Congrès AFSP Aix 2015

ST 51 / Ce que les « terrains » font aux acteurs de la paix
Jan Verlin
Université Paris Ouest – Nanterre
janworlein@gmail.com

Ce que Haïti a fait à la MINUSTAH

Jan Verlin

En 2011, après un entretien avec la directrice de l'agence de coopération internationale allemande pour le développement en Haïti, je décide spontanément de me promener dans les restes du parc autour de la Primature, une grande demeure juste à côté de l'agence à la fin d'une impasse sur les collines de Port-au-Prince. Le bâtiment impressionnant a été peu affecté par le séisme. Il est fermé et surveillé dans le but de retrouver ses fonctions quand l'heure sera venue, ce qui a évité l'installation d'un camp de sinistrés dans le parc. Le camp se trouve pour cette raison juste en face. Il est trois heures de l'après-midi, il fait très chaud. le bâtiment abîmé, le parque jonché de morceaux de façade de la Primature, l'assemblement de bâches blanches et bleues en face, tout semble désert. Je ne vois qu'une femme, assise sur le trottoir à hauteur des tentes du camp, qui lave des vêtements dans un sceau en plastique. Elle a suivi chacun de mes mouvements, quand je suis entré dans le parc. Quand j'en sors, je fais déjà partie du décor. Je n'attire plus son attention. Je m'approche d'elle pour tenter d'entamer une conversation sur le camp et la vie dans l'ombre de la Primature, quand je me rends compte qu'un de mes lacets s'est défait. Je me baisse pour relacer mes chaussures. J'entends un bruit de moteur qui se rapproche.

Quand je me relève, un char blanc de la Mission de paix pour la stabilisation d'Haïti, MINUSTAH monte l'impasse. Je ne suis pas surpris de son existence, car c'est un élément tellement quotidien à Port-au-Prince. J'ai d'ailleurs rencontré mon premier char ce matin devant ma porte à côté d'un troupeau de joggeurs de médecins du monde en sortant de mon appartement. Mais je suis intrigué par ce que fait ce char dans cette impasse qui ne mène qu'au camp et à la primature. Seul le camp peut être l'objectif du char. Le char s'arrête à côté de moi et de la femme assise. Je regarde la réaction de la femme, mais elle ne semble pas du tout touchée par l'arrivée du véhicule militaire et me signale par un mouvement de tête que c'est pour moi.

Un soldat avec une mitraillette dans la main, un casque bleu sur la tête et un drapeau brésilien sur l'épaule descend du véhicule, me regarde de haut en bas et me demande dans un anglais approximatif. « Vous... humanitaire ? ». En absence d'une explication simple, je réponds « ben... oui ». Il retourne vers le char et un deuxième soldat, apparemment un officier étant donné son maintien et son uniforme, descend de la voiture et s'approche de moi, met sa main dans son uniforme et d'un mouvement brusque sort une carte de Port-au-Prince. Avec des gestes, il me fait comprendre qu'il cherche la route de Delmas. Trouver ces grandes routes n'est pas compliqué à Port-au-Prince, car il n'y en a que trois qui montent entre les ruines de la vielle ville et la montagne et une qui suit la côte. Deux gestes de ma part expliquent le chemin. L'officier me remercie par un signe de tête, il monte, le char tourne et la MINUSTAH disparaît. Le femme concentrée sur son saut ne lève même pas la tête.[1]

La politiste américaine Lisa Weeden cite le pompiste laconique Socrate, joué par Nick Nolte dans le film *Guerriers de paix :* « Il n'y a jamais rien qui se passe », pour donner un exemple de la

[1] Carnet de terrain 11 août 2011

capacité des enquêtes ethnographique à construire des données là où l'action semble pourtant manquer. Même si le titre du film ne fait pas allusion à une mission de paix, on s'imagine bien Socrate commenter de la même manière ces soldats brésiliens perdus à Port-au-Prince. Son commentaire s'applique également à la situation de la sécurité en Haïti, au moins telle que décrite par le commandeur de ces soldats onusiens, l'envoyé spécial des Nations-Unies en Haïti. Dans son rapport de mars 2015, il explique au secrétaire général des Nations Unies « la situation est restée globalement stable »[2]. L'année d'avant, en août 2014, le constat n'était pas très différent, quand il concluait « Dans l'ensemble, la situation est restée relativement stable »[3]. Les rapports de mars 2014 « les conditions de sécurité sont restées relativement stables »[4], de août et mars 2013 ainsi que d'août et février 2012 « l'état de la sécurité est demeuré relativement stable, quoique fragile »[5], d' août 2011 « l'état de la sécurité est demeuré calme tout en restant fragile »[6], de mars 2011 « La situation globale en matière de sécurité en Haïti est demeurée calme dans l'ensemble, mais en proie à des actes de violence et des troubles localisés »[7], de septembre 2010 « Sur le plan de la sécurité, la situation demeure dans l'ensemble calme mais fragile. »[8], de mars 2010 « La situation concernant la sécurité en Haïti est restée calme dans l'ensemble »[9], de septembre 2009 « l'atmosphère dans le pays a été calme, bien que la sécurité reste extrêmement fragile »[10], et de mars 2009 « la situation a été calme, avec un recul de certaines activités criminelles »[11].

