

## NOUVELLE INTERVENTION INTERNATIONALE EN HAÏTI

LE DÉBUT D'UN NOUVEAU CYCLE POLITIQUE?

PAR

SOPHIE JOUINEAU (\*)

2004 aurait dû être pour Haïti l'année de la célébration du bicentenaire de la fondation de la première «République noire» des Amériques, victoire durement acquise par les esclaves conduits par Toussaint Louverture sur le corps expéditionnaire napoléonien dépêché pour rétablir, dans la «perle des Antilles», l'esclavage aboli par la Convention, et chèrement payée ensuite. Cependant, cette année restera celle du lamentable échec du processus de démocratisation engagé depuis la fin du régime autoritaire des Duvalier en 1986.

Le Président Jean-Bertrand Aristide démissionne le 29 février, pratiquement dix ans après l'intervention, en septembre 1994, d'une force multinationale autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et conduite par les Etats-Unis pour le rétablir dans ses fonctions après qu'il avait été chassé du pouvoir par le coup d'Etat militaire de septembre 1991. Les troubles croissants depuis septembre 2003, l'échec des médiations internationales pour aider à la résolution de la crise politique née des irrégularités ayant entaché les élections de 2000, la détérioration accentuée de la situation économique ont abouti à une situation de blocage total, s'exprimant par une situation pouvant laisser présager une guerre civile et un exode massif de réfugiés. Parmi les quatre Etats qui dépêchent des troupes dès le vote de la résolution du Conseil de sécurité à la demande du Président intérimaire, trois au moins – Etats-Unis, France, Canada – étaient déjà impliqués à des degrés divers dans la résolution de la crise de 1991-1994. Cette nouvelle intervention, déployée de mars à juin, alors que se met en place un gouvernement intérimaire, est suivie de l'établissement d'une mission des Nations Unies.

Pourtant, en fin d'année 2004, l'impression qui prévalait était celle d'une situation considérablement dégradée par rapport à 1994 et non d'une étape franchie dans le processus de démocratisation et de développement : signe des difficultés accumulées et des inquiétudes, plus que des modes du temps.

(\*) Analyste de l'Amérique latine.

## L'ÉCHEC DE LA DÉMOCRATISATION

L'impasse politique à laquelle Haïti arrive fin janvier 2004 n'est pas seulement une crise de légitimité politique contre un dirigeant contesté dès sa seconde élection à la présidence de la République en novembre 2000 en raison des graves irrégularités ayant entaché le cycle électoral législatif et exécutif. Elle révèle également les graves insuffisances du processus de démocratisation entrepris après la chute de la dictature des Duvalier père et fils (1957-1986), caractérisé par l'incapacité des forces d'opposition à se rassembler pour unir leurs forces en vue de négocier avec le pouvoir contesté, pour le contraindre à respecter les règles démocratiques de la Constitution de 1987 et non uniquement pour obtenir son départ. Les fluctuations de l'intérêt de la « communauté internationale » pour les difficultés politiques haïtiennes auront également eu leur part dans le dénouement de la crise.

Entre l'élection triomphale de Jean-Bertrand Aristide à la tête de l'Etat le 16 décembre 1990 (au premier tour avec 67 % des suffrages) et sa chute le 29 février 2004, Haïti a connu une évolution à rebours de celle de l'Amérique latine, certes lente et chaotique, vers la démocratisation des régimes politiques. Nombre de travaux récents ont abondé le fond explicatif sur les difficultés structurelles qui rendaient extrêmement difficile une telle évolution, en dépit des aspirations largement partagées par la majorité des Haïtiens (1).

Haïti reste le pays le plus pauvre des Amériques et l'un des plus pauvres au monde (2). Sa société est caractérisée par de profondes inégalités, largement héritées de la reprise à leur compte du système colonial par les élites, majoritairement métisses, issues du processus d'indépendance : 5 % de la population contrôle 70 % des richesses, dans un système économique où les profits réalisés dans les activités d'intermédiation commerciale et financière ne sont pas réinvestis localement. Cette petite élite, effectivement bilingue français-créole, contrairement à une majorité largement analphabète, se tient à l'écart de l'exercice direct des responsabilités politiques. L'ethnologue et médecin François Duvalier avait su s'appuyer, pour mieux les confisquer, sur les aspirations d'inclusion sociale et politique des masses paysannes, descendantes des esclaves africains, et sur la petite bourgeoisie

(1) Parmi les études les plus récentes, cf. celle sur le processus politique, du politologue américain Robert FATTON Jr, *Haiti's Predatory Republic. The Unending Transition to Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Co., 2002, 236 p.; sur les facteurs sociaux et culturels, cf. la collection d'études du sociologue haïtien Laennec HURBON, *Pour une sociologie d'Haïti au XXI<sup>e</sup> siècle. La démocratie introuvable*, Karthala, Paris, 2001, 301 p.; pour une vue d'ensemble, cf. l'étude publiée au plus fort de la crise par l'historien français Christophe WARGNY, *Haïti n'existe pas 1804-2004 : deux cents ans de solitude*, Autrement, Paris, 2004, 191 p.

