

Si tu veux la paix, prépare pour l'insécurité ?

Comment l'aide internationale a façonné l'insécurité en Haïti

Jan VERLIN

Affiliation de l'auteur :

[Jan Verlin](#), Université Jean Moulin Lyon 3, laboratoire [Triangle](#).

Pour citer cet article :

VERLIN Jan, 2025, « Si tu veux la paix, prépare pour l'insécurité ? Comment l'aide internationale a façonné l'insécurité en Haïti » dans Actes des journées d'étude 'Failles haïtiennes' du 16 et 17 novembre 2023 à Sciences Po Bordeaux, en ligne [adresse URL]. DOI : 10.5281/zenodo.14892811

Résumé :

Cet article examine la mise en œuvre des règles de sécurité humanitaire en Haïti entre 2010 et 2016 pour mieux comprendre la situation d'insécurité actuelle. L'objectif principal est d'analyser comment l'insécurité était perçue et construite par les acteurs de l'aide internationale après le séisme et quelles logiques en découlaient.

L'étude montre que les acteurs humanitaires anticipaient un danger sous forme d'incidents de sécurité, mais ces anticipations créaient une atmosphère anxiogène, limitant leur mobilité et leurs interactions avec la population locale. Cela a renforcé une mentalité de « bunker », sans permettre d'anticiper la recrudescence de l'insécurité après 2016. En outre, la division du travail entre les instances de sécurité humanitaire et celles dédiées à la protection des bénéficiaires accentuait la logique de sécurité en silo.

L'analyse des réunions de sécurité révèle de plus que ce système était déconnecté du monopole de violence de l'État haïtien et a permis en partie la privatisation de la sécurité, facilitant ainsi l'imposition des entrepreneurs de la sécurité sur le terrain. L'article propose ainsi une réflexion sur l'incapacité du système humanitaire à anticiper la crise sécuritaire et à assurer une sécurité globale pour les acteurs humanitaires et les bénéficiaires.

Mots clés :

Haïti, système humanitaire, insécurité, coordination, prévention

Déjà il y a vingt ans, en 2004, Haïti était perçu comme pays en crise sécuritaire grave après le départ forcé du président Jean-Bertrand Aristide dans un contexte d'émeutes urbaines violentes. C'est dans ce contexte que la Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH, 2004-2017) fut déployée avec pour objectif de stabiliser le pays et créer une gouvernance sécuritaire fonctionnelle.

C'est uniquement cinq ans plus tard, en janvier 2010, que le séisme de magnitude 7,0 sur l'échelle de Richter frappa durement le pays, causant plus de 200 000 morts et déplaçant environ 1,5 million de personnes. La catastrophe détruisit une grande partie des infrastructures nationales, notamment le Palais national, des hôpitaux, des écoles et les principales routes reliant la capitale aux autres régions. Dans l'urgence, une intervention humanitaire massive fut mise en place, avec l'arrivée d'acteurs humanitaires et militaires internationaux venus porter secours et "reconstruire en mieux" Haïti. Après une intervention militaire initiale considérant que le pays serait insécure, fortement critiqué, la prise en charge de la catastrophe prit la forme d'une gestion de crise humanitaire.

Deux décennies après la fin de la période d'Aristide, le pays est considéré de nouveau en crise sécuritaire majeure déclenché par l'assassinat du président Jovenel Moïse en juillet 2021 et marquée par une fragilité institutionnelle et une explosion de la violence sur le fond d'une crise humanitaire continu. En janvier 2023, l'expiration des mandats des dix derniers sénateurs priva Haïti de tout représentant élu, ce qui intensifie la faible légitimation du pouvoir politique post-assassinat. Les institutions étatiques haïtiens se retrouva paralysé alors que la coalition de gangs « G9 » bloquait les infrastructures clés du pays, notamment les axes routiers et un terminal pétrolier, après la suppression des subventions aux carburants. La crise économique qui en résulta plongea Haïti dans une spirale de pénuries et d'instabilité. Malgré la mise en place d'un Conseil présidentiel de transition en avril 2024, la situation à Port-au-Prince demeure alarmante : l'économie a reculé cinq années consécutives et, selon les prévisions, 36,6 % de la population vivra avec moins de 2,15 dollars par jour en 2026 ([Banque Mondiale](#)).

Dans ce contexte, la capitale haïtienne est le théâtre d'une lutte territoriale intense entre groupes armés. Les « gangs », loin d'être un phénomène nouveau (Marc-Donald 2024), des entrepreneurs de violence souvent issus des forces de l'ordre ou de la sécurité privé (Neptune 2023 ; Schubert 2015), initialement utilisés par les élites politiques comme instruments d'extension du pouvoir politique vers l'économie informelle ont fini par s'autonomiser et étendre leur emprise sur de vastes zones métropolitaines. Ils contrôlent désormais des quartiers entiers, régulent l'accès aux services de base et leurs luttes territoriales est à l'origine d'une flambée de violences marquée par des enlèvements, des meurtres et des viols. Face à cette montée en puissance, les tentatives de rétablir l'ordre par l'État haïtien, comme la réactivation de l'armée en 2017, se sont révélées inefficaces. La police nationale haïtienne, sous-financée et dépassée, a perdu plus de 7 000 agents ces dernières années, rendant la lutte contre ces groupements de plus en plus difficile.

Cette situation a conduit à de nouveaux appels à l'intervention internationale. En février 2023, le Canada annonça le déploiement de navires de la Marine royale canadienne pour surveiller les côtes haïtiennes, signe d'un retour de l'ingérence internationale. En 2024, la Mission de Soutien à la Sécurité Multinationale (MSS) fut progressivement déployée, avec la promesse de reconstruire le monopole de la violence de l'État haïtien. Cette nouvelle intervention s'inscrit donc dans une longue série d'initiatives internationales qui oscillent entre tentatives de réformes du secteur de la sécurité et prise en charge humanitaire afin de stabiliser Haïti depuis la fin de la dictature des Duvalier.

La lecture de la crise haïtienne a ainsi récemment évolué : d'un cadrage humanitaire post-séisme à un cadrage sécuritaire mettant l'accent sur la lutte contre une violence organisée et une insécurité endémique (Dupuy, 2022). Ce changement d'approche soulève une question centrale : dans quelle mesure la gestion humanitaire de la crise post-séisme a-t-elle influencé la dégradation sécuritaire actuelle ? Si la plupart des travaux se sont concentrés sur les missions de paix onusiennes, notamment la MINUSTAH et sa composante militaire (Fortin, 2021), peu ont analysé les liens entre les dispositifs humanitaires mis en place après 2010 et les dynamiques d'insécurité actuelle. Or, l'échec de cette gestion, souvent critiqué pour son inefficacité et sa dépendance aux acteurs externes (Schuller, 2016), a contribué de façon discrète à l'affaiblissement des institutions étatiques et ainsi à la montée des groupes armés.

En effet, la prise en charge des questions de sécurité par les acteurs humanitaire en Haïti a souvent fonctionné en parallèle des dispositifs de maintien de l'ordre (Kolbe & Muggah, 2019) et de protection de la population.

Cet article propose ainsi de revenir sur l'appréhension de l'insécurité en Haïti dans la phase post-séisme en mobilisant un corpus créé à partir d'observations participantes en immersion, deux cents entretiens et des analyses de documents sur le gouvernement humanitaire en Haïti entre 2010 et 2016 (voir Verlin 2018, 2020).

Cet article s'intéresse donc au système de sécurité humanitaire, autrement dit à l'ensemble des dispositifs, normes, règles et pratiques visant à assurer la sécurité des humanitaires sur un terrain d'action déjà perçu comme insécure entre 2010 et 2016. Cette temporalité se justifie d'une part par le séisme de 2010, car il marque le début d'une gestion de crise humanitaire généralisée. D'autre part, le départ du président Martelly avec la mise en place d'un gouvernement provisoire en 2016 marque le début d'une intervention internationale orienté vers la prise en charge d'une crise politique et sécuritaire. Certes, une partie des acteurs internationaux considéraient déjà l'élection de Martelly comme irrégulier et il est associé à la dégradation de la situation sécuritaire actuelle, mais ce gouvernement se déroulait dans les règles prévues par la constitution haïtienne et il n'était relativement peu contesté dans la rue.

Sans prétendre offrir une explication exhaustive ni établir un lien de causalité direct entre l'insécurité actuelle en Haïti et la gestion de l'aide humanitaire après le séisme, cet article propose avant tout une réflexion sur certaines dynamiques à l'œuvre. Il s'interroge notamment sur la manière dont le secteur humanitaire a organisé sa propre sécurité à une époque où le pays connaissait un niveau de criminalité relativement bas, avec des taux d'assassinats et d'enlèvements bien inférieurs à ceux d'aujourd'hui.

En effet, en 2010, le taux d'homicide en Haïti était d'environ 6,9 pour 100 000 habitants et oscillait entre 7 et 10 entre 2014 et 2016. À cette époque, les enlèvements restaient également limités, avec moins de 100 cas signalés par an. En revanche, la situation sécuritaire s'est fortement dégradée au cours des dernières années. En 2023, le pays a enregistré un taux d'homicide de 40,9 pour 100 000 habitants, soit une très forte augmentation, tandis que les enlèvements ont dépassé les 2 500 cas sur l'année (CNN, 2024). Cette périodicité se justifie donc également par le faible nombre d'assassinats et une montée soudaine à partir de 2017.

