

Université de Strasbourg

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG



La gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008 : quel rôle pour les ONG humanitaires ?

Camille Angelina ROUX

Mémoire de 4^{ème} année d'I.E.P.

Direction du mémoire : Virginie Roiron

Juin 2010

« L'Université Robert Schuman n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure ».

Remerciements

Je voudrais remercier tout particulièrement Mme Roiron, Directeur de mon mémoire, qui, par son soutien et ses conseils, a su se montrer disponible à guider mon travail de recherche.

J'aimerais remercier également Mme Faure, Co-directeur de mon mémoire, d'avoir accepté de s'intéresser à mon sujet d'étude.

Un grand merci aux mozambicains, rencontrés lors de mon stage au Mozambique, dont les discours et discussions spontanées ont inspiré ma réflexion sur l'identité africaine et la place des ONG.

Je remercie Roxane, ma colocataire et amie, qui a su m'encourager dans les moments de doute.

Une pensée attendrie et pleine de gratitude à ma mère, mon frère et ma sœur qui ont été mon plus grand soutien.

Sommaire

INTRODUCTION	5
Chapitre I: L'apparent échec des ONG humanitaires dans la gestion d'une crise qui dure (2000-2008).	11
Section 1 : Une situation de crise humanitaire qui dure	12
Section 2: Des difficultés d'agir de la communauté humanitaire.	23
Chapitre 2 : Des difficultés à comprendre le rôle des ONG humanitaires dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008.....	41
Section 1 : Les difficultés de positionnement des ONG humanitaires : « agir et témoigner ? Agir sans témoigner ? Témoigner sans agir ? Jusqu'où se compromettre ? »	42
Section 2 : Un rôle politique dont les ficelles sont détenues ailleurs.	69
CONCLUSION.....	92
ANNEXE : QUESTIONNAIRE TYPE POSE AUX ONG HUMANITAIRES	98
Bibliographie	100

INTRODUCTION

*« Qui a dit que les Britanniques et les Américains doivent commander les autres ? Nous n'avons pas invité ces sales Blancs. Ils veulent fourrer leur nez dans nos affaires. Refusez ça ! » ¹
(Robert Mugabe, octobre 2009)*

A la veille de la visite d'une délégation européenne de haut niveau, dirigée par le commissaire européen Karel De Gucht, Robert Mugabe, président du Zimbabwe, dénonce l'ingérence des « sales blancs » dans les affaires de son pays². Cette visite, inédite depuis 2002, date d'instauration de sanctions européennes suite aux graves violations des Droits de l'Homme perpétrées au Zimbabwe, devait constater la bonne marche du gouvernement d'union nationale formé avec l'ex-opposant Morgan Tsvangirai, devenu Premier ministre après un accord de partage du pouvoir conclu sous la pression internationale le 11 février 2009. Violences politiques, violations des Droits de l'Homme, réforme agraire et effondrement économique, sont les ingrédients de la crise qui caractérise les années 2000 à 2008 au Zimbabwe. Nous limiterons notre étude à cette période que nous encadrons de deux événements majeurs : la réforme agraire de janvier 2000, et l'investiture comme premier ministre de Morgan Tsvangirai le 10 février 2009. En effet, si la réforme agraire plonge l'économie du pays dans une crise sans précédent qu'il s'agit d'étudier, la signature de l'accord de partage du pouvoir en 2008 promettait une issue à la crise politique, concluant par là la période relevant de notre intérêt. Nous tenons à préciser

¹ Déclaration du président zimbabwéen Robert Mugabe devant les jeunes de son parti, la Zanu-PF, en octobre 2009. Cf. « Mugabe voudrait pouvoir se passer des sales blancs », *Liberation.fr*, 11 octobre 2009.

² « Mugabe : nous n'avons pas invité ces sales blancs », *jeuneafrique.com*, 11 octobre 2009.

toutefois que la situation actuelle au Zimbabwe reste des plus dramatiques. Le gouvernement d'Union Nationale ne bénéficiant pas de réelles prérogatives face aux obstacles posés par le parti présidentiel, les sanctions internationales sont toujours en vigueur et l'aide d'urgence humanitaire reste de grande nécessité.

Peu après les élections présidentielles contestées de juin 2008, Bernard Kouchner, ministre français des affaires étrangères et européennes, déclarait :

« Cet homme, (...) M. Mugabe, qui se croit désigné par Dieu et que Dieu doit maintenir à son poste, n'est rien qu'un escroc et un assassin (...). [Le retrait de son opposant lors du second tour des élections à cause des violences constitue] le plus grand déni de démocratie que l'Afrique ait connu. »³

Alors que Morgan Tsvangirai décide de se retirer de la course présidentielle à la veille du second tour, le Zimbabwe entre dans une grave crise politique qui inquiète la communauté internationale. *« Phase grave dans l'évolution des choses, des événements, des idées⁴ »*, une crise est un événement qui peut conduire à une rupture d'équilibre. Désignant initialement un « changement subit, souvent décisif, favorable ou défavorable, du cours d'une maladie »⁵, la menace de crise sanitaire par exemple peut servir des fins mal intentionnées comme dans le cas du bioterrorisme. La récente pandémie grippale (grippes dites "aviaire" et "porcine") est emblématique d'une menace de crise sanitaire mondiale risquant d'inquiéter le système de production et d'échanges. Fréquemment utilisée de nos jours, les notions de « nouveaux risques », de

³ Zoydo V., « Crise au Zimbabwe : que s'est-il passé ? », *20minutes.fr*, 23 juin 2008.

⁴ Robert P., *Le Nouveau Petit Robert de la langue française 2007*, Lonrai, Petit Robert, 40^e édition, mai 2006.

⁵ *Le Petit Larousse Illustré*, Paris, Larousse, juin 1998.

« risques extrêmes », de « menaces globales »⁶, font rimer crise avec peur. L'analyse de Corey Robin, qui montre en quoi la peur constitue un levier fondamental de pouvoir, même dans une démocratie libérale comme la nôtre, rend compte de cette assimilation des deux concepts⁷, et nous permet une appréhension des inquiétudes internationales que soulève un pays en crise. Le concept de sécurité globale semble monter en puissance et permettre un regain d'interventionnisme dans les crises qui éclatent de part et d'autre dans le monde⁸.

« 'Gérer la crise' est d'un certain point de vue une contradiction dans les termes. On ne gère pas le tourment, le trouble ; on s'efforce d'éviter qu'il se produise, d'en minimiser les effets ou de rétablir l'ordre. »⁹

Au Zimbabwe, les besoins de la population en conséquence de la crise sont tels, que l'action humanitaire d'urgence se borne à ces tâches de « minimiser les effets » ou encore de « rétablir l'ordre ». En effet, visant « à sauver et préserver la vie et la dignité de personnes victimes d'un conflit ou d'une catastrophe¹⁰ », l'action humanitaire occupe une place très particulière au Zimbabwe. La crise dure depuis les années 2000 et ce, pendant plus de huit ans. Avec 60% de sa population au chômage et une pénurie alimentaire qui laisse cinq millions de personnes dépendantes de l'aide humanitaire, l'action humanitaire revêt toute son importance dans ce pays.

⁶ Girard J.-F., « Rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France », *sante.gouv.fr*, Paris, Aout 2006 (Voir notamment p 16-17).

⁷ Robin C., *La peur, histoire d'une idée politique*, Armand Colin, février 2006.

⁸ Le Coconnier M.-L., Pommier B., *L'action humanitaire*, Vendôme, Que sais-je ?, 2009, p 12.

⁹ Girard J.-F., *op.cit.*

¹⁰ Marie-Laure, Le Coconnier, Bruno, Pommier, *L'action humanitaire*, Vendôme, Que sais-je ?, 2009, p. 5.

Principal acteur de l'aide humanitaire, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont définies par Marie-Claude Smouts, chercheuse au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), « *organisations composées d'individus qui se regroupent volontairement en associations pour poursuivre des objectifs communs* »¹¹. Selon Marc-Antoine Pérouse de Montclos, elles sont des associations de droit privé, qui se caractérisent par certains critères : leur but non lucratif, le volontariat de leur membres, leur statut de droit privé, la pérennité de leur technostucture (par opposition à des campagnes ad hoc) et leur niveau d'activité (ce ne sont pas des agences opérationnelles, de la fondation ou du centre de collecte de fonds). Elles ont trois fonctions principales qui les définissent : le plaidoyer, l'urgence, le développement¹². Aujourd'hui, plus de 2 727 ONG sont enregistrées en tant qu'« observatrices » auprès de l'ONU¹³.

Nous nous intéresserons, au cours de notre analyse, à l'urgence et au développement principalement puisque nous traitons d'une situation de crise dans un pays en voie de développement. Nous entendrons donc, par ONG humanitaires, au Zimbabwe, les associations de droit privé, répondant aux critères de M.-A. Pérouse de Montclos, assumant principalement des fonctions relatives à l'urgence et au développement. La loi zimbabwéenne de 2004, interdisant les ONG internationales de défense des Droits de l'Homme et de gouvernance politique et les financements internationaux à ces mêmes fins des

¹¹ Citée dans Alet-Ringenbach C., « Organisations Non gouvernementales (ONG) », *Alternatives Economiques Pratique*, n° 022, janvier 2006.

¹² Pérouse de Montclos M.-A., « ONG humanitaires et politiques migratoires des États : une analyse financière et stratégique », *Outre – Terre*, n° 17, 2006/4, p. 44.

¹³ Le Coconnier M.-L., Pommier B., *op.cit.*, voir p. 33.

ONG locales, nous encourage à nous interroger sur la place toute particulière des ONG humanitaires internationales dans la gestion de la crise au Zimbabwe entre 2000 et 2008. La longueur de la crise met en doute l'efficacité de l'action des ONG humanitaires locales et internationales. Celles-ci semblent avoir échoué à protéger la population et nous chercherons à comprendre quel a été leur rôle dans cette crise multisectorielle qui dure.

Dans quelle mesure cet apparent échec de l'action humanitaire à protéger la population révèle-t-il les difficultés à déterminer le rôle des ONG humanitaires dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008 ?

Notre analyse tiendra compte des nombreux obstacles soulevés lors de nos tentatives d'accès à l'information, obstacles qui tendent à révéler ce positionnement indécis des ONG humanitaires dans la crise au Zimbabwe. Nous chercherons à comprendre la notion de crise dans ce pays, ses origines et modes d'expression. Il semble intéressant d'observer les réactions de la communauté internationale face à la crise : la situation au Zimbabwe a-t-elle soulevé l'intérêt international ? Nous avons choisi de nous pencher sur ce pays car il nous semblait comme « laissé à l'abandon » par la communauté internationale. Notre première impression n'est-elle qu'illusoire ? La communauté internationale et plus particulièrement les ONG humanitaires, semblent dans l'incapacité à trouver une solution à cette crise qui dure. Quelles sont les raisons de cet apparent échec à protéger la population zimbabwéenne et rétablir la stabilité économique, politique et sociale du pays ? Les ONG

humanitaires ont-elles été empêchées d'agir ? Nous rendrons compte des difficultés de définition du rôle des ONG humanitaires au Zimbabwe et révélerons par là l'existence d'intérêts qui leurs sont extérieurs. Finalement quelle place, quel rôle peut-on attribuer aux ONG humanitaires dans la crise au Zimbabwe ?

Il sera tout d'abord nécessaire d'évaluer la situation du Zimbabwe, et d'analyser les éléments qui permettent de la qualifier de crise multisectorielle de grande ampleur. Il conviendra de s'interroger sur les raisons systémiques qui ont pu conduire à l'apparent échec des ONG humanitaires à protéger la population zimbabwéenne. Compte tenu des difficultés à obtenir des informations auprès des ONG, notre travail s'appuiera essentiellement sur des sources secondaires issues de la presse et des sites internet des différents acteurs en présence. Après avoir étudié et mis en perspective la situation au Zimbabwe avec les différents travaux scientifiques sur les ONG, notamment ceux de M. Schloms, M.-A. Pérouse de Monclos, M.-L. Le Coconnier et B. Pommier, P. Micheletti, et R. Brauman, nous serons à même de souligner le caractère passif de leur rôle dans cette crise et nous pourrions nous demander si celui-ci ne leur échappe pas, si elles ne sont pas les instruments d'une diplomatie bipolaire au Zimbabwe.

Chapitre I: L'apparent échec des ONG humanitaires dans la gestion d'une crise qui dure (2000-2008)

Au Zimbabwe, les années 2000 à 2008 sont marquées par ce que l'on peut appeler une crise multisectorielle de grande ampleur. Les violations continues des Droits Fondamentaux de l'Homme, perpétrées par le gouvernement de Robert Mugabe, et la chute économique du pays, catastrophique pour sa population, sonnent l'alarme de l'urgence humanitaire. Peu discrètes, les mésactions du président zimbabwéen, et les réformes et lois qu'il prononce, laissent présager cette impasse économique, politique et sociale dans laquelle se trouve le pays en 2008.

Les ONG humanitaires, présentes au Zimbabwe, semblent incapables d'assurer leur mission de protection des Droits de l'Homme de la population zimbabwéenne, dans cette crise politique et économique qui dure (section 1). Il convient alors d'interroger les raisons de cet échec apparent et de mettre en lumière les contraintes législatives qui privent les ONG humanitaires de certains moyens d'action (section 2).

Section 1 : Une situation de crise humanitaire qui dure

La transition coloniale bâclée du Zimbabwe sème les premiers germes d'une crise de grande ampleur (I). Sonnée dès 2000, l'alarme humanitaire s'avère inefficace face à cette crise qui dure (II), et qui plonge le pays dans une impasse dont il semble difficilement extirpable (III).

I. Un processus de décolonisation inachevé

L'histoire de la décolonisation du Zimbabwe révèle, dès l'accès à l'indépendance, les failles d'un système qui ne connaîtra pas de réelle « transition post-coloniale »¹⁴.