(2) Selon le Rapport de développement humain 2003 du Programme des Nations Unies pour le développement, son indice de développement humain classait Haïti au 150<sup>e</sup> rang sur 173 pays, l'insécurité alimentaire affectait 40 % des foyers et 65 % des enfants étaient anémiques, tandis que l'espérance de vie à la naissance n'atteignait que 49 ans et que plus de 50 % des adultes étaient au chômage. Cf. le site Internet [www.undp.org](http://www.undp.org).

apparue notamment à la faveur des réformes économiques imposées par l'occupation américaine (1915-1934). Le discours populiste du régime duvaliériste, en manipulant les aspirations de la majorité noire et créolophone, a approfondi le fossé, mais également accentué l'absence d'intérêt des élites pour un processus de développement. A partir des années 1980, l'ouverture de l'économie, sous l'effet du credo néo-libéral en vogue, a achevé de laminer une agriculture handicapée par la petite taille des exploitations et par l'absence d'éducation, alors que la petite industrie d'assemblage qui se développait comme partout dans le bassin de la Caraïbe et en Amérique centrale en lien avec le marché des Etats-Unis ne suffisait pas à absorber l'exode rural venu se fixer dans les bidonvilles de la capitale et des grandes villes de province. La répression du régime duvaliériste a également conduit à l'émigration des cadres issus de la petite bourgeoisie éduquée, qui, rejointe par des migrants chassés par la misère, n'a cessé depuis de venir grossir la diaspora haïtienne fixée aux Etats-Unis, au Québec et en France.

Alors que les élites préféraient, pour mieux protéger leurs intérêts, ne pas prendre part directement à la vie politique et transiger avec le pouvoir dictatorial qui se chargeait de contrôler les couches les plus démunies de la population en échange du partage de la rente, l'activité politique est devenue le principal moyen d'enrichissement pour les aspirants à la mobilité sociale, contribuant à la nature prédatrice de l'Etat et, partant, à la défiance qu'il n'a cessé d'inspirer aux plus pauvres. Les aspirations à la citoyenneté et à la mise en place d'un Etat de droit, fournisseur de services à la collectivité nationale, pouvaient difficilement être concrétisées.

Dès la chute de Jean-Claude Duvalier, dit «Baby Doc», le 7 février 1986, précipitée par son incompétence et les rivalités successorales, ainsi que par le développement de l'association du régime au trafic de drogue, ces aspirations longtemps contenues par la répression s'expriment et permettent d'aboutir aux premières élections libres de l'histoire du pays en 1990, avec l'aide de la «communauté internationale» (3). Le père Jean-Bertrand Aristide, curé d'un quartier populaire et plusieurs fois visé par les partisans de l'autoritarisme, triomphe largement de son opposant d'extraction duvaliériste : orateur hors pair adulé par les secteurs populaires auxquels il s'adresse en créole en empruntant la rhétorique de la théologie de la libération, il a, en effet, bénéficié du soutien de l'ensemble des formations issues des anciens noyaux progressistes et du réveil de la société civile, désireuse d'utiliser sa capacité à exprimer les attentes longtemps contenues pour faire pièce au candidat de l'ordre ancien.

(3) D'abord des experts électoraux du PNUD en juin, puis du Groupe des observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections en Haïti en octobre. Cf. la résolution 45/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 10 octobre 1990, pp. 150-151, et les rapports du Secrétaire général adressés à l'Assemblée générale, pp. 153-183, dans Département de l'information, *Les Nations Unies et Haïti 1990-1996*, Nations Unies, New York, 1996, 641 p.

Entré en fonction le 7 février 2001, il est chassé du pouvoir dès le 30 septembre suivant par le coup d'Etat militaire du général Raoul Cédras. L'Organisation des Etats américains (OEA) et les Nations Unies dénoncent immédiatement le coup de force et apportent leur soutien à un processus de rétablissement de la légalité institutionnelle. Cependant, pratiquement dès son retour en Haïti le 15 octobre 1995, grâce à l'intervention américaine «Restore Democracy» autorisée par le Conseil de sécurité, Jean-Bertrand Aristide abandonne toute velléité de réforme structurelle, alors qu'il a consenti à une profonde réforme commerciale qui fragilise encore plus l'économie, et se concentre sur un projet de pouvoir dont la personnalisation et l'autoritarisme s'affirment au fil du temps. S'il consent à ne pas prolonger son mandat de la durée passée en exil, il contrôle cependant étroitement son successeur René Prével, timoré et impuissant, élu le 17 décembre 1995 (4). Face à la désaffection de ses soutiens de 1990, notamment les critiques de l'aile sociale-démocrate de l'Organisation du peuple Lavalas, il entreprend, en vue des élections législatives de 1997, de consolider son propre appareil partisan, Fanmi Lavalas (créé en novembre 1996), et développe des «organisations populaires», qui passeront ensuite d'un rôle de redistribution sociale à celui de mode de contrôle des secteurs populaires par la violence. Le désintérêt relatif de la «communauté internationale» et notamment des autorités américaines pour les irrégularités qui émaillent ces élections permet la consolidation du projet anti-démocratique d'Aristide. Après les fraudes massives aux élections locales et parlementaires du 21 mai 2000 et le refus de l'OEA de continuer à se prêter à l'observation sans révision des procédures de décompte des suffrages, la réaction internationale est peu vigoureuse comparée à celle de 1991 et s'aggrave de la restriction de l'aide au développement aux organisations non gouvernementales. Tandis qu'Aristide renoue avec son discours de martyr, l'opposition, pourtant caractérisée par sa dispersion, se fige dans l'intransigeance.

