



# FOCAL

Canadian Foundation for the Americas

Fondation canadienne pour les Amériques

Fundación Canadiense para las Américas

Fundação Canadense para as Américas

## ***Le rôle du Canada dans l'Haïti de l'après-Aristide : structures, options et leadership***

Carlo Dade, conseiller principal de la FOCAL (la Fondation canadienne pour les Amériques) et John W. Graham, président de la FOCAL, ont préparé le présent document pour le Comité des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes en réponse à la demande du Comité.

### **1. Sommaire**

Pour la troisième fois en 20 ans, le gouvernement d'Haïti est tombé; encore une fois, le pays le plus pauvre de notre hémisphère exerce une influence perturbatrice sur ses voisins, c'est un centre de plus en plus important de criminalité transnationale basée sur le trafic de la drogue et une source majeure d'inquiétude pour les Canadiens d'origine haïtienne et antillaise. Cette situation est une source de préoccupation pour le Canada au pays et dans toute la région.

Dans une large mesure, les tentatives précédentes pour y améliorer la conduite des affaires publiques et la qualité de vie ont eu peu de succès à cause de la violence et de la corruption des Haïtiens, de la lassitude et de l'impatience des donateurs. Les échecs continuels rendront les réformes plus difficiles, car les répercussions de l'anarchie et de la pauvreté ont des incidences accrues dans la région.

La situation en Haïti est pénible, mais elle n'occasionne pas encore autant de préoccupation qu'en Afghanistan, en Irak ou en Somalie, même si la situation en Haïti évolue clairement dans le même sens que dans ces pays. Le défi consiste à tirer des enseignements des erreurs passées en matière de mise en place d'un gouvernement en Haïti et ailleurs de façon à suivre un modèle de développement qui aura du succès. Si un pays développé ne s'engage pas énergiquement à défendre les intérêts d'Haïti, les Nations Unies, l'OAS et le CARICOM continueront dans leurs discussions à ne pas se rendre compte de l'urgence de la situation et Haïti cessera encore une fois d'être au premier plan des préoccupations des autres pays. Toutefois, le Canada possède une combinaison unique d'intérêts nationaux et d'avantages comparatifs pour travailler en Haïti. À cause de ses engagements ailleurs, les États-Unis semblent hésiter à assumer le leadership à long terme. Le Canada est le seul pays de notre hémisphère à posséder l'expérience et les compétences nécessaires. C'est l'occasion pour le Canada d'assumer le leadership que son premier ministre cherche à exercer, de compléter les mesures multilatérales que le Canada a déjà prises et d'occuper le devant de la scène dans notre hémisphère. Le présent document contient une

brève analyse, décrit un plan d'action et se termine par un exposé sur la stratégie qui convient pour déterminer quand il faudra nous retirer.

## **2. Contexte et autorité légale**

En Haïti, les institutions qui soutiennent le respect de la loi et le maintien de l'ordre et assurent l'administration gouvernementale ont cessé de fonctionner par suite des actes de violence et de l'effondrement de l'économie. L'État haïtien n'est plus que l'ombre de lui-même; il n'a plus qu'une piètre capacité juridique et, à toutes fins pratiques, il ne peut plus exercer son autorité dans le pays. Haïti est maintenant un « État non viable ».

Les États qui n'exercent pas de contrôle sur leur territoire et ne peuvent garantir le respect de la loi et le maintien de l'ordre menacent la paix internationale, car ils deviennent des centres de criminalité, ils menacent la santé publique, la situation des réfugiés y prend les proportions d'une crise et des tensions sociales se développent dans toute la région. Les États de ce type empêchent également leurs propres citoyens d'exercer leurs droits fondamentaux. La communauté internationale intervient donc dans les États non viables en prenant le plus souvent au Conseil de sécurité des Nations Unies des mesures basées sur le chapitre VII de la Charte de cette organisation.