Lorsque sont signés en 1979, à Londres, les accords de Lancaster consacrant l'indépendance de la Rhodésie du Sud dans le cadre du Commonwealth, le nouvel Etat porte le nom d'« ancien royaume de Zimbabwe ». L'indépendance est proclamée le 17 avril 1980. Robert Mugabe, fondateur de la ZANU-PF (Zimbabwe African National Union-Patriotic Front) et fervent opposant au régime colonial, éloigne ses concurrents de la tête du parti et prend le poste de Premier Ministre. Il s'engage alors à respecter les accords de Londres et promet le maintien des fermiers blancs sur leurs terres ou leur rachat à un prix convenable, en échange du soutien Britannique à l'indépendance, et de sa promesse d'aide financière.

¹⁴ Cf. Virginie Barrier, « Zimbabwe et pouvoir noir : l'impossible décolonisation ? », *Outre-Terre*, n°11, 2005.

Conditionné par le gouvernement de la Grande Bretagne, l'accès à l'indépendance ne devait constituer un simple transfert du pouvoir vers la majorité :

« Le gouvernement britannique devra être convaincu que tout fondement proposé pour l'indépendance soit acceptable pour le peuple de Rhodésie tout entier. »¹⁵

Ce principe établissait ainsi une distinction claire entre majorité démocratique et majorité raciale, distinction sensée dicter l'accomplissement du processus de décolonisation de la Rhodésie du Sud. Cependant, deux ethnies sont présentes sur le territoire et les slogans anticoloniaux introduisent un transfert exclusif du pouvoir colonial entre les mains de Mugabe, représentant de la majorité raciale de la population Rhodésienne : les Shonas. Les Ndébélés, minoritaires, constituent le soutien principal de la ZAPU (Zimbabwe African people's Union), mouvement nationaliste mené par Joshua Nkomo, et rival de la ZANU-PF. Après leur coalition de 1976 dont le but était d'affronter l'ennemi commun, la Grande Bretagne, les deux partis s'opposent dans un jeu de conquêtes d'influences jusqu'à leur fusion, en 1988.

Robert Mugabe, qui fonde sa légitimité sur son appartenance à l'ethnie majoritaire et sa victoire contre le colonisateur, rompt avec Londres en 1987 et se fait élire président par un parlement à sa dévotion. Il renouvelle son mandat en 1990, 1996 et 2002 au cours de scrutins peu démocratiques¹⁶. Lorsque l'arrivée au pouvoir du New Labour Party au Royaume Uni, en 1997, met fin

¹⁵ « The British Government would need to be satisfied that any basis proposed for independence was acceptable to the people of Rhodesia as a whole. » cité dans V. Barrier, *op. cit.*, p 426.

¹⁶ Nantet B., *Dictionnaire de l'Afrique*, Larousse, Saint-Amand-Montrond (Cher), juin 2008, p. 226-228.

aux accords de Lancaster et aux transferts de monnaie, le Zimbabwe s'enfoncé peu à peu dans un régime despotique. Tandis que la hausse des prix déclenche des manifestations de fonctionnaires et que le chômage s'étend sur fond d'ajustements structurels demandés par le FMI et la Banque Mondiale¹⁷, Mugabe détermine une liste de fermes à distribuer aux vétérans et maquisards des lendemains de victoire, après en avoir expulsés les propriétaires blancs. On voit dès lors planer l'ombre de la crise agraire et humanitaire dont nous analyserons les méandres dans notre prochaine sous-partie.

Nous concluons cette étude du processus de décolonisation de la Rhodésie du Sud par une constatation empruntée à Virginie Barrier :

« La décolonisation vue comme un simple passage du pouvoir politique dans les mains de la majorité de la population n'autorisait pas à remettre en question les structures dans lesquelles le rapport de force allait s'exprimer. »¹⁸

Il semble que la dérive autoritaire et la crise humanitaire trouvent leurs origines dans cette transition bâclée.

II. Des violations continues des Droits de l'Homme, symptômes d'une crise humanitaire de grande ampleur

La haine de Robert Mugabe pour le colonisateur britannique ne prend pas fin avec la déclaration d'indépendance du Zimbabwe. Ses réformes et

¹⁷ *Ibid.*, p.226-228.

¹⁸ Barrier V., *op. cit.*, Version non publiée p.4.

amendements constitutionnels encouragent des opérations qui contribuent à plonger le pays dans les profondeurs d'une crise humanitaire préoccupante¹⁹.

Pour reprendre l'avantage politique et répondre aux revendications foncières des anciens combattants de la libération, le président Robert Mugabe met l'accent dès 1990 sur une redistribution des terres possédées par des fermiers blancs depuis l'indépendance. Environ 4500 fermiers blancs détenaient alors 70% des terres arables du pays, tandis que 700 000 familles noires se partageaient le restant des terres, beaucoup moins favorables à l'agriculture. En janvier 2000, le gouvernement tente alors de faire voter un amendement à la Constitution zimbabwéenne par référendum. Le texte proposait que l'ancienne puissance coloniale paye les terres des fermiers blancs expropriés, et, qu'à défaut, ces derniers ne seraient indemnisés. L'échec du référendum, avec 55% de votes contre la proposition, consacre une condamnation populaire du régime de Robert Mugabe peu avant les élections législatives attendues en avril de la même année²⁰. Le chef de l'Etat fait alors voter au parlement un amendement formulé de la même manière, et rendant légale l'expropriation sans indemnisation. C'est le « fast-track reform program », réforme agraire accélérée. À partir du 16 février, un mouvement d'occupations illégales des fermes commerciales est lancé, des milices d'anciens combattants, soutenues par la presse gouvernementale et approuvées publiquement par Mugabe, s'emparent des terres avec violence, faisant de

¹⁹ Nous étudierons dans cette partie, certaines violations des Droits de l'Homme advenues entre 2000 et 2008. Notre analyse ne prétend cependant pas décrire de manière exhaustive les violations des Droits l'Homme perpétrées pendant cette période, nous nous contenterons de relever les événements qui nous semblent les plus pertinents à notre argumentation.

²⁰ Compagnon D., « Zimbabwe : de la ' réforme agraire ' à l'insécurité alimentaire », *Hérodote*, n° 131, 2008/4, p. 130.

nombreux morts et blessés. La quasi-totalité des propriétaires terriens Blancs s'exilent et sont remplacés par 7200 nouveaux propriétaires africains qui, faute de capitaux et de compétences, s'avèrent incapables de prendre la relève²¹.

Ce manque de moyens mais également d'intérêt des nouveaux fermiers du Zimbabwe, plongent le pays dans une chute économique vertigineuse. Cadeaux du gouvernement aux protagonistes de la victoire anticoloniale ou pots de vin favorisant un soutien au parti au pouvoir, Mugabe se sert des terres occupées comme sources de patronage politique. Il les distribue afin d'asseoir sa stratégie d'accumulation des dirigeants du régime et de leurs clients²². Ce faisant, il prive le pays de sa principale source de revenu : la production agricole s'effondre. La production de maïs, produit de base de l'alimentation zimbabwéenne, chute de 1,7 à 1 million de tonnes entre 1995 et 2004, et contraint, en 2005, à l'importation de 1.8 million de tonnes de maïs pour satisfaire les besoins de la population. La production de blé diminue de 20% tandis que celle de tabac, produit d'exportation, passe de 200 000 à 65 000 tonnes. Catastrophique pour l'économie du pays, la réforme agraire aura occasionné le déplacement de 200 000 ouvriers agricoles. La réduction des exportations, consécutive à la baisse de production, favorise l'insécurité alimentaire de la population. Avec 47% de la population sous alimentée en 2004²³, le Zimbabwe fait face à des difficultés de l'ordre de la crise humanitaire.

²¹ Lagrange M-A., Vircoulon T., « Zimbabwe, réflexion sur la dictature durable », *Politique Etrangère*, vol. 73, n°3, automne 2008, p. 657.

²² Compagnon D., « Zimbabwe : de la « réforme agraire » à l'insécurité alimentaire », *Hérodote*, n° 131, 2008/4, p. 130.

²³ Site internet des statistiques mondiales : <http://www.statistiques-mondiales.com/zimbabwe.htm> consulté en Janvier 2010.

Les élections présidentielles, tenues du 9 au 11 mars 2002, consacrent la victoire de Robert Mugabe contre Morgan Tsvangirai, leader du principal parti d'opposition, le MDC (Mouvement for Democratic Change). Condamnées par le Commonwealth, les élections semblent avoir été conduites dans un climat de terreur qui laisse planer un doute quant à la légitimité démocratique du gouvernement²⁴. Dans les deux mois qui précèdent les élections, des groupes de Défense des Droits de l'Homme dénonçaient déjà une trentaine d'homicides commis contre des opposants au parti au pouvoir, et l'arrestation d'environ 1400 personnes²⁵. Dans les zones urbaines, l'obligation d'afficher un passeport prouvant la résidence depuis plus de 12 mois dans la circonscription du vote, discrimine les étudiants et les pauvres. Dans les villages, où le soutien au gouvernement est traditionnellement fort, certains chefs sont encouragés à se porter garant pour leurs votants. Ainsi ne présentent-ils que des électeurs qui soutiennent le gouvernement, et assurent, par ce pouvoir de contrôle sur leur communauté restreinte, un soutien complet au ZANU-PF. Les votes par correspondance, accordés exclusivement aux diplomates et membres de l'armée, privent étudiants et citoyens zimbabwéens vivant à l'étranger de leur droit de vote. Ces méthodes peu démocratiques et non respectueuses des libertés d'expression et d'opinion employées par le gouvernement révèlent un résultat de scrutin contestable. Réélu président du Zimbabwe, Robert Mugabe aura de nouveau utilisé de stratagèmes politiques peu respectueux des Droits de l'Homme afin de maintenir son pouvoir.

²⁴ « Was Zimbabwe's Election Fair? » *BBC News*, 3 Novembre 2003.

²⁵ *Amnesty International* cité dans « Was Zimbabwe's Election Fair? » *BBC News*, 3 Novembre 2003.

Le 19 mai 2005, sans réel avertissement, le gouvernement décide de « nettoyer » ses villes. Il lance alors l'opération *Restore Order* également appelée opération *Murambatsvina* (littéralement « chasser la saleté ») ou populairement, opération *Tsunami*²⁶. Elle commence dans la capitale Harare et se poursuit dans tous les centres urbains du Zimbabwe : des destructions massives de commerces, d'habitations et constructions illégales, ou « abusives » précipitent 700 000 personnes à la rue, et affectent 1,4 million de personnes dans tout le pays. Source de déchainements de violence, les démolitions brutales arrachent des centaines de milliers de femmes, enfants et hommes à leur logis, les laissant sans accès aux soins, à la nourriture et même à l'école. L'opération de « nettoyage », qui fut effectivement un véritable tsunami dans le pays, fait retentir l'alarme internationale d'une crise humanitaire de grande ampleur au Zimbabwe. L'envoyée des Nations Unies chargée d'observer l'opération du gouvernement de Mugabe afin de fournir les informations nécessaires à des recommandations efficaces de l'Organisation, appelle à une coopération entre le gouvernement et la communauté internationale afin de faciliter l'aide humanitaire d'urgence. Les besoins en nourriture, médicaments et reconstruction sont énormes. L'opération *Garikai*, « Rebuilding and Reconstruction²⁷ », lancée par le gouvernement, s'avère limitée en capacité et rend nécessaire l'aide d'urgence des Nations Unies qui appelle à une mobilisation humanitaire de la communauté internationale.

²⁶ Fontein J., "Anticipating the Tsunami: Rumours, Planning and the Arbitrary State in Zimbabwe", *Africa: The Journal of the International African Institute*, Vol. 79, n°3, 2009, pp.338-369. La définition que Fontein donne à Tsunami est la suivante : "Action arbitraire de l'Etat, démonstration de son pouvoir et étalage de la force du parti au pouvoir contre les zones urbaines où l'opposition était la plus conséquente. » p. 375.

²⁷ Nous ne traduisons pas l'expression anglaise afin de rendre compte d'une action double ou en deux temps. Le français, usant uniquement le terme « reconstruction », ne nous autorise pas cette nuance.

L'alerte à la crise humanitaire est lancée au Zimbabwe. Elle semble être la conséquence d'une série d'événements symptomatiques observés depuis les années 2000. Les nombreuses violations des Droits de l'Homme, perpétrées ou encouragées par le gouvernement, conduisent le pays dans une impasse politique économique et sociale à l'issue incertaine.

III. Le Zimbabwe semble plonger dans une crise politique, économique et sociale sans issue

La poursuite des violations des Droits de l'Homme par le gouvernement, combinée à une crise économique inquiétante pousse le peuple Zimbabwéen à l'exode, révélant par là l'incapacité de la communauté internationale à trouver une solution à cette crise qui dure.

En Mars 2008, des élections parlementaires et présidentielles combinées sont l'occasion de nouvelles manipulations gouvernementales. Considérées par certains observateurs comme les plus importantes au Zimbabwe depuis l'indépendance de 1980²⁸, elles voient, pour la première fois, la ZANU-PF perdre le contrôle du parlement qui se prononce en faveur de l'opposition, le MDC. Les résultats des élections présidentielles affichent, quant à eux, une victoire de Morgan Tsvangirai qui emporte 47,9% des voix contre 43,2% pour Robert Mugabe. Lançant une campagne nationale de violence et

²⁸ « Les élections au Zimbabwe sous haute surveillance », *France 24*, 29 mars 2008.

d'intimidation²⁹, le président sortant est déclaré vainqueur le 27 juin suite au désistement de son concurrent qui affirme que la violence exercée par la ZANU-PF rend toute élection libre et juste impossible³⁰. Une fois encore, Robert Mugabe sera parvenu à maintenir son pouvoir au détriment des Droits de l'Homme du peuple zimbabwéen. Président de la république du Zimbabwe sans pour autant être l'élu de ses citoyens, le leader de la ZANU-PF prolonge l'impasse politique vers laquelle il a dirigé son pays. Le jeu politique poursuit ses méthodes de violences, intimidations et corruption niant le droit au changement de gouvernement des zimbabwéens. Les assassinats, tortures des opposants, et arrestations arbitraires de membres de la société civile, de journalistes, manifestants et leaders religieux, alimentent un climat de terreur. Les pouvoirs exécutif et judiciaire, loin d'être hermétiques, encouragent le gouvernement dans ses démolitions d'habitations et de marchés informels. Des lois répressives rendent ineffectives les libertés d'expression, de presse, d'assemblée, d'association et de mouvement³¹. Le régime autoritaire de Robert Mugabe semble sans issue.