Dans une première partie, nous examinerons les dispositifs mis en place pour assurer la sécurité individuelle des travailleurs humanitaires dans un contexte alors qualifié de « calme », avant d'analyser comment les risques de sécurité était saisis dans le cadre de réunion de sécurité.

1. Consignes de sécurité et zonages pour prévenir l'insécurité à Port-au-Prince

Cet article travaille donc d'abord à reconstituer la façon dont les normes et les règles de sécurité des humanitaires ont été mises en place sous forme de pratiques diverses comme des protocoles, règles ou réunions de coordination entre 2010 et 2016.

La formalisation des procédures internes de sécurité humanitaire avec pour objectif la réduction des risques constitue une tendance globale chez les acteurs de l'aide. Cependant, Haïti, et notamment après 2010, était considéré comme un cas paradigmatique de cette tendance et la période après le séisme a conduit les acteurs sur place à les généraliser et standardiser.

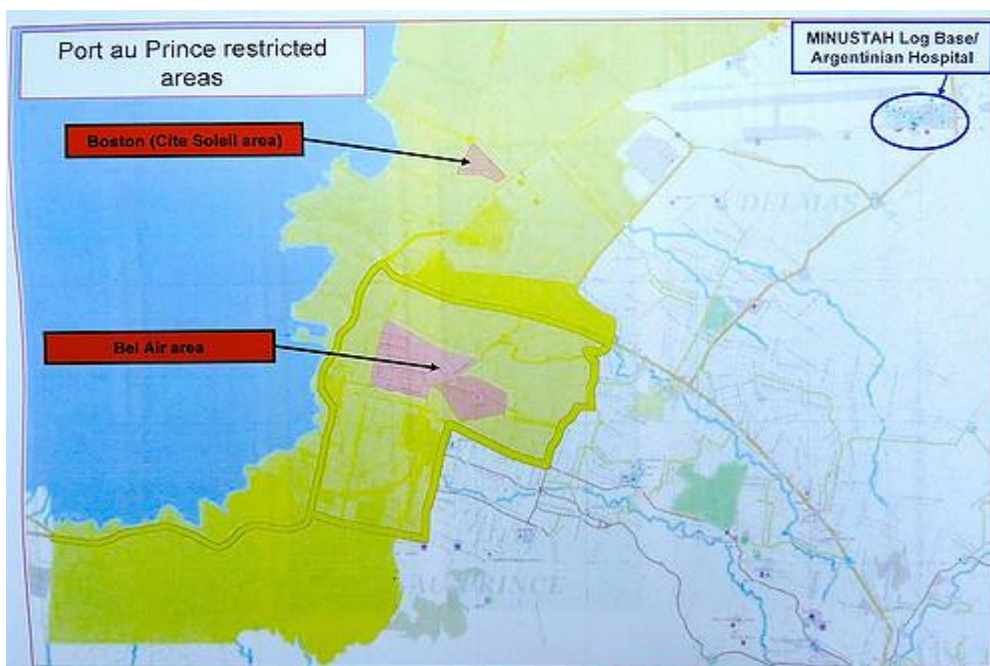
Ces normes prenaient la forme de « consignes de sécurité » souvent diffusées sous forme de « briefing », comme éléments de la fiche de poste [terms of référence] ou du contrat des travailleurs humanitaires ou bien étaient formulées dans les « kit » ou les « colis » [package] de sécurité. Une grande partie de ces consignes peuvent être catégorisées comme une politique de « no walking », au sens où elles encadrent toute forme de mobilité des personnels dans l'espace où ils travaillent et résident.

« C'est tard, je vais te conduire à la maison. A priori, c'est safe ici, mais tu ne devrais pas rentrer à pied, c'est risqué. A priori, je n'ai pas le droit de te prendre dans ma voiture. Tu connais la pratique, je dois annoncer tout passager non-ONU. »

Les règles adoptées par les travailleurs et les organisations humanitaires étaient diverses et elles varient en termes de spécificité et de portée selon les organisations, ce qui correspond à une construction de risques différenciée selon l'identité de l'organisation. Dans l'extrait d'entretien ci-dessus, l'enquêté – personnel civil de la MINUSTAH – souligne par exemple l'interdiction de transporter au pied levé une personne qui n'appartient pas aux Nations Unies. Ces types de consignes de sécurité ont également pris la forme d'interdiction de certains espaces et de certaines formes de déplacement, ainsi que des contraintes temporelles (le couvre-feu). Les interdictions pouvaient exclure des zones entières, appelées « no go areas », ou envisager une différenciation entre des zones de sécurité « red zone », « orange zone », « yellow zone » et « green zone ». Malgré la variété des pratiques, il existait un consensus sur les zones qui sont toujours considérées comme rouge telles que Bel Air, Martissant, et Cité Soleil. Cependant, les consignes restrictives en matière de mobilité n'étaient pas uniquement liées au zonage : les déplacements pourraient également être réglementés en zone verte.

La carte suivante indique le zonage qui a été mis en place par les Nations Unies après le séisme et qui correspondait au zonage de la plupart des organisations d'aide. Ce zonage avait vocation à définir les zones à risque pour l'ensemble de la communauté humanitaire.

Figure 1 : Zonage de Port-au-Prince (source : MINUSTAH).



Toutes les organisations des enquêtés de cette époque exigeaient qu'ils se déplacent en voiture, la majorité exigeait en plus qu'ils aient un chauffeur. Le service de sécurité des Nations Unies énumère dans la fiche synthétique suivante les différentes consignes à suivre pour la zone jaune, qui correspondait par ailleurs au territoire administratif de la ville de Port-au-Prince, à l'exception des quartiers de Tabarre, Pacot et Turgeau (figure 1), qui étaient considérés comme « safe ».

Figure 2 : Briefing sécuritaire (source : UNDSS¹).



La figure 2 montre une feuille de la présentation de « security briefing » de l'UNDSS pour le personnel qui venait d'arriver en Haïti en 2010, et détaille la variation des normes de

¹ UNDSS : United Nations Security Management System, ou Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.

déplacement. La feuille constitue elle-même un extrait du « manuel de sécurité quotidien » du personnel des Nations Unies sur le terrain. Y sont tout d'abord présentées, sous le terme de « procédures », des règles pour le déplacement. 1/ Demander l'accord des services de communication pour se déplacer. 2/ L'obligation d'une escorte pour les convois humanitaires. 3/ L'obligation d'une escorte pour tous les déplacements de nuit. 4/ L'obligation de communiquer tous les déplacements. 5/ L'obligation de se déplacer seulement en voiture estampillée Nations Unies. 6/ Rentrer avant le crépuscule. Les règles sont suivies par deux recommandations. 1/ Se déplacer pendant la nuit, à pied ou seul n'est pas recommandé. 2/ L'usage de véhicules privés est accepté, mais non recommandé. Ces deux recommandations sont complétées par deux impératifs. 1/ Pas de tap-taps (le système de bus haïtien). 2/ Pas de moto (sur place, la plupart des taxis sont des mototaxis). Le fait que les consignes y apparaissent contradictoires ouvre des possibilités de négociation et interprétation. Se déplacer pendant la nuit est à la fois interdit, déconseillé et possible dans le cadre d'un déplacement organisé sous escorte. On doit utiliser les voitures de fonction onusiennes, mais le document précise qu'il est autorisé de se déplacer avec son véhicule privé. Pour les agents de l'ONU, il n'y a pas forcément de contradiction dans la pratique. D'après un membre d'[OCHA](#)², il s'agissait de règles qui seraient « définies en situation ».

1.1 Marge d'interprétations

Il existait donc non seulement des variations dans les consignes, mais également dans les interprétations de ces consignes. L'interdiction de se déplacer à pied était même souvent interprétée comme une limite quasi absolue au déplacement, qui impliquerait par exemple de se garer le plus près possible de l'entrée d'un bâtiment où on travaille/réside. Les rares organisations qui pensaient ces consignes plutôt comme des recommandations et non comme des règles professionnelles obligatoires s'auto-identifient comme organisations de développement. Quelques organisations autorisaient néanmoins les travailleurs de l'aide à se déplacer à pied dans un périmètre délimité autour de leur lieu de résidence.