Haïti correspond manifestement à la définition d'un État non viable et la résolution 1529 de février 2004 sur Haïti adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies accorde le pouvoir d'entrer en action pour maintenir la paix (l'article 2 autorise le déploiement immédiat d'une force intérimaire multinationale et l'article 3 affirme que le Conseil est prêt à établir une force de stabilisation pour assurer le suivi par les Nations Unies) et intervenir à long terme (l'article 10 demande à la communauté internationale, en particulier aux Nations Unies, à l'OAS et au CARICOM de travailler en collaboration avec la population haïtienne pour promouvoir la remise en place d'institutions démocratiques et aider à élaborer une stratégie pour promouvoir le développement social et économique et lutter contre la pauvreté).

## **3. La situation en Haïti**

Les conditions en Haïti ne sont ni aussi pénibles ni aussi dangereuses qu'en Afghanistan ou en Irak, mais l'absence de gouvernement et le niveau navrant de la misère adressent un reproche à notre hémisphère et aux principaux pays donateurs. La place d'Haïti est au bas de l'Indice de développement humain des Nations Unies. Il se situe au 150<sup>e</sup> rang des 175 pays où une enquête a été menée et derrière le Soudan et le Bangladesh. Dans les Amériques, le pays dont le rang est le plus proche du sien est le Nicaragua au 121<sup>e</sup> rang. On estime qu'un Haïtien sur douze est atteint du VIH/sida et, selon une prévision qui s'étend sur une période de dix ans, le nombre d'enfants qui deviendront orphelins se situera aux environs de 350 000. La criminalité transnationale est un grave problème. Haïti est un point majeur de transbordement de la drogue. Un porte-parole de la DEA américaine estime que près de 21 pour 100 de la cocaïne envoyée de Colombie vers les États-Unis et le Canada transite par Haïti. La US Drug Enforcement Administration a mené une enquête sur l'un des chefs de l'insurrection, Guy Phillippe. L'argent du trafic de la drogue sème l'anarchie, affaiblit l'exercice de l'autorité et accroît l'instabilité. Sans un

gouvernement compétent et capable d'administrer Haïti, ces problèmes et leurs conséquences pour le Canada et toute la région deviendront plus graves.

À cause du chaos des derniers mois, toutes ces statistiques sont en voie de devenir pires. Les organismes donateurs n'ont pas négligé Haïti, l'aide humanitaire a continué à y être envoyée, mais ce pays est un gouffre dans lequel s'engloutit notoirement l'aide étrangère. Selon une étude récente de la Banque mondiale, l'aide au développement fournie au cours d'une période de 15 ans n'a entraîné aucun effet perceptible.

Le présent document n'a pas pour but de déterminer la mesure dans laquelle cette situation a été provoquée par les Haïtiens eux-mêmes. Le gouvernement a sans aucun doute été incompetent, corrompu et souvent brutal au cours des 200 ans qui ont suivi l'indépendance de ce pays et ces qualificatifs peuvent s'appliquer au gouvernement de Jean-Bertrand Aristide.

En toute justice, il faut rappeler que la communauté internationale n'a pas bien accueilli à l'époque la création d'une république noire. Peu après leur indépendance en 1804, les Haïtiens ont dû payer des « réparations » à la France, ce qui a eu un effet paralysant. Les États-Unis qui pratiquaient l'esclavage ont imposé un embargo commercial demeuré en vigueur pendant près de cent ans sous une forme ou sous une autre.

Au cours des cent années suivantes, les réactions de la communauté internationale, par suite des performances d'Haïti, se caractérisaient par la frustration, le blâme et les sanctions. Aucun pays n'a réussi à obtenir des réformes en mettant un terme à son aide; invariablement, cela faisait disparaître le peu de progrès réalisé lorsque Haïti obtenait de l'aide internationale.

#### **4. Comment reconstruire Haïti**

Les modèles anciens de rétablissement de l'ordre en Haïti ont entraîné des échecs. Dans le présent document, nous recommandons d'étudier un nouveau modèle. À notre avis, ses principaux composants devraient être :

**Un engagement à long terme.** Le secrétaire général des Nations Unies a demandé qu'il s'agisse d'un engagement de dix ans. Cela apparaît comme l'engagement minimal que devront prendre les principaux donateurs internationaux et bilatéraux, en se basant sur l'examen de l'exercice le plus récent de création de l'État en Haïti et les enseignements tirés de l'expérience acquise au Kosovo et au Timor oriental. Le Canada devrait se prononcer en faveur de ce consensus.