« A l'indépendance, nous étions le grenier à blé de l'Afrique. [Nous sommes passés] du grenier à blé au grenier à problèmes. »³²

La situation économique du Zimbabwe est inquiétante. L'hyperinflation dont le taux, record mondial, est estimé officiellement à 2200% mais avoisine en réalité les 7500% en 2007, et atteint jusqu'à 231 000 000 % en 2008, rend le

²⁹ Voir le site de Crisis Group : <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1233&l=1>, consulté en janvier 2010.

³⁰ US Department of State 2008 Human Rights Report: Zimbabwe.
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/af/119032.htm> consulté en octobre 2009.

³¹ *Ibid.*

³² "At independence we were the bread basket of Africa. [We've gone] from bread basket to basket case.", 'From Africa's bread basket to economic basket case, life in Mugabe's Zimbabwe', *The Times*, 15 mai 2007.

Dollar zimbabwéen inutile, seuls le Dollar américain et le Rand d'Afrique du Sud constituent des monnaies avec lesquelles trouver de quoi se nourrir. La majorité des Zimbabwéens n'ayant pas accès aux devises, ils peinent à assouvir leurs plus basiques besoins de subsistance. 60% de la population est au chômage, la pénurie alimentaire laisse cinq millions de personnes dépendantes de l'aide alimentaire. Les épidémies, le VIH/SIDA en particulier, déciment des familles qui ne peuvent accéder aux soins et se trouvent fréquemment privées du chef de foyer.

Dès lors, l'apparition du nouveau concept de « migration de survie »³³, défini comme la fuite d'une menace existentielle à laquelle l'émigré ne peut trouver de remède national, permet d'avancer une explication de l'exode massif zimbabwéen en direction de l'Afrique du Sud et du Botswana. Entre 2005 et 2009, plus de deux millions de Zimbabwéens quittent le territoire. Les famines, démolitions, mais aussi la situation politique³⁴, les poussent à chercher refuge et assistance dans les pays limitrophes. Rendus invisibles aux yeux de la Communauté Internationale du fait de leur statut indéfini, il est systématiquement difficile d'identifier et de pallier leurs besoins ; de plus, l'absence de cadre normatif cohérent empêche toute réponse institutionnelle à leur situation désespérée. La catégorie légale de réfugié a été créée et définie dans une Convention de 1951 destinée à gérer les victimes de l'Holocauste, de la Seconde guerre Mondiale et le flux migratoire des originaires d'Europe

³³ « Survival migration » dans Betts A., "National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime", *UNHCR : UN Refugee Agency*, July 2009 Report.

³⁴ 34% des 156 émigrés interrogés citent la situation politique comme facteur non principal de leur expatriation selon l'enquête menée par Bloch, A (2009), 'The (Un)intended Consequences of Policy', plenary address at IASFM Conference, University of Nicosia, Cyprus, 1 July 2009.

centrale et orientale. Il s'agissait alors d'obliger la communauté internationale à assurer la protection des personnes fuyant des persécutions de leur propre gouvernement, discriminatoires à leur encontre. La deuxième catégorie d'émigrants reconnue par la Convention est économique. Dans ce cas, le migrant bénéficie de peu de garanties puisque son mouvement est volontaire.

Cependant l'exode zimbabwéen se heurte au néant juridique puisque la population migrante ne fait ni partie de la catégorie économique, ni de celle qui subit des persécutions individuelles. Les zimbabwéens fuient une situation où les difficultés s'accumulent : les persécutions et violences perpétrées par le gouvernement ne sont pas individuelles, les justifications économiques ne sont pas les seules, ne suffisent pas. La population s'exile pour de multiples raisons agrégées qui en font des réfugiés une catégorie hybride, inqualifiable. De là découlent des réponses *ad hoc* imprévisibles et inadéquates en Afrique du Sud et au Botswana, qui échouent à défendre les Droits de l'Homme les plus fondamentaux des Zimbabwéens. L'accès à un niveau minimum de sécurité et de subsistance, et l'accès aux Libertés constituent un motif d'émigration qui peut constituer le point de départ à la compréhension de la notion de menace existentielle³⁵, notion à la base de la nouvelle définition de « migration de survie » qui semble qualifier au mieux la situation de ces populations.

³⁵ Shue H, *Basic Rights*, Princeton, 1996.

Finalement, le 3 décembre 2008, le gouvernement zimbabwéen reconnaît l'ampleur de l'épidémie de choléra ayant déjà fait 555 morts dans le pays et décrète l'urgence nationale et appelle à l'aide internationale³⁶.

Ainsi, l'échec de la protection des Droits de l'Homme des migrants zimbabwéens, l'effondrement économique, et les pénuries alimentaires aggravées par l'épidémie de choléra et de la diffusion du SIDA, révèlent la profondeur de cette crise multisectorielle dans laquelle a sombré le Zimbabwe. Sa longueur et sa gravité pointent l'incapacité de la communauté internationale à œuvrer pour une sortie de cette crise qui dure.

Section 2: Des difficultés d'agir de la communauté humanitaire³⁷

Les nombreuses violations des Droits de l'Homme que nous venons d'évoquer ne sont pas sans provoquer de réactions de la communauté internationale³⁸. Sanctions et appels à l'aide humanitaire internationale semblent cependant inefficaces voire même contreproductifs (I). L'incapacité des ONG humanitaires à préserver et maintenir les vies humaines au Zimbabwe apparaît être la conséquence des limitations imposées par le gouvernement au pouvoir. (II)

³⁶ « Le Zimbabwe décrète l'urgence nationale face au choléra », *L'express.fr*, 4 décembre 2008.

³⁷ Par communauté humanitaire, nous entendons les acteurs de l'aide humanitaire dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008 : ONG humanitaires et communauté internationale (Etats, organisations, institutions).

³⁸ Nous nous intéresserons dans un premier temps, aux réactions des Etats Unis, de l'Organisation des Nations Unies (ONU), du Commonwealth of Nations, de l'Union Européenne (UE) et de la Southern Africa Development Community (SADC).

I. Une gestion de la crise par la communauté internationale aux effets controversés

Les sanctions à l'encontre des membres du gouvernement et de l'Etat du Zimbabwe (i) s'avèrent peu contraignantes et inaptes à une gestion efficace de la crise (ii). Le transfert de l'aide au développement vers l'aide humanitaire révèle l'inquiétude de la communauté internationale face à cette crise qui dure (iii).

i. Sanctions et condamnations par la communauté internationale

La communauté internationale se prononce et condamne fermement les violations des Droits de l'Homme précédemment étudiées.

Les enjeux, que représente la réforme agraire initiée dès les années 1980 et accélérée en juin 2000, dépassent le seul Zimbabwe et concernent en réalité toute l'Afrique Australe et l'Afrique du Sud³⁹. Les pays de la région redoutent la contagion économique que pourrait entraîner cette réforme agraire au Zimbabwe. En Namibie et en Afrique du Sud, on rêve à une situation semblable : 4000 fermiers blancs dominant le secteur commercial en Namibie et 60 000 blancs se partagent deux tiers des meilleures terres en Afrique du Sud⁴⁰. Cependant, au Zimbabwe, alors que le succès d'une telle réforme nécessitait des allocations de fonds aux nouveaux propriétaires afin de leur

³⁹ Cling J.-P., « Réforme agraire et démagogie électorale au Zimbabwe » *Développement et Insertion Internationale*, Avril 2001.

⁴⁰ Braeckman C., « Un combat légitime instrumentalisé par le régime : Bataille pour la terre au Zimbabwe. » *Le Monde*, Archives, mai 2002.

permettre de démarrer une nouvelle activité, l'hostilité raciste de Robert Mugabe, décourage l'aide au financement de la communauté internationale. Ainsi l'amélioration de la situation des fermiers pauvres n'est que faible et ceux-ci ne bénéficient d'aucune perspective de développement à terme.

Lorsqu'en 2002 les élections présidentielles sont l'occasion de graves violations des Droits de l'Homme, la communauté internationale réagit en imposant des sanctions ciblées. Les relations du Zimbabwe avec la communauté internationale se détériorent, le pays semble s'isoler progressivement. Suspendu du Commonwealth en 2002, le Zimbabwe renonce à sa qualité de membre suite à la décision des chefs des gouvernements des Etats membres de prolonger sa suspension en 2003. Cette même année, ses droits en tant que membre du FMI (Fond Monétaire International) sont également suspendus. La SADC (Southern African Development Community) est divisée sur cette question, mais se refuse à interférer dans l'administration du gouvernement zimbabwéen : elle soutient ainsi le régime de Robert Mugabe. L'UA (Union Africaine) se garde, quant à elle, d'aborder la question de la situation au Zimbabwe, et ne critiquera les violations des Droits de l'Homme qu'en 2004 pour la première fois, dans un rapport issu d'une rencontre ministérielle qui sera ensuite supprimé par les membres de l'organisation⁴¹.

L'UE (Union Européenne) prévoit également des sanctions concrètes et ciblées à l'encontre de l'Etat zimbabwéen et de certains de ses membres. Face

⁴¹ "AU to Suppress Report on Human Rights in Zimbabwe", SADOCC, 8 juillet 2004.

au caractère irrégulier, non libre et peu équitable des élections de 2002 et confronté au « désastre humanitaire » du Zimbabwe, le parlement européen se déclare « alarmé par la disparition du droit et de l'ordre et par le recours constant à la violence politique et à l'intimidation à l'encontre des opposants politiques par le parti au pouvoir ».⁴² L'UE avait par ailleurs adopté dès le 18 février 2002, une « position commune » s'appliquant à tous les Etats membres de l'Union. Un embargo sur les armes et le matériel létal fut prononcé à cette occasion, et il fut dès lors prohibé de fournir toute formation ou assistance technique concernant leur utilisation. Les principaux responsables des violences politiques virent leurs avoirs financiers gelés, et sont depuis lors interdits « d'entrée ou de transit » sur le territoire des Etats membres⁴³ de l'Union. Des mesures prévoyaient en outre la suspension ou la réorientation de l'aide budgétaire⁴⁴ au Zimbabwe.

L'opération *Murambatsvina*, ou *Restore Order* est fermement condamnée par la communauté internationale et notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui dépêche un envoyé spécial chargé d'évaluer les buts et impacts de l'Opération⁴⁵. Les recommandations adressées par le rapport précisent l'ampleur et la gravité sans précédent de la crise humanitaire

⁴² Résolution du 16 mai 2002 du Parlement européen sur la situation du Zimbabwe : http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_1385_fr.htm , consulté en mars 2010.

⁴³ « L'Union Européenne et le Zimbabwe », site du Ministère des Affaires Etrangères : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/zimbabwe_390/union-europeenne-zimbabwe_2474/index.html consulté en mars 2010.

⁴⁴ "Position of the European Union on sanctions against Zimbabwe", Commission Européenne : http://www.delzwe.ec.europa.eu/en/eu_and_country/EU%20SANCTION%20POSITION.pdf consulté en mars 2010.

⁴⁵ cf. Kajumulo Tibaijuka A., "Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to Assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina", *UN Special Envoy on Human Settlements Issues in Zimbabwe*, 18 juillet 2005. Il résulte de son rapport 12 recommandations adressées à l'Onu et au gouvernement zimbabwéen. Nous ne dresserons pas la liste de ces recommandations puisque l'argument qui sert à notre propos tient plus de l'existence de ces recommandations que de leur contenu.

et économique que connaît à ce moment le pays. Anna Tabaijuka, envoyée spéciale des Nations Unies (NU), interroge la possible adéquation de l'opération *Tsunami* avec la notion de « crime contre l'humanité » définie à l'article 7 du statut de Rome de la Cour Pénale Internationale. Son analyse des critères objectifs pouvant conduire à de telles conclusions révèle l'inquiétude grandissante de la communauté internationale.

Aux Etats-Unis, le président G.W. Bush publie le 23 novembre 2005 une ordonnance qui révisé une précédente du 7 mars 2003. Elle va ensuite être modifiée par un message au Congrès le 25 juillet 2008. Cet enchaînement de nouvelles mesures permet d'étendre la liste des cibles des sanctions (gel des avoirs et interdiction de transit ou entrée sur le territoire américain) aux membres de la famille proche des membres du gouvernement et à n'importe quelle autre personne désignée, de même qu'aux personnes soutenant et aidant des individus cibles de sanctions⁴⁶.

Cependant, malgré les sanctions de la communauté internationale, les violations des Droits de l'Homme du gouvernement n'ont de cesse de s'aggraver en même temps que la situation économique et humanitaire du pays, appelant à des actions plus efficaces encore de la communauté internationale.

⁴⁶ Cf. Executive Order 13469 of July 25, 2008, "Blocking Property of Additional Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe" http://www.legistorm.com/score_eo/show/id/8681.html consulté en mars 2010.

ii. Des mesures peu contraignantes et inadaptées à une gestion efficace de la crise

Bien qu'il semble évident que des mesures plus efficaces seraient de mise, la communauté internationale peine à définir de manière stricte sa position par rapport au Zimbabwe.