Le bilan de l'envoyé spécial semble faire écho à la scène décrite au début du texte. Tout reste relativement calme, mais la présence d'un char, le camp de sinistrés, la question du soldat, le geste de l'officier – semble pointer vers une fragilité, qui transforme une scène banale en scène paradoxale. La présence d'une mission de paix de 4604 soldats et 2002 policiers dans un pays qui a selon le même envoyé spécial « l'un des plus faibles [taux d'homicides] de la région » et qui compte 16 infractions en tout et pour tout pendant les rassemblements et manifestations de plus de 1000 personnes révèle en effet le paradoxe de la gestion sécuritaire de la crise.

Cette communication s'intéresse , de ce fait, aux légitimations variables des acteurs onusiens et plus spécifiquement aux acteurs de la MINUSTAH face à l'évolution de son terrain d'action. Il s'interroge plus particulièrement sur les changements en termes de discours publics (présentation en ligne, brochures, résolutions, documentation) et en termes de réformes organisationnelles (partenariats, distribution de ressources et de personnels, prise de décisions).

---

2 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 4 mars 2015, p. 3.

3 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 29 août 2014, p. 3.

4 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 19 août 2013, p. 3.

5 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 8 mars 2013, p. 3 ; CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 31 août 2012, p. 3 ; CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 28 février 2012, p. 3.

6 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 25 août 2011, p. 2.

7 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 24 mars 2011, p. 3.

8 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 1 septembre 2010, p. 2.

9 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 22 février 2010, p. 6.

10 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 1 septembre 2009, p. 5.

11 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 6 mars 2009, p. 5.

La communication sera structurée en deux parties. La première partie analysera le contexte de déploiement et le mandat de ses prédécesseurs qui ont donné lieu à la formation de la MINUSTAH en 2004, afin d'éclairer la vision du terrain d'action prévu pour la force onusienne. Cette partie retracera ensuite l'évolution des stratégies de légitimation et d'adaptation institutionnelle lors du prolongement du mandat et s'intéressera également aux scandales médiatisés afin de mieux comprendre les formes de légitimations comme réaction à une critique extérieure. Une deuxième partie montrera finalement le positionnement flexible de la MINUSTAH dans un environnement international changeant ainsi que la plasticité de la structuration interne de la mission et les limites de son adaptation au terrain. La communication se fonde à la fois sur de la littérature secondaire et des sources primaires pour la période pré-2010, et sur des données ethnographiques pour la période postséisme (2010-2014).

Des légitimations variables

Le 25 janvier 2015, le gouvernement haïtien a officiellement demandé au Conseil de Sécurité des Nations-Unies de maintenir ou même de renforcer le nombre des effectifs de sa mission de paix en Haïti dans le contexte d'une crise politique lié aux élections prochaines. L'organe exécutif des Nation Unies avait certes prolongé le mandat de la mission en octobre 2014, mais avait aussi décidé de réduire ses effectifs de moitié. Le ministre de la justice haïtien Pierre-Richard Casimir justifiait cette nouvelle demande avec le constat qu'en Haïti « comme ailleurs, la période électorale est quelquefois marquée par des tensions et des troubles ». Même si on peut être d'accord avec le ministre qu'une période électorale est aussi ailleurs marquée par des tensions et des troubles, son constat ne nous explique pas la nécessité de la présence de la MINUSTAH, ni sa longue continuité comme acteur de sécurité en Haïti.

