

Les dimensions de la sécurité humaine dans la problématique de l'aménagement du territoire en Haïti

Autor(en): **Gómez, Alejandro**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2011)**

Heft 2

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-514536>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



A 16h53 le mardi 12 janvier 2010, un séisme de magnitude 7 s'est déclenché à 25 km à l'Ouest de Port-au-Prince. Il a provoqué environ 92'000 morts; certains estiment jusqu'à 316'000.

International

Les dimensions de la sécurité humaine dans la problématique de l'aménagement du territoire en Haïti.

Alejandro Gómez

Les îles des Caraïbes sont régulièrement victimes de catastrophes naturelles (ouragans, tsunamis, inondations, glissements de terrain, activités volcaniques ou encore séismes).

Cette donnée constante pose d'importantes questions quand à la relation entre les systèmes naturels et socio-économiques à travers les actions entreprises dans le cadre de l'aménagement du territoire.

A ce titre, une question apparaît fondamentale : quels sont les paramètres qui structurent le rapport entre l'exposition physique aux risques (qu'ils soient d'origine sismiques, météorologiques, hydrologiques, géomorphologiques, biologiques ou technologiques) et la vulnérabilité humaine sur un territoire?¹

Cette question apparaît particulièrement importante pour Haïti au regard du séisme destructeur qui a touché Port-au-Prince le 12 janvier 2010 et, au-delà, de la reconstruction. Plus globalement, elle pose donc la question des dimensions de la sécurité humaine dans la problématique relative à l'aménagement du territoire dans un pays où des risques majeurs pèsent sur la population.

Dans ce cadre, nous analyserons la place du concept de sécurité humaine dans l'aménagement du territoire afin de mettre en perspective certains enjeux relatifs à la coopération entre la Suisse et Haïti dans la phase de reconstruction et du développement. Cette approche nous amène à explorer « l'appui aux autorités civiles » telle qu'identifiée dans un rapport récent du Conseil fédéral qui fixe les lignes directrices qui permettront, ces prochaines années, d'aménager la politique de sécurité de la Suisse².

Quatre pistes sont dès lors considérées :

1. L'aménagement du territoire en Haïti dans une perspective historique.
2. L'émergence du concept de sécurité humaine et le contexte haïtien.
3. Les modalités de l'inclusion de la sécurité humaine dans la problématique de l'aménagement du territoire en Haïti après le séisme.
4. Les perspectives qui en découlent pour la coopération entre la Suisse et Haïti.

Aménagement du territoire en Haïti dans une perspective historique

Au regard d'une définition ausens, nous pouvons considérer l'aménagement du territoire comme l'organisation de l'espace territorial par une collectivité humaine. Dans ce cadre, l'action humaine à travers le temps démontre l'importance de la perspective historique.

Ainsi, dans les Caraïbes, les trois premiers siècles de la période coloniale ont été caractérisés par deux données majeures après une phase initiale d'occupation du territoire à travers la conquête et l'extraction minière : (a) l'économie de plantation axée sur l'extraversion vers l'Europe, (b) l'édification de places fortes pour faire face aux menaces externes. Il apparaît donc que les intérêts économiques européens et les rivalités intereuropéennes dictaient l'agencement territorial des Caraïbes.

Pourtant, l'importance accordée à ces territoires n'étaient pas la même entre puissances européennes: profitant de la faiblesse relative de l'emprise espagnole sur l'île de St. Domingue, la France s'empara de facto d'une partie de ce territoire colonial, puis chercha à consolider son entreprise, à travers la cessation de la partie occidentale de l'île, devenue dès lors une colonie à part entière.

La révolution haïtienne allait néanmoins changer la donne : la République issue de la révolte d'esclavage

¹ Robert B. POTTER, David BARKER, Dennis CONNWAY & Thomas KLAK, *The Contemporary Caribbean*, Pearson Education Limited, Edinbourg, 2004, p. 142-147

² *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 23 juin 2010*, p. 10, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19692.pdf>

œuvra à reconfigurer son territoire autour de deux trois axes majeurs : (a) une économie spatiale tournée essentiellement vers l'agriculture vivrière, (b) une restructuration du milieu urbain à travers la création de chefs lieux territoriaux, (c) une structuration militaro-défensive redéfinie.

