

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Haiti : renouvellement et recentrage du mandat de la MINUSTAH sur le soutien au maintien de la sécurité

Par Louis Naud Pierre

Chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes de l'UQAM

Le 15 février 2007, aux termes de la résolution 1743, le Conseil de sécurité (CS) a prorogé jusqu'au 15 octobre le mandat de la Mission de l'ONU pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Créée par la résolution 1542 du 30 avril 2004, cette Mission avait pour but, entre autres, de contrer les mouvements de déstabilisation de ce pays orchestrés par les partisans du président déchu, Jean-Bertrand Aristide, le 29 février 2004. Outre la restauration de la sécurité et l'organisation de nouvelles élections, elle se voyait confiée des fonctions plus larges, notamment l'initiation d'un processus politique articulé autour du dialogue et de la réconciliation nationale.

D'importants progrès ont été réalisés eu égard à ces objectifs. En particulier, un nouveau gouvernement ainsi que de nouvelles Assemblées au niveau territorial et national, issues du suffrage universel, ont été mis en place. Mais l'existence de réseaux criminels actifs dans le pays et la défaillance des systèmes d'identification formels des personnes créent un contexte défavorable à l'enracinement des institutions restaurées entre 2004 et 2006. Le renouvellement de la MINUSTAH indique l'engagement du CS en faveur de la consolidation des acquis dans ce domaine, notamment le renforcement du secteur de la sécurité (police, justice, etc.).

La fragilité des institutions restaurées entre 2004 et 2006

Le renouvellement du Mandat de la MINUSTAH repose sur la prise de conscience de la fragilité des institutions remises en marche. Les effets des pratiques anti-institutionnelles et anti-légales antérieures se font encore sentir, notamment dans le secteur de la sécurité.

Créée en 1994, la Police nationale d'Haïti (PNH) n'a pas eu le temps de se construire une assise institutionnelle solide. D'emblée, elle se trouvait en face d'une entreprise de déstabilisation conduite par la plus haute autorité de l'État. Cette entreprise consiste en l'établissement d'un mécanisme de promotion arbitraire ou de nomination irrégulière de policiers. A cela s'ajoutaient les pressions multiformes poussant les membres les plus intègres à la démission. Parmi les cas de démission les plus emblématiques, on peut en citer deux survenus, respectivement, en juin et en décembre 2003. Le premier concerne le directeur général, Jean-Robert Faveur, dénonçant l'immixtion intempestive du président de la

République dans les affaires internes de cette institution, de la gestion des personnels à l'usage des fonds. Le second cas est celui de l'inspecteur Ernst Paul. Ce dernier dénonce les pratiques de parachutage d'individus à l'Académie de police orchestrées par le pouvoir, ceci au mépris des procédures régulières de recrutement et de formation.

La magistrature fait l'objet d'une entreprise de déstabilisation similaire. Prévues à l'article 176 de la Constitution de 1987, l'École de la magistrature (EMA) a été mise en place en 1995 en vue d'assurer la formation permanente des magistrats en fonction. En 1997, cette mission est étendue à la formation initiale. Passant par un système de concours et de formation très sélectif, les nouveaux magistrats revendiquent une plus grande indépendance. Cela se traduit par la multiplication des procédures contre les partisans voire les dignitaires du régime impliqués dans les affaires criminelles. La mise en examen d'un sénateur dans le cadre du double assassinat de Jean Dominique, directeur de la Radio Haïti Inter, et de son chauffeur, le 3 avril 2000, est assez éloquent. Parallèlement, ces magistrats vont autoriser plus facilement les recours en habeas corpus formés par les avocats d'opposants politiques arrêtés et détenus illégalement. Le pouvoir décide dès lors de multiplier les recrutements hors filière-école, aboutissant à la fermeture de l'EMA en 2002.

À la déstabilisation de ces institutions s'ajoute la défaillance des systèmes d'identification des personnes : carence ou absence d'état-civil, incertitude du domicile, etc. S'agissant des criminels déportés massivement de l'Amérique du Nord, ce problème est encore plus crucial. Nombre d'entre eux ne sont connus que sous un nom d'emprunt. Le cas du fameux chef de gangs du quartier de Boston, Cité Soleil, dénommé « Evans Ti Kouto » (Evans Petit Couteau) défiant les autorités policières, est exemplaire. C'est ce pseudonyme qu'utilisent ces dernières pour l'identifier.

C'est afin de palier la fragilité des institutions rétablies que la MINUSTAH a été renouvelée. L'enjeu est d'offrir un encadrement à plus long terme aux acteurs qui devront les faire fonctionner durablement.

Créer les conditions d'enracinement des « jeunes » institutions

Le renouvellement de la MINUSTAH répond à l'enjeu qui est de créer les conditions d'enracinement des « jeunes » institutions d'un État aux prises avec des contraintes multiformes. Il s'agit notamment de l'explosion démographique et urbaine d'un côté, la

criminalité organisée de l'autre. Celle-ci ne se réduit pas aux réseaux de kidnappeurs des bidonvilles, même si ces réseaux empoisonnent le quotidien de la population. Elle concerne aussi le grand banditisme et les activités illicites diverses couvertes par des sociétés off-shore, le blanchiment d'argent et/ou l'exercice d'une fonction politique.