La MINUSTAH installée après le coup d'État contre l'ex-président Aristide en 2004, se situe dans la continuité de Missions de Paix onusiennes plus anciennes, présentes depuis déjà 20 ans dans le pays. La MINUSTAH ne survit pas seulement, avec son mandat continuellement prolongé pendant une décennie, à ses quatre prédécesseurs MIPONUH (1997-2000), MITHNUH (1997), MANUH (1996- 1997) et MINUHA (1993-1996), elle est la plus grande force armée onusienne jamais déployée en Haïti. Mais au cours du temps, la justification de son mandat s'est transformée radicalement.

Tandis qu'au départ, c'est le conflit entre les guérilleros anti-Aristide, des militants pro-Aristide Lavalas et la police haïtienne, qui a justifié l'installation de la MINUSTAH – ce qui a donné lieu a un combat militaire "anti-gang" dans les quartiers populaires des villes de Cap-Haïtien, Gonaïves et Port-au- Prince – la mission s'est finalement réorientée, à la suite des ouragans de 2008 et du séisme de 2010, à travers un mandat multidimensionnel vers une action purement humanitaire. Les actions des troupes onusiennes ont été depuis accompagnées de scandales et fortement critiquées. La MINUSTAH a été accusée d'excès de violence pendant une série d'actions militaires ; son chef de mission a été retrouvé mort par balle (un supposé suicide) ; des soldats onusiens ont été condamnés pour de multiples violences sexuelles ; la MINUSTAH est responsable de l'importation du choléra dans le pays ; enfin un nouveau rapport du bureau des service de contrôle interne constate que 231 femmes témoignent avoir été payées par des soldats onusiens avec des aliments et des médicaments contre des actes de nature sexuelle.[12]

La prolongation continue de la MINUSTAH soutenue et demandée par le gouvernement haïtien, face à un terrain relativement paisible et de multiples scandales montre qu'un important travail de légitimation est fait par la mission de paix pour justifier sa présence en Haïti. Notamment

12 http://www.presstv.ir/Detail/2015/06/10/415163/UN-Haiti-peacekeepers-sexual-abuse

le volet sécuritaire semble difficile à justifier. Mis dans le contexte de ses prédécesseurs la mission de la MINUSTAH définie dans la résolution montre l'évolution de sa légitimation. L'installation de la première mission de paix onusienne en Haïti, la MINUHA était la conséquence du coup d'État (soutenu par les États-Unis) et l'arrivée massive de réfugiés haïtiens aux États-Unis. Béatrice Pouligny-Morgant montre dans son analyse détaillée de la politique de l'Onu vis-à-vis d'Haïti entre 1991 et 1993 comment les enjeux de sécurité des États-Unis prennent le pas sur ceux de la démocratisation du pays, qui se pose comme cadre de légitimation alternative. Directement après le coup d'État du 30 décembre 1991, le cas haïtien est discuté par le Conseil de sécurité de l'Onu. Il s'agit du premier cas où une intervention est discutée hors du cadre d'une menace ou d'une déstabilisation régionale, car le régime Cédras est avant tout une menace pour sa propre population. Pour éviter un possible veto des puissances de l'ancien bloc de l'Est et des non-alignés, qui s'opposent à ce genre d'intervention, le dossier est traité par l'assemblée générale de l'Onu. Après une médiation de deux ans, l'Onu décide de mettre en place un embargo contre le régime de Cédras, et le 31 juillet 1994 le Conseil de sécurité s'aligne sur la mission militaire des États-Unis avec la résolution 940 en assurant le relais en 1995 avec une mission de paix onusienne (la Minuha – Mission des Nations unies en Haïti) :

> « Jusqu'en mai 1994, en effet, la défense de la démocratie en tant que telle n'est jamais posée à titre principal dans le cas haïtien comme, du reste, dans les autres crises gérées par le Conseil de sécurité au cours de cette même période. […] Il [le Conseil de sécurité] préfère se placer dans le cadre de son mandat de garant de la paix et de la sécurité internationales, soulignant que la persistance de la situation régnant en Haïti constitue une menace pour la région, notamment en provoquant un flux de réfugiés vers les États voisins. Le rétablissement de la démocratie est donc présenté comme un moyen de résoudre cette crise et de protéger ainsi la région ».[13]

En plaçant la situation humanitaire dans le cadre d'une menace à la paix, l'Onu use d'un discours qui caractérise habituellement les conflits internes à des pays dans lesquels on envisage d'intervenir. Pourtant, le régime de Cédras ne connaît pas d'opposition armée. Le cas d'Haïti est donc traité comme si le pays connaissait une véritable guerre civile.