Pourtant, ce modèle de gestion de l'espace territorial fut confronté à une nouvelle influence externe : dans un contexte marqué par une influence économique croissante, les Etats-Unis occupèrent le pays pendant 19 ans (1915-1934), structurant l'espace autour d'une modernisation des infrastructures tournées dès lors vers l'exportation vers le puissant voisin et l'attraction croissante de Port-au-Prince.

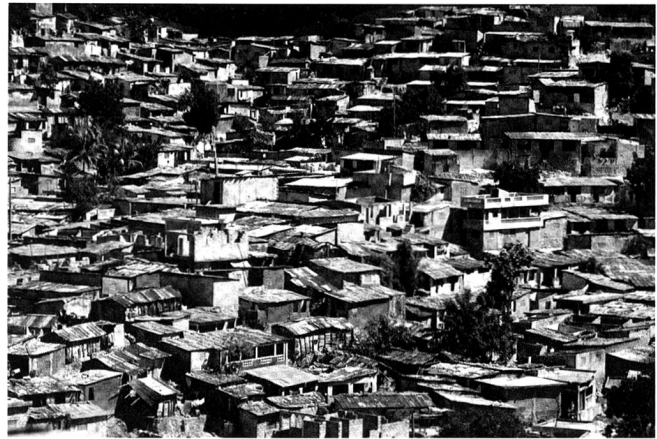
Ayant recouvert son indépendance formelle, Haïti connaît, à partir des années 50, un exode rural important vers la capitale. Néanmoins, faute d'infrastructures appropriées, un processus croissant de marginalisation urbaine apparaît avec la création de bidonvilles.

Dans ce contexte, des réflexions aboutissent à des initiatives nationales pour promouvoir un aménagement du territoire basé sur une planification urbaine et régionale. Soutenues par la communauté internationale à travers l'aide au développement dans les années 70, ces mesures aboutissent à jeter les bases d'une approche rationnelle, conduite par l'Etat, d'aménagement du territoire (axée sur la régionalisation).

Néanmoins, des résultats concrets ayant un impact positif à la hauteur des enjeux tardent à voir le jour du fait, comme l'affirme l'ancien coordinateur de l'Unité de l'Aménagement du Territoire du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe : « *Ainsi, ce n'est certes pas sans raison de dire que la planification haïtienne dans ses diverses composantes au lieu de concourir à l'amélioration du cadre et des conditions d'existence de la population a surtout servi de soupape aux gouvernements qui l'utilise pour les besoins d'une certaine cosmétique voulant tout simplement donner l'image d'une certaine ouverture* »³.

Le renversement de Jean-Claude Duvalier en 1986 semble ouvrir néanmoins la voie à des changements importants en Haïti comme l'atteste la constitution de 1987 : cette dernière annonce une véritable décentralisation s'appuyant sur la participation des communes et des départements à l'aménagement du territoire. Par ailleurs, elle octroie la responsabilité d'élaborer les plans de développement du département au Conseil départemental qu'assiste l'Assemblée départementale⁴.

Cependant, la conjoncture politique en Haïti allait grandement limiter la mise en œuvre de cette politique de décentralisation et dès lors rendait inefficaces les résultats positifs initialement escomptés.



Vues de Port-au-Prince avant et après le tremblement de terre.



En effet, une grande instabilité politique secoue le pays depuis la chute de Jean-Claude Duvalier en 1986 : 16 Chefs d'Etats, 3 coups d'Etats, 2 interventions étrangères illustrent une vie politique haïtienne marquée par une violence endémique.

D'un point de vue de l'aménagement du territoire, cette longue crise politico-économique a rendu particulièrement difficile une action cohérente, globale et axée sur le long terme pour l'aménagement du territoire conformément à la Constitution de 1987. Prophète indique à cet égard que « *la structure même qui en a la charge au sein de l'institution de planification a du subir les contre coups de cette situation, c'est à dire à tantôt mise en veilleuse, démantelée ou réactivée avec une réduction significative du personnel, des activités et des moyens* »⁵.