Lorsque le 11 juillet 2008, le Conseil de Sécurité de l'ONU tente de faire voter une résolution de sanctions, le ministère russe des affaires étrangères lui oppose cet argument notamment :

« La situation au Zimbabwe ne constitue pas une menace régionale ou internationale contre la paix et la sécurité. »⁴⁷

Ainsi, quand bien même la situation humanitaire et les violations des Droits de l'Homme s'avèrent catastrophiques et condamnables, certains membres de la communauté internationale s'opposent à des mesures allant dans le sens d'une « gestion » de la crise du Zimbabwe. De la même manière, les recommandations découlant du rapport de l'envoyé spécial chargée d'évaluer les objectifs et impacts de l'opération *Murambatsvina*, n'imposent aucune mesure au gouvernement ni aux Nations Unies. Le rapport « recommande », autrement dit, « conseille », et l'Etat zimbabwéen est autorisé à ne pas écouter, cela vaut également pour les Etats membres du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies qui peuvent ensuite passer outre ces recommandations et bloquer le processus de sanction par leur veto au Conseil. La communauté internationale semble donc prête à prononcer son opposition

⁴⁷ « Russie et Chine s'opposent à des sanctions contre le Zimbabwe, *NouvelObs.com*, 12 juillet 2008.

au régime de Robert Mugabe mais pas à l'affirmer. Elle impose des sanctions qui procèdent plus de l'ordre du symbolique que du concret, comme si le fait de marquer leur désaccord permettait aux Etats de se déculpabiliser, de se dédouaner de reproches tenant à leur non réaction.

Condamnations morales et désapprobations orales apparaissent être les derniers instruments de dialogue politique en possession des Etats observant la dégradation de la situation humanitaire au Zimbabwe. Ils ne semblent pas vouloir, ou pouvoir, « gérer la crise ».

iii. Un transfert de l'aide au développement vers l'aide humanitaire qui révèle l'inquiétude de la communauté internationale

La communauté internationale réoriente ses politiques d'aide au Zimbabwe et maintient, voire renforce, son soutien à la société civile zimbabwéenne.⁴⁸

L'action humanitaire a pour but de « *sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue* »⁴⁹. L'action humanitaire consiste donc en la protection des civils, la fourniture de nourriture,

⁴⁸ L'UNESCO définit la société civile comme un « ensemble d'organisations ou de groupes constitués de façon plus ou moins formelle et qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale, ni à la sphère commerciale. » tandis que *Le Livre Blanc de la gouvernance de l'Union européenne* donne cette définition : "La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les "partenaires sociaux"), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Eglises et communautés religieuses". Nous ne nous intéresserons, pour satisfaire aux exigences de notre sujet, qu'à l'aide humanitaire profitant aux ONG humanitaires (cf. introduction pour une définition d' « ONG humanitaires »).

⁴⁹ « Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire » approuvés à Stockholm le 17 juin 2003.

d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, afin « *d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux* »⁵⁰. La situation économique et humanitaire au Zimbabwe remplit, comme nous l'avons démontré dans notre première section⁵¹, les caractéristiques d'une crise de grande ampleur et gravité. Selon le Programme Alimentaire Mondial (PAM), la pénurie de nourriture touche plus de la moitié des 13 millions de Zimbabwéens, alors dépendants de l'aide alimentaire pour survivre.

Pour marquer leur opposition aux violations des Droits de l'Homme et sanctionner la mauvaise gestion économique et administrative du gouvernement de Robert Mugabe, certains Etats et Institutions internationales suspendent l'aide au développement du Zimbabwe dès 2002. Cependant, les besoins de la population sont réels, conséquents et urgents. La communauté internationale maintient donc, en parallèle de mesures de suspension de l'aide budgétaire, son soutien à la société civile zimbabwéenne dans le secteur humanitaire et dans celui du rétablissement de l'Etat de droit et du respect des libertés fondamentales. L'UE reste ainsi le premier bailleur de fonds du Zimbabwe, avec une aide qui s'est élevée à 82 Millions d'euros par an de 2002 à 2008⁵². De plus, des fonds sont réservés au soutien direct de la population du Zimbabwe : ils sont alloués à des programmes d'allègement de la pauvreté, d'éducation, de santé, de développement des infrastructures, de défense des

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Cf. paragraphe II : « Des violations continues des Droits de l'Homme, symptômes d'une crise humanitaire de grande ampleur ».

⁵² « Zimbabwe : la Commission européenne fournit une aide supplémentaire de 10 millions d'Euros. », *Europa press releases*, Bruxelles, 25 septembre 2008.

Droits de l'Homme et de démocratisation⁵³. Les projets d'aide financés par la Commission sont mis en œuvre par des ONG notamment. La Commission dispose également d'un bureau d'aide humanitaire à Harare. Ce bureau observe l'évolution de la situation humanitaire et contrôle l'utilisation des fonds humanitaires de la Commission⁵⁴.

L'ONU, par le biais de ses agences présentes sur le terrain, participe à la coordination et à l'efficacité de l'acheminement de l'aide vers la population. Les agences du PAM, du Fond des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), du Haut Comité des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR), contribuent à l'aide humanitaire et permettent un soutien aux actions des ONG sur place. L'Afrique du Sud, qui avait interrompu toute aide au Zimbabwe en novembre 2008, afin de faire pression sur Robert Mugabe et de favoriser la constitution d'un gouvernement de coalition nationale, annule cette interdiction dès le mois suivant, au regard de l'aggravation de la situation humanitaire.⁵⁵ La France fournit une aide concernant la sécurité alimentaire et la santé. En matière de sécurité alimentaire, cette aide s'est élevée à 700.000 € en 2006, 500.000 € en 2007, et 2 millions € en 2008. En matière de santé, l'aide d'urgence apportée par cet Etat a été essentiellement destinée à lutter contre l'épidémie de choléra, qui a provoqué la mort de près de 4.500 personnes de septembre 2008 à avril 2009. La France a versé une aide de 250.000 € à l'antenne locale de la Croix-

⁵³ cf. Note "Position of the European Union on sanctions against Zimbabwe", *Commission Européenne*. http://www.delzwe.ec.europa.eu/en/eu_and_country/EU%20SANCTION%20POSITION.pdf.

⁵⁴ Décision de la Commission Européenne à Bruxelles, le 25 septembre 2008 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1404&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

⁵⁵ « L'Afrique du Sud annule une interdiction d'aide au Zimbabwe », *Jeune Afrique*, 29 décembre 2008.

Rouge française pour permettre la distribution d'eau potable aux plus démunis⁵⁶.

L'épidémie de choléra marque en effet un redoublement de l'intérêt de la communauté internationale pour la crise humanitaire au Zimbabwe. Les financements augmentent et des mesures d'aide d'urgence sont incitées par les Etats Unis notamment. Au mois de décembre 2008, l'administration Bush décide d'allouer une enveloppe additionnelle de 6,2 millions de dollars à l'aide d'urgence au Zimbabwe pour combattre le choléra⁵⁷. La commission européenne, dans sa décision du 25 septembre 2008, fournit une aide supplémentaire de 10 millions d'euros au Zimbabwe en précisant :

*« Cette aide vise à soulager les souffrances des groupes de population les plus vulnérables victimes des déplacements, des épidémies et des violences et se concentre notamment dans les secteurs de la santé, de la distribution d'eau et de l'hygiène. »*⁵⁸

Ainsi l'apparition de l'épidémie de choléra au Zimbabwe semble renforcer la cohésion de l'aide humanitaire internationale qui cible ses fonds et son action sur une aide d'urgence sanitaire et alimentaire, dispensée par ses agences et des ONG, afin de satisfaire les besoins de subsistance de la population.

Les sanctions opérées par la communauté internationale sont donc d'autant plus inefficaces qu'elle ne peut isoler totalement le Zimbabwe pour marquer son opposition au régime au détriment de la population. Le renforcement des financements et soutiens aux actions des ONG et

⁵⁶ Cf. site du Ministère des Affaires Etrangères : http://www.ambafrance-zw.org/france_zimbabwe/spip.php?article26 consulté en mars 2010.

⁵⁷ « Zimbabwe : les Etats-Unis augmentent leur aide humanitaire tout en condamnant Mugabe », VOAnews.com, 11 décembre 2008.

⁵⁸ Décision de la commission européenne du 25 septembre 2008 à Bruxelles, *op.cit.*

organisations internationales procède de la difficile conciliation d'intérêts contradictoires de la communauté internationale : se positionner, s'opposer, à l'administration de Robert Mugabe et en même temps pallier la crise humanitaire en atténuant les souffrances de la population. L'apparente « ingestion » de la crise par la communauté internationale trouve donc sa justification dans l'existence de ces intérêts antinomiques.

II. L'efficacité limitée et contrainte des ONG humanitaires

Si cette dichotomie gêne l'efficacité des sanctions, elle se confronte également à l'action des ONG humanitaires. En effet, le rejet du gouvernement de Robert Mugabe par la communauté internationale s'avère sentiment réciproque puisque, du côté zimbabwéen, l'absence de dialogue et l'isolement du régime permet à la législation de limiter et contraindre l'action des ONG humanitaires :

«Les organisations non gouvernementales doivent être les instruments d'amélioration du pays et non agir contre lui. Nous ne pouvons accepter qu'elles constituent des vecteurs ou des instruments de l'ingérence internationale dans nos affaires nationales. »⁵⁹ (Robert Mugabe)

Initié sur ces considérations, le projet de loi de 2004 (*NGO Bill*) restreint fortement les activités des ONG au Zimbabwe et constitue l'aboutissement de nombreuses années de limitations (i). Par leur redéfinition, ce nouveau projet distingue les différents types d'Organisations Non Gouvernementales présentes au Zimbabwe. Nous démontrerons combien il nous semble difficile de délimiter

⁵⁹ "Non-governmental organizations must be instruments for betterment of the country and not against it. We cannot allow them to be conduits of foreign interference in national affairs." Robert Mugabe, message au Parlement zimbabwéen du 20 juillet 2004.

les rôles humanitaire et politique des ONG puisque le second implique le premier dans une réalité de terrain telle que la crise au Zimbabwe (ii).

i. Un projet de loi qui révèle une volonté croissante d'écarter les ONG

Afin de restreindre l'assistance démocratique, un projet de loi impliquant la restriction des activités des ONG, fait débat au parlement zimbabwéen en décembre 2004.

Dès les années 1980, les Organisations de charités étaient invitées à s'inscrire auprès du Département de l'Assistance Sociale afin de pouvoir prétendre à des subventions publiques ou des donations de la part de fonctionnaires de l'Etat. En mars 1995, la loi sur les *Organisations Volontaires Privées (PVO)*⁶⁰ est adoptée. Elle a pour but d'établir un véritable contrôle sur les *PVO*. Ancêtre du projet de loi de 2004, elle instaure un *PVO Board* qui a le pouvoir de refuser leur inscription ou même de l'annuler. De plus, ce Conseil se donne le droit, de manière discrétionnaire, de suspendre la totalité ou l'un des membres du comité exécutif d'une *PVO*, et d'en nommer un nouveau, de son choix, et rémunéré selon le montant décidé par le *Board*.

Sous les pressions des ONG, et au moment où l'opposition (le MDC) gagne en poids politique, le gouvernement répond par une législation qui a le pouvoir d'immobiliser les activités des organisations. Alors qu'il fut, dans un premier temps, l'objet d'un rapport négatif du comité légal chargé

⁶⁰ Private Voluntary Organizations.

d'appréhender sa conformité avec la Déclaration des Droits et la Constitution zimbabwéenne, le projet de loi sur les ONG fut tout de même adopté par le Parlement, le 9 décembre 2004. La loi stipule :

« Aucune organisation non gouvernementale internationale ne pourra être enregistrée si son unique ou principal objet concerne ou comprend des questions de gouvernance. »⁶¹

Cette interdiction est tellement large qu'elle frappe la quasi-totalité des ONG internationales (INGOs). De plus, elle ajoute :

« Aucune organisation non gouvernementale locale ne peut bénéficier de financements internationaux ou de dons pour des activités concernant ou comprenant des questions de gouvernance. »⁶²

Ce qui témoigne d'une volonté d'empêcher l'entrée de toute forme d'assistance étrangère au Zimbabwe.

Les activités de *gouvernance* sont caractérisées comme s'occupant de la *« promotion et de la protection des Droits de l'Homme et de questions de gouvernance politique »*. Les ONG, sont également définies par le texte :

« Tout organisme international ou local, ou association de personnes, relevant du monde de l'entreprise ou non, ou toute institution dont les objectifs comprennent ou constituent un ou plusieurs des points suivants :

- (a) contribuer à la satisfaction de tous ou certains besoins matériels, mentaux, physiques ou sociaux de personnes ou de familles ;*
- (b) l'action caritative aux personnes ou familles en détresse ;*
- (c) la prévention de détresse sociale ou de d'indigence de personnes ou de familles ;*
- (d) l'aide ou la promotion d'activités dans le but d'élever le niveau de vie de personnes ou de familles ;*
- (e) le financement de l'aide juridique ;*
- (f) la prévention de la cruauté à l'égard des animaux ou les actions visant à leur protection ;*

⁶¹ 'No foreign non-governmental organization shall be registered if its sole or principal objects involve or include issues of governance.'

⁶² 'No local non-governmental organization shall receive any foreign funding or donation to carry out activities involving or including issues of governance.'