Le mandat de la MINUHA avait expiré en juin 1996 pour faire place à la Mission d'appui des Nations unies en Haïti, MANUH. Son mandat consistait à« aider le Gouvernement haïtien à améliorer les compétences professionnelles de la police et à maintenir des conditions de sécurité et de stabilité propices au succès des efforts en cours pour créer et former une force de police nationale efficace. »[14] Par rapport, au mandat de la MINUHA, il s'agit ainsi d'une réduction de la mission sous forme d'une concentration sur l'installation d'un monopole de défense légitime en Haïti. La MANUH a été remplacée en juillet 1997 par la Mission de transition des Nations unies en Haïti, MITNUH, jusqu'à la fin novembre 1997. De nouveau, le mandat ainsi que le nombre des effectifs se réduisent (250 policiers et 50 soldats). La MITNUH est uniquement sur place pour professionnaliser la police nationale.

Les prédécesseurs de la MINUSTAH restent ainsi dans un cadre temporel relativement court avec des objectifs spécifiques et un mandat uniquement sécuritaire. Les deux dernières missions onusiennes MIPONUH (1997 - 2000) et MICAH (2000 – 2004) sont uniquement des missions de soutien civil, qui se concentrent également sur le soutien à la police haïtienne. En réaction à la crise de 2004, une nouvelle mission de paix a finalement été créée, la Mission des Nations unies pour la stabilisation d'Haïti, la MINUSTAH. La résolution, qui met en place cette mission de paix, ressemble au premier abord beaucoup à celle de 1994. De nouveau, la déstabilisation potentielle

13 POULIGNY-MORGANT Béatrice, « L'intervention de l'Onu dans l'histoire politique récente d'Haïti », Pouvoirs dans la Caraïbe, vol. 10, 1998, p. 13, voir aussi POULIGNY, Béatrice, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'Onu et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

14 CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1063,* 23 septembre 1993.

d'une région est perçue comme une menace envers la sécurité, ce qui justifie le déploiement de troupes internationales. Il n'y a pas non plus de conflit, donc pas de cadre de guerre civile. L'envoyé spécial parle de « désordre public » produit par des « groupes locaux armés et bandes de voyous ». Par contre, la résolution de 2004 présente néanmoins une réaction plus large à la crise. Le mandat distingue trois éléments, l'établissement d'un « environnement sûr et stable », l'appui au « processus politique » et les « droits de l'homme » et reflète ainsi l'évolution des missions de paix onusiennes. Premièrement, la résolution prend en compte la doctrine du *peacebuilding*[15] dans le sens où la composante sécuritaire, même si elle reste le pilier central de la mission est aussi comprise comme un processus de construction d'institutions politiques qui assurent un environnement stable et durable ainsi qu'une perspective humaine. Deuxièmement, le concept de la sécurité humaine[16] se manifeste dans la mission de protection de droits humains dans la résolution. Plus spécifiquement le texte fait référence à la protection de droits de femmes et d'enfants et à la protection de droits dans le système judiciaire. Même si le texte implémente ainsi deux inventions conceptuelles du monde onusien des années 1990, les références au politique de développement restent uniquement associées aux « États Membres, l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales, en particulier l'OEA et la CARICOM les autres organisations régionales et sous-régionales, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales ».[17] La MINUSTAH justifie sa présence comme une mission de soutien au monde humanitaire. La résolution exclut également la mission de paix, quand elle définit « l'action humanitaire » en Haïti.[18] La mission est présente ainsi comme mission multidimensionnelle, mais sa légitimation repose sur la stabilisation du pays et le soutien sécuritaire au monde humanitaire et du développement.

Développement, action humanitaire et présentation de soi

En 2015, onze ans après son déploiement, l'image de la MINUSTAH s'est radicalement transformée. Une analyse de la présentation en ligne de la mission montre la disparition des légitimations sécuritaires et l'émergence d'une présentation de soi en termes d'organisation du développement et de l'aide humanitaire.[19] L'en-tête de la page d'accueil présente avec une *une tournante* après l'annonce du soixante-dixième anniversaire des missions de paix onusiennes, une annonce concernant les cartes d'identité pour les prochaines élections, une vidéo pour la promotion de la femme dans la politique haïtienne, une annonce pour le programme local de la campagne féministe onusienne *Heforshe* et une annonce pour une tournée d'un groupe de théâtre des opprimés. De manière permanente, la page d'accueil propose également des informations sur la saison cyclonique, le calendrier de la MINUSTAH avec des paysages haïtiens et des portraits de la population, mais sans références, ni images de la mission, une campagne pour la paix d'artistes haïtiens et un bulletin d'information sur le choléra. Sous le titre « Brèves » le site liste l'installation d'un système de purification d'eau à Limonade, des annonces sur les élections, l'installation d'un nouveau commissariat, la réhabilitation d'une école aux Cayes et la construction d'un nouvel hôtel de ville à Cavaillon. Le sujet de la sécurité n'est pas mis en avant. S'il n'y avait pas le logo de la MINUSTAH, on se croirait sur le site d'une ONG de développement.