« Non, ça, il [le responsable de sécurité] me l'a laissé. Je peux aller au supermarché pour acheter mes trucs et je peux me balader à Pétionville. Place Boyer, Fior di Latte, place St-Pierre tout ça. Peut-être pas au marché, mais sinon Pétionville, c'est safe. » (G. C., entretien réalisé dans une salle de réunion préfabriqué dans l'enceinte d'[OIM](#), 2011)

Les consignes ne prenaient pas toujours la forme de règles strictes ; dans le quotidien des acteurs, elles sont souvent le résultat de négociations avec le responsable de la sécurité de l'organisation comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessus. En cas de non-respect, la sanction consistait généralement seulement en un rappel à la règle. Ce n'est qu'en cas d'incident que la sanction s'alourdit considérablement. Au quotidien, les nombreuses déviances par rapport aux règles de sécurité (comme le fait de raccompagner quelqu'un en voiture – service dont j'ai bénéficié de nombreuses fois) étaient même souvent implicitement et explicitement tolérées par les organisations. C'est ce qu'un officier de sécurité explicite dans la citation suivante tirée du rapport d'Arnaud Dandoy pour le [Groupe URD](#) (2013) :

² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

« En zone verte, il faut être minimum deux, selon la règle ... Mais il y a une tolérance qui est faite autour des neufs pâtés de maisons qui se trouvent autour du bureau. Donc, si tu vois un de nos expatriés marcher seul à midi, c'est qu'il a été s'acheter un petit croissant à l'Epi d'Or, tu vois. Selon la règle, non, mais ça, c'est une tolérance qui est établie, et nous avons mis dans le document que nous établissons une zone dite « blanche » autour du bureau où les expatriés peuvent se retrouver seuls. Nous n'encourageons pas la pratique, mais nous l'observons, nous ne disons rien, nous la tolérons. Parce que ça a commencé à se faire tout seul, tu vois, ils ont commencé à dire, « qui vient avec moi ? » « Non, je ne peux pas ». « Allez, juste pour aller acheter un truc là ! » Et puis, allez, je me faufile, c'est normal, j'veis acheter un truc là, et voilà. » (Dandoy 2013, 51)

Les organisations d'aide étaient donc conscientes que les consignes posent un défi logistique à l'organisation de la vie professionnelle des acteurs. Les impératifs stricts tels que « be out before sunset ! » étaient donc interprétés et adaptés aux exigences et comportements des professionnels. De manière générale les consignes de sécurité s'inscrivaient dans une temporalité particulière. Elles se matérialisaient sous forme de briefing ou d'énumération de règles codifiées, dont l'objectif est l'intériorisation des normes de sécurité pour créer une « culture de sécurité » et faire de la « prévention ». Elles prenaient aussi la forme de procédures. Les instances de sécurité demandent notamment d'anticiper des déplacements et de signaler un déplacement à venir à l'aide d'un formulaire, ou plus simplement d'une communication radio ou d'un appel téléphonique. De nouveau, la force de la consigne variait selon l'organisation. Si certains employeurs demandaient une notification, d'autres exigeaient une « demande d'autorisation ». Leur capacité à vérifier sur le respect de la règle était de plus assurée par des techniques de contrôle de déplacements comme les dispositifs qui permettent la localisation des voitures par observation géospatiale comme c'est le cas avec les véhicules des organisations onusiennes. L'utilisation de ces techniques était justifiée par la nécessité de protéger le personnel des enlèvements et par le fait qu'elles n'étaient pas utilisées en temps réel, mais uniquement a posteriori, en cas d'incident. Ces technologies permettaient également de contrôler les conditions de l'enlèvement et de vérifier le respect des règles de sécurité – ouvrant ainsi la possibilité d'une sanction.

Des travailleurs de l'aide anticipaient ce type de logique comme la citation suivante explicite (sans que celle-ci ait toujours un lien avec un incident aussi dramatique qu'un enlèvement, ici l'exemple donné est particulièrement banal).

« Il faut faire gaffe de ne pas avoir un accident de voiture. Il y avait l'histoire d'un conseiller de l'ambassade. Il a eu un accident avec la voiture officielle. Il était bourré, il était dans la zone jaune pendant la nuit et il y avait une prostituée à ses côtés. Ils l'ont réaffecté tout de suite. Donc, il ne faut pas faire de bêtises, sinon tu te fais attraper. Ils savent où tu es passé. » (C.D., entretien, Pacot, 2012)

La sanction dans le cas d'un incident prenait d'abord la forme d'une conversation – dont l'objectif est d'attribuer la responsabilité de l'incident au travailleur – avec le responsable de la sécurité. Cela traduit dans des cas jugés comme graves par des conséquences professionnelles comme des blâmes, des réaffectations voire la fin ou la non-prolongation du contrat de travail. La rencontre avec le professionnel de sécurité ne prend plus la forme d'une négociation et l'autorité se transforme en instance de punition. La tolérance face aux petites déviances était

donc forte dans la banalité du quotidien, mais les auteurs de ces mêmes déviations seront sévèrement sanctionnés en cas d'incident. Les normes de sécurité n'avaient donc pas seulement pour objectif de protéger les travailleurs de l'aide humanitaire, mais aussi de les discipliner, en limitant les interactions avec l'espace de la ville.

1.2 Logiques de déviation

Cela étant dit, il serait erroné d'imaginer ce régime de sécurité comme un outil systématiquement efficace. En réalité, les observations de terrain montrent que les sanctions pour non-respect des règles n'étaient appliquées qu'en cas d'incident, ce qui encourageait davantage leur contournement que leur respect strict. Néanmoins, le personnel humanitaire interrogé justifiait ces écarts à la réglementation à travers trois types d'arguments.

« Je devrais avoir un tas de choses dans mon appartement, si jamais la situation explose. De l'eau, de la nourriture, mais je ne vais quand même pas vivre de cela pendant un couvre-feu, si je peux acheter des bonnes choses en face de ma maison. Quand il y avait l'histoire du passeport de Martelly [un couvre-feu à la suite d'un scandale concernant la possibilité d'un passeport états-unien du président haïtien], je suis resté chez moi, mais je faisais mes courses. » (A.H., entretien, Delmas, 2011)

Tout d'abord, l'organisation de la vie quotidienne et plus spécifiquement de la consommation, notamment alimentaire, constituait un premier sujet mentionné de façon récurrente pour justifier le détournement d'une consigne de sécurité. Comme la citation ci-dessus le montre, cet argument se fonde sur une mobilisation d'évidences, qui font apparaître la consigne comme une règle irrationnelle, tout en respectant son sens global. Le couvre-feu est justifié, en revanche son application à la lettre, n'est pas considérée comme légitime. L'espace proche est contrôlable, ainsi l'autre côté de la rue est considéré comme « safe », mais la dangerosité d'autres espaces plus lointains n'est pas contestée.

« Tu comprends, je ne vais pas chez moi tous les soirs, si RAM [un groupe de musique haïtien « vodou rock & roots »] joue les jeudis à l'Olofson [Un hôtel historique, populaire comme lieu de rencontre des « expatriés » dans le quartier Pacot], j'y vais de temps en temps. Je l'ai pas toujours annoncé. Je décide en fonction de mes potes. » (M.Z, entretien, Turgeau, 2012)

Le fait de vouloir sortir était un deuxième argument mobilisé par les agents de l'aide pour expliquer le non-respect des règles de sécurité. Cela était souvent lié à des endroits ou des occasions spécifiques comme le carnaval ou la topographie des bars et restaurants de Pétionville, qui n'étaient a priori pas interdits, mais pour lesquels la sortie devrait être annoncée au préalable. La nécessité de poursuivre certaines activités était quelque fois légitimée explicitement par la difficulté des conditions de vie et de travail des humanitaires.

« Au départ, nous étions tout le temps ensemble dans l'enceinte. Pendant la journée c'était dur, tous ces blessés. Tu dois te défouler un peu et donc je me suis cassé dans un bar du coin, même si je n'ai pas le droit, parce que tu cours le risque qu'on t'enlève. » (C.C., entretien, locaux de l'[OPS](#), 2011)

Dans la phase post-séisme, c'était la souffrance de la population haïtienne qui est mise en avant dans les conversations, mais cet argument devenant plus rare quand les agents de l'aide parlent de la phase post 2011. A partir de cette époque, le contournement des consignes de sécurité était justifié par la charge de travail, présentée comme lourde.

« Moi, je bosse aussi les weekends. Si tu dors là où tu bosses, tu ne fais pas tes huit heures [une journée de travail]. Tu veux finir ce que tu as commencé, même si c'est la fin de la journée de travail. Mais pour moi, ça veut dire aussi décompresser quand et où je veux. J'ai des connaissances haïtiens, ils sont du quartier. Ils savent mieux que les « blàns » ce qui est dangereux ou pas. » (A.F., entretien, Delmas, 2016)

Les connaissances locales étaient un troisième élément mobilisé pour légitimer le fait de ne pas respecter les consignes. Notamment à travers les contacts noués avec la population locale. Les enquêtés revendiquaient dans ce contexte de ne pas avoir une « mentalité de bunker » ou d'être différents des « touristes humanitaires » qui restent dans une enceinte. Cette revendication pouvait prendre la forme d'une critique envers d'autres acteurs de l'aide ou être présentée comme une volonté de mieux connaître le pays.