A sa chute en 2004, Aristide a renoué avec bien des instruments du pouvoir autoritaire du régime Duvalier. Outre la constitution d'une importante fortune personnelle, réputée basée sur le détournement des fonds de l'Etat, mais également sur l'association avec les trafiquants de drogue colombiens, il a fait de la Police nationale haïtienne (PNH), mise sur pied avec l'aide internationale après la dissolution en 1995 des Forces armées d'Haïti de sinistre mémoire, un instrument de répression, disposant désormais de supplétifs n'ayant rien à envier aux «Tontons macoutes», les «Chimères». Sous cette nouvelle dénomination, destinée à provoquer l'effroi, il s'agit de bandes de jeunes délinquants encadrés

(4) Comme dans la plupart des Etats latino-américains, la constitution haïtienne, élaborée dans l'objectif d'empêcher toute résurgence du pouvoir patrimonialiste de l'ère Duvalier, interdit la réélection consécutive du chef de l'Etat.

par la PNH pour terroriser les manifestants d'opposition, les dirigeants des partis d'opposition, les journalistes. Le Parlement, pratiquement inexistant depuis 2000 et la justice, jamais structurée et dont de nombreux juges ont préféré quitter le pays sous les menaces, laissent les cou-dees franches à l'exercice d'un pouvoir absolu. Celui-ci renoue d'autant plus facilement avec la violence ciblée qu'il a pu mesurer le caractère sporadique des pressions internationales après 1995 et a su s'adjoindre les services de groupes de pressions dûment stipendiés et aveugles aux dérives du Président Aristide.

Face à lui, l'opposition n'a guère mieux réussi sa conversion démocratique et porte sa part de responsabilité dans la réinstallation d'une conception excluante du pouvoir, qui confère au chef de l'Etat le contrôle de tous les pouvoirs constitués. Son atomisation en de multiples partis, souvent représentatifs de leur seul noyau dirigeant, ne lui a guère donné la capacité d'exercer des fonctions électives et, lorsqu'elle parvient à s'unir en 2001 en formant une coalition des partis allant des conservateurs néo-duvaliéristes aux progressistes, la Convergence démocratique, c'est principalement dans une confrontation fermée à la négociation avec Aristide et sans proposer de programme de gouvernement alternatif. L'apparition, fin 2002, du Groupe des 184, ainsi appelé parce qu'il rassemblait à l'origine 184 «organisations de la société civile», n'est pas une réédition à l'identique du réveil de la société civile des années 1980 : cette organisation, dont le représentant le plus en vue est un entrepreneur du secteur de l'assemblage, bénéficie rapidement des conseils de l'Institut républicain international et adopte une position intransigeante et maximaliste centrée sur le départ du dictateur, à laquelle elle rallie en 2003 la Convergence démocratique, avec laquelle elle forme la Plateforme démocratique, qui n'ira pas au-delà de l'annonce de l'intention de former un gouvernement de transition. Aucune des tentatives de médiation et de négociation soutenues par l'OEA dès 2000, sur la base des résolutions successives de son Conseil permanent (5), en vue de l'organisation d'élections transparentes, ne peut donc aboutir. Dès la fin 2002, dans la région du plateau central, un groupe d'anciens militaires se reforme avec, semble-t-il, le soutien des élites économiques. Pour sa part, le Président Aristide déchaîne ses Chimères et, à partir de l'été 2003, toute l'activité politique bascule sur le terrain de la violence, les affrontements entre le pouvoir et l'opposition culminant en décembre dans l'attaque brutale, par les Chimères, de l'Université de Port-au-Prince.

(5) Notamment, la résolution 722 du 4 août 2000, «Envoi d'une mission en Haïti», la résolution 786 du 14 mars 2001, «Appui à la démocratie en Haïti», la résolution 822 du 4 septembre 2002, «Appui au renforcement de la démocratie en Haïti». Cf. le site Internet [oashaiti.org](http://oashaiti.org).