Ce constat devient encore plus apparent sur les pages de présentations de la MINUSTAH. La page historique explique en détail les évolutions politiques depuis le déploiement de la mission de paix sans mentionner les affrontements entre des soldats onusiens et des groupes armés. Et la page activités liste la « protection de l'enfance », des « affaires civiles », « l'appui au parlement »,

15 ASSEMBLE GENERALE DES NATIONS UNIS, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, 31 janvier 1992, p. 5.

16 Voir THERIEN, Jean-Phillipe, « Human security. The making of an ideology », *Global society*, vol. 6, n° 2, 2012, p. 191-213.

17 CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1542 (2004)*, 30 avril 2004.

18 Idem.

19 http://www.minustah.org/

« la réduction de la violence communautaire », « l'équipe de conduite et de discipline », « l'unité correctionnelle », le « genre », le « SIDA » et les « droits de l'homme » avant de mentionner les « militaires » et la « police ». Seul le sous-titre « contexte » informe que « Depuis le tremblement de terre, la MINUSTAH a assuré la sécurisation de la distribution de l'assistance humanitaire à quelque 4.3 millions de Haïtiens et aidé à fournir des abris provisoires à quelques 1.5 million de personnes. » Même s'il s'agit ici d'une référence explicite à la sécurité et elle est présentée au même niveau que l'aide humanitaire de la mission.

La présentation en ligne cristallise le développement vers une place plus importante de l'action humanitaire. Dans son deuxième rapport en 2004, une section « activités humanitaires et du développement » est inclue comme sous-section. Et en 2005 apparaît pour la première fois la formule d'une situation de sécurité calme, mais fragile, qui va être interrompue uniquement en 2007 et 2008 pendant les troubles, liés aux prix des aliments. La partie humanitaire et développement prend de plus en plus de place comparée avec la partie sécuritaire.

A partir de 2006 le document inclut une section permanente sur la protection de l'enfance.[20] A partir de 2007 la section sur le désarmement est remplacée par une section sur la violence communautaire. En 2008 une section « égalité de sexe » est intégrée dans le document et en 2009 le texte parle aussi du SIDA. Les légitimations mobilisées par la MINUSTAH et son responsable, l'envoyé spécial montrent qu'une place de plus en plus grande est donnée aux actions associées à l'aide humanitaire et au développement, ce qui va largement au-delà du mandat initial.

Scandales et politique de communication

Les multiples scandales médiatiques ne laissent que peu de traces dans la politique d'information de la MINUSTAH pendant les premières années de sa mission. A part les communiqués de presse et d'une façon marginale dans les rapports de l'envoyé spécial, ils sont quasiment absents dans la stratégie de communication de la MINUSTAH. Le présumé suicide des son commandant en janvier 2006 est un exemple de cette omission. L'officier brésilien a été retrouvé tué par une balle dans son appartement à Port-au-Prince. Il était responsable des premières actions militaires de la MINUSTAH à Port-au-Prince après le coup d'État contre Aristide. Sa stratégie était critiquée par des ONG et la presse internationale à cause du nombre important de morts. Sa mort soudain sans lettre d'adieu avait ainsi nourri les spéculations d'assassinat. A part quelques annonces dans la presse qui annoncent sa mort et la mise en place d'une enquête, le scandale public apparaît de la manière suivante dans le rapport de l'envoyé spécial sur la mission.

« La Mission est restée sous la direction de mon Représentant spécial, Juan Gabriel Valdés. Le général de corps d'armée José Elito Carvalho Siqueira (Brésil) a pris le commandement de la force après le décès prématuré du général de corps d'armée Urano Teixeira Da Matta Bacellar. »[21]

La politique d'information change, quand en 2011 la MINUSTAH est accusée d'avoir importé le choléra. Tout un paragraphe est dédié à ce sujet dans le rapport de l'envoyé spécial.