« Je suis venu pour connaître le pays et ses habitants. Tu ne vois pas du voodoo chez toi. Il faut que tu sortes, quand tu vois quelque chose qui t'intrigue. Il faut que tu arrêtes ta bagnole quand tu vois des choses au bord de la route. [...] Hier, je suis passé à côté d'un groupe de Rara [forme de musique de festival haïtienne], je n'aurais pas dû, mais je me suis arrêté pour voir. [...]. Je ne comprends pas. Si tu veux aider les gens, il faut les comprendre. Tu dois vivre dans les camps, sentir l'urgence. » (H.R., entretien réalisé sur la terrasse de l'hôtel Olofson, Port-au-Prince, 2011)

Si le non-respect des consignes de sécurité est exprimé ainsi, comme une contradiction entre les besoins des acteurs et les consignes de comportement, ce n'est pas la règle qui est mise en cause ou le fait qu'il y ait des consignes détaillées, mais l'exagération des obligations en matière de sécurité. Les acteurs reconnaissent toujours, au moins implicitement, l'existence d'une certaine dangerosité du terrain haïtien. Cependant, les besoins liés à la reproduction de la force de travail des expats et la volonté de mieux connaître le terrain entraînent en contradiction périodique avec les règles de sécurité. Deux éléments récurrents se trouvaient dans les discours de mes enquêtés sur ces consignes de sécurité. La tension entre besoins individuels et consignes collectives était exprimée comme une contradiction entre un « sens commun » construit à partir des expériences sur place et un ensemble de normes qui sont considérées comme irrationnelles, avant tout quand elles avaient pour objectif de réguler les espaces contrôlables par ce sens commun. Par exemple, le fait de bien connaître les espaces habituels dans lesquels ils se meuvent ou bien le fait de s'être intégré localement en construisant des réseaux amicaux avec des Haïtiens est présenté par les enquêtés humanitaires comme de meilleures ressources pour s'orienter dans l'espace et dans le temps que les indications de sécurité fournies de manière surplombante par l'ONU et les organisations où ils travaillent.

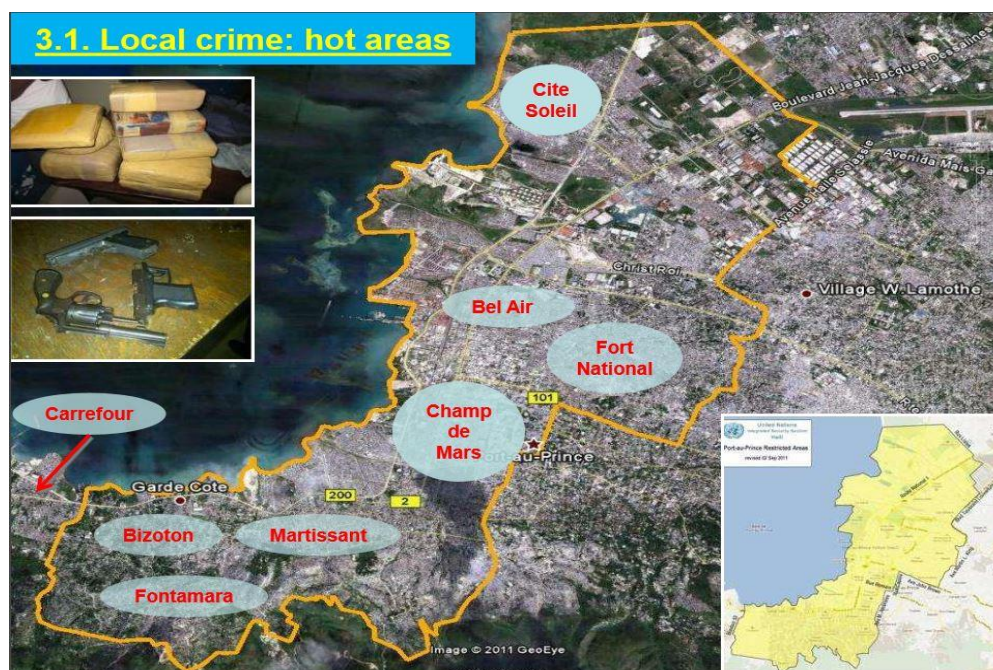
Si les enquêtés ont tendance malgré tout à respecter les consignes et à transgresser les règles seulement de manière ponctuelle, tous se plaignaient d'être infantilisés. Une cheffe de mission qui travaille depuis une dizaine d'années dans le pays et qui a vu les règles évoluer, décrivait par exemple un ressenti paradoxal : « Plus j'ai eu l'expérience d'Haïti, plus on m'a traitée comme un enfant. Je dois demander des autorisations pour tout. ». D'autres dénonçaient

le fait que les organisations leur confient au quotidien d'importantes sommes d'argent à distribuer à des bénéficiaires, mais qu'ils devraient demander une autorisation de déplacement pour retirer une petite somme au distributeur. Dandoy (2013), qui cite des cas similaires, signale deux motivations supplémentaires qu'auraient les organisations pour réglementer les déplacements de leur personnel. Face à l'afflux de jeunes humanitaires après 2010, avec relativement peu d'expérience, les chefs de mission craignaient que ne se produisent des comportements déviants, comme une trop forte consommation d'alcool ou la fréquentation d'endroits associés à la prostitution, avec des effets néfastes en termes de réputation. C'est pourquoi Dandoy analyse ces consignes comme des « dispositifs sécuritaires [qui] servent à protéger les expatriés d'eux-mêmes davantage que des autres. Du fait de leur prétendue immaturité, les humanitaires ne devraient pas être titulaires des mêmes droits que les « développementistes » sous peine de les voir s'exposer aux pires dangers » (2013). En sus de la crainte d'endommager la réputation des organisations, les chefs de mission anticipent également les problèmes liés à d'éventuelles poursuites judiciaires. C'est ce qui justifie la réglementation stricte tout en favorisant la tolérance de la déviance. En cas d'incident, c'est le salarié qui est légalement responsable. Le fait que les sanctions n'étaient mises en œuvre qu'en cas d'incident garantit en même temps l'existence d'un cadre d'action relativement stabilisé pour les travailleurs humanitaires. La peur de ne pas être conforme au droit du travail menait les employeurs à formuler des règles strictes mais sous la forme de recommandations. En effet, le fait qu'un employeur définisse des règles détaillées pour la vie de ses salariés hors du cadre du travail serait juridiquement contestable. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'organisations avait par exemple arrêté d'obliger à respecter un couvre-feu, car la réduction drastique de la liberté de circulation des salariés hors du cadre de travail était problématique en cas de contentieux.

En ce qui concerne les salariés de l'aide, les consignes de sécurité leur donnaient une orientation sur les espaces risqués et les situations qui sortent de leur routine et des espaces qu'ils maîtrisent grâce à leur travail quotidien. Les consignes réduisaient en ce sens l'incertitude éprouvée sur un terrain inconnu. Si les enquêtés de l'enquête entre 2010 et 2016 négociaient les limites de ce cadre d'action, ils ne mettaient pas en cause l'existence même d'un régime de contrôle de l'action fondé sur la perspective selon laquelle il fallait réduire les interactions avec le terrain haïtien.

Du côté des organisations, les comportements des agents de l'aide qui sortent du cadre habituel des déviances sont construits comme des risques.

Figure 3 : Briefing sécuritaire (source : UNDSS).



Cela correspond à la place centrale et transversale donnée à la spontanéité comme justification de la déviance pratiquée par les salariés des organisations de l'aide. Si les justifications étaient variables, elles font toutes référence à un besoin non planifié. Cela peut être des courses à faire pendant un couvre-feu, l'opportunité d'aller à un concert avec des amis ou le sentiment d'avoir mérité un temps de décompression après une longue journée de travail.

L'objectif de cette première partie était de montrer comment la construction des risques d'insécurité pour les travailleurs de l'aide en Haïti entre 2010 et 2016 dépendait à la fois des expériences individuelles des travailleurs de l'aide et des consignes de sécurité formulées par les institutions. La mise en œuvre de ces consignes se faisait dans des négociations entre instances de sécurité et travailleurs de l'aide afin de réduire la marge d'insécurité, vu que le système repose sur un calcul d'anticipation des activités de loisirs des travailleurs.

La prochaine partie de cet article se penche sur le niveau plus méso de la question de la sécurité en étudiant les acteurs de la sécurité humanitaire en Haïti et les définitions institutionnelles de l'insécurité.

2. Définitions de l'insécurité et acteurs institutionnels de la sécurité

Le monde de l'aide et particulièrement l'espace humanitaire ont vu une formalisation renforcée des pratiques et des discours sur la sécurité sous forme de gestion et de coordination sécuritaire depuis les années 2000. Premièrement, la gestion de la sécurité a été formalisée sous la forme de formations spécialisées à destination des personnels de l'aide avant leur déploiement sur le terrain puis lors de briefings sur le terrain. Ce type de formation est proposé par des institutions de formation aux emplois dans l'humanitaire comme l'institut [Bioforce](#) en France ou [RedR](#) en Angleterre ou bien pris en charge par certaines organisations elles-mêmes. Deuxièmement, la gestion de la sécurité fait aujourd'hui partie des maquettes d'enseignement

des masters et des formations humanitaires. Troisièmement, des manuels, standards et plans d'action proposent des normes et pratiques de gestion de la sécurité. Quatrièmement, il y a désormais des profils de poste de gestionnaire de sécurité au sein des organisations. Ce personnel se trouve dans les sièges des organisations et sur le terrain. Enfin, la gestion de la sécurité humanitaire passe par des instances de coordination qui contribuent à unifier les pratiques et les discours.