- (g) la promotion et la protection des Droits de l'Homme et de la bonne gouvernance ;
- (h) la promotion et la protection des Droits et intérêts et du développement durable ; »⁶³

La loi de 2004 délimite et précise la définition d'ONG⁶⁴. Son but est d'instituer un Conseil responsable de toutes les questions regardant la vie des ONG, incluant leur inscription, leur désinscription, les affaires d'enquêtes de mauvaise administration et l'imposition de sanctions disciplinaires. Ce Conseil est fondé par le gouvernement, et ses membres disposent également d'un pouvoir de type discrétionnaire sur les ONG. De cette manière, les ONG locales ont besoin d'une autorisation préalable du gouvernement avant de recevoir des subventions internationales. Ces procédures constituent un lourd fardeau à leur administration souvent de petite envergure. Il leur est par ailleurs fréquemment demandé de se réinscrire (plusieurs fois) auprès du Conseil. Les corps de fonctionnaires discrétionnaires imposent alors que les financements demandés transitent par des agences du gouvernement ou par des comptes bancaires qu'ils désignent et qui sont facilement contrôlés et gelés, et taxent leurs services à des taux d'intérêt punitifs. Des plafonds, au dessous desquels doit se

⁶³ "any foreign or local body or association of persons, corporate or unincorporated, or any institution, the objects of which include or are one or more of the following –

- (a) the provision of all or any of the material, mental, physical or social needs of persons or families;
- (b) the rendering of charity to persons or families in distress;
- (c) the prevention of social distress or destitution of persons or families;
- (d) the provision of assistance in, or promotion of, activities aimed at uplifting the standard of living of persons or families;
- (e) the provisions of funds for legal aid;
- (f) the prevention of cruelty to, or the promotion of the welfare of, animals;
- (g) the promotion and protection of human rights and good governance;
- (h) the promotion and protection of environmental rights and interest and sustainable development;"

⁶⁴ Nous ne manquerons pas de remarquer à quel point le concept d'ONG du parlement est large : il s'agit de l'ensemble de la société civile zimbabwéenne servant des objectifs exhaustivement énumérés. Par société civile, l'UNESCO retient l' « auto-organisation de la société en dehors du cadre étatique ou du cadre commercial ». Nous choisirons, dans cette section, d'appuyer notre thèse par des exemples d'ONG « au sens zimbabwéen », citant notamment certaines agences de l'ONU comme l(FAO) et le programme alimentaire mondial (PAM).

situer la part des financements internationaux dans le financement total de ces ONG, sont fixés.⁶⁵

En ciblant de manière claire les activités des ONG et en allant jusqu'à les proscrire dans certains cas, la loi bafoue les droits et libertés des citoyens zimbabwéens. Cela pose, en effet, de sérieux problèmes aux organisations qui travaillent sur des projets tels que la distribution de nourriture, le secours aux victimes du SIDA, et la couverture des violences politiques. En effet, presque entièrement financées par l'étranger, elles se voient alors contraintes à cesser leurs activités⁶⁶. Le gouvernement n'est ensuite plus tenu de rendre des comptes à sa population puisque celle-ci n'a plus accès à l'information sur la situation des Droits de l'Homme ou de gouvernance, information nécessaire à une lutte contre le régime autoritaire de Robert Mugabe.

ii. La distinction ONG humanitaires / ONG de gouvernance selon la loi : des rôles aux contours flous

Le texte de la loi de 2004 définit donc les ONG et distingue celles dont les activités concernent des enjeux de gouvernance de celles aux missions purement humanitaires.

⁶⁵ Gershman C., Allen M., "New Threats to Freedom – The Assault on Democracy Assistance", *Journal of Democracy*, vol.17, n°2, avril 2006, p. 41.

⁶⁶ "An Analysis of the Zimbabwean Non-Governmental Organizations Bill, 2004", *International Bar Association*, 24 august 2004.

Marc-Antoine Pérouse de Montclos identifie trois types de fonctions exercées par les ONG : le plaidoyer, l'urgence et le développement.⁶⁷ Le *plaidoyer* semble correspondre aux enjeux de gouvernance mentionnés et définis par la loi de 2004 au Zimbabwe. Il nous semble distinguer deux rôles des ONG : un rôle humanitaire (urgence et développement) et un rôle politique (gouvernance politique et défense ou promotion des Droits de l'Homme). Cependant, en restreignant leurs activités de manière discriminatoire, la législation zimbabwéenne va plus loin et reconnaît l'existence de deux types d'ONG : les *ONG humanitaires* et les *ONG politiques*. En effet, elle interdit les activités des ONG internationales assumant un rôle de gouvernance, induisant par là un traitement différent des ONG ne remplissant pas ces conditions. Il serait donc possible selon la loi de 2004 qu'une ONG internationale ait exclusivement un rôle social ou humanitaire, dissociable de toute implication politique.

Néanmoins, certaines activités, entreprises en dehors de cette fonction de plaidoyer ou de gouvernance, sont susceptibles d'être mal interprétées ce qui conduit inévitablement à des sanctions comme leur non inscription légale ou l'interdiction pure et simple de leurs activités. En effet, la suspension effective des activités de toutes les ONG à partir de juin 2008 révèle l'importance de leur rôle humanitaire. Quelques semaines avant le second tour des élections du 27 juin 2008, le président sortant Robert Mugabe, qui redoute une issue du scrutin favorable à son opposant politique Morgan Tsvangirai, décide la suspension

⁶⁷ Pérouse de Montclos M.-A., « ONG humanitaires et politiques migratoires des États : une analyse financière et stratégique », *Outre – Terre*, n° 17, 2006/4, p. 44.

des activités de toutes les ONG. Son ministre de l'assistance sociale, du travail et du service public, Nicholas Goche, annonce le 4 juin 2008, l'interdiction pour toutes les ONG humanitaires d'opérer sur le territoire zimbabwéen, à l'exception des ONG s'occupant du SIDA. Au moment où des fortes pluies gênent la plantation agricole, où une sécheresse catastrophique a ruiné les récoltes et où s'ajoute un manque de moyens techniques et d'aides gouvernementales, plus d'un million de zimbabwéens sont dépendants de l'aide humanitaire mondiale⁶⁸. La suspension de l'aide humanitaire semble augurer une aggravation de la crise humanitaire au Zimbabwe.

Très tôt, le directeur régional d'Oxfam⁶⁹, Charles Abani, s'inquiète :

*« Sans l'immédiate reprise de l'aide alimentaire dans tout le pays, une faim généralisée et une malnutrition croissante deviendront inévitables ; il y a également de terribles besoins en eau et en services sanitaires. »*⁷⁰

En effet, d'après cette même expertise d'Oxfam, plus de deux millions de Zimbabwéens ont été affectés par la suspension des activités des ONG humanitaires dans le pays à la levée de l'interdiction, le 29 août 2008. Il semble dès lors que le gouvernement ait, par son interdiction des activités de toutes les ONG, craint et puni le présumé rôle en politique des ONG humanitaires locales et internationales, au détriment de la survie de la population zimbabwéenne. R. Mugabe confond ainsi les concepts d'ONG *humanitaire* et d'ONG *politique* qui furent définis par la loi de 2004 et brouille la distinction opérée par cette même

⁶⁸ Rapport de 2008 de la FAO (organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et du PAM (programme alimentaire mondial) dans "Zimbabwe : NGO Ban Starting to Bite", *IRIN*, 7 juillet 2008.

⁶⁹ ONG Britannique présente au Zimbabwe.

⁷⁰ "Without the immediate resumption of food aid across the country, widespread hunger and worsening malnutrition will be unavoidable; water and sanitation services are also in dire need of support." dans "Zimbabwe: Ban on NGOs Lifted", *AllAfrica.com*, 29 août 2008.

loi. Il est ainsi difficile d'oublier que les ONG présumées assumer un rôle de défense des Droits de l'Homme ou de promotion de la démocratie, ont également un rôle humanitaire d'assistance à la population conséquent. Les ONG qualifiées de *politiques* par la loi sont donc également *humanitaires*, et inversement les ONG humanitaires peuvent être accusées d'implication politique. La distinction entre ces deux notions nous semble dès lors bien floue.

En quoi cette assimilation des définitions est-elle liée aux difficultés rencontrées par les ONG humanitaires internationales à déterminer leur place au Zimbabwe ? De quelle manière leur rôle leur échappe-t-il ? Qui détient les ficelles des ONG humanitaires dans la gestion de cette crise ?

Chapitre 2 : Des difficultés à comprendre le rôle des ONG humanitaires dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008

Ainsi, comme nous l'avons montré, bien que la législation zimbabwéenne définisse ONG *politiques* et ONG *humanitaires*, respectivement interdites, et étroitement contrôlées, Mugabe éprouve, en pratique, des difficultés à opérer une telle distinction. La frontière entre ONG humanitaires et ONG politiques paraît bien mince.

Il nous semble difficile de comprendre le rôle des ONG humanitaires dans la gestion des crises en général. Elles peinent à se positionner, à délimiter leur rôle elles-mêmes. Au Zimbabwe, nous verrons combien la faiblesse de la coordination du mouvement humanitaire crée une sorte de flou de l'information et nous empêche de révéler le rôle politique actif des ONG humanitaires dans la crise au Zimbabwe en 2000-2008 (section 1).

Dès lors, nous nous interrogerons sur l'existence de stratégies politiques extérieures aux ONG humanitaires mais néanmoins réalisées par celles-ci. C'est au regard du désordre théorique apparent que nous révélerons comment les ONG humanitaires servent en réalité des intérêts qui leur sont extérieurs. Elles apparaissent comme les vecteurs d'une diplomatie bipolaire, assumant un

rôle politique passif dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008 (section 2).

***Section 1 : Les difficultés de positionnement des ONG humanitaires :
« agir et témoigner ? Agir sans témoigner ? Témoigner sans agir ?
Jusqu'où se compromettre ? »⁷¹***

La résolution de ce dilemme inévitable revient à trouver le meilleur « équilibre entre l'impératif humanitaire, les traditions des organisations individuelles et les réalités politiques »⁷². Le label de l'action humanitaire étant constitué par quatre principes fondamentaux : l'humanité, la neutralité, l'impartialité, et l'indépendance, il s'agit pour les ONG humanitaires d'appliquer et de respecter au mieux ces principes (I). Il est cependant difficile de ne pas dénoncer les violations des Droits de l'Homme et les ONG humanitaires peinent souvent à se positionner dans un cadre géostratégique où elles sont engagées culturellement, politiquement et financièrement⁷³ (II). Y sont-elles parvenues au Zimbabwe (III)?

I. Les principes régissant l'action des ONG humanitaires

Bien que les ONG d'urgence et de développement partagent une vision similaire de ce que peut être une société juste, leurs méthodes pour rejoindre

⁷¹ Le Coconnier M.-L., Pommier B., *L'action humanitaire*, Vendôme, Que sais-je ?, 2009, p101.

⁷² Schloms M., « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire. L'action humanitaire : normes et pratiques », *Cultures et conflits*, n° 60, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 102.

⁷³ Le Coconnier M.-L., Pommier B., *op. cit.*, p.110.

un tel objectif n'impliquent généralement pas d'action directe ayant trait à la gouvernance. Leur rôle dans la crise au Zimbabwe a souvent été simplement de maintenir les gens en vie et de les aider à s'adapter au mieux à leur nouvel environnement⁷⁴. Comme l'a précisé un intervenant de *Care international in Zimbabwe*⁷⁵, des codes de conduite organisent l'action humanitaire et cette éthique empêche toute implication en politique de ses membres (i). Cependant, les ONG humanitaires ne reçoivent pas pour autant une reconnaissance automatique de la légitimité de leur intervention et doivent composer avec les besoins croissants de la population (ii).

i. Les codes de conduite des ONG humanitaires, label de leur intervention

Le code de conduite des ONG, institué par le comité international de la Croix Rouge (CICR) est destiné à « *sauvegarder les critères élevés d'indépendance et d'efficacité lors des opérations de secours en cas de catastrophe* »⁷⁶. Il regroupe l'ensemble des « *principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe* »⁷⁷. L'action humanitaire semble ne devoir obéir qu'à la seule nécessité d'alléger les souffrances. Il existe quatre principes qu'elle se doit de respecter et qui en forment le label : *l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance* de cette action.

⁷⁴ "Do NGOs Have a Role in Ending Zimbabwe's Crisis?" *Sokwanele.com*
<http://www.sokwanele.com/thisiszimbabwe/archives/376> consulté en mars 2010.

⁷⁵ ONG humanitaire internationale américaine présente au Zimbabwe depuis 1992 et inscrite au *PVO Board* en tant qu'Organisation d'aide humanitaire.

⁷⁶ Code de conduite de l'action humanitaire du CICR, <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/code-of-conduct-290296>, consulté en février 2010.

⁷⁷ *Ibid.*

- L'*humanité*, consiste en la sauvegarde de la vie humaine et en l'atténuation des souffrances. Au Zimbabwe, le bilan des souffrances semble bien lourd et ce principe revêt toute son importance. La santé des populations va en se dégradant en 2007. La haute mortalité maternelle, la malnutrition, la tuberculose et autres maladies déciment la population zimbabwéenne. En outre, le pays passe par une série de crises qui s'accumulent entre 2007 et 2008: des catastrophes naturelles (inondations et sécheresse), les violences politiques, la pénurie alimentaire et, à partir septembre 2008, le choléra. Pendant ce temps, la malaria représente une réelle menace dans certaines zones, et la pandémie de SIDA continue à faire rage.
- L'*impartialité* signifie une non discrimination de nationalité, de race, de religion ou de convictions politiques dans la mise en œuvre de l'aide. Ce principe en implique un autre : le principe de *proportionnalité*. L'aide effectivement apportée doit être proportionnelle aux besoins de la population. Après trois saisons d'agriculture infructueuse, 5.1 millions de zimbabwéens devaient dépendre de l'aide alimentaire début 2009 selon les estimations des Nations Unies.
- Par *neutralité*, le comité entend qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre lors d'un conflit armé ou de tout autre différent. Ce principe, dans une situation telle que celle du Zimbabwe, implique donc ne favoriser ni les partisans du MDC ni ceux de la ZANU/PF dans

l'acheminement de l'aide et le soutien psychologique aux victimes des violences perpétrées lors des élections de 2008 notamment.

- L'indépendance, entend dissocier les objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre. Le Consensus européen sur l'aide humanitaire (chap. IX) ⁷⁸ prône une distinction entre action humanitaire et politiques de gestion des crises, au nom de ce principe d'indépendance. Les ONG connaîtraient donc les limites d'une action sur les effets de la crise, et non sur ses causes. Il s'agit de ne pas chercher à influencer le gouvernement. Ce dernier principe est d'autant plus valide que le *NGO Bill* de 2004 proscriit toute mission de gouvernance politique ou de défense des Droits de l'Homme des ONG internationales et tout financement international aux ONG locales pour de telles activités⁷⁹. Il semble dès lors difficile d'y déroger.