**Un appui, pas un contrôle.** La plupart des programmes de création de l'État et de développement traditionnel mettent maintenant en évidence l'importance de la « mise en œuvre » par la population locale. Par exemple, le mantra de la préparation de la reconstruction de l'Afghanistan était « des solutions élaborées par les Afghans pour résoudre les problèmes afghans ». Mais pour assurer le développement, il est reconnu qu'il faut fournir des moyens de subsistance, plutôt que favoriser un processus axé sur la demande, car certains donateurs cherchent à promouvoir leurs intérêts nationaux, notamment les causes

favorites d'ONG privilégiés. Le Canada est bien placé pour recommander l'adoption d'une approche plus rationnelle à l'égard du développement et mettre en lumière qu'il faut en priorité créer des institutions haïtiennes viables.

**Fonds d'affectation spéciale et soutien des donateurs.** Il faut inciter les donateurs à mettre en commun les fonds nécessaires pour soutenir le gouvernement intérimaire en Haïti dans un fonds d'affectation spéciale géré par une organisation internationale ou une entreprise privée. Un conseil d'administration composé de membres haïtiens, de représentants des Nations Unies et des principaux donateurs superviserait la gestion du fonds et autoriserait les déboursements. La création d'un fonds de ce type inciterait le nouveau régime à faire preuve de responsabilité financière et pousserait les ministères haïtiens à acquérir plus rapidement leur capacité d'administrer. De plus, les preuves recueillies en Afghanistan et ailleurs montrent que les donateurs ne versent effectivement qu'environ 60 pour 100 de l'aide promise. La création d'un fonds d'affectation spéciale favoriserait la planification en Haïti.

**Un engagement et un leadership constants.** L'expérience acquise en Haïti et ailleurs a montré qu'à mesure que la crise qui secoue un pays cesse de captiver l'attention des médias, les donateurs se soustraient à leur engagement et cessent de verser leur financement. Cette situation n'a été évitée que lorsqu'un grand pays donateur a assumé la responsabilité de la direction et du soutien de l'initiative, comme l'Australie au Timor oriental et la Norvège au Sri Lanka. Il a été démontré que les Nations Unies ne peuvent s'en charger elles-mêmes. Les États-Unis seront le principal pays donateur, mais ils ont d'autres responsabilités plus pressantes, leurs antécédents en Haïti sont mouvementés et il semble qu'ils cherchent activement un autre pays capable d'assumer le leadership dans ce pays. Le Canada est le candidat naturel. Le Brésil s'est déjà engagé à envoyer des troupes qui feront partie de la force de maintien de la paix que les Nations Unies projettent d'y maintenir à long terme. Mais il est improbable que le Brésil puisse assumer le leadership politique nécessaire pour guider l'intervention des Nations Unies. Encore une fois, le Canada possède les compétences requises.

**Sécurité** Aucun progrès n'est possible sans la restauration et le maintien de la sécurité et de la primauté du droit. La première étape pour restaurer l'ordre et la primauté du droit consiste à arrêter les chefs de l'insurrection armée, contre lesquels des accusations ont déjà été portées au pénal. Les militaires et les policiers étrangers devraient demeurer sur place jusqu'à ce qu'ils puissent être graduellement remplacés par les forces policières locales adéquatement formées. En gardant en mémoire la frustrante expérience canadienne des années 1990, il faudrait accorder autant d'attention à la mise en place parallèle d'un système judiciaire et pénal raisonnablement fiable. Le Brésil assumera principalement les fonctions de maintien de la paix et le Canada pourrait jouer un premier rôle en fournissant son soutien à long terme pour reconstituer le service de police et le système de justice.

**Soutien international et multilatéral.** Les discussions tenues à Washington indiquent qu'on projette de créer un cadre international tripartite composé des Nations Unies, de l'OAS et du CARICOM. La Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développe-

ment, les États-Unis, le Canada, la France et l'Union européenne devraient être invités à verser un financement régulier pendant dix ans. Le Canada devrait continuer à assumer un rôle de direction aux Nations Unies et dans les autres organisations internationales pour qu'un soutien plus large soit fourni à Haïti. L'ACDI cherche déjà à résoudre les problèmes de l'ensemble d'Hispaniola (en incluant la République dominicaine) en planifiant le règlement des questions environnementales et extraterritoriales.