Au niveau des ONG, différents dispositifs ont été développés à diverses échelles. Au niveau européen, [ECHO](#) a proposé l'European Interagency Security Forum (EISF) (2006), aux États-Unis l'alliance d'ONG [Interaction](#) a formé l'InterAction's Security Advisory Group (1997) (SAG) et cette même organisation a contribué à la fondation du Bureau de sécurité des ONG en Afghanistan [Afghanistan NGO Security Office] (ANSO) (2002) avec un financement d'ECHO et au Programme de sûreté des ONG en Somalie [Somalia NGO Safety Program] (NSP) (2004).

Au niveau des Nations Unies, des instances de gestion de sécurité du personnel existent depuis plus longtemps. L'Office du coordinateur de sécurité des Nations Unies (UNSECOORD) a été créé en 1984 comme instance de coordination stratégique des enjeux de sécurité pour gérer les situations d'urgence auprès du secrétaire général. Depuis les premières missions de paix (la première, intitulée Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve [UN Truce Supervision Organization] (UNTSO), a été établie en 1948 et la seconde, Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan [UN Military Observer Group in India and Pakistan] (UNMOGIP), en 1951), des structures parallèles ont existé sur les terrains d'intervention. Jusqu'aux années 1980, les missions de paix étaient gérées par le bureau des affaires politiques.

Deux processus de réforme distinguent la gestion de la sécurité du personnel onusien des enjeux de sécurité en général et fondent deux institutions séparées. En 1992, Boutros Boutros-Ghali crée le département des opérations de maintien de la paix à cause de l'extension des engagements militaires des Nations Unies et l'augmentation du personnel civil de ces missions. En 1994, l'assemblée générale élargit le mandat et les ressources du Coordinateur de sécurité des Nations Unies pour coordonner le nouveau système de gestion de la sécurité sur le terrain. Son mandat est élargi au développement et à la supervision des procédures de sécurité pour toutes les agences onusiennes dans les situations d'urgence, et les procédures d'évacuation et de déplacement de personnel sont devenues centrales dans son mandat. La réforme était motivée par un élargissement du mandat humanitaire des Nations Unies et la perception de ne plus être perçu comme un acteur neutre sur les terrains d'action, donc potentiellement victime d'attaques.

« For the first half-century of its existence, the United Nations felt protected by its flag and the reality that it was a neutral, benevolent actor in world events. When United Nations personnel were directly targeted, it was generally viewed as an isolated event. In the early 1990s, there was a rise in the number of deaths and injuries of staff members as a result of malicious acts. Regrettably, the security environment for the United Nations changed and became more threatening. In addition, the mandates of the United Nations evolved, resulting in a larger number of United Nations staff members, notably from the humanitarian agencies, being deployed on potentially hazardous missions. » (UNDSS, 2013)

Pendant les années 2000, une deuxième vague de réformes entraîne finalement la création d'une agence spécialisée sur la gestion sécuritaire de tout le personnel civil des Nations Unies. En 2001, le coordinateur de sécurité des Nations Unies a été élevé au niveau d'assistant secrétaire général et un processus de réforme est enclenché pour proposer un système de gestion de sécurité du personnel onusien qui intègre les entités qui fonctionnaient encore de façon autonome comme les commissions économiques et sociales ou les tribunaux internationaux. De plus, la formation du personnel avant et après le déploiement sur le terrain devient centrale. En 2003, la réforme est interrompue par deux attentats mortels sur des installations de l'ONU, dont le quartier général pendant la guerre d'Irak. Une commission dirigée par l'ancien président finlandais Ahtisaari est mandatée pour faire une enquête sur les attentats et elle conclut que la menace terroriste rend toute installation onusienne, en Irak et ailleurs, vulnérable aux attaques terroristes. La commission propose pour cette raison une réforme fondamentale de la gestion de la sécurité au sein des Nations Unies qui intègre quatre éléments : 1/ une standardisation et professionnalisation de la collecte et diffusion de l'information sur la sécurité, 2/ la production de normes et de procédures strictes de sécurité et des mesures disciplinaires en cas de non-respect, 3/ l'augmentation du financement de l'infrastructure de sécurité, 4/ la création d'un nouveau système de sécurité inter-agences. Le dernier élément est mis en place en 2005 avec la création du nouveau Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS), qui fusionne UNSECOORD avec la partie du département des missions de maintien de paix qui se charge de la sécurité du personnel civil des missions.

A partir des années 2000, deux propositions concurrentes de formalisation des normes de sécurité pour les missions humanitaires émergent à partir de collaborations entre ONG et agences onusiennes. Déjà en 2001 [IASC](#) (Inter Agency Standing Committee) avait développé un « Menu d'options pour la collaboration de sécurité ONU/NGO/IGO » [Menu of Options for UN/NGO/IGO Security Collaboration] (MoO). Cette première tentative a été revue en 2006 et de nouveau en 2015 sous le nom de Sauver des vies ensemble [[Saving lives together](#)] (SLT) avec l'intégration de l'alliance d'ONG InterAction. La nouvelle agence UNDSS est chargée de la diffusion et de la mise en œuvre des recommandations. Dès 2002, sous le système de gestion de sécurité des Nations Unies (UNSMS), les Normes minimales de sécurité opérationnelle [Minimum Operating Security Standards] (MOSS) deviennent obligatoires pour tout personnel onusien et en 2006 pour tous les membres de l'alliance d'ONG InterAction également.

Si cette dynamique est initialement initiée par des organisations hors du monde onusien, des processus parallèles ont entraîné la création d'autres documents de référence pendant la même période. A partir de brochures faites pour le personnel sur le terrain depuis 1993, le Comité International de la Croix-Rouge a par exemple publié en 1999 le guide *Staying alive*. Déjà en 1995 Save the children UK avait publié l'ouvrage *Safety First*. Un manuel devient hégémonique : il s'agit de la revue de bonnes pratiques n° 8, connu sous le sigle [GPR8](#). Il est créé sur la base de modules de formation à la sécurité de USAID et InterAction et publié en 2000 par le Réseau des Pratiques Humanitaires de l'Institut pour le Développement Outre-mer (dont j'ai déjà évoqué le rôle de producteur de la base de données sur la sécurité pour les travailleurs de l'aide). Quand le manuel est republié avec une deuxième édition en 2010 qui intègre les contributions de 20 ONG, de trois agences des Nations Unies (UNICEF, PAM, UNDSS) et de trois bailleurs de fonds (USAID, ECHO, DFID), il fait pour la première fois de la place à sept entreprises liées à la sécurité.

2.1 Les réunions de sécurité

En sus des consignes de sécurité qui sont diffusées par UNDSS et les responsables de sécurité des ONG, des réunions de sécurité hebdomadaires constituent une autre instance de construction et de classification de l'insécurité en Haïti. La séparation organisationnelle entre les instances de coordination des acteurs de la sécurité orientés vers la population et l'État haïtien et la coordination sécuritaire des agences de l'aide date de la période Aristide. Le cadre de coopération intérimaire, mise en place en 2004, prévoyait une table sectorielle sur « police, DDR [désarmement, démobilisation et réintégration] et sécurité ».

« Le but de cette table sectorielle est de mobiliser les fonds du [CIC](#) dans le cadre des accords entendus pour le renforcement de la capacité de la police Nationale haïtienne dans le maintien de la loi et de l'ordre en Haïti [...] En définissant le rôle de la table sectorielle et la signification des thèmes, il a été entendu que les deux principaux secteurs couverts par la table sont la police et le DDR & sécurité dans le cadre plus large de la sécurité nationale. »

Cette citation extraite du compte-rendu de la première réunion de la table sectorielle dans le bureau du [PNUD](#) en novembre 2004 montre quel est le mandat de cette instance de coordination sécuritaire. Équipée d'un coordinateur national nommé par le Ministère de la Justice haïtien et d'un référent administratif du PNUD, son objectif était de réformer le secteur de la sécurité ainsi que de partager les informations pour renforcer la Police Nationale Haïtienne. Le nombre croissant d'ONG avec une faible connaissance du terrain avait par ailleurs entraîné la création, en 2005, d'une deuxième instance de coordination sécuritaire.