En juillet 2005, deux rapports officiels dévoilent un système de corruption et de contrebande instauré au profit des dignitaires du régime d'Aristide. Dès son installation en 2006, le premier geste de l'actuel gouvernement fut de retirer les plaintes de l'État haïtien auprès de la justice américaine contre ce dernier. Les récentes condamnations judiciaires de quelques grandes figures du monde politico-économique haïtien impliquées dans le trafic de drogue aux États-Unis ont révélé au grand jour les ramifications de cette forme de criminalité.

L'effet principal de cette criminalité est l'accélération du déclin de l'économie conventionnelle et de la ruine de l'État, provoquant simultanément une crise financière (incapacité du gouvernement à honorer ses dettes), sociale (explosion du chômage, expansion de la pauvreté, accroissement des tensions sociales, poussée migratoire, etc.) et politique (instabilité gouvernementale). Par crise générale, nous entendons une quasi-impossibilité – s'agissant des institutions de base de la société haïtienne (la famille élargie, les entreprises formelles ou informelles, y compris l'État lui-même) – de se reproduire de façon régulière. Le renforcement du secteur de la sécurité est postulé comme le seul moyen d'enrayer ce phénomène, donc créer un climat favorable à l'épanouissement des « jeunes » institutions. Ainsi, les objectifs de la MINUSTAH se trouvent recentrés sur le soutien au maintien de la sécurité.

La résolution 1743 : un recentrage des objectifs sur le maintien de la sécurité

Le CS « reconnaît que le Gouvernement haïtien exerce le contrôle et a la responsabilité principale de tous les aspects touchant à la stabilisation du pays et à la bonne gouvernance, salue la MINUSTAH pour le rôle qu'elle joue en appui aux efforts qu'entreprend le Gouvernement à cet égard et encourage celui-ci à continuer de tirer pleinement parti de l'appui international visant à renforcer ses capacités » (Résolution 1743).

Dorénavant, le rôle de la MINUSTAH consiste à soutenir, d'une part, la police haïtienne menant des opérations de restauration de la sécurité et, d'autre part, la Garde côtière haïtienne faisant face aux « trafics transfrontaliers illicites de stupéfiants et d'armes et autres activités illégales ». Et le CS « prie la Mission de continuer d'aider le Gouvernement haïtien à réformer et à réorganiser sa police, notamment en accélérant le suivi, l'encadrement, la formation et l'agrément des fonctionnaires de police, ainsi que les composantes essentielles de son appareil judiciaire et pénitentiaire. Il la prie enfin de redoubler d'efforts pour réorienter son action en faveur du

désarmement, de la démobilisation et de la réintégration » (Résolution 1743).

Le recadrage du rôle de la MINUSTAH s'avérait nécessaire. Car celle-ci était perçue par la population comme une sorte de force d'occupation entamant le patrimoine historique commun : l'épopée de 1804 et la mémoire des pères fondateurs d'Haïti, constituant l'identité nationale. Elle suscitait dès lors la suspicion voire l'hostilité. Cette attitude trouvait un écho dans les médias nationaux, y compris auprès de certains milieux de l'intelligentsia haïtienne.

L'évolution de la conception des missions de l'ONU : vers une prise en compte de la légitimité politique ?

La résolution 1743 révèle une légère évolution de la conception des missions de l'ONU où une légitimité légale et militaire prévalait sur une légitimité politique. Autrement dit, c'est la capacité à imposer ou consolider la paix conformément aux dispositions du chapitre VI ou VII de la Charte qui a toujours été privilégiée. Cela s'est traduit par des efforts importants en matière de dotation en instrument juridique (résolutions, etc.), ainsi qu'en moyens militaires. Était ainsi occulté, le déficit de ces missions en terme symbolique, à savoir l'identification à des symboles communs et le sentiment de participer à une histoire collective. S'agissant d'Haïti, seuls les leaders haïtiens sont potentiellement en mesure de mobiliser ce socle symbolique prédisposant la population à la coopération. Ladite résolution enregistre cette donne politique et réaffirme la souveraineté du peuple haïtien et de son gouvernement. À ces derniers incombe la responsabilité « d'instaurer la stabilité dans le pays, d'en réaliser le développement social et économique et d'y assurer le maintien de l'ordre public ». La MINUSTAH apparaît dès lors comme un simple outil de soutien à l'action gouvernementale haïtienne.

Quant à l'attitude du gouvernement haïtien face à sa responsabilité, le CS ne se réfère pas à un principe légal, mais à un concept de philosophie politique. Il présuppose « l'engagement » de celui-ci « à l'égard de son peuple et des partenaires internationaux » (résolution 1743). Ainsi, surgit la question du recrutement politique. Les dysfonctionnements du système politique haïtien sont en effet peu favorables à l'émergence de nouvelles élites politiques responsables : des dirigeants faisant de la bonne gouvernance, du développement socioéconomique, de la défense du territoire national et de la nation un but personnel et professionnel. La réforme de ce système s'avère également prioritaire. Cette réforme implique, d'une part, une réorganisation des partis intervenant dans les moments décisifs de la sélection politique et, d'autre part, une réduction de l'influence des réseaux criminels et/ou de corruption transnationaux dans ce jeu de sélection. Dans ce domaine, le CS pourrait s'inspirer de l'action initiée par le Canada en Haïti. Celui-ci met en effet en œuvre un programme d'aide à la structuration et au renforcement des acteurs sociaux, qui seront par là même en mesure d'exercer un contrôle efficace les uns sur les autres.