DU CHAOS A LA TRANSITION A MINIMA  
IMPOSÉE PAR L'INTERVENTION INTERNATIONALE

Les derniers efforts internationaux, avec le soutien des Etats-Unis et de l'Union européenne, pour amener le pouvoir et l'opposition à négocier, sont entrepris en janvier 2004, alors que la violence s'est déjà largement répandue, notamment aux Gonaïves, la cité réputée rebelle, siège de la déclaration d'indépendance de 1804, où un groupe armé s'est retourné contre le pouvoir après l'assassinat de son chef en septembre 2003. La CARICOM a en effet été chargée, au Sommet des Amériques de Monterrey (Mexique), en janvier, de mener à bien une mission de négociation sur la base du Plan d'action prévoyant le partage du pouvoir entre le Président Aristide et l'opposition, à laquelle reviendrait le choix d'un Premier ministre de transition chargé principalement d'organiser des élections transparentes en vue d'un transfert du pouvoir en février 2006, conformément au calendrier institutionnel haïtien. Le Président Aristide s'empresse d'accepter ce plan, mais l'opposition le rejette à deux reprises, le 31 janvier puis le 21 février, lors de la dernière mission d'une délégation de haut niveau composée de représentants de la CARICOM, du vice-Secrétaire d'Etat américain, du ministre de la Francophonie du Canada et d'un représentant de l'Union européenne.

A cette date en effet, plusieurs foyers d'insurrection armée sont actifs dans les principales villes du nord, du centre et de l'Artibonite. Des groupes locaux, comme celui de Gonaïves, s'associent à d'anciens militaires et d'anciens policiers rentrés de République dominicaine et prennent le contrôle des villes de province sans résistance véritable de la PNH, qui leur abandonne les commissariats et leurs équipements dans sa fuite. L'insécurité se généralise avec les évasions massives des prisons.

Après les déclarations du Secrétaire d'Etat américain demandant au Président Aristide de tirer les conclusions de la situation et celle, plus explicite, du ministre français des Affaires étrangères l'encourageant à démissionner, l'évolution est rapide. Alors que Port-au-Prince est la scène de pillages et de désordres massifs, tandis que les « rebelles » semblent avancer rapidement sur la ville, le Conseil permanent de l'OEA saisit le Conseil de sécurité des Nations Unies le 26 février. Le président de cet organe déclare que celui-ci va considérer l'envoi d'une force internationale en soutien à un accord politique, mais rejette la demande formulée par la CARICOM d'envoyer des troupes pour mettre fin à la spirale de violence. Le 28 février, les autorités américaines interdisent à la société privée qui assure la protection du Président Aristide et de sa famille de poursuivre leur contrat et, aux premières heures du dimanche 29, Aristide signe sa démission et quitte le pays dans un avion affrété par les Etats-Unis, à destination de la République centrafricaine (RCA).

Le vide de pouvoir est immédiatement comblé dans le respect des dispositions de la Constitution de 1987, avec la nomination du doyen de la Cour de cassation, Boniface Alexandre comme Président par intérim, qui prête serment sous la protection de l'ambassade des Etats-Unis. Dans l'après-midi, le représentant permanent d'Haïti aux Nations Unies transmet la requête d'assistance du nouveau Président et, dans la soirée, alors que les premiers éléments canadiens et américains, bientôt suivis des Français, commencent à arriver sur l'île, la résolution 1529 du Conseil de sécurité autorise le déploiement pour trois mois de la Force multinationale intérimaire en Haïti (FMI-H), sous chapitre VII, pour assister la PNH dans sa mission de rétablissement de l'ordre. Les Etats-Unis prennent la direction de cette force, rapidement rejoints par des troupes chiliennes.

La CARICOM estime que, si le transfert du pouvoir respecte les formes, les circonstances du départ d'Aristide sont irrégulières; ce dernier déclare d'ailleurs dès son arrivée en RCA avoir été victime d'un coup d'Etat doublé d'un enlèvement. Pour cette organisation très impliquée dans la recherche d'une solution négociée, il s'agit d'un précédent dangereux dans une région où la démocratie est encore fragile et il eût mieux valu le déploiement d'une force internationale de maintien de l'ordre pour sécuriser la mise en œuvre du partage du pouvoir, comme le prévoyait le Plan d'action (6). De son côté, le Département d'Etat américain agit rapidement pour mettre en route une transition inspirée du Plan d'action de la CARICOM, d'autant plus que le déploiement de la FMI-H ne permet pas de mettre fin immédiatement aux désordres, dont le nombre de victimes ne sera pas établi avec précision et varie suivant les estimations entre 300 et 700 personnes. Dès le 4 mars, le Conseil tripartite est formé d'un représentant de Fanmi Lavalas, de la Convergence démocratique et du Coordinateur résident des Nations Unies, qui choisit dès le lendemain le Conseil des sages sur la base d'une représentation pluraliste des partis et de la société civile représentée par les Eglises et le secteur des droits de l'homme, en vue de la désignation d'un Premier ministre par intérim. Le 9 mars, les sept sages sélectionnent Gérard Latortue (7), ancien fonctionnaire international installé en Floride, et le gouvernement qu'il constitue entre en fonctions le 17 mars, avec pour principal objectif de stabiliser la situation afin de permettre aux Haïtiens de retourner en toute sécurité aux urnes en 2005 pour le renouvellement de l'exécutif et du législatif à l'horizon de la date du 7 février 2006, initialement le terme du mandat du Président déchu.

