements constitutionnels, bien que le gouvernement transitoire répète qu'il ne soutiendra aucune initiative visant à réformer la constitution.

Il est primordial que le dialogue soit inclusif et ses objectifs clairement définis. La participation régionale sera également cruciale. De nombreux analystes s'interrogent sur l'authenticité de l'intention déclarée du gouvernement d'inclure le secteur Lavalas; à moins que les 29 enquêtes annoncées récemment par le ministre de la Justice à

l'encontre d'anciens responsables Lavalas ne produisent des preuves solides, l'approche judiciaire du gouvernement de transition sera de nouveau taxée d'impartialité. Les rencontres préliminaires sur le dialogue national tenues en novembre 2004 n'ont guère plusieurs secteurs de la société civile et du milieu politique, et notamment Fanmi Lavalas.

Plusieurs groupes ont également remis en question le rôle organisationnel important confié à Gaillard, lui-même leader politique, et ont appelé à ce qu'une entité indépendante remplisse cette tâche. Alors que le gouvernement de transition sera le responsable en dernier ressort, indépendamment de qui est le modérateur, il serait désastreux de réduire le processus à quelques rencontres symboliques entre la classe politique traditionnelle et une poignée d'organisations de la société civile basées à Port-au-Prince⁶³.

Il est également important de faire en sorte que le calendrier du dialogue n'interfère pas avec le calendrier électoral, ce qui sera d'ailleurs difficile d'éviter, ne serait-ce que d'un point de vue technique. Même s'il est peu probable que le processus de dialogue soit achevé avant les élections, il est essentiel que sa première étape se déroule dès que possible avec la formulation d'un accord sur la sécurité, d'un code de conduite électoral ainsi que d'un pacte de gouvernance auquel doivent souscrire également les principaux partis politiques et qui soit contraignant quel que soit le gouvernement élu. L'étape suivante, après les élections, devrait se concentrer sur les enjeux structurels qui sont à l'origine de la crise haïtienne et dont la résolution est une condition absolue à un processus de démocratisation inclusif et viable⁶⁴. Dans l'idéal, le processus devrait débiter au sein de petites communautés locales, puis être étendu des départements à la capitale afin de s'assurer qu'il est véritablement national.

B. ELECTIONS ET AU-DELÀ

Le projet de loi électorale rendu public en décembre 2004 par le Conseil Electoral Provisoire (CEP) a été bien accueilli d'une manière générale⁶⁵. Le 4 février 2005, le gouvernement de transition a approuvé un décret fixant les élections municipales au 9 octobre 2005 et les élections législatives et présidentielles au 13 novembre. Le second tour des législatives et, si nécessaire, des présidentielles se

⁶⁰ Alliance de la "Convergence Démocratique" (une plateforme des partis politiques créées en 2001) et le Groupe des 184 (une coalition d'organisations civiques et populaires).

⁶¹ Certains analystes ont déjà fait allusion aux programmes antagonistes du Premier ministre et du Président intérimaire. Voir, Claude Moïse, *Le Matin*, 12 janvier 2005.

⁶² Entretiens Crisis Group, Port-au-Prince, 20 janvier 2005.

⁶³ "Il s'agirait d'une parodie de dialogue; malheureusement, c'est très probable", entretien Crisis Group avec un politicien influent, Port-au-Prince, janvier 2005.

⁶⁴ Par exemple, l'absence d'un système d'éducation public et la grande pauvreté rurale.

⁶⁵ MINUSTAH, "La communauté internationale approuve un projet destiné à soutenir l'organisation des élections en 2005", 10 janvier 2005.

tiendra le 18 décembre 2005⁶⁶. Le décret place la barre haute pour la participation, encourageant ainsi les petits partis à fusionner. Toutefois, le paysage politique haïtien demeure extrêmement fragmenté (92 partis ont rempli les formulaires du CEP). Les tentatives en vue de former des coalitions connaissent un succès limité étant donné la profonde aversion haïtienne au compromis. Par exemple, une tentative de formation d'un large parti socialiste⁶⁷ a échoué car l'Organisation du Peuple en Lutte (OPL) insistait sur la nomination de son propre candidat présidentiel.

Les besoins techniques comprennent un processus d'enregistrement des électeurs qui doit être quasiment repris depuis zéro dans la mesure où il y a peu de registres disponibles ayant servi aux élections de 2000 et des précédentes. Alors que l'OEA met au point un système d'enregistrement informatisé inviolable à partir de l'empreinte digitale, il lui manque 12 millions de dollars pour boucler son budget de 20 millions de dollars. Compte tenu du faible réseau électrique en Haïti, installer des systèmes ultramodernes s'apparente à un lourd défi. La responsabilité pour l'observation nationale et internationale des élections n'a toujours pas été attribuée, financée et organisée. Il faudra pourtant que son mandat soit suffisamment vaste pour permettre aux observateurs de couvrir non seulement le vote mais aussi le comptage des bulletins, stade auquel lors de quasiment toutes les élections précédentes les efforts ont fléchi⁶⁸.