Ces quatre principes du CICR régissant l'action humanitaire, trouvent leur place au Zimbabwe. Ils définissent la notion d' « action humanitaires » et constituent le label de ce que nous nommons « ONG humanitaires ». La condition de souffrance de la population, à alléger, est plus que remplie, une aide alimentaire de grande envergure est nécessaire. Il s'agit de la distribuer sans privilégier les partisans du MDC et sans se livrer à des activités de gouvernance, de défense ou de promotion des Droits de l'Homme, pour ne pas

⁷⁸ « Consensus européen sur l'aide humanitaire », *Europa*, http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r13008_fr.htm consulté en mars 2010.

⁷⁹ Voir chapitre 1.

d'exposer au risque de se voir interdire toute assistance à la population par la législation du pays.

ii. Une intervention non automatiquement légitime

Les organisations humanitaires interviennent normalement selon un schéma en trois temps : secours d'urgence puis réhabilitation puis développement. « *Passer de l'urgence au développement, c'est passer d'une action sur les symptômes à une action sur les causes* »⁸⁰ selon B. Husson. Dans quelle mesure le passage d'une action sur les symptômes, l'action d'urgence, à une action sur les causes, le développement, peut-il se faire sans implication politique des ONG humanitaires ? Comment le concilier avec le principe d'indépendance des ONG humanitaires ?

La crise au Zimbabwe peut aisément être qualifiée de multisectorielle. Elle inclut non seulement des catastrophes naturelles, l'effondrement du système de santé, du système scolaire et alimentaire, mais également une crise politique. A partir de l'année 2007, la situation a empiré, avec un taux d'hyperinflation record mondial, et un système bancaire qui s'écroule : les ONG augmentent en nombre afin de répondre aux besoins croissants de la population. Dans les années 1990, les Organisations non Gouvernementales Internationales (INGOs) au Zimbabwe étaient axées principalement sur des questions liées au développement et jouaient un rôle complémentaire aux services gouvernementaux, en particulier dans le secteur agricole. La situation

⁸⁰ Husson B., Pirotte C., Grünewald F. (dir.), *Entre urgence et développement*, Paris, Karthala, 1997.

change avec la réforme agraire de 2000 et les saisies de terres, qui détruisent largement le secteur agricole au Zimbabwe.⁸¹ L'intervention d'urgence d'un nombre limité d'INGOs officiellement autorisées est devenue nécessaire. Lorsque la situation se détériore en 2003, un Coordinateur Humanitaire des Nations Unies (HC) est nommé. Le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA) est présent au Zimbabwe depuis janvier 2006 et change très fréquemment de dirigeant. Ainsi entre 2006 et 2008, les acteurs humanitaires ont augmenté sensiblement leurs opérations de même que l'ont fait les Nations Unies. Les ONG de développement et d'urgence accroissent alors leurs capacités. De nouveaux postes sont créés dans ces organisations présentes depuis longtemps et sont attribués à un personnel d'urgence provenant de partout dans le monde.

Selon Marc-Antoine Pérouse de Montclos, l'intervention humanitaire, appelée également ingérence, correspondrait au concept juridique de l'assistance à personne en danger. On comprend en quoi il s'y apparente au Zimbabwe où la population dépend de cette intervention, notamment en ce qui concerne l'aide alimentaire. Néanmoins, dans certaines cultures ou pays, ce concept ne revêt pas le même sens que celui d'intervention de l'Etat providence du monde développé. En effet, l'interdiction des ONG prononcée par Nicholas Goche, ministre de l'assistance sociale, du travail et du service public, le 4 juin 2008, exprime ce manque de légitimité automatique de l'intervention humanitaire. Accusées d'avoir agi en politique, et donc dérogé au principe

⁸¹ Avant les occupations, l'agriculture fournissait 45% du revenu d'exportation du pays et représentait les moyens de subsistance de plus de 70% de la population. La production agricole chute de 50 à 70% entre 2000 et 2008. Voir Chapitre 1.

d'indépendance en soutenant le MDC lors des élections présidentielles de 2008, les ONG ne peuvent plus exercer leurs activités jusqu'à nouvel ordre. Dans quelle mesure ces accusations contiennent-elles une part de vérité ? Comment aider de manière efficace la population zimbabwéenne dans ce contexte où la crise va jusqu'à empêcher les opérations humanitaires ? Rester et agir sans dénoncer ou témoigner et partir ?

En résumé, Lindenberg et Bryant considèrent que « *les plus grands dilemmes pour des ONG qui travaillent dans les formes d'urgences les plus complexes portent sur le fait de savoir si les actions qui sauvent des vies participent à la perpétuation du conflit* »⁸². De quelle nature est ce dilemme ? Dans quelle mesure se pose-t-il au Zimbabwe ?

II. Les difficultés éthiques des ONG humanitaires : la dialectique retrait/complicité

Un dilemme apparaît au moment où une organisation fait face au choix entre l'obligation morale de sauver des vies, et l'obligation de ne pas soutenir un régime responsable de violations massives et systématiques des droits de l'Homme⁸³(i). Il existe différentes réponses entre lesquelles chaque ONG humanitaire effectuera le choix correspondant à sa propre éthique (ii). De nos jours, les organisations tendent à s'attribuer un rôle de défense des Droits de

⁸²Lindenberg M, Bryant C., *Going Global. Transforming Relief and Development NGOs*, Bloomfield Kumarian, 2001, p. 76.

⁸³ Michael Schloms, « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire », *Cultures & Conflits*, L'action humanitaire : normes et pratiques, n° 60, hiver 2005, p. 3.

l'Homme, brouillant la distinction entre deux types d'ONG distinctes (iii). Il apparaît difficile pour les ONG humanitaires de se positionner et de déterminer leur rôle dans la gestion des crises multisectorielles.

i. Le dilemme des ONG humanitaires

Selon une définition générale, *« un dilemme est une situation dans laquelle un acteur se trouve face à au moins deux obligations morales qui, premièrement, sont de même valeur et qui, deuxièmement, s'excluent l'une l'autre »*⁸⁴.

L'objectif de la codification des principes est *« d'inspirer l'action humanitaire [...] et de l'orienter de manière à ce qu'elle ne soit pas pervertie de sa mission humanitaire. En bref, ce sont des règles pour dîner avec le diable sans être mangé ou corrompu »*⁸⁵. Les principes que nous avons définis précédemment guident donc les ONG face à ce dilemme auquel elles se trouvent confrontées. Mais de quoi s'agit-il exactement ?

*« Dès qu'une crise humanitaire est liée à des facteurs politiques ou déclenchée par ceux-ci, il est probable que les acteurs humanitaires feront face à des obligations divergentes »*⁸⁶. Trois conditions doivent être remplies afin d'analyser le dilemme humanitaire. D'abord, il faut que la survie d'une population soit en danger pour obliger les acteurs humanitaires à soulager

⁸⁴ Sinnott-Armstrong W., *Moral Dilemmas*, Oxford, Basil Blackwell, 1998, p. 29.

⁸⁵ Leader N., « Proliferating Principles. Or How to Sup with the Devil without Getting Eaten », *Disasters*, vol.22, n°4, 1998, p. 290.

⁸⁶ Schloms M, *op. cit.*, p. 6.

activement la souffrance (impératif humanitaire). Au Zimbabwe, nous avons déjà défini la nature de cet impératif (principe d'*humanité*). Ensuite une multitude d'acteurs doit être engagée dans cette mission pour pouvoir analyser des mandats et des traditions différents (cadre éthique organisationnel) au sein du mouvement humanitaire.

Il existe plus de 2000 ONG locales interagissant dans différents domaines au Zimbabwe, et ces ONG locales sont en partenariat avec de nombreuses ONG internationales. La coordination du mouvement humanitaire au Zimbabwe est un système très complexe impliquant les acteurs humanitaires et du développement, le gouvernement et des organisations de recherche. Une telle complexité est étroitement liée au caractère non soudain de l'urgence, les agences ne se sont pas précipitées au secours des populations en créant des nouvelles structures de coordination. La structure de coordination actuelle s'est développée au cours de cette décennie avec une accélération importante dans les dernières années de la crise et en particulier en 2008⁸⁷.

Troisièmement, pour une analyse du dilemme humanitaire, *« il est nécessaire qu'une crise touche des intérêts politiques massifs (environnement politique qui réduit l'espace de manœuvre des agences d'aide) : l'assistance aux groupes de populations délivrée par des organisations étrangères touche*

⁸⁷ Ralf Otto, "NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Zimbabwe Report", *Commissioned by NGOs and Humanitarian Reform project*, 2009, p.6.

les intérêts politiques des responsables en place »⁸⁸. En effet, le principe d'humanité (ou impératif humanitaire) et le principe de proportionnalité s'excluent l'un l'autre. Le conflit entre les principes d'humanité et de proportionnalité (impartialité), principes fondamentaux et essentiels à l'action humanitaire, est à la base du dilemme moral. Il s'agit de se positionner entre deux solutions :

- rester pour satisfaire au premier principe tout en ne pouvant fournir une aide proportionnelle aux besoins à cause des restrictions gouvernementales
- partir et par là ne fournir aucune aide (ce qui est encore moins proportionnel) mais espérer une réaction, une amélioration de l'acheminement de l'aide par cette opposition.

Dès lors, lorsque dispenser l'aide signifie s'opposer au régime en place, ou lorsque les ONG décident de se retirer devant les mésactions d'un régime, c'est qu'elles se sont trouvées confrontées à ce dilemme au préalable.

Ce ne sont pas les violations des droits de l'Homme ou la présence d'un système totalitaire en soi qui déclenchent *a priori* un dilemme pour les organisations humanitaires. Les missions humanitaires agissent majoritairement dans des pays peu démocratiques où les droits de l'Homme ne sont pas respectés. Pour déclencher un vrai dilemme il faut que « *le principe de la proportionnalité soit mis en cause* »⁸⁹. Il faut que le non-respect de la démocratie, de la paix ou des droits de l'Homme empêche la distribution de

⁸⁸ Schloms M, *op.cit.*, p. 6.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 7.

l'aide pour que se pose la question de rompre avec le principe de proportionnalité au profit du principe d'humanité.

Ainsi, les organisations qui quittent une mission sont critiquées pour leur non respect du code de conduite de l'action humanitaire. Elles sont accusées de mélanger travail humanitaire, engagement politique et protection des droits de l'Homme. Or, pour l'essentiel, c'est l'éthique humanitaire qui était en jeu. Chaque organisation a ses propres valeurs et principes humanitaristes définis dans sa constitution et il s'agit, confrontées à ce dilemme, de prendre une décision également en adéquation avec ses propres principes internes.

Les ONG humanitaires doivent donc composer avec trois sources d'obligations morales : l'impératif humanitaire, le cadre éthique de l'organisation et l'environnement politique.

ii. Un choix éthique des ONG humanitaires

Une ONG peut choisir de répondre à l'une ou l'autre de ces obligations.

Si elle se concentre sur l'impératif humanitaire, on qualifie son orientation d'« approche affective ». Dans ce cas, le seul objectif consiste en l'allègement des souffrances de la population et la protection à la vie. Le dilemme n'existe donc pas. Elle peut cependant s'orienter vers ses propres principes et son mandat (*l'approche introvertie*) ou bien encore s'appuyer sur l'environnement politique (*l'approche extravertie*). Dans cette dernière perspective, si c'est le

politique qui est à l'origine du dilemme, il faut changer le comportement des acteurs politiques et non pas celui des humanitaires. Cette approche n'accepte pas les contraintes politiques comme réalité donnée.

Michael Schloms⁹⁰ schématise sa définition du dilemme des ONG humanitaires dans un tableau que nous nous proposons de lui emprunter afin de comprendre et imaginer la dialectique retrait/complicité des ONG humanitaires :

Cadre éthique approche	Activité et mandat	Importance donnée à la proportionnalité	Définition de la vulnérabilité	Position vis-à-vis de l'environnement politique
<i>Affective</i>	Réhabilitation, développement <i>Solidarité, conciliation, paix, etc.</i> Mandat large	Basse Ne fait partie du cadre éthique	Critères physiques (âge, santé, sexe, etc.)	Apolitique <i>Le politique et l'humanitarisme sont des sphères distinctes</i>
<i>Introvertie</i>	Aide d'urgence non médicale, réhabilitation de l'agriculture, développement Mandat large	Moyenne Ne fait pas partie du cadre éthique	Critères physiques et économiques	Neutre <i>Le politique est l'environnement de l'humanitaire</i>
<i>Extravertie</i>	Aide d'urgence médicale Mandat étroit	Haute Fait partie du cadre éthique	Critères politiques et sociaux	Rebelle <i>Le politique est l'adversaire de l'action humanitaire</i>

L'approche extravertie regarde la souveraineté des Etats plutôt comme un obstacle au mandat humanitaire puisque le politique constitue un adversaire

⁹⁰ Schloms M, *op. cit.* p. 9.

selon ce tableau. La branche du « sans frontiérisme» de l'action humanitaire appartient à cette perspective extravertie.

« Il dépend du cadre éthique de chaque organisation individuelle de déterminer le contenu et l'importance des principes de l'impartialité et de la proportionnalité. »⁹¹

Dès lors il survient une certaine confusion dans ces principes, confusion à l'origine de la crise actuelle du mouvement humanitaire. En effet, le mouvement humanitaire a subi d'importantes réformes et remises en question depuis la fin de la Guerre Froide. Désormais, la protection des Droits de l'Homme, l'engagement pour la paix, pour la stabilité et pour la démocratie sont des obligations principales qui déterminent l'action humanitaire et qui sont responsables des conflits éthiques du mouvement. Les objectifs de l'humanitarisme traditionnel (assistance médicale d'urgence selon les principes comme l'humanité, l'impartialité et la neutralité) rivalisent avec les objectifs qui résultent du nouvel ordre mondial (droits de l'Homme, paix, etc.)⁹². Ces rivalités compliquent, pour les ONG humanitaires, la détermination de leur place et de leur rôle dans la gestion des crises auxquelles elles font face.