(6) En novembre 2003 déjà, l'OEA avait fait entériner par l'opposition et le Président Aristide le principe de déploiement de 600 policiers pour enrayer l'extension de la violence, mais le financement n'a pu être réuni. Au début 2004, un dispositif similaire avait pu cette fois être planifié dans le cadre du Plan d'action, mais l'échec des négociations et la dégradation de la situation ont conduit à une intervention militaire et non plus de policiers.

(7) Le désaccord entre les sages, divisés entre l'homme d'affaires Smarck Michel (qui fut brièvement Premier ministre d'Aristide) et le général à la retraite Hérard Abraham (dernier commandant en chef des Forces armées d'Haïti avant leur dissolution), a finalement favorisé la candidature de G. Latortue.

Pour rapide qu'elle ait pu être, cette succession représente cependant une victoire facile pour l'opposition et, au mieux, l'amorce d'une transition. Si ses principaux dirigeants restent en dehors d'un gouvernement intérimaire largement composé de technocrates, certains ministres sont des proches du Groupe des 184, alors que le gouvernement ne comporte aucun représentant, même dissident, de la mouvance Lavalas. De plus, le Conseil des sages n'est pas appelé à fonctionner comme «Conseil d'Etat», contrairement à 1990, où il avait joué un rôle d'encadrement de l'exécutif, avec la possibilité de censurer ce dernier. Il semble finalement que le peu d'empressement des principales personnalités de l'opposition à forcer leur chemin dans ce gouvernement puisse relever avant tout de leurs doutes quant aux possibilités réelles de rétablir l'ordre et de parer à la dégradation de la situation sociale. Le pays présente en effet l'apparence d'avoir subi une véritable guerre civile et l'urgence est avant tout à caractère humanitaire, dans la mesure où la prise de contrôle des ports par les groupes armés de tous bords rend difficile l'acheminement de l'aide alimentaire et où les destructions du grand «déchouquage» de la fin février n'ont pas épargné les hôpitaux. De plus, l'opposition, toute à son désir de renverser le tyran, n'a pas vraiment préparé d'alternative et les listes de noms ayant circulé au moment de la chute d'Aristide semblaient plus refléter la traditionnelle réticence des élites économiques à prendre directement les commandes et leur compréhension du souci du Département d'Etat américain de ne pas confier le pays aux «élites moralement répugnantes» (8).

Au sein de la «communauté internationale», cette transition *a minima* semble avoir été influencée par des préoccupations de nature diverse mais convergentes. L'adoption de la Charte démocratique interaméricaine le 11 septembre 2001, lors de la réunion extraordinaire du Conseil permanent de l'OEA à Lima, au lendemain de la transition péruvienne, a renforcé la prise en charge régionale des crises de régime. La décision rapide du Chili de s'associer massivement (400 hommes sur les 2 800 de la FMI-H) à l'intervention de sécurité a confirmé la prépondérance des Amériques dans la réponse à la crise. Santiago avait également tout intérêt à s'engager aux côtés des Etats-Unis et de la France dans la résolution d'une crise régionale, après le désaccord sur l'Iraq à l'ONU et compte tenu de la fragilité de ses voisins, qui contraste avec sa prospérité assise sur la forte diversification de ses partenaires commerciaux; il trouvait là aussi le moyen de démontrer que son solide appareil militaire est au service de la sécurité internationale, après s'être clairement montré hostile à la constitution d'un pilier militaire dans l'OEA fin 2002.

(8) Expression forgée par un ambassadeur des Etats-Unis en Haïti sous l'Administration Clinton. Colin Powell avait négocié, aux côtés de l'ancien Président Carter, le retour d'Aristide en octobre 1995 avec la junte présidée par le général Cédras, aujourd'hui en exil au Panama.

Le Canada, pays d'accueil d'une part importante de la diaspora haïtienne, était animé de préoccupations humanitaires et de la volonté d'agir en soutien aux efforts de la Caraïbe anglophone, avec laquelle les liens politiques sont étroits et dont sont originaires de nombreux Canadiens. La plupart des missions antérieures de l'ONU en Haïti ont pu compter sur une forte participation canadienne et le diplomate canadien David Lee était à la tête de la mission de l'OEA en Haïti. Le nouveau Premier ministre fédéral, anglophone, pouvait lui aussi souhaiter profiter de la crise haïtienne pour nuancer le rapprochement avec Washington par la considération pour la Francophonie politique.

Pour les Etats-Unis, en revanche, le choix de favoriser le départ d'Aristide semble avoir été dicté par des préoccupations plus immédiates. Un exode massif de réfugiés haïtiens vers la Floride en période pré-électorale présentait un risque non négligeable, dans la mesure où il aurait provoqué des pressions de la diaspora haïtienne sur le gouverneur Jeb Bush pour leur accueil et, au plan national, du «Black Caucus» du Parti démocrate. De plus, un effondrement total en Haïti augmentait les risques de recrudescence du narcotrafic *via* ce pays. Ces deux menaces conjuguées pouvaient justifier d'envoyer des «*Marines*» initialement sur le point d'être déployés en Iraq, à condition que l'opération soit de courte durée.