> « Le 4 mai, le groupe indépendant d'experts sur l'épidémie de choléra en Haïti que j'ai nommé en janvier a terminé ses travaux et présenté son rapport et ses conclusions que j'ai rendus publics. Il a notamment conclu qu'elle avait été causée par un concours de circonstances – dont la contamination du réseau d'affluents de Meye de la rivière Artibonite par une souche pathogène de la bactérie Vibrio choleræ de type sud-asiatique, l'insalubrité des eaux et de l'hygiène et l'usage répandu des cours d'eau pour la toilette, la baignade, la boisson et la récréation – et non par la faute ou la malfaisance d'un groupe ou d'un individu. J'ai par la suite convoqué une équipe spéciale intégrée

20 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 2 février 2006, p. 12.

21 Idem, p. 1.

> de haut niveau chargée d'étudier les conclusions de la recommandation du groupe et de veiller à un suivi rapide et approprié. »[22]

La prise en compte du scandale public est plus large, quoique l'accusation que c'est un bataillon de soldats de la MINUSTAH qui ont contaminé la rivière Artibonite n'est pas explicitée. Le texte essaie de relativiser la responsabilité de la mission de paix entre les lignes.

Dans le même rapport, une section « informations et contacts » est intégrée pour la première fois dans le document. La description de sa mission dans le rapport de février 2012 font comprendre qu'il s'agit d'une stratégie de légitimation, car les accusations publiques font référence à la politique de tolérance zéro concernant la mauvaise conduite du personnel de la mission de paix.

> « Pendant la période considérée, la MINUSTAH a continué d'utiliser l'information et la communication comme des outils stratégiques lui permettant d'exécuter son mandat et de s'assurer que son action est visible et bien comprise. Elle a notamment réaffirmé sa détermination à appliquer rigoureusement la politique de tolérance zéro de l'ONU à l'égard des écarts de conduite de son personnel. »[23]

Le changement de la politique de communication devient complètement apparente, quand le même document adresse une série de nouveaux scandales, qui deviennent publics en 2012.

> « Le Groupe Déontologie et discipline de la Mission s'est surtout attaché à renforcer les mesures de prévention, à accélérer le traitement des affaires disciplinaires et à prendre des mesures correctives, conformément à la politique de tolérance zéro de l'Organisation à l'égard des écarts de conduite de son personnel. Au cours de la période considérée, la MINUSTAH a dû faire face à plusieurs allégations graves de mauvaise conduite visant des membres de son personnel : le viol présumé d'un Haïtien à Port-Salut, le viol présumé d'une mineure aux Gonaïves et des relations sexuelles présumées avec trois mineures à Port-au-Prince. En conséquence, l'opinion publique haïtienne et la classe politique ont manifesté pour dénoncer les pratiques répréhensibles dont le personnel de la Mission se serait rendu responsable. [...] Dans toutes ces affaires, la Mission a réagi promptement et, spontanément, a ouvert des enquêtes en interne et pris des mesures disciplinaires. »[24]

Les faits sont maintenant adressés ouvertement et des contre-mesures sont mobilisées comme justification. La nécessité de travailler à un cadre de légitimation est désormais explicite. La citation montre ainsi bien l'évolution du traitement de scandales et d'accusations critiques par la MINUSTAH. Le fait de passer d'un non-traitement de l'information à une politique d'information offensive signale de plus l'importance croissante des mesures de légitimation.

Terrain et structuration de la mission

La résolution S/RES/2012 (2011) du conseil de sécurité témoigne du changement de mandat de la MINUSTAH. Même si sa première partie est dédiée encore à la situation politique et sécuritaire, elle relativise l'enjeu sécuritaire. La stabilité du pays, qui est la justification centrale du déploiement de la MINUSTAH, est mentionnée seulement deux fois parmi les 25 points essentiels du document. Les premiers constats font référence à une amélioration de la situation de sécurité :

---

22 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 25 août 2011, p. 12.

23 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 25 août 2011, p. 10.

24 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 28 février 2012, p. 13.

> « Constatant également, comme le gouvernement haïtien, que si elle demeure précaire, la situation d'ensemble en matière de sécurité s'est améliorée […], ce qui a permis de procéder à une réduction partielle des moyens militaires et de police de la MINUSTAH comme première étape vers le retrait des renforts […], tout en continuant d'adapter les effectifs de la mission sans compromettre la sécurité et la stabilité d'Haïti ».