Pourtant, une multitude d'initiatives ont été entreprises dans divers domaines par la société civile (notamment la gouvernance locale, l'éducation, l'environnement, le transport et le tourisme) mais elles pâtissent par le fait qu'elles ne répondent pas à une structuration d'ensemble pilotée par le gouvernement autour de l'aménagement du territoire⁶.

Pourtant, les lacunes en terme d'aménagement du territoire se font sentir d'une manière particulièrement aigue en Haïti du fait : (a) de la vulnérabilité environnementale

3 Jean Mercier PROPHETE, *La Problématique de l'Aménagement du Territoire en Haïti*, Colloque de Trois- Rivières/Québec, 2002, pp. 5-7. <http://www.copedh.ca/document/Problematique.pdf>

4 *Ibid.* p. 12-13

5 *Ibid.*, p. 15

6 *Ibid.*, p. 14



Aide alimentaire acheminée par hélicoptère aux survivants.



Evacuation et transports de personne par l'USAF.

décolant, entre autres, d'une déforestation massive et (b) d'une urbanisation concentrée autour de Port-au-Prince basée sur des lacunes en terme d'application des normes antisismiques et sans infrastructures sanitaires adéquates.

L'émergence du concept de sécurité humaine et le contexte haïtien

A l'heure de l'après guerre froide, la question sécuritaire subit d'importantes mutations du fait de la prise en compte de la nouvelle donne par certaines agences onusiennes (notamment le PNUD) et certains Etats (notamment le Canada, le Japon, la Norvège et la Suisse) sur la scène internationale à travers la consécration d'un nouveau concept : la sécurité humaine.

En effet, les menaces non-étatiques, multiformes, autrefois minorés du fait de l'affrontement est-ouest, s'avèrent particulièrement importantes dans l'agenda politique international à partir des années 90. Ainsi, des menaces telles que le crime organisé, les maladies infectieuses, les risques environnementaux, la déliquescence des structures étatiques ou l'extrême pauvreté occupent une place croissante.

Dans ce contexte, découlant d'une multitude de facteurs (notamment la consécration des concepts relatifs au

développement durable et au développement humain, les évolutions concernant les droits de l'homme ou encore ayant trait au droit et à la politique humanitaire), la notion de sécurité humaine place au centre l'être humain au regard d'une variété de considérations sécuritaires pouvant être des menaces à son bien-être (sécurité alimentaire, économique, sanitaire, personnelle, communautaire et politique). Dans ce contexte, la sécurité humaine est considérée par l'ancien Secrétaire-Général des Nations Unies Kofi Annan comme « *freedom from want, freedom from fear, and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment* »⁷.

Néanmoins, si cette définition apparaît aux yeux de certains analystes comme inopérante du fait de son extension extrême, une conception plus stricte de la sécurité humaine amène à la considérer comme « *freedom from pervasive threats to people's rights, safety or lives* ». Dans ce contexte, des enjeux comme la protection des civils, les opérations de maintien de la paix, la prévention des conflits et la bonne gouvernance apparaissent comme les clefs de voûte de la sécurité humaine⁸.

Dans ce cadre, quelque soit l'approche considérée, une observation de la réalité haïtienne démontre que le contexte de la sécurité humaine montre un paysage socio-économique, politique, sécuritaire, environnemental propice à une violence structurelle, et donc à un frein constant à un aménagement du territoire répondant aux enjeux du pays.

Dans ce contexte, si les opérations successives de maintien de la paix de l'ONU (1993-2000 et depuis 2004) se sont concentrées sur le renforcement de contrôle des forces armées, de la chaîne pénale et l'alternance démocratique, force est de constater que, considérées de manière globale, elles n'ont pas pu enrayer la violence structurelle qui règne dans le pays⁹.

C'est dans ce cadre particulièrement difficile que sévissent en 2008-09 les effets de la crise économique mondiale et qu'au 12 janvier 2010 un séisme de 7,3 sur l'échelle de Richter détruit Port-au-Prince.

Ces données constituent un défi colossal à l'inclusion de la sécurité humaine dans la problématique de l'aménagement du territoire en Haïti.