En outre, face au mécontentement de la CARICOM, qui rassemble 15 des 34 Etats membres de l'OEA, sur la tournure prise par les événements, c'est assez naturellement que le Secrétaire général des Nations Unies a choisi le diplomate trinidadien John Réginald Dumas comme conseiller spécial sur la situation en Haïti dès le 26 février. De même, en acceptant que Jean-Bertrand Aristide et son épouse haïtiano-américaine passent quelques semaines en Jamaïque en mai avec leurs deux filles confiées à leur famille américaine, les Nations Unies et, indirectement, les Etats-Unis prenaient en considération la position de la CARICOM, avec l'avantage accessoire de faire sentir au gouvernement intérimaire qu'en cas de désordre politique, un retour du Président déchu pourrait être envisagé.

Enfin, la France adopte, à l'occasion de cette crise, un profil moins effacé dans la Caraïbe. Elle a été directement visée par une demande maximaliste de réparation pour l'indemnité versée par la jeune république à l'ancienne métropole pour obtenir reconnaissance de son indépendance, lancée en 2003 par un Président Aristide aux abois et désireux de faire porter sur l'extérieur la responsabilité de la dégradation de la situation socio-économique et de faire jouer à son profit le sentiment national (9). La France est égale-

(9) La demande portait sur un montant actualisé de l'indemnité de 150 millions de francs – or, versée au XIX<sup>e</sup> siècle. Pour chacun des 21 milliards de dollars réclamés, le Président Aristide a détaillé dans son discours de célébration du bicentenaire de l'indépendance 21 programmes sociaux. Cette demande a provoqué la mission confiée à Régis Debray pour étudier les mesures d'aide au développement susceptibles d'aider le pays à sortir de son impasse économique, dont le résultat a été publié quelques jours à peine avant la chute du Président haïtien.

ment l'un des observateurs européens à l'OEA les plus actifs sur les questions intéressant Haïti et partage des préoccupations assez similaires à celles du Canada – à savoir un patrimoine culturel commun avec Haïti au travers de la Francophonie, ainsi que la présence d'une importante communauté haïtienne dans les départements français des Amériques – et des Etats-Unis – en matière migratoire. Dans les dernières années, elle a aussi développé sa coopération policière, douanière et navale en matière de lutte antidrogue au sein du dispositif conduit par les Etats-Unis et associant la plupart des Etats du bassin de la Caraïbe, afin d'enrayer les flux de drogue destinés à l'Europe. Cependant, un autre facteur, conjoncturel, est pourtant mis en avant pour justifier l'implication politique et militaire de la France dans le dénouement de la crise, celui de la disposition française à coopérer avec les Etats-Unis pour contribuer au secours apporté par la « communauté internationale » à un Etat « en faillite » avérée et sans ressources naturelles, en écartant au passage un dictateur habile à agiter, en direction des républiques africaines sœurs en Francophonie, le chiffon rouge des réparations coloniales. De plus, elle peut espérer entraîner l'Union européenne dans sa démarche, en comptant au niveau des institutions bruxelloises sur le désir d'affirmation internationale, sur la volonté de ne rien céder sur l'application des clauses démocratiques qui conditionnent les aides du Fonds européen de développement auxquels ont accès les partenaires des Accords de Cotonou, sur l'intérêt pour la protection des territoires caribéens de certains de ses membres, sur les enjeux de la relation commerciale et politique avec l'Amérique latine.

Présent dans le jeu multilatéral dès la fin février, bien que dans une grande discrétion, le Brésil annonce le 8 avril, par la voix de son ministre de la Défense, qu'il envisage d'accepter le commandement de la composante militaire de l'opération des Nations Unies, prévue dès la résolution 1529, offre formulée par Washington dès le 29 février et relayée ensuite par Paris. Le Brésil y voit l'occasion de renforcer et son leadership régional, en fédérant autour de lui des contributions sud-américaines (Chili, Argentine, Pérou, Uruguay), et la légitimité de sa demande de siège permanent au Conseil de sécurité.

#### LE RETOUR DES NATIONS UNIES : HEURS ET MALHEURS DU TRAITEMENT MULTILATÉRAL

Les intérêts convergents de ces acteurs pour une implication dans la résolution de la phase aiguë de la crise haïtienne ont rapidement abouti à souhaiter un réengagement de l'ONU en Haïti dans un délai compatible avec un déploiement plus conséquent, non seulement militaire, mais également de policiers, sans compter la structure civile d'une mission. Pourtant, bien avant que le blocage politique ne devienne total en 2003, nombre d'obser-

vateurs avaient souligné l'inconséquence consistant au désengagement de l'ONU, consécutif à un moindre intérêt de Washington pour Haïti, à la faveur duquel les instruments de contrainte sur le pouvoir haïtien sont plus souvent économiques et indirects (suspensions de l'aide au développement des États et des bailleurs de fonds multilatéraux) que politiques et militaires. Alors que la crise post-électorale de 2000 était déjà engagée (10), la « communauté internationale » s'était pratiquement désengagée sur le terrain, où ne subsistaient que des missions à faible effectif et à mandat limité.