Le sentiment qu'il existait un accroissement des enlèvements en 2005 mena 11 organisations de l'aide à fonder, en septembre 2005, l'Initiative ONG Sécurité (IOS) qui devint la première instance de coordination sécuritaire du monde des ONG en Haïti. L'organisme avait deux objectifs. Premièrement, fournir un service de gestion de sécurité aux agences qui n'avaient pas les ressources en termes de personnels et outils. L'idée était notamment de mutualiser les capacités des grandes organisations internationales. Deuxièmement, créer et diffuser des informations fiables en matière de sécurité. Le dispositif visait explicitement à améliorer la diffusion des informations des Nations Unies aux ONG. Le fait que les informations en matière de sécurité étaient diffusées de façon transversale dans les tables sectorielles du Cadre Intérimaire de Coordination était perçu comme un problème pour la fiabilité et la portée de l'information. Pour centraliser la tâche, on créa le poste d'officier national de sécurité, financé par les organisations qui participaient au dispositif. Le bureau était localisé chez Christian Aid à Port-au-Prince. Chaque organisation participante devait contribuer à hauteur de 1500 \$ par période de six mois. La Lutheran World Federation se chargeait de la comptabilité. Un comité de pilotage fonctionnait de plus comme bureau du dispositif. Cinq représentants des organisations participantes et l'officier de sécurité en étaient membres. Le mandat de l'officier de sécurité d'IOS consistait en la collecte d'informations en matière de sécurité et leur diffusion sous forme de rapports d'incidents et d'analyses de sécurité. Les premières recrues pour cette fonction d'officier n'avaient pas d'expérience préalable dans le secteur de la sécurité.

Au-delà de la phase initiale de six mois, le dispositif eut du mal à trouver des financements. Les organisations internationales n'avaient pas de besoins d'un tel service, car elles disposaient de services de sécurité internes. Quant aux petites ONG qui exprimaient ce type de besoin, elles ne pouvaient pas financer leur participation à l'Initiative. En 2006, avec l'augmentation des

décès d'humanitaires en Irak et en Afghanistan, ECHO présenta l'IOS dans un guide de coopération sécuritaire avec d'autres instances de coordination en Irak, Afghanistan, Somali et la RDC. Mais, faute de financement, l'initiative disparut en 2007.

Quand, en 2010, l'afflux des organisations humanitaires après le séisme crée de nouveau un besoin de coordination sécuritaire, ECHO réactive le dispositif avec un financement d'un an. Il s'intitulait désormais « forum sécuritaire », mais la structure de coordination restait la même qu'auparavant. En 2012, l'instance de coordination se consolide et prend le nom de Joint humanitarian security forum. M., le directeur du comité de pilotage décrivait ainsi ce processus de manière rétrospective :

« Le processus a commencé juste après le séisme, disons un mois après. Il y avait beaucoup de nouvelles organisations. Elles ne connaissaient pas Haïti. Techniquement, c'était fondé par ECHO. Le bureau était à Delmas, mais apparemment, ils ont perdu le bail de location, donc il n'y avait aucun endroit pour tenir les réunions. Donc, nous avons déménagé chez PADF [Pan American Development Organization], mais comme la circulation vers PADF était mauvaise... Ça prenait 1h45 d'y aller... Quand je suis devenu membre du comité de pilotage en juillet, je me suis aperçu que la présence des humanitaires avait diminué et je suis allé voir OCHA, qui est localisé à Delmas 60, derrière le bâtiment de la Primature. Et nous avons demandé, si nous pouvions utiliser leur salle de conférence, ce que leur a fait plus que plaisir. La condition était que nous devrions être capables de transmettre nos informations à d'autres membres des ONG humanitaires. Et nous avons tenu notre promesse. La participation est passée de 10 à 90 personnes maintenant. Nous avons un deuxième forum à Léogâne. Organisé par J. Il a commencé à faire cela en 2010. Il a été envoyé ailleurs et il est revenu en 2012 et nous avons fusionné les deux forums. Après le séisme nous étions à peu près une centaine et ça diminué jusqu'à 10 en 2011 et c'est à ce moment-là qu'on s'est chargé de l'affaire. » (Entretien avec le directeur du Joint Humanitarian Security Forum, Delmas, 2012)

Le récit du directeur montre la place des entrepreneurs de sécurité dans la mise en place des instances de sécurité. Si le contexte de fondation de la première réunion de coordination sécuritaire était lié au sentiment d'insécurité, la création du Joint Humanitarian Forum (JHSF) est liée au nombre de nouveaux arrivants sans connaissance préalable du terrain haïtien. À Léogâne, l'épicentre du séisme, la coordination émerge de façon informelle à l'initiative d'un humanitaire et le dispositif reste précaire. Grâce au financement d'ECHO, le forum de Port-au-Prince peut s'institutionnaliser, mais souffre d'un faible intérêt à cause de son déplacement dans une zone de forte circulation automobile. Le directeur, un Haïtien-Américain, qui travaillait pour une entreprise de sécurité privée haïtienne prenait le poste de directeur du comité de pilotage en 2011 et il négociait avec OCHA l'usage de leurs locaux. Cela donnait une grande visibilité à ces réunions qui apparaissaient désormais dans les annonces hebdomadaires des réunions cluster à titre égal avec le système onusien. Les locaux d'OCHA étaient de plus connus par les acteurs humanitaires et se trouvent à Delmas à équidistance des zones de résidence et des sièges locaux de la vaste majorité des agences d'aide. Cela permettait finalement d'intégrer la réunion informelle de Léogâne sous le label de Joint Humanitarian Forum. Si le forum était organisé bilingue français et anglais après le séisme, il devenait uniquement anglophone à partir de 2011. Cela était justifié à la fois par les problèmes logistiques rencontrés (le fait que la réunion ne pourrait durer plus d'une heure), mais aussi par la présence d'ONG essentiellement

anglophones comme le rapportait le directeur du comité de pilotage. En 2011 et 2012, le gros des participants étaient membres d'organisations états-uniennes.

Le fait de se réunir chez OCHA permettait également l'institutionnalisation du Joint Humanitarian Forum quand le financement d'ECHO prenait fin en 2011. La fonction de l'officier national de sécurité n'était pas prolongée et c'est le comité de pilotage qui se charge de l'organisation des réunions. Être chez OCHA permettait de donner une place officielle à un acteur privé de la sécurité. Le directeur est donc devenu partenaire d'une entreprise de sécurité privée, qui est certifiée par les Nations Unies pour apporter des services de protection aux organisations de l'aide et il dirige les réunions sur cette question. Il utilise les contacts qu'il a obtenus dans les années antérieures avec les ambassades états-uniennes et françaises, et avec des ONG, grâce à sa fonction comme officier de sécurité chez USAID pour obtenir des informations de sécurité qu'il diffuse au sein du forum. Le forum lançait de plus un service d'envoi d'alertes par SMS, créé à partir de la liste d'inscription des participants à la réunion. Dans un entretien en 2011, le directeur envisageait de créer un service d'abonnement à ces informations dans le futur, possiblement payant.

L'émergence du Joint Humanitarian Security Forum s'inscrivait donc dans deux processus de transformation du gouvernement de la sécurité de l'aide en Haïti. Premièrement, une professionnalisation de la sécurité au sein des organisations de l'aide ainsi que dans la coordination humanitaire. La coordination créait des profils de poste d'officier de sécurité et repose sur des informations fournies par d'autres instances professionnelles de sécurité. Deuxièmement une intégration des acteurs privés de la sécurité dans le gouvernement humanitaire.

Le Joint Humanitarian Forum n'était pas la seule instance de coordination sécuritaire active pendant la période d'enquête. Un forum de sécurité des organisations francophones s'était formé à la suite du séisme sous le nom de [FoSec](#) et à partir de 2014 l'ambassade française organise régulièrement des réunions de sécurité avec ses correspondants français pour la sécurité en Haïti. Le FoSec était alors vu comme un concurrent du JHSF par les organisateurs. Les nombreuses remarques des membres du comité de pilotage, même anecdotiques, comme celle sur la supériorité des donuts par rapport aux croissants de la réunion francophone montraient l'existence de cette concurrence institutionnelle. Pour Dandoy (2013), l'existence de réunions concurrentes est liée à celle de conceptions culturelles distinctes de la sécurité. Les raisons linguistiques sont en effet à relativiser, le directeur du comité de pilotage est Haïtien-Américain, que ses langues maternelles sont le Kreyol et le français et qu'il intègre des termes français dans son discours. Nombre d'autres instances de coordination fonctionnent de plus avec des traductions ponctuelles entre français et anglais. Le fait qu'un certain nombre de participants a préféré se tourner vers une instance francophone (le FoSec) de coordination sécuritaire a plutôt été causé par le fait que dans l'autre réunion centrale (anglophone) des officiels haïtiens, comme le Secrétaire d'État à la sécurité publique ou des officiers de police, ont été invités – ce qui a été perçu comme une menace pour la neutralité humanitaire par certaines organisations. Le JHSF était par ailleurs vu comme « moins professionnel ». En revanche d'autres participants justifient leur choix de se rendre au JHSF par le fait que le JHSF serait le « forum officiel » tandis que le FoSec ne serait qu'un « groupe de parole ».

2.2 Le Joint Humanitarian Security Forum en pratique

L'extrait suivant, issu d'un carnet d'observation de 2011, permet de comprendre le déroulement « type » d'une réunion de cette instance de coordination sur la sécurité.

La réunion a lieu dans la salle de conférence d'OCHA comme tous les mercredis entre 11h et 12h. Elle commence par un tour de table de présentation de chacun. La salle est remplie par une grande table ronde, la direction du projecteur et l'entrée indiquent où regarder et qui sont les modérateurs. Les participants se présentent avec leurs noms et leurs institutions. Ils sont une vingtaine. Il y a un peu plus d'hommes que de femmes. Habillés simplement et de manière pratique, le style est assez androgyne, typique du milieu humanitaire en Haïti. Tout le monde a attaché son badge OCHA au niveau de la poitrine. La langue pratiquée est l'anglais, mais les accents divers et variés indiquent que nombre de participants ne sont pas anglophones. Les organisations mentionnées dans le tour de table sont toutes des ONG, dans leur majorité états-unienne.