Les modalités de l'inclusion de la sécurité humaine dans la problématique de l'aménagement du territoire en Haïti après le séisme

Au regard de son approche contemporaine, l'aménagement du territoire est défini par « *l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec*

7 Alexandra AMOUYEL, "What is Human Security?" *Human Security Journal*, Issue 1 - April 2006, *Ibid.*, p, 13

8 *Ibid.*, p. 13

9 Photo prise par le photographe haïtien Daniel Morel tel que diffusée par Swissinfo.ch
<http://www.swissinfo.ch/fre/detail/content.html?cid=8076724>

10 Robert MUGGA, Keith KRAUSE, "A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti", *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Winter/Spring 2006, p. 129-138

ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leur activité, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégique.»¹⁰

Deux observations sont à considérer dans ce contexte :

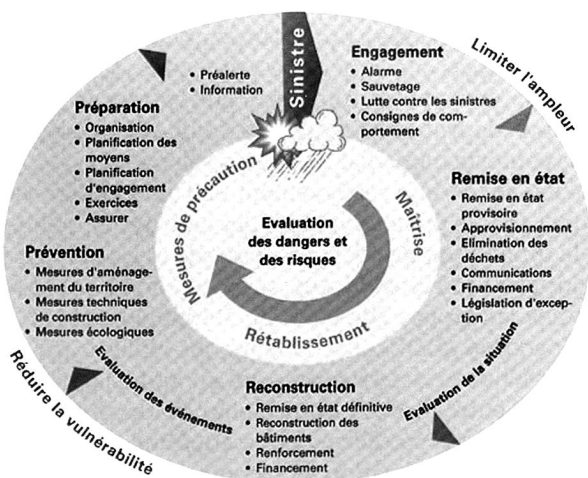
Premièrement, cette approche s'appuie sur la mobilisation de plusieurs secteurs d'interventions tels que le développement de l'activité économique, les politiques sociales spatialisées, les politiques du logement, les infrastructures et les politiques environnementales.

Deuxièmement, cette définition s'inscrit dans le contexte de la sécurité humaine dès lors qu'un lien est établi entre les impératifs de l'aménagement du territoire et les menaces à l'organisation de l'espace.

Cette connexion apparaît particulièrement importante pour Haïti au regard des menaces dues aux catastrophes naturelles (ouragans, glissements de terrain, inondations et séisme) et à l'existence d'infrastructures inadéquates pour faire face aux risques environnementaux et sanitaires (notamment la gestion des eaux, des déchets et des substances dangereuses).

Dans ce contexte, si la position géographique et géologique d'Haïti fait que cet Etat est un territoire à risques, il apparaît que sa vulnérabilité est accrue du fait de facteurs humains. En ce sens, une approche incluant des politiques basées sur une gestion rationnelle des risques apparaît comme déterminante dans l'inclusion de la sécurité humaine dans l'aménagement du territoire.

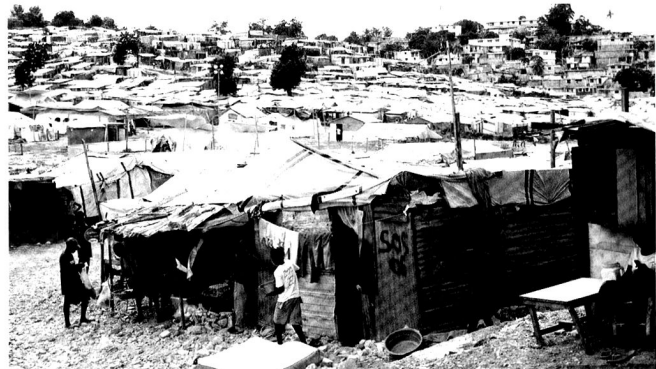
Le schéma suivant montre les modalités de cette approche rationnelle à travers le cycle de gestion intégré des risques.



Le cycle de gestion intégrée des risques.



Dispensaire de premiers soins.



Abri de fortune, dont les matériaux ont été fournis par les organisations internationales.

Dans le cas d'Haïti, cela peut d'ailleurs déboucher sur des effets multiplicateurs positifs en termes de développement si le gouvernement met en œuvre une politique cohérente autour d'un plan articulé entre la reconstruction, l'aménagement du territoire et la sécurité humaine.

Ce plan doit s'appuyer tout d'abord sur le leadership du gouvernement dans une perspective dynamique et intégrée établissant le lien entre le court, le moyen et le long terme.