La succession de pas moins de six missions entre mars 1990 et février 2001, en cumulant celles de l'ONU et de l'OEA, laisse autant une impression de tâtonnements que d'intérêt fluctuant face à une situation politique qui évolue à rebours de la démocratisation, pratiquement à partir des élections de 1995. Lorsque le niveau d'intérêt est maximal à Washington, comme dans la période 1993-1996, où la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH, mission conjointe de l'OEA et de l'ONU, chargée du suivi de la situation en matière de droits de l'homme) existe parallèlement à la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA, 1993-1996, aux fonctions de soutien à la transformation des structures de l'État et à l'organisation des élections de 1995), un fort courant de financements bilatéraux et multilatéraux s'y ajoute, sans avoir pourtant d'impact notable proportionnel sur le développement (plus de trois milliards de dollars américains à partir du retour d'Aristide et jusqu'en 1996). Au-delà des effets pervers liés au caractère parfois mal taillé des mandats et/ou des structures des missions par rapport aux réalités et besoins locaux, notamment en raison des spécificités du processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité, ou encore aux carences concrètes dans la mise en œuvre des mandats sur le terrain, comme le décrit Béatrice Pouligny (11), il semble que la profondeur du conflit politique interne haïtien requérait une participation plus cohérente sur la longue durée de la part de la « communauté internationale » (12), autant sinon plus que des financements massifs.

En 2004, les travaux de mise sur pied de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), créée par la résolution 1542 du 30 avril 2004, tirent les leçons des interventions passées, considérées comme des échecs relatifs malgré un investissement financier et humain très important. Les conclusions dressées ont pointé essentiellement le défaut d'implication dans les réformes institutionnelles et dans l'aide à l'émergence d'une société civile autonome des partis, alors qu'Haïti n'avait aucune expérience

(10) Cf. Chetan KUMAR/Karen LODGE, *Sustainable Peace Through Democratization: the Experiences of Haiti and Guatemala*, International Peace Academy Policy Paper, mars 2002, 41 p., disponible sur le site Internet [www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/Sustainable21.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/Sustainable21.pdf).

(11) Béatrice POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, 350 p.

(12) Pour une description de l'enchevêtrement des missions, vu du Secrétariat des Nations Unies, entre 1990 et 1996, cf. l'introduction historique au compendium de documents publié par le Département de l'information, *Les Nations Unies et Haïti 1990-1996*, Nations Unies, New York, 1996, 641 p.

étatique ni démocratique sur laquelle s'appuyer après la chute de la dynastie Duvalier pour tirer profit d'une transition axée sur la tenue rapide d'élections, sans compter une tradition politique conférant au vainqueur tous les leviers du pouvoir. Elles ont également identifié le manque d'implication financière et en expertise à long terme et de coordination des différentes agences d'aide au développement. S'y ajoute aussi l'absence de recours au potentiel d'engagement humain et financier de la diaspora, qui, vivant majoritairement dans les pays développés du voisinage, représente près du quart de la population restée au pays et entretient des liens matériels et culturels avec Haïti, auquel elle fournit près de 18 % du PIB.

Un «groupe de contact» associe ainsi les Etats contributeurs à la FMI-H et le Brésil aux organisations régionales, à l'ONU et à ses programmes – au premier rang desquels le PNUD –, les institutions financières internationales et l'organisation «transversale» que constitue l'Organisation internationale de la Francophonie. Il favorise la rapide constitution du Cadre de coopération intérimaire avant l'été et la tenue, en juillet, à Washington, d'une «conférence des donateurs», où les promesses de prêts et de dons atteignent le milliard de dollars, dépassant les besoins chiffrés par le gouvernement intérimaire.

\* \*  
\*

Plus de dix mois après le départ du Président Aristide, Haïti semble au début 2005 encore englué dans une transition sinon statique, du moins très balbutiante. Le gouvernement intérimaire, dont la composition technocratique laissait espérer une moindre sensibilité aux modes d'action politique traditionnels, n'a pas encore réussi à lancer de véritable dialogue politique en vue d'établir une compétition politique et électorale assainie. Le Conseil électoral provisoire rénové au printemps, bien que se déclarant prêt, début janvier, à lancer le processus d'organisation des élections, n'a pas adopté de modification du mode de scrutin pour les sénatoriales, afin de permettre aux plus représentatifs de la myriade de partis d'accéder au Parlement et de faire ainsi l'expérience concrète de la gestion des affaires publiques. La composition pluraliste de cette instance aboutit une fois de plus à un certain immobilisme, comme si les partis espéraient toujours tirer individuellement leur épingle du jeu et remporter la majorité dans un système électoral où le «gagnant rafle toutes les mises». Lavalas, formation du Président déchu mais nominalement toujours Président à vie du parti, refuse de participer au dialogue politique et au CEP, car il s'estime victime d'une chasse aux sorcières, alors que, crédité d'un poids électoral dominant, sa participation au scrutin est essentielle.

Plus encore, le gouvernement a toutes les peines du monde à faire fonctionner les lambeaux de l'appareil d'Etat, face à une fonction publique aux

compétences disparates et souvent corrompue. Il peine en outre à fonctionner de manière collégiale et concertée, sans doute sous le double effet de la tradition de concentration du pouvoir entre les mains du Président et des intérêts politiques divergents entre ses membres.