**Les modèles politiques inspirés de la Bosnie et de l'accord de Dayton, du Timor oriental et du Cambodge.** Le gouvernement intérimaire actuel d'Haïti n'est pas élu, il n'exerce pratiquement aucun contrôle sur le territoire de ce pays, il n'a pas l'appui de la population et sa légitimité est mise en question en Haïti même et dans toute la région. Les discussions visant à assurer le fonctionnement de l'État haïtien devraient suivre un nouveau modèle qui prendrait en compte l'accord conclu entre la communauté internationale (l'OAS, les Nations Unies et le CARICOM) et le gouvernement intérimaire en vue de déléguer temporairement le pouvoir à des fins limitées pour assurer la sécurité et le fonctionnement du système de justice, superviser la distribution de l'aide, soutenir les administrations municipales et rétablir les services essentiels, notamment ceux de santé. Cet accord devrait prévoir un calendrier d'attribution des compétences et du contrôle aux Haïtiens et les organismes de surveillance devraient progressivement faire appel à la participation d'Haïtiens. Cet accord résulterait de l'application de la résolution 1529 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

**Élections.** Ce « modèle » devrait décrire les grandes lignes d'un calendrier électoral. Étant donné la situation politique chaotique, il faut éviter de tenir des élections trop rapidement comme en Bosnie. Les premières élections devraient avoir lieu à l'échelon municipal.

**La diaspora haïtienne.** À cause de la migration et de la fuite des Haïtiens, il y a un manque aigu de professionnels compétents dans chaque secteur essentiel des ministères et des organismes de la société civile. L'ACDI et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) s'efforcent conjointement et de façon autonome d'inclure des membres de la diaspora haïtienne dans le processus de reconstruction. Le Canada a acquis de l'expérience en ce domaine depuis longtemps et devrait continuer à favoriser les efforts pour recruter des membres qualifiés de la diaspora haïtienne.

**Urgence.** On commence déjà à accorder moins d'attention à cette crise au Canada et ailleurs et il est essentiel d'obtenir rapidement l'engagement des intervenants à suivre un nouveau modèle et à fournir un soutien à long terme. L'expérience internationale a montré qu'il est essentiel de conclure au bon moment des accords suffisamment solides pour être viables. C'est que les intervenants internationaux ont une durée d'attention courte.

## 5. Structure pour garantir la reconstruction

Au cours des interventions récentes visant à assurer le fonctionnement d'un État, le Conseil de sécurité a habituellement confié le pouvoir au secrétaire général qui a nommé son représentant spécial et le commandant de la force. Le représentant spécial doit rendre compte au secrétaire général de tous les aspects de l'intervention définie dans la résolu-

tion du Conseil de sécurité. Le commandant de la force est responsable des opérations militaires et il peut également exercer « le commandement et le contrôle » des contingents militaires nationaux déployés pour l'aider à accomplir le mandat. Dans certains cas, le Conseil de sécurité peut confier le commandement et la responsabilité d'exécuter la mission à un État membre des Nations Unies ou à une autre organisation, comme l'OTAN. Ce modèle devrait continuer à être suivi en Haïti où les Nations Unies ont déjà nommé leur représentant spécial et le commandant de la force pour une période de trois mois en stipulant que des arrangements à plus long terme seront négociés à la fin de cette période. La résolution des Nations Unies fait également appel à la participation de l'OAS et du CARICOM.