De même, l'approche participative à travers l'information et les consultations auprès des populations est nécessaire pour garantir la légitimité du processus. Pour ce faire, conformément à l'évolution internationale, cette approche doit tendre vers la reconnaissance progressive d'un droit à un environnement sain.

Par ailleurs, les ressources nécessaires doivent être mobilisées (y compris le savoir-faire et la technologie extérieure à travers les interactions avec la communauté internationale et le secteur privé).

Finalement, cette politique doit prendre en compte les normes et politiques énoncées au niveau international ayant trait à la gestion des risques liées à l'aménagement du territoire (notamment en matière de gestion des eaux, des déchets et de protection de la biodiversité (forêts notamment) et de mesures d'adaptation aux effets du changement climatique).

Dans ce contexte, si ce plan apparaît comme une étape incontournable pour un aménagement du

¹¹ Pierre MERLIN, «Aménagement du territoire», in Pierre MERLIN et Françoise CHOAY (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 3^e éd., 2000, p. 38-43.



Le porte-avions USS *Carl Vinson* (CVN-70) a été rapidement détourné sur la zone. Ses deux réacteurs nucléaires ont servi à fournir la puissance nécessaire à la désalinisation de l'eau de mer.

territoire s'appuyant sur la sécurité humaine, il s'avère particulièrement important que les mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation débouchent sur une volonté politique interne qui soit dynamique et axée sur le long terme.

A ce jour, il semble que le plan d'action pour la reconstruction nationale et le développement adopté par les autorités haïtiennes puis présenté le 31 mars 2010 lors de la Conférence internationale des donateurs pour un nouvel avenir en Haïti œuvre dans ce sens, ceci même si le concept de sécurité humaine n'est pas explicitement énoncé¹¹.

Néanmoins, le vrai test pour un aménagement du territoire conduisant à une plus grande sécurité humaine consiste moins dans une approche discursive que dans la nécessité de créer un espace politique propice à la réalisation de ce plan, faute de quoi les efforts s'avéreront vains.

Les perspectives pour une collaboration entre Haïti et la Suisse

L'action de la Suisse doit être considérée au regard des actions internationales en cours suite au séisme, de son engagement historique en Haïti et de sa doctrine en terme de sécurité humaine.

Les engagements d'aide à la reconstruction à Haïti ont montrés que la communauté internationale souhaite accompagner les efforts à entreprendre au niveau national: lors de la Conférence Internationale des Donateurs pour un Nouvel Avenir en Haïti du 31 mars 2010, des engagements ont été faits pour verser 5,3 milliards de dollars pour une période initiale de 18 mois¹².

Dans ce cadre, la Suisse a promis un soutien de 36 millions de francs suisses sur la période 2010-2012. L'allocation de cette somme pour 2010 montre que la priorité (12 sur 15 millions de francs suisses) va à l'aide d'urgence, ceci dans le contexte immédiat de l'après-séisme¹³.

De même, un certain réalignement de l'aide s'opère vers une plus grande prise en compte des activités en relation avec la diminution des dangers naturels et les standards de construction résistant aux séismes seront intégrées dans tous les projets Direction du Développement et de la Coopération (DDC). Par ailleurs, en juillet 2010, les opérations humanitaires suisses ont aboutit à la mise sur pied d'un Centre de Compétence pour la Reconstruction (CCR). C'est dans ce cadre qu'une attention particulière est accordée à la formation de personnel haïtien qualifié dans le domaine de la construction.¹⁴

¹² <http://www.haiticonference.org/french/story.html>

¹³ Statement by State Secretary Martin Dahinden, Director of the Swiss Agency for Development and Cooperation, International Donors' Conference Towards a New Future for Haiti, New York, 31 March 2010, <http://www.haiticonference.org/french/pledges-statements.htm>

¹⁴ Statement by State Secretary Martin Dahinden, Director of the

Bien que la Suisse adopte la conception restreinte de la sécurité humaine, dans les faits elle prend en compte la perspective plus large. Dans ce contexte, la doctrine suisse en la matière se focalise dans des domaines tels que la gestion des conflits et des situations post-confliktuelles, la question migratoire, le rétablissement de l'Etat de droit ou encore la promotion des droits de l'homme ainsi que les normes et pratiques relatives à la politique humanitaire.¹⁵

Dans cette perspective, la contribution de la Suisse dans la prise en compte de la sécurité humaine au regard de l'inclusion du cycle de gestion intégrée dans l'aménagement du territoire n'apparaît pas comme une catégorie en soi.