La lente montée en puissance de la MINUSTAH (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti) (13) a pu, lors de la recrudescence de l'agitation violente à partir du 30 septembre, depuis les bidonvilles fiefs de Chimères, justifier l'interprétation restrictive du mandat par le commandant militaire brésilien. Celui-ci s'est, fort publiquement, refusé à conduire de véritables opérations de sécurisation des bidonvilles, afin de ne pas risquer les attaques contre les Casques bleus, qui auraient pu effrayer une opinion publique brésilienne réticente à l'envoi d'un contingent numériquement aussi important. Plus globalement, l'usage très limité de la force contre les groupes armés affrontant la PNH ou d'autres groupes pour le contrôle des bidonvilles et du centre de Port-au-Prince a abouti à un très lent démarrage du processus de rétablissement de l'ordre public indispensable à la reprise de l'activité économique. De plus, le report de la responsabilité du désarmement des piliers militaire et de police civile sur un futur programme de «désarmement, démobilisation, réinsertion», à faire conduire principalement par le PNUD, contribue non seulement à perpétuer l'idée qu'il est encore possible de remanier les rapports de forces politiques par la violence, mais perpétue aussi la situation quasi générale de non-droit et rend plus difficile chaque jour la lutte contre les trafics illicites qui gangrènent la société. Le gouvernement intérimaire et la MINUSTAH, dont l'intérêt est pourtant de s'épauler en vue d'aboutir à un processus électoral transparent et sûr à la fin 2005, ont parfois été conduits à échanger des reproches de passivité, accentuant l'impression d'immobilisme et d'impuissance réciproque, que le rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité du 18 novembre ne dissimule pas (14).

A la mi-décembre cependant, la MINUSTAH, dont les effectifs militaire et policier ont sensiblement augmenté par rapport à son arrivée en juin, parvient à prendre pied dans le grand bidonville de Cité Soleil, considéré comme territoire des Chimères partisans d'Aristide, puis à obtenir la reddition d'un groupe se prétendant composé d'anciens militaires qui avait occupé l'ancienne résidence privée de Jean-Bertrand Aristide pour obtenir le versement des indemnités décrétées par le gouvernement intérimaire. Ces premiers succès, à confirmer et étendre, dans la capitale comme dans les grandes villes de province, où les anciens militaires exercent *de facto* l'autorité publique, contribuent à revaloriser l'idée qu'en portant un coup

(13) Il faut attendre la fin novembre pour qu'environ 90 % des 6 700 militaires prévus par la résolution 1542 du 30 avril 2004 soient déployés et 80 % des 1 622 policiers.

(14) Outre le rapport disponible sur le site Internet [www.minustah.org](http://www.minustah.org), celui de l'International Crisis Group, «A new chance for Haïti?», *ICG Latin America/Caribbean Report*, n° 10, 18 nov. 2004, pp. 1-30, dresse un bilan peu encourageant.

d'arrêt à l'extension de la violence, l'activité politique redevient centrale. Dès lors que le « climat sûr et stable » relève moins de la fiction, malgré l'extension très préoccupante de la criminalité, la mission peut développer son action politique en soutenant « le dialogue et la réconciliation », alors que les déclarations réitérées du Premier ministre intérimaire Gérard Latortue, accusant Aristide d'être l'instigateur des violences dans les bidonvilles, avaient plutôt souligné l'impuissance et la faible légitimité de son gouvernement. Parallèlement, le ton, volontiers offensif, de la nation-cadre du pilier militaire contre les bailleurs de fonds multilatéraux ou des pays du Nord contribue à aiguillonner le gouvernement intérimaire pour mener à bien l'adaptation du Cadre de coopération intermédiaire indispensable au décaissement des fonds promis par la conférence des donateurs de juillet.

Le 30 novembre 2004, la résolution 1576 du Conseil de sécurité proroge le mandat de la MINUSTAH pour six mois de plus seulement, avec cependant l'annonce de l'intention de le renouveler encore. La brièveté de cette nouvelle étape du mandat semble à première vue contredire l'engagement des principaux contributeurs issus des Amériques – un général brésilien commande la force militaire, un Canadien, la police civile et le chef de la MINUSTAH est le diplomate chilien Juan Gabriel Valdés. Pourtant, elle permet de signaler, au gouvernement intérimaire comme aux bailleurs de fonds la nécessité d'accélérer la mise en œuvre du mandat.

A ce stade, il est encore trop tôt pour évaluer la tentative de coordination plus étroite, portée par des États partageant un destin régional commun et désireux de mettre en œuvre une stratégie coordonnée d'aide politique et économique à Haïti. Son succès, au terme des dix-huit mois dont dispose le gouvernement transitoire pour accomplir la normalisation politique et le démarrage de la reconstruction économique, constituerait une première en matière de « gouvernance internationale », riche d'enseignement pour les autres États fragiles d'Amérique latine, où un véritable ordre démocratique est encore à construire.