La deuxième occurrence de la notion de stabilité est plus concrète et rappelle la fragilité du climat de sécurité. Le conseil de sécurité « se déclarant préoccupé par la menace que les bandes organisées continuent de » représenter pour la stabilité d'Haïti. La deuxième partie du document concernée aux actions concrètes de la mission ne présente deux ans après le désastre quasiment aucun élément de sécurité, mais se concentre sur la nécessité d'une prolongation du travail humanitaire. Seulement deux autres points essentiels du document font encore référence à la sécurité, mentionnant une augmentation de la criminalité après le séisme et la question de la violence exercée contre les femmes dans les camps de sinistrés.

Au delà des enjeux de la variation des modes de légitimation, étudiés dans la première partie, cette deuxième partie du texte s'intéresse aux transformations structurelles de la MINUSTAH sur le terrain haïtien.

Comme mission de paix multidimensionnelle, la MINUSTAH a été pensée dès le départ avec une partie civile importante, comme la résolution 1542 précise.

> La MINUSTAH aura une composante civile et une composante militaire, conformément au rapport du Secrétaire général sur Haïti (S/2004/300), la composante civile devant comporter au maximum 1 622 membres de la police civile, y compris des conseillers et des unités constituées, et la composante militaire jusqu'à 6 700 hommes, tous grades confondus, et demande en outre que la composante militaire rende compte directement au représentant spécial par l'intermédiaire du commandant de la Force;[25]

La composante civile consiste, en 2014, en sus des policiers, de 548 employés civils internationaux, de 154 volontaires des Nations-Unies et de 995 employés civils locaux. Le nombre des effectifs reste stable entre 2004 et 2010 et il augmente d'un tiers après le séisme en 2010. Il est finalement réduit en 2015 à 4604 soldats, 2202 policiers, 319 employés civils internationaux, 129 volontaires des Nations-Unies et 1140 employés civils locaux. La relation entre personnel civil et militaire reste ainsi égale avec l'exception d'une augmentation des employés locaux. La transformation des légitimations de la mission ne se traduisent donc pas directement dans sa structuration en terme de personnel. La partie militaire reste le pilier central de la MINUSTAH et la partie civile sécuritaire est plus importante que le personnel qui se dédie à d'autres secteurs. L'activité principale de la composante militaire consiste jusqu'aujourd'hui de patrouilles. Encore en 2014 le nombre des patrouilles effectuées est stable par rapport au début du mandat de la MINUSTAH. Ce n'est qu'en 2015 que le nombre de patrouilles se réduit de 28585 à 18416.

Même si la structuration de la MINUSTAH ne semble s'adapter que peu, il y a néanmoins une trace importante dans l'organisation de la mission, qui fait écho aux transformations en terme de légitimation de la mission. En 2008 dans la crise humanitaire liée à une forte saison cyclonique avec des inondations à Gonaïves, la MINUSTAH met en place des « projets à effet rapide ». Il s'agit de projets humanitaires de court terme comme la construction de sources d'eau potable ou la construction d'une école. La mise en place de projets est explicitement motivée pour mieux faire accepter la mission face aux « émeutes de la faim », des troubles, déclenchés par les prix élevés de produits alimentaires. Le séisme entraîne une augmentation du nombre de projets et en 2012 on compte 139 projets, dont 38 projets sanitaires, 18 projets d'éclairage public, 44 projets de « bonne

25 CONSEIL DE SECURITE, *Résolution 1542 (2004)*, 30 avril 2004.

gouvernance », 30 projets d'infrastructure et huit projets d'agriculture et d'environnement.[26] Les « projets à effet rapide » montrent pour cette raison l'ambition multi-sectorielle de l'action humanitaire de la MINUSTAH. Ils montrent aussi que la transformation vers des actions humanitaires remplace aussi au moins partiellement la dimension sécuritaire. Les projets apparaissent au même moment, dans lequel des projets de désarmement et démobilisation se terminent. Les « projets à effet rapide » obtiennent un financement comparable et sont organisés de la même manière que les projets de désarmement.