Certaines ONG affirment leur caractère extraverti. Selon Alain Destexhe, ancien secrétaire général de MSF International, *« l'action humanitaire, depuis et pour toujours, c'est une forme de révolte contre l'inacceptable »*⁹³. Médecin du Monde semble conforter cette opinion : *« nous luttons contre toutes les*

⁹¹ *Ibid.* p. 10-11.

⁹² Sinnott-Armstrong W., op.cit.

⁹³ Destexhe A., *L'Humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 216.

*maladies. Même l'injustice »*⁹⁴. D'autres craignent le risque d'expulsion qu'engendreraient un témoignage et une dénonciation au détriment de la population qui se retrouverait alors sans aide.

D'après Marc-Antoine Pérouse de Montclos, la pertinence de la poursuite ou de l'interruption de l'aide dépend des seules ONG, théoriquement aptes à la déterminer. Malheureusement, le manque d'archives et le jeu de concurrence entre les ONG empêche le partage, la diffusion des informations entre elles. Cette concurrence nourrit une surenchère malsaine et encourage la duplication des projets. Dans le cadre du travail d'urgence les ONG humanitaires n'ont donc pas le recul nécessaire à l'analyse sérieuse des effets pervers de leurs actions. La stratégie du retrait comporte deux principales figures : l'expulsion ou le départ délibéré. MSF use de cette dernière comme une arme. La dialectique entre « dénoncer haut et fort les abus ou se taire, au risque de s'en rendre complice », constitue donc un enjeu principal pour les ONG humanitaires contraintes à choisir et donc à se positionner. Le CICR (Comité International de la Croix Rouge) « *privilégie la retenue et les contacts diplomatiques pour ne pas rompre les passerelles de dialogue* »⁹⁵.

Il semble donc exister deux types d'ONG (celles qui se taisent et celles qui se retirent). Sont-elles complémentaires ? Opèrent-elles un partage des tâches ?

⁹⁴ Alain Destexhe, ancien secrétaire général de MSF International, cité dans M. Schloms *op. cit.* p. 10.

⁹⁵ Site de l'Observatoire de l'action humanitaire : www.observatoire-humanitaire.org, consulté en octobre 2010.

iii. La protection des Droits de l'Homme, travail humanitaire ?

Selon plusieurs auteurs, la protection des droits de l'Homme est devenue une tâche humanitaire et fait partie du mandat de certaines organisations.

Médecins Sans Frontières (MSF) est souvent mentionnée comme archétype d'une telle organisation. En effet, dans son discours à Oslo lors de l'attribution du Prix Nobel en 1999, le président de MSF International déclare que « *plus que l'assistance matérielle, nous essayons de permettre aux individus de regagner leurs droits et leur dignité en tant qu'être humain*⁹⁶ » et insiste donc sur l'existence de ce double mandat. Rony Brauman, dans un entretien sur le dilemme humanitaire, présente une conception similaire de l'action humanitaire :

« *Au-delà du soin, l'action humanitaire permet de pointer le doigt vers l'injustice, de désigner l'inacceptable.* »⁹⁷

Mais dans ce cas, « *pourquoi la démarche humanitaire, fondée sur l'entraide internationale et le secours aux populations, rencontre-t-elle autant de méfiance, d'hostilité et de violence* »⁹⁸ selon les termes de P. Micheletti ? M.-A. Pérouse de Montclos affirme que les populations locales ne croient pas en l'impartialité des humanitaires : des membres d'ONG sont tués volontairement par des belligérants. Bien souvent après l'assassinat d'un de ses membres, les ONG se retirent. Elles donnent l'impression d'abandonner les populations à leur

⁹⁶ James Orbinski, ancien président de MSF International, discours à Oslo, 10 décembre 1999, www.doctorswithoutborders.org/publications/speeches/1999/jo_nobel.shtml, consulté en mars 2010.

⁹⁷ Brauman R., *Humanitaire : le dilemme*, Paris, Editions Textuel, 1996, p. 39.

⁹⁸ Micheletti P., *Humanitaire : s'adapter ou renoncer*, Paris, Marabout, 2008, p. 28.

sort mais il ne s'agit en réalité que d'une réaction aux menaces contre leurs expatriés et non d'une prise de position stratégique et politique de l'ONG. La conception d'un retrait concerté a cependant « *autant d'importance que l'organisation de la distribution des secours* »⁹⁹. La suspension de l'aide est un levier politique qui fait partie « *des instruments de conditionnalité qui concourent à l'émergence d'un droit d'ingérence* »¹⁰⁰.

De nos jours, il est possible d'observer un élargissement du champ d'intervention des ONG¹⁰¹. Les perspectives Droits de l'Homme et Droit Humanitaire semblent se rapprocher. Certaines ONG humanitaires intègrent des compétences en Droits de l'Homme. Alors que les Organisations Humanitaires sauvent les vies et assurent la protection immédiate de celles-ci les Organisations de défense des Droits de l'Homme veulent une amélioration structurelle et durable de l'exercice des droits en vue d'une vie plus digne. Leurs intérêts convergent fréquemment et la concertation s'accroît entre Organisations humanitaires, ONG de défense des Droits de l'Homme, instances internationales ou régionales consacrées aux Droits de l'Homme (comité des Droits de l'Homme, haut commissariat aux Droits de l'Homme, comité contre la torture, conseil de l'Europe, commission africaine des Droits de l'Homme et des peuples etc.). Il s'opère un jeu subtil avec parfois répartition tacite des rôles entre ces différents acteurs. D'importantes divergences subsistent cependant, « *l'agent humanitaire, pour accéder aux victimes, sera prêt à coopérer avec les*

⁹⁹ M.-A. Pérouse de Montclos, *op. cit.*, p. 163.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 163.

¹⁰¹ Le Coconnier M.-L., Pommier B., *op. cit.*, p. 47-48.

bourreaux alors que l'acteur des Droits de l'Homme se donnera comme objectif de dénoncer et de faire pression »¹⁰².

Alors que le Droit International Humanitaire régit l'action humanitaire en cas d'intervention lors de conflits armés, les Droits de l'homme semblent l'unique principe d'engagement et d'implication valable et applicable au Zimbabwe. L'interdiction des ONG internationales servant de tels objectifs et des ONG locales financées à l'international pour ces missions, révèle l'importance de cette thématique au Zimbabwe. Et surtout l'arme que la défense et la promotion des Droits de l'Homme représente contre ce régime autoritaire. Le principe de la responsabilité de protéger, étroitement lié au droit d'ingérence, est défini et encadré par *International Crisis Group*. Il constitue le préalable à une légitimité de l'intervention humanitaire.

La résolution des dilemmes retrait/complicité est centrée sur la quête de la meilleure option possible pour les victimes. Certaines ONG humanitaires choisiront de se retirer pour dénoncer et il s'agit majoritairement des ONG strictement humanitaires. En revanche, les ONG qui cumulent des fonctions en rapport avec la défense des Droits de l'Homme, choisiront de se tenir, d'accepter une part de compromission et de récupération, dans l'optique de se créer les conditions d'une action à long terme. Les ONG humanitaires mettent en œuvre des « *stratégies et positionnements multiples mieux à même de garantir in fine des résultats en termes d'assistance et de protection pour les*

¹⁰² *Ibid.*, p. 49.

victimes »¹⁰³. Ce manque de cohérence dans leur positionnement, la décision de retrait ou de maintien n'étant pas concertée mais dépendant, comme nous l'avons expliqué, du choix de chacune entre les différentes obligations morales, est responsable de ce flou dans l'analyse des mouvements humanitaires du monde entier. Les ONG humanitaires peinent à se positionner, et nous peinons à comprendre leur rôle dans les gestions de crises.

Dans quelle mesure pouvons-nous définir leur rôle dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008 ?

III. Les difficultés de coordination du mouvement humanitaire au Zimbabwe, ou l'impossible vérification des accusations de Mugabe

Afin de comprendre le rôle des ONG humanitaires dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008, nous nous devons d'observer à présent leur action dans la pratique. Dans quelle mesure le contexte particulier au Zimbabwe implique-t-il une organisation particulière des ONG humanitaires (i) ? Nous révélerons combien il nous est difficile d'accéder à l'information (ii) et en quoi la faiblesse de la coordination humanitaire au Zimbabwe empêche l'appréhension du rôle des ONG humanitaires au Zimbabwe (iii).

¹⁰³ Schloms M, *op. cit.*

i. Les ONG au Zimbabwe

Il y a plus de 1000 ONG locales au Zimbabwe¹⁰⁴ réunies et organisées par une plateforme, l'association nationale pour les ONG (NANGO). Fondée en 1962 comme organisation d'aide sociale, les activités de la NANGO se concentrent sur l'accueil, l'information, l'interconnexion entre les différentes ONG locales, la recherche et le soutien/plaidoyer. La NANGO produit des annuaires, répertoires des ONG et des donateurs, organise les centres de ressources et accueille les réunions de coordination des ONG. Elle réunit et traite de manière égale les ONG d'urgence et celles de protection des Droits de l'Homme¹⁰⁵.

Les ONG internationales (INGOs) collaborent avec les ONG locales, mais dans des situations d'urgence telles que les déplacements de population de 2005 et les violences politiques de 2007/2008, les ONG locales jouèrent un rôle plus important. Les INGOs implantent leurs programmes humanitaires par le biais de ces ONG locales et autres partenaires locaux, avec une moyenne de 10 partenaires par INGO. Elles fournissent un réel effort pour améliorer les capacités de leurs partenaires locaux mais doivent se battre pour obtenir des fonds de la part de leurs donateurs. Il leur est ainsi très difficile de réunir ces fonds, et les partenariats en sont affaiblis¹⁰⁶. Vues comme une partie de

¹⁰⁴ Nous n'en dresserons pas la liste qui est disponible sur le site internet de la NANGO (cf. www.nango.org.zw) de même que celui de l'association Kubatana.net pour plus d'informations sur les différentes ONG interagissant au Zimbabwe.

¹⁰⁵ Site internet de l'ONG NANGO, www.nango.org.zw, consulté en avril 2010.

¹⁰⁶ Otto R., "NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Zimbabwe Report", *NGOs and Humanitarian Reform project*, p. 28.

l'agenda politique du gouvernement, les ONG peinent à participer aux réunions de Travail organisées par le responsable de la coordination humanitaire (le Residential Coordinator, RC, des Nations Unies) et sont peu enclines à partager l'information durant ces réunions¹⁰⁷. Un rapport intitulé « civil society security scoping » révèle que les ONG ont vécu, cette décennie, dans un climat de peur et d'insécurité constantes et que cela a conduit à une forme d'autocensure, de paralysie des programmes, à un bâillonnement des flux d'information¹⁰⁸. Ce sont la peur et l'insécurité qui les poussent à se taire et à ne pas dénoncer le gouvernement au pouvoir. Le gouvernement zimbabwéen semble alors doté d'une forme d'immunité qui assure son maintien au pouvoir.

Les ONG au Zimbabwe sont très nombreuses et de différents types. ONG locales et ONG internationales tentent d'entretenir des rapports de partenariat dans un climat de tension instauré par le gouvernement. Dès lors, dans quelle mesure notre étude pratique de leur action de terrain nous révèle-t-elle leur implication en politique ?

ii. De lourdes accusations pesant sur les ONG : vérifiables ?

En 2003, des membres du gouvernement zimbabwéen accusent l'ONG américaine *Save the Children* d'insister sur l'incapacité gouvernementale par la mise en œuvre de ses opérations humanitaires.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰⁸ "Zimbabwe : a Decade of Horror for Zim NGOs" *NGO News Africa*, 11 septembre 2009.

En effet, ils affirment que de nombreuses ONG refusent d'assister les fermiers noirs nouvellement installés, bien que nombre d'entre eux aient un réel besoin d'aide alimentaire¹⁰⁹. Il semble en effet contradictoire de les exclure si on se réfère au principe d'*humanité*. Le critère d'assistance à personne vulnérable justifierait en effet l'aide aux fermiers bénéficiant de la redistribution des terres également. N'étant parvenus à réunir aucune preuve concernant ces dires gouvernementaux, nous ne pouvons que remarquer que si ces propos contiennent une part de vrai, alors les principes de *proportionnalité* et de *neutralité* n'ont pas été respectés par certaines ONG au Zimbabwe. Si la dispense de l'aide s'effectue véritablement de manière politiquement ciblée, alors les ONG humanitaires prennent une position politique au Zimbabwe.

Concernant l'interdiction d'activité des ONG humanitaires en juin 2008, elles étaient perçues par le Président Robert Mugabe, comme instrument du parti d'opposition, le MDC : le ministre précisait même qu'il s'agissait d'« ONG du MDC ».

« Certaines ONG ont agi en dehors de leur mandat. Nous avons des preuves de leur volonté de se constituer illégalement en collectivités pour faire campagne aux côtés du MDC. Si elles veulent réellement aider la population et pallier aux besoins alimentaires alors elles doivent travailler avec les structures gouvernementales. [...] Nous avons des organisations qui s'appellent 'Crisis in Zimbabwe'. De quelle crise parlent-elles ? Ce sont elles qui encouragent la crise, et en tant que gouvernement, nous ne pouvons accepter cela. »¹¹⁰

Le gouvernement Zimbabwéen semble persuadé, sûr des accusations qu'il avance. Les ONG humanitaires soutiendraient, au Zimbabwe, le parti politique

¹⁰⁹ Mclvor C., "Neutrality in Humanitarian Assistance: a Case Study from Zimbabwe", *Humanitarian exchange magazine*, décembre 2003.

¹¹⁰ Ministre zimbabwéen de l'information et de la publicité, cite dans « ZIMBABWE: Promotion of democracy banned », *IRIN*, 2 septembre 2008.

opposé au régime en place. Cependant, Lovemore Madhuku, président de l'Assemblée Constitutionnelle Nationale (National Constitutional Assembly - NCA), une ONG faisant pression pour l'instauration d'une nouvelle constitution à l'initiative du peuple, déclare à l'IRIN que, bien que l'objectif du gouvernement soit de les réduire au silence, « *l'interdiction était non formelle depuis le début et nous ne l'avons jamais observée* »¹¹¹. Ainsi il semblerait que malgré l'interdiction, certaines ONG humanitaires décident de manière autonome de ne pas respecter cette mesure gouvernementale et de continuer leurs activités.