Le directeur du comité de pilotage du Joint Humanitarian Security Forum se présente brièvement et rappelle à tout le monde de s'inscrire sur une feuille qui circule. Il insiste notamment sur l'importance de laisser son numéro de téléphone pour pouvoir participer au système d'envoi d'alerte par SMS.

Il ouvre la réunion avec l'annonce de « grandes nouvelles ». Le gouvernement Martelly aurait présenté un candidat au poste de premier ministre qui devrait être accepté par le Sénat ce qui permettrait de finalement former un gouvernement presque deux ans après les dernières élections nationales. « C'est 60 à 65 % sûr, qu'il passe ». Il procède ensuite au rapport d'incidents de sécurité qu'il commente de manière à préciser quelle est la situation globale de la sécurité dans le pays. « J'ai parlé à mes contacts à la MINUSTAH et à la Police nationale. Ils me disent que c'est difficile dans la zone métropolitaine. Il y a beaucoup de délinquance de drogue. On a tué un handicapé. C'était un drogué. Il voulait des drogues. On lui a coupé la gorge. Ils enquêtent sur la situation. » Il mentionne ensuite une deuxième thématique. « Une autre forme de délinquance est en train d'augmenter. Il y a beaucoup de femmes tuées. Ils trouvent des cadavres. » Une participante demande de préciser l'endroit. « C'est à Bel Air ? ». Le directeur répond : « Non, c'est partout. J'ai vu qu'il y avait un cadavre à Cap Haïtien. C'est dans tout le pays. Nous allons suivre cela ».

Il continue ensuite sur le nombre d'assassinats en général. « Les assassinats en Haïti en ce moment... On en a 68 en décembre, 86 en janvier, 47 en février. Le taux de délinquance est très élevé. Si vous regardez, il y a eu 68 assassinats en décembre et 28 viols. Et on a plus de viols en janvier et plus d'assassinats. Je pense qu'ils sont connectés. Leur nombre est élevé. » Il fait une petite parenthèse en parlant de nouveaux projets de construction en banlieue en spécifiant que « C'est beau. Il faut y aller. C'est fou ». Ensuite, il mentionne brièvement le risque d'accidents. « Un autre type d'incidents sont les accidents de voiture. J'ai entendu dire qu'il y a quelques accidents ».

Après une remarque sur le mauvais état de la route vers les Cayes, il invite à poser des questions. La première question concerne le nombre d'enlèvements en ce moment. « C'était difficile d'obtenir des informations. J'ai dû aller en ville pour parler avec un officier de la police nationale pour obtenir l'information. Ce n'est pas encore confirmé,

mais il y en a à peu près trois ce mois-ci ». « Des nationaux ? » « Oui, ce sont tous des nationaux. Il n'y a pas encore d'indices sur l'existence d'enlèvements d'internationaux. ».

Un autre participant demande s'il y a des informations qui lient les assassinats à des activités des « gangs ». « Il y avait un cadavre ce matin, mais ils n'étaient pas encore capables de le lier aux gangs jusqu'à présent. C'est bizarre. Ce genre de choses devrait être lié aux gangs. C'est typique. Lié à des gangs, lié à des trucs d'amitié. Tôt ou tard quelqu'un sera blessé. C'est Haïti. ».

Le directeur ouvre ensuite la discussion sur un deuxième élément : l'émergence dans l'espace urbain d'anciens membres de l'armée haïtienne FADH, qui avait été dissoute en 1995. En janvier 2012, des vétérans avaient effectivement commencé à s'entraîner sur des terrains d'anciennes casernes et demandaient la refondation de l'armée et le paiement de pensions. Le directeur explique. « Un autre élément est la FADH. Ils bougent. Ils deviennent plus nombreux. Quelques-uns sont armés. Ils n'ont pas encore commis d'agressions. Mais il y a eu un incident à Croix de Bouquet. Quelqu'un a été arrêté. Il y a des convois qui y passent. Des ONG qui transportent de la nourriture dans cette zone. Faites attention ! [...] Le 18 mai, c'est le jour du drapeau en Haïti. Quelque chose pourrait arriver. Nous ne savons pas encore, mais soyez prudents ! »

Un participant présente un dernier sujet de discussion. « Je voulais mentionner cela, comme cela arrive tout le temps. Il y a une fille de treize ans qui a été violée par un membre d'un gang. La famille ne voulait rien faire. Ils ne voulaient pas déposer plainte. Juste pour vous dire qu'il a des services de consultation pour les victimes. Nous essayons de diffuser cette information dans le cluster protection ». Le directeur propose son aide. « Je peux vous donner un numéro de téléphone. Elle s'appelle Cathy. Elle travaille pour les Nations Unies. » « D'accord. C'est qui ? » « Je sais qu'elle travaille pour les Nations-Unies. Quand je l'ai rencontrée, elle me racontait le cas d'un homme de 60 ans qui a violé une fille de deux ans. Et merde ! Vous pouvez le croire. Ben, elle s'est chargée de cela. » Il cite ensuite le numéro. Plusieurs des participants le notent. Un participant propose son aide. « Tu peux aller chez MSF³. MSF Martissant ». Le directeur répond que ce n'est pas le bon endroit « MSF est médical ». La personne répond « Oui, mais il offre peut-être des consultations pour des victimes. » Et finalement, la personne qui a mentionné l'histoire clôt la discussion. « Non, ça va. Notre équipe de protection s'en charge déjà. On avait juste l'impression que tout le monde ne sait pas toujours quoi faire ».

La dernière partie de la réunion est dédiée à une présentation de Howard de l'organisation [Global Dirt](#). Il se présente comme médecin avec une expérience en « médecin d'urgence », qui parlera sur le training médical d'urgence. Il explique, « nous avons vu beaucoup de personnes blessées, mais personne ne sait faire des choses. » Il donne un exemple. « Quelqu'un a été blessé à Cité Soleil. Je ne sais pas ce qui s'est passé. Il était blessé à la poitrine. Il est décédé, parce que personne ne savait où aller. Il faut maintenir la pression sur la blessure. Ne perdez pas de temps et allez directement vers les installations adéquates. C'est très important de savoir où elles sont localisées. » Howard insiste encore sur la nécessité de connaître des gestes de secours, mais il n'entre pas dans les détails techniques.

³ [Médecins sans frontières](#).

Après une heure de réunion, le directeur est désolé de devoir clore. Il remercie tout le monde, insiste une dernière fois sur la nécessité de laisser ses coordonnées sur la feuille d'inscription et annonce la fin de la réunion. Quelques participants traînent pour discuter pendant quelques minutes supplémentaires des incidents de sécurité, puis tout le monde finit par s'en aller.

Plusieurs des éléments que j'ai présentés plus tôt se retrouvent dans cette réunion. L'accent est à plusieurs reprises mis sur l'importance de connaître le terrain et ce qui s'y passe. C'est ce que souligne l'organisateur de la réunion, mais également les participants, qui insistent sur la nécessité de la circulation de l'information et le risque de ne pas en savoir assez. Autour de la table, à l'exception de deux questions, toute forme d'intervention constitue une présentation de savoir plus qu'une demande. Le directeur du comité de pilotage et J., le médecin de Global Dirt, se présentent de plus comme porteurs de savoirs en lien avec leur statut. Malgré cette mise en scène de leur statut, leurs discours travaillent tout de même à légitimer de plus l'autorité de leurs connaissances. Si Howard fait référence à son expérience, le directeur mobilise non seulement son expérience, mais aussi ses contacts, dont il spécifie l'appartenance institutionnelle. Il tente également d'objectiver les informations présentées par des chiffres qu'il a préalablement compilés (puisqu'il lit des notes).

Les savoirs présentés par le directeur sont à la fois diffus et précis. Des chiffres, « 60 à 65 % », « 68 assassinats » et des cas : « il y avait un cadavre ce matin », « on a tué un handicapé » suggèrent l'existence de cas précis de violence, mais il n'y a que très peu d'informations contextuelles sur ces cas. Les participants ne sont pas tellement plus précis dans leurs commentaires, ce qui entraîne un malentendu sur le cas de la jeune victime du viol : le partage d'une information est interprété comme une demande d'information. Le directeur et les participants admettent par ailleurs les limites de leurs connaissances, « je ne sais pas ce qui s'est passé », « c'était difficile d'obtenir des informations », « ce n'est pas encore confirmé ». Quand le directeur évoque l'existence de cas d'enlèvement récents, il relativise même le chiffre, en utilisant la formulation étonnante selon laquelle il y en aurait « à peu près trois ». Les contacts et pourvoyeurs d'information du directeur ne sont pas non plus très clairement présentés. Même dans le cas où le directeur présente un de ces contacts comme une personne ressource, les participants n'obtiennent que des informations parcellaires : son nom, son organisation (les Nations Unies) et le fait qu'elle se serait « chargée », dans le passé, d'un cas de viol.