La MINUSTAH dans le monde humanitaire en Haïti

Finalement, le séisme a eu un impact important sur le positionnement de la MINUSTAH dans un environnement humanitaire dense. Déjà en 2008, la MINUSTAH a participé à la première mise en place du système cluster des Nations Unies à Gonaïves. L'ONU avait conceptualisé des structures partiellement analogues à une structure étatique pour coordonner différents acteurs dans une crise humanitaire. Ces clusters rassemblent des fonctionnaires de l'État haïtien et des salariés d'ONG et organismes internationaux présents sur place, spécialistes d'un secteur de gouvernement (cluster alimentation, cluster santé, cluster communication, etc.), qui est coordonné par un *lead*, une organisation de l'ONU responsable pour la coordination des autres acteurs sur place, comme l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) dans le cas du cluster « coordination et gestion des camps de sinistrés ». La MINUSTAH a participé à ces premières réunions et possédait de plus un système propre de coordination avec des acteurs gouvernementaux, qui s'appelait « table sectorielle ». Les deux initiatives fusionnent avec le séisme de 2010. L'arrivée d'une grande vague d'ONG humanitaires ainsi que 17000 soldats américains produit à la fois un effet de centralisation et de décentralisation. La MINUSTAH est décentralisée dans le sens où elle est lourdement affectée en termes de mort et infrastructure. La mission de paix apparaît soudainement comme un acteur parmi beaucoup d'autres directement après le désastre, déclassé par les forces armées américaines, qui prennent immédiatement le contrôle de aéroport de Port-au-Prince, où se trouve aussi la base militaire principale de la mission de paix. La localisation de la majorité des réunions *Clusters* a ainsi lieu dans la base logistique de la MINUSTAH ou dans les locaux des organisations des Nations-Unies (et non pas dans les bâtiments du gouvernement haïtien). Par contre, à cause de son emplacement central et à cause de sa capacité à fournir des logements et des espaces de travail, la MINUSTAH est centrale pour l'aide humanitaire en Haïti. La base logistique ne constituait pas seulement un lieu de passage pour touts les agents humanitaires qui venaient par voie aérienne, mais c'était aussi le seul endroit qui permettait de se réunir à Port-au-Prince. On y tenait par ailleurs le premier registre centralisé des acteurs humanitaires, où les agences fournissaient des listes des contacts et donnaient des renseignements pratiques aux nouveaux arrivées. Ce processus a rapproché les acteurs humanitaires de la mission de paix. Les *Joint operations*, des opérations conjointes au service de la communauté internationale facilitent de plus le contact entre les humanitaires et la MINUSTAH. Le bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires transmet pour ces opérations de manière régulière des demandes d'ONG pour du soutien technique, que seule la mission de paix peut fournir.

La conférence de presse de la MINUSTAH devient le fournisseur principal d'information de sécurité. La radio MINUSTAH et le site internet informent de plus sur les alertes actuelles. Pour la vaste majorité des petites ONG, ces arènes constituent les sources d'information principales en termes de sécurité. Le dynamisme du champ des acteurs renforce la nécessité d'accéder à des sources d'information stables et faciles à identifier. La longue durée de la mission onusienne et l'arrivée soudaine et massive d'ONG en 1998 et en 2010 a renforcé sa position centrale dans le champ des acteurs de l'aide. Même si une grande partie des agents humanitaires sont critiques par

26 CONSEIL DE SECURITE, Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, 19 août 2013, p. 12.

rapport à sa présence, ils étaient néanmoins dépendant des acteurs onusiens en matière d'information.

Conclusion

L'objectif de cette communication était double. Premièrement, j'ai argumenté que les légitimations de la MINUSTAH pour justifier opérations ont profondément changé vers une présentation de soi qui souligne avant tout l'aspect humanitaire de la mission. Deuxièmement, le texte a analysé la structuration et le positionnement de la mission dans le monde humanitaire en Haïti. Cette partie conclut que la sécurité et sa gestion militaire restent centrale dans les opérations de la MINUSTAH, ce qui a assuré un positionnement relativement centrale avec des adaptions graduelle en termes de structure. L'exemple de la MINUSTAH montre ainsi que l'hypothèse de la sécurisation de l'action humanitaire décrit dans la littérature semble pertinent, vu la présence prolongée des troupes onusiennes en absence d'une menace de sécurité, comme la vignette présentée en l'introduction le montre. La présence militaire explique également la volonté du gouvernement haïtien de garder la mission dans le pays. Les deux coups d'État contre l'ancien président Aristide ont généré une perception généralisée selon laquelle la situation de sécurité est certes calme, mais fragile.

Le texte montre au même temps, que l'hypothèse de la sécurisation de l'humanitaire devrait être complexifiée, car elle accompagne également d'une « humanitarisation » des acteurs de sécurité. La MINUSTAH se présente et agit partiellement comme une ONG humanitaire. Cette imbrication entre sécurité et humanitaire permet de comprendre l'extension temporelle de son mandat et sa survie malgré les multiples critiques publiques, déclenchées par des scandales médiatiques.