Le 6 janvier 2005, le CEP assermenta un nouveau représentant de l'Eglise catholique, Pierre Richard Duchemin, pour remplacer l'ancienne présidente qui a démissionné début novembre à la suite d'âpres divisions au sein du Conseil et qui dans son discours de démission a proféré de graves accusations de mauvaise gestion à l'encontre d'autres membres. Il n'y a jamais eu de réponse ni d'enquête suite à ses allégations. Certains observateurs pensent qu'une lutte incongrue se livre toujours pour le contrôle du CEP et que les autres membres impliqués dans la querelle face à l'ancienne présidente devraient également démissionner pour éviter l'animosité ne ressurgisse pendant la campagne⁶⁹.

Toutefois, comme Crisis Group l'a déjà préconisé, les élections ne devraient pas être l'unique objectif de la

période de transition. En l'absence d'un dialogue national inclusif, de l'expansion de l'autorité de l'Etat et de progrès en matière de gouvernance, elles ne pourront pas résoudre les problèmes du pays. La sécurité est évidemment un élément clé. Près d'1,5 millions de personnes vivent dans les environs de Port-au-Prince où l'Etat n'a pratiquement aucune présence (Cité Soleil, Bel-Air, Martissant). Plus important encore, il est crucial d'afficher des progrès de façon à encourager la participation électorale, pour laquelle la grande majorité des Haïtiens sont au mieux indifférents pour le moment. Un vaste processus de consultation nationale susceptible d'identifier les priorités et objectifs de long terme pourrait également contribuer à stimuler la participation. Le but ultime de toute élection est l'installation au pouvoir d'un gouvernement légitime et accepté, phénomène qui contrasterait vivement avec un passé haïtien grevé par la fraude massive ou les défaillances techniques. Un gouvernement élu par 10 à 20% d'électeurs, avec certains groupes exclus du vote, constituerait un échec de la transition.

Les conditions minimales pour réussir les élections comprennent:

- un niveau de sécurité suffisant, obtenu en procédant au désarmement ainsi qu'à la démobilisation des ex-militaires dans les provinces, une présence de la MINUSTAH renforçant celle de la PNH, ainsi qu'un contrôle voire un désarmement total des gangs illégaux à travers tout le pays; et
- la possibilité pour tous les partis de participer librement, avec une préparation adéquate offrant des garanties raisonnables et permettant à tous ceux qui le souhaitent de voter et d'avoir leur bulletin décompté; ce qui implique un large effort de surveillance, à la fois national et international.

Il existe une troisième mesure hautement recommandable: la constitution d'une plateforme nationale commune de nature à relever les principaux défis d'Haïti que chaque partie s'engage à poursuivre, fondés sur les résultats du dialogue national -- et que la communauté internationale s'engage elle-même à soutenir sur pas moins d'une décennie.

La route qui mène aux élections est encore longue et jonchée d'obstacles. Remettre maintenant les élections à plus tard serait toutefois une erreur. Garantir la sécurité nécessaire, une large participation et une plateforme commune constitue la bonne réponse.

Port-au-Prince/Bruxelles, 8 février 2005

⁶⁶ le 10 janvier 2005, un accord de 44,3 millions de dollars a été signé entre le gouvernement de transition, le CEP, la MINUSTAH et le PNUD pour engager le processus électoral. Les financements qui y seront consacrés proviennent pour 95% de la communauté internationale (Canada, Union Européenne et Etats-Unis).

⁶⁷ Il aurait été composé par quatre partis de centre gauche: OPL, KONAKOM, PANPRA et Ayiti Kapab.

⁶⁸ Entretien Crisis Group, janvier - février 2005.

⁶⁹ Entretien Crisis Group avec des diplomates, janvier 2005.

International Headquarters

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
E-mail: brussels@crisisgroup.org

New York Office

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825
E-mail: newyork@crisisgroup.org

Washington Office

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
E-mail: washington@crisisgroup.org

London Office

Cambridge House - Fifth Floor, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE · Tel: +44 20 7031 0230 · Fax: +44 20 7031 0231
E-mail: london@crisisgroup.org

Moscow Office

Nizhniy Kislovsky Pereulok 3-46 - Moscow 125009 Russia · Tel/Fax: +7 095 290 4256
E-mail: moscow@crisisgroup.org

Regional & Local Field Offices

Crisis Group also operates from some 20 different locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America:
See: www.crisisgroup.org for details.