Les incidents de sécurité chiffrés correspondent aux catégories mentionnées plus tôt. D'abord les assassinats, puis les enlèvements, et désormais aussi les viols et fémicides. C'est seulement dans le cas des enlèvements qu'un participant demande une précision sur l'identité de la victime en demandant s'il s'agissait d'un « international ». L'émergence sur la scène politico-militaire des vétérans de la FADH est le seul incident présenté comme un risque pour les participants, quand le directeur les alerte en leur disant « faites attention », « soyez prudents ». Le reste des incidents concerne des victimes haïtiennes.

Les risques mentionnés sont donc faibles pour les humanitaires, cependant et malgré les rares éléments précis rapportés, le directeur souligne, à plusieurs reprises, la dangerosité d'Haïti. « C'est difficile dans la zone métropolitaine », « une autre forme de délinquance est en train d'augmenter », « c'est partout », « le nombre est élevé », « Tôt ou tard quelqu'un sera blessé. C'est Haïti. ». Le danger est souvent présenté comme

l'anticipation certaine d'un danger futur. « Quelque chose pourrait arriver. Nous ne savons pas encore, mais soyez prudents ! ». L'adverbe « pas encore » [not yet] suggère également que cette anticipation est pertinente car des éléments précis montreront plus tard qu'il y avait bien lieu de s'inquiéter. « Ils n'ont pas encore été capables de le lier aux gangs jusqu'à présent », « ils ont pas encore commis d'agressions », ou « il n'y a pas encore d'indices de l'existence d'enlèvements d'internationaux. ». C'est par leur pouvoir prédictif que les organisateurs du forum légitiment finalement son existence, comme le montre la phrase rassurante du directeur qui promet, « nous allons suivre cela ».

L'analyse de la réunion de sécurité révèle un fonctionnement paradoxal. Malgré la faiblesse des risques qui pèsent sur la sécurité des participants à la réunion, celle-ci suggère que le terrain haïtien est peu sûr sans pour autant qualifier précisément cette insécurité. Si les informations en matière de sécurité indiquent partiellement un certain risque pour les bénéficiaires des organisations humanitaires, ces informations sont contrecarrées par l'absence d'informations contextuelles. Il faut bien constater que les consignes de comportement données par le coordinateur de la réunion, de façon assez surplombante, sont trop générales pour pouvoir fonctionner comme des normes d'action adaptées. En revanche, les mises en garde comme « Soyez prudents » facilitent l'ancrage d'un sentiment d'insécurité diffus sans pour autant pouvoir comprendre l'origine du risque. Il est frappant de constater que les participants à cette réunion lui accordent une importance considérable étant donné le temps passé dans la circulation automobile (en moyenne 30 à 45 mn de trajet aller) pour y assister. Si une grande partie des enquêtés de l'étude de 2010 à 2016 ont cessé de s'y rendre à partir de 2011, la nécessité de se rendre aux réunions de coordination de la sécurité était néanmoins souvent soulignée.

Il faut dire que la lecture des rapports d'incidents était par ailleurs largement répandue dans d'autres types de réunions. Les réunions mensuelles de l'organisation d'aide allemande à l'ambassade pour donner un exemple commençaient avec la lecture du rapport des incidents de sécurité de la MINUSTAH, qui sont plus précis, mais qui n'étaient pas non plus contextualisés ou expliqués, car la responsable de l'ambassade ne disposait pas d'informations supplémentaires que les chiffres nus. Dans les réunions de coordination entre ONG qui faisaient partie de cette enquête, ce même rituel avait lieu même s'il se déroulait de manière plus informelle : les participants eux-mêmes se racontaient et re-racontaient des incidents dont ils avaient entendu parler dans d'autres espaces.

Ces réunions permettent donc surtout d'ancrer le sentiment d'insécurité en objectivant ce sentiment par la construction de catégories de risques chiffrés sans contextualisation. Il faut souligner que la présentation de ces réunions comme des réunions de « coordination » est peu pertinente puisque ces réunions ne sont pas organisées pour faciliter les interactions entre participants et sont plutôt à comprendre comme des rituels de reconnaissance de la participation de chacun et de tous à un même monde humanitaire, à travers la perception d'être exposé aux mêmes risques et de partager un même sentiment d'insécurité. Les réunions créaient ainsi des dynamiques d'auto-référentialité qui permettaient de stabiliser le système de coordination sécuritaire, en contribuant au processus de légitimation des instances de coordination, perçues comme nécessaires face aux risques posés par l'insécurité. Les personnels présents à ces réunions participent donc activement à la construction de ce monde humanitaire en validant les catégories d'appréhension du monde qui y circulent et en contribuant à les faire circuler plus largement.

Conclusion

Dans cet article, structuré en deux parties, j'ai cherché à analyser la mise en œuvre des règles de sécurité humanitaire entre 2010 et 2016, en me concentrant sur les consignes et les dispositifs de coordination. L'objectif était d'examiner comment l'insécurité était construite par les acteurs de l'aide internationale et d'identifier les logiques d'action qui en découlaient.

J'ai montré que l'ensemble des acteurs anticipaient effectivement un danger sous forme d'incidents de sécurité. Toutefois, ces anticipations prenaient une dimension anxieuse diffuse, engendrant un sentiment constant d'insécurité. Cela poussait les enquêtés humanitaires de cette étude à internaliser des normes de sécurité qui restreignent leur mobilité et réduisent leurs interactions avec la population locale. En règle générale, les travailleurs humanitaires ont adhéré à cette logique, ne s'en écartant que de manière raisonnée.

Cela a ainsi renforcé une mentalité de « bunker » pendant une période marquée par un faible nombre de risques sécuritaires, sans permettre d'anticiper la recrudescence de l'insécurité après 2016. L'appréhension des risques demeurait floue et déconnectée de la réalité sociale du pays. Par ailleurs, la division du travail entre les instances de coordination de la sécurité, chargées de la protection des humanitaires, et celles de « protection », dédiées à la sécurité des bénéficiaires, accentuait encore la logique de sécurité en silo des acteurs humanitaires.

Enfin, l'analyse du Joint Humanitarian Security Forum a révélé, d'une part, comment ce système était déconnecté du monopole de la violence de l'État haïtien et, d'autre part, comment les agences onusiennes ont facilité la privatisation de la gestion de la sécurité des humanitaires. Bien que le lien ne soit pas direct, cela permet en partie d'expliquer la facilité avec laquelle des entrepreneurs de la sécurité ont pu s'imposer sur le terrain haïtien.

L'article propose ainsi des pistes de réflexion expliquant pourquoi le système humanitaire n'a pas pu anticiper efficacement la crise sécuritaire en Haïti, ni assurer la protection des agents. Il montre également pourquoi il ne pouvait pas, non plus, être un vecteur d'une prévention de la sécurité globale, qui aurait dû inclure à la fois la sécurité du personnel humanitaire et celle des bénéficiaires.

Bibliographie :

Dandoy, A. (2015). « Towards a Bourdieusian frame of moral panic analysis: The history of a moral panic inside the field of humanitarian aid », *Theoretical Criminology*, vol. 19, no 3, Août 2015, pp. 416-433.

Dandoy, A. (2013). *Insécurité et aide humanitaire en Haïti : l'impossible dialogue ?* Groupe URD.

Dupuy, A. (2014). *Haiti: From Revolutionary Slaves to Powerless Citizens – Essays on the Politics and Economics of Underdevelopment, 1804-2013*. Routledge.

Ferreira, A. (2008). *Best practices in the implementation of the Brussels Programme of Action for the least developed countries for the decade 2001-2010*. New York: United Nations.

James, E. C. (2010). "Ruptures, Rights, and Repair: The Political Economy of Trauma in Haiti." *Social Science & Medicine*, 70(1), 106-113.

Marc-Donald Vincent (2024), « L'origine contemporaine des gangs armés en Haïti », *Revue Haïtienne des Sciences Sociales et Humaines*, 1 (1), pp.1-13.

Neptune Prince (2023), « L'insécurité dans la région métropolitaine de Port-au-Prince et la déterritorialisation du quartier de Martissant (Haïti) », *Études caribéennes*, 55.

Schuberth, M. (2015). A transformation from political to criminal violence ? Politics, organised crime and the shifting functions of Haiti's urban armed groups. *Conflict, Security & Development*, 15(2), pp. 169–196.

Schuller, M. (2016). *Humanitarian Aftershocks in Haiti*. Rutgers University Press.

UNDSS 2013, *History*, <https://trip.dss.un.org/dssweb/aboutus/history.aspx>, consulté le 14 juin 2020.

Verlin, J. (2020). Négocier l'espace humanitaire en Haïti. *Négociations*, 2020/2 n° 34, pp. 127-142.

Verlin, J. (2018). Crise humanitaire ou crise de l'humanitaire ? Émergence et recomposition de l'espace professionnel de l'aide internationale en Haïti. *Critique internationale*, 2018/4 N° 81, pp. 107-126.