## 6. Stratégie visant à déterminer la fin de l'intervention

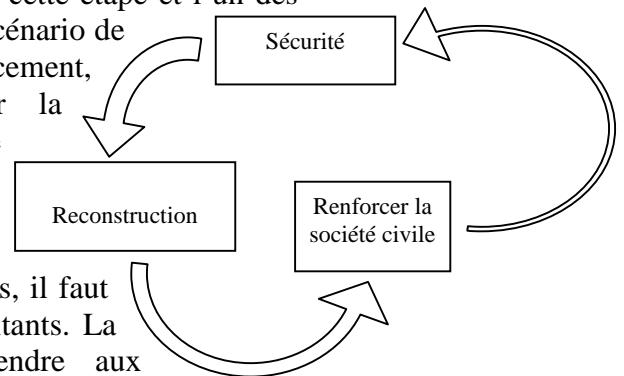
En élaborant la structure et les mécanismes, il est essentiel de planifier l'accession graduelle de l'État haïtien à l'indépendance et son retour dans la communauté internationale. Cela devrait être fait dans tous les ministères à tour de rôle; en d'autres mots, les ministères ne devraient pas assumer tout leur pouvoir à une date fixée à l'avance, mais au cas par cas en fonction de l'état de préparation de chacun d'eux. La fin du mandat du représentant spécial des Nations Unies marquerait la fin officielle du processus de reconstruction de l'État. Les engagements à l'égard des ministères centraux pourraient prendre fin plus tôt ou plus tard. Essentiellement, le groupe des donateurs confierait des responsabilités et verserait un financement à chaque ministère. Le représentant spécial des Nations Unies superviserait et coordonnerait ce travail.

Le principal objectif serait de déterminer les organismes des pays donateurs qui disposent de ressources importantes, particulièrement des services de membres de la diaspora haïtienne, qui pourraient être affectés temporairement en Haïti pour lancer le processus de reconstruction. Ce faisant, le deuxième objectif consisterait à inspirer confiance aux donateurs et à attirer les ressources nécessaires à la reconstruction. Le troisième objectif serait d'établir des relations à long terme qui permettraient des transferts continus, quelquefois informels, de connaissances et de compétences.

Dans le programme des Nations Unies, il serait prévu que les forces chargées du maintien de la paix demeureraient en Haïti pendant une période qui se situerait entre un et trois ans, tandis que les policiers y resteraient pendant une période qui pourrait s'étendre sur dix ans. Initialement, la présence de 2 000 à 3 000 soldats du maintien de la paix serait nécessaire pour constituer une force irrésistible afin de désarmer les bandes et rétablir la primauté du droit. Après que cette tâche sera accomplie, il sera possible de réduire la force à 500 conseillers et formateurs de la police chargés de soutenir les policiers haïtiens.

Par exemple, l'ACDI et le ministère de l'Éducation du Québec pourraient se mettre d'accord sur un plan de travail avec le ministère de l'Éducation d'Haïti, préparer un budget et affecter un chef de projet, idéalement un Canadien d'origine haïtienne qui pourrait être détaché provisoirement par le Ministère au Québec. Il agirait en tant que sous-ministre, mais rendrait compte de ses activités au représentant spécial des Nations Unies. En déterminant les besoins d'Haïti en matière d'éducation, l'ACDI pourrait décider qu'une intervention intensive est nécessaire pendant une période de cinq ans pour que le ministère de l'Éducation d'Haïti soit en mesure de travailler directement avec les donateurs internationaux et gérer ce ministère. Idéalement, ses relations avec le ministère de l'Éducation du Québec seraient maintenues, officiellement ou pas, au-delà de cette période de cinq ans.

En Haïti, les exigences en matière de maintien de la paix seront moins rigoureuses qu'en Afghanistan, en Bosnie et en Irak, parce qu'il n'y a pas dans ce pays de combattants aguerris, bien formés et bien armés. Au fil des ans et s'ils améliorent leurs rapports avec les narcotrafiquants, les chefs de bande haïtiens pourraient devenir des chefs d'équipe et des chefs de guerre formidables suivant les modèles jamaïcain et somalien. Mais les bandes organisées haïtiennes ne sont pas parvenues à cette étape et l'un des objectifs de cette intervention est d'empêcher ce scénario de se réaliser. Pour que la paix soit maintenue efficacement, la communauté internationale doit désarmer la population maintenant et sans hésiter et assurer le fonctionnement de la police et du système de justice.



Pour que le désarmement soit effectué avec succès, il faut le relier à la reconstruction dans l'esprit des habitants. La communauté internationale doit faire comprendre aux Haïtiens que ceux qui possèdent des armes font obstacle au versement de l'aide, à la reconstruction de leur pays et à la création d'emplois.

### Structure modifiée du mandat des Nations Unies en Haïti