Néanmoins, au regard de la problématique de l'aménagement du territoire en Haïti, deux contributions majeures peuvent être envisagées :

Dans le cadre des modalités de préparation, d'engagement immédiat et de remise en état des infrastructures urgentes suite à une catastrophe (volet international du cycle de gestion des risques dans l'aménagement du territoire), ceci conformément à la volonté des autorités haïtiennes et à la capacité opérationnelle des acteurs suisses ;

Dans le cadre de la prise en compte des potentialités en termes de sécurité humaine accrue du fait de la promotion d'une approche participative promue par le gouvernement haïtien avec le soutien international dont celui de la Suisse.

L'engagement immédiat de la Suisse se fait à travers le Corps Suisse d'Aide Humanitaire (un corps de milice de 700 personnes prêtes à l'engagement) et la Direction du DDC. L'appui de l'armée peut être activé sur la base du principe de subsidiarité, conformément à son mandat d'aide militaire en cas de catastrophe à l'étranger.

Pour Haïti ce qui apparaît important dans ce contexte c'est d'identifier des partenaires internationaux (comme la Suisse) qui peuvent fournir une assistance technique relative aux opérations d'urgence et d'intégrer cette aide et le renforcement des capacités qui en découlent dans la dynamique de l'aménagement du territoire.

L'engagement à plus long terme de la Suisse au regard du cycle de gestion des risques peut être multiple. En nous focalisant sur l'approche participative à travers l'action possible de la DDC, nous nous rattachons à un élément fondamental de la connexion entre la sécurité humaine et l'aménagement du territoire en Haïti.

Conclusion

Haïti connaît une crise structurelle de développement du fait d'un ensemble de facteurs internes et externes. C'est dans ce contexte que des obstacles majeurs ont été

observés dans la mise en œuvre d'une politique cohérente d'aménagement du territoire, ceci malgré les volontés initiales. Cette situation accentue la vulnérabilité humaine sur ce territoire au regard de l'exposition physique aux risques sismiques, météorologiques, hydrologiques notamment.

Dans ce contexte, l'intégration de politiques relatives à la sécurité humaine dans la revalorisation de l'aménagement du territoire apparaît comme une composante importante dans la phase de reconstruction dans laquelle le pays est engagé. Nous avons identifié cinq axes majeurs dans ce cadre :

- Ce plan doit s'appuyer tout d'abord sur le leadership du gouvernement dans une perspective dynamique et intégrée établissant le lien entre le court, le moyen et le long terme.
- L'intégration du cycle de gestion des catastrophes, tant dans la phase antérieure que postérieure aux désastres, apparaît comme un élément clef.
- L'approche participative est nécessaire pour garantir la légitimité du processus.
- Les normes et politiques énoncées au niveau international relatifs à la gestion des risques liées à l'aménagement du territoire doivent être intégrées.
- Des ressources appropriées doivent être mobilisées à travers les interactions appropriées avec la communauté internationale.

Au regard du dernier point, sur la base de la coopération entre Haïti et la Suisse, l'inclusion de la sécurité humaine dans l'aménagement du territoire peut découler de la prévisibilité institutionnelle de l'aide d'urgence et du renforcement de l'approche participative.

Dans ce contexte, la crédibilité de cette politique ne peut venir que d'un renforcement de la capacité de l'Etat haïtien à renforcer sa maîtrise du cycle de gestion des risques.

Finalement, si l'analyse cherche à démontrer le lien étroit entre l'aménagement du territoire et la sécurité humaine en Haïti, force est de constater que le processus de reconstruction entendu au sens large peut créer des synergies positives.

A.G.

Swiss Agency for Development and Cooperation, op. cit

¹⁵Département fédéral des affaires étrangères, *Sécurité humaine dans la politique étrangère de la Suisse*, <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0223.File.tmp/EDA%20Broschuere%20Web%20f%20V.pdf>