N'ayant pas accès au terrain, nous ne sommes malheureusement pas parvenus à réunir les informations nécessaires pour affirmer ou infirmer ces dires. Nous avons usé de la méthode du questionnaire¹¹² pour interroger certaines ONG humanitaires internationales présentes au Zimbabwe pendant les années de la crise et notamment pendant l'interdiction de 2008 afin de vérifier ces informations. Les ONG *Oxfam*, *care international*, *save the children*, *médecins du monde*, *médecins sans frontière*, *action contre la faim*, Croix Rouge et Comité International de la Croix Rouge, ont été contactées par téléphone et par e-mails. Notre prise de contact avait comme principal objectif de s'enquérir de la réaction de ces diverses ONG lors de l'interdiction de juin 2008. La section « communication » des différentes ONG n'est en réalité réservée qu'à la presse et aux potentiels donateurs. À nos questions, certains répondirent « *les personnes qui faisaient partie de cette mission ne travaillent plus chez nous maintenant* » ou encore « *je ne peux pas vous répondre,*

¹¹¹ *Ibid.* IRIN.

¹¹² Voir annexe « Questionnaire type proposé aux ONG humanitaires ».

essayez de contacter [...] » nous renvoyant de personnes en personnes pour finalement obtenir un « nous ne pouvons pas vous répondre ». D'autres encore précisent d'emblées « nous avons le regret de ne pas pouvoir répondre aux demandes spécifiques de cette nature. Cependant, vous trouverez des informations sur notre site internet... » ou ne daignent pas répondre à nos messages. L'ONG qui nous a le plus surpris fut celle de Médecins sans frontière France. Ne parlant à aucun moment sur leur site internet d'une mission au Zimbabwe, nous nous sommes demandés pourquoi ne pas être intervenus quand l'épidémie de choléra justifiait une intervention ? Nos contacts avec l'organisation n'ont pas su nous répondre, mais plus surprenant encore, à aucun moment il ne nous a été révélé l'intervention ou la non intervention de l'ONG au Zimbabwe. Personne ne put ou ne voulut nous dire si MSF agit au Zimbabwe pendant la crise de 2000-2008. Après enquête et échanges de mails avec MSF Amsterdam, MSF Allemagne, et MSF Espagne, nous sommes parvenus à comprendre que ceux-ci sont présents au Zimbabwe depuis 2000, sans pour autant obtenir de réponse à notre question suivante à savoir, quelle a été leur réaction face à l'interdiction des opérations humanitaires.

Ainsi, il est probable que les ONG humanitaires aient agi politiquement lors de la crise de 2000-2008 en ciblant la dispense de l'aide alimentaire. Il est possible également que la suspension des activités des ONG, prononcée en juin 2008 par le gouvernement du Zimbabwe, n'ait pas été respectée par les ONG humanitaires et que celles-ci aient continué leurs activités de terrain. Si cela fut, alors les ONG humanitaires auraient choisi sciemment de ne pas

respecter l'injonction et donc de s'opposer de cette manière au régime au pouvoir. Cependant l'information nous est inaccessible, les sites internet sont lacunaires, les archives inexistantes, et personne ne semble pouvoir nous répondre.

Pourquoi un tel vide informatif ? Pourquoi nous est-il si difficile d'accéder aux informations nécessaires à notre étude ?

iii. La faiblesse de la coordination humanitaire au Zimbabwe

La plupart des ONG au Zimbabwe sont des partenaires exécutifs des Nations Unies.

Leur relation avec l'Organisation internationale est de type donateur/receveur. INGOs et ONG locales s'entendent sur l'incontestabilité publique de l'autorité des NU au Zimbabwe¹¹³. Cependant, bien que les ONG et l'Organisation des Nations Unies partagent certains enjeux liés aux pressions politiques, les différents acteurs ne parviennent pas à s'entendre sur la position et l'attitude à adopter face au gouvernement zimbabwéen. La passivité des NU est lourdement critiquée par certaines ONG, et le fut plus particulièrement pendant l'interdiction des activités des ONG en 2008. L'ONU, autorité incontestable au Zimbabwe, n'est donc pas pour autant exempt de critiques et une confrontation semble exister avec les ONG. Cependant, même entre elles, les ONG se disputent à ce propos. Certaines sont plus directes, tandis que

¹¹³ *Op. cit.*, Otto R., p. 17.

d'autre préfèrent ne pas courir de risque sur leurs opérations. Déclarations politiques ou pressions sur le gouvernement sont en jeu. On retrouve ici le dilemme que nous avons étudié précédemment : dénonciation ou complicité ? Ces longues discussions sur comment répondre au mieux à la situation, ont conduit à des frustrations majeures le mouvement humanitaire au Zimbabwe (entre agences des NU mais aussi entre les ONG) avec des effets concomitants sur la collaboration et le partenariat¹¹⁴.

Les critiques de la passivité des NU sont particulièrement adressées au Humanitarian Coordinator (HC) qui est réputé proche du gouvernement. La fonction de HC est accomplie par le Residential Coordinator (RC), nommé par les Nations Unies pour pallier à la situation d'urgence au Zimbabwe. Il passe 60% de son temps à travailler sur la crise humanitaire, 20% à des actions de plaidoyer, et 20% sur des projets liés au développement¹¹⁵. Ainsi son rôle dépasse la seule coordination humanitaire. Le HC est une fonction assez problématique au Zimbabwe : ONG et ONU ne sont pas d'accord sur le bilan de ses performances. Les représentants des NU voient son rôle de manière plus positive que ceux des ONG. En effet, les négociations avec le gouvernement sont accusées de manque de transparence. En 2008, des documents issus de réunions de l'IASC (Inter-Agency Standing Committee¹¹⁶) furent partagés avec le gouvernement bien que cela ne fût pas autorisé au préalable par les membres participant à la réunion. Cette information met donc en doute la

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 26.

¹¹⁶ Principal mécanisme pour la coordination inter-agence de l'aide humanitaire, forum regroupant les partenaires humanitaires, appartenant ou n'appartenant pas aux NU.

transparence des réunions et n'instaure pas une relation de confiance entre les ONG et les NU, relation qui serait nécessaire à une coordination efficace de l'action humanitaire au Zimbabwe. Autre exemple de cette non transparence des activités des NU : profondément concernées par la performance de l'OCHA, certaines ONG et donateurs adressèrent une lettre à l'HC le 1^{er} octobre 2008¹¹⁷. Ils ne reçurent aucune réponse à cette lettre mais une équipe d'enquêteur fut dépêchée fin 2008 par le bureau New Yorkais de l'OCHA. Bien qu'on ne sût officiellement s'il s'agissait d'une enquête interne ou liée à la relation du directeur de l'OCHA avec d'autres parties prenantes, le fait est que le responsable du bureau quitta le pays pendant l'investigation de terrain. Une fois de plus, les raisons n'en sont pas claires, et la relation du HC avec le directeur de l'OCHA fait partie des discussions de ces trois dernières années¹¹⁸. En trois ans, il y a eu trois directeurs différents de l'OCHA au Zimbabwe¹¹⁹. Les rapports difficiles entretenus entre le directeur de l'OCHA et le HC pourraient tenir au fait que HC et RC se confondent au Zimbabwe, et s'occupent de problématiques en dehors du champ strictement humanitaire. Quoi qu'il en soit, les soupçons subsistent et les NU semblent échouer dans leur rôle de coordination humanitaire au Zimbabwe, en partie parce que leur action n'inspire pas la confiance des ONG.

La question du leadership des réunions de Travail est essentielle afin de permettre la coordination effective de l'action humanitaire. Au sein de la communauté des ONG, ce leadership est assuré par un certain nombre d'ONG

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 27.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

à l'opinion proche qui ont la capacité d'assister aux réunions importantes et de contribuer ouvertement aux discussions de haut niveau. Cette direction de la communauté des ONG n'est cependant pas suffisamment robuste, elle n'intervient pas d'une seule voix lorsque surgissent des problèmes, et les ONG locales ne sont pas bien intégrées dans les processus de discussion¹²⁰. Cela révèle de nouveau un sérieux problème de coordination de la communauté humanitaire au Zimbabwe. Les Nations Unies semblent avoir échoué à accomplir ce rôle.

Soupçons, accusations dites infondées, rythment notre étude de l'action humanitaire au Zimbabwe. La faiblesse de la coordination de l'action humanitaire au Zimbabwe nous semble ainsi évidente. Les ONG humanitaires doivent sans cesse redéfinir leur rôle, expliquer leurs différences avec les autres ONG, avec les Nations Unies ou avec les forces militaires. Pour légitimer leur action auprès de la population, mais aussi agir plus efficacement, elles doivent clarifier leurs positions, leurs rapprochements, leurs alliances. Elles peinent à se positionner au Zimbabwe. Nous comprenons dès lors nos difficultés à comprendre, à distance, quel a été leur rôle actif dans la gestion de la crise zimbabwéenne de 2000-2008. Ce « flou », ces lacunes dans l'information, nous semblent éclairées par ce chaos incompréhensible sur le terrain.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 27.

Mais dès lors, quel rôle pour les ONG humanitaires dans la gestion de la crise de 2000-2008 ?

Section 2 : Un rôle politique dont les ficelles sont détenues ailleurs

Nous avons compris combien il était difficile d'appréhender la place des ONG humanitaires et de définir leur rôle dans la gestion de la crise au Zimbabwe. Nous pouvons cependant admettre la possibilité que les ONG humanitaires aient eu un rôle en politique, même si celui-ci reste indéterminé et emprunt de doute.

Nous verrons toutefois que s'il est peu aisé de délimiter leur rôle dans la gestion de la crise de 2000-2008, c'est en raison de forces et stratégies exogènes qui ne leur confèrent qu'un rôle passif au Zimbabwe. Eléments justificatifs de la coercition interne de R. Mugabe (I) et maîtres d'œuvre d'une diplomatie humanitaire (II), les ONG humanitaires semblent assumer un rôle de relai d'une diplomatie bipolaire dans la gestion de la crise de 2000-2008 au Zimbabwe.

1. Une légitimité politique par le rejet, ou comment les ONG humanitaires servent la stratégie politique de Robert Mugabe

Les ONG humanitaires renforcent la cohésion du peuple zimbabwéen autour d'un ennemi commun (ii) et servent par là le discours politique identitaire de Mugabe (ii), sa légitimité populaire assise grâce à une construction particulière de l'Histoire du Zimbabwe (i).

i. Le rôle du travail de mémoire dans la légitimité politique au Zimbabwe

Nous nous servirons essentiellement ici du travail de Terence Ranger, historien spécialiste du Zimbabwe, et plus particulièrement de son étude des élections de 2002 au Zimbabwe, afin d'appréhender l'importance de la construction d'une mémoire collective, source de légitimité du régime politique.

Au cours de la campagne électorale de 2002, la télévision zimbabwéenne reproduisait sans cesse des documentaires sur les violences coloniales et la guerre civile. De grands débats sur l'héritage étaient organisés par les universitaires sur fond d'instruction historique, des journaux zimbabwéens comme *Herald*, ou le *Sunday Mail*, présentèrent régulièrement des articles sur l'esclavage, l'exploitation coloniale et la bataille pour la libération du pays¹²¹. Mugabe, alors présenté comme un héros de la libération, l'émancipateur du peuple, fut fortement soutenu par ce culte de la mémoire servant sa légitimité en tant que président du Zimbabwe.

¹²¹ Ranger T., "The Zimbabwe Elections: a Personal Experience", présentation à *Oxford Centre for Mission Studies*, 19 mars 2002. <http://cas1.elis.ugent.be/avrug/pdf02/ranger01.pdf> consulté en mars 2010, p. 2.

Reprenons l'exemple de Terence Ranger et citons l'article de Godfrey Chikowore dans *Herald* le 16 février 2002¹²² :

*« Le destin de tout Etat souverain tel que le Zimbabwe [...] repose sur sa capacité à défendre ses propres séquelles et son héritage, qu'ils soient historiques, culturels ou psychologiques. C'est le droit fondamental et inaliénable de tout citoyen légitime. Les élections présidentielles de 2002 devraient, ainsi, présenter des candidats avec des programmes qui expliquent clairement qu'ils feront respecter l'héritage et les valeurs zimbabwéens et qu'ils restaureront un sens de l'héritage et du patriotisme parmi les Zimbabwéens... Les élections sont une réaffirmation et reconsidération, non seulement des séquelles et de l'héritage zimbabwéens, mais aussi de l'héritage de l'Afrique, perdu par les temps d'esclavage. Le Zimbabwe est le produit d'une lutte armée amère et prolongée. Cette lutte armée devrait servir de ligne directrice aux élections présidentielles et même au delà. Le droit de choisir le président librement ne devrait pas être considéré comme le simple exercice d'un droit démocratique. Il s'agit de la promotion d'une mission historique de libération du Zimbabwe des griffes du néocolonialisme. Toute autre illusion délirante à ce propos constitue l'exemple classique d'auto-trahison et d'auto-condamnation rejoignant les rangs d'une servitude perpétuelle. La ruée vers la démocratie ne devrait pas saper les gains de la guerre de libération. »*¹²³

Ce journaliste, en distinguant droit démocratique et droit de vote, souligne l'importance de la mémoire, le caractère fondamental de l'Histoire de la libération du Zimbabwe. Il s'agit de voter pour accomplir, par cette action citoyenne, la « mission historique de libération du Zimbabwe ». En 2002, les médias zimbabwéens semblent exhorter la population à perpétuer la lutte contre le colonisateur, dans un contexte où ce dernier se serait transformé en

¹²² Chikowore G, "Defending our Heritage. Armed Struggle should Serve as Guiding Spirit", *Herald*, February 16th, 2002.

¹²³ The destiny of any sovereign state like Zimbabwe ... lies in their capacity to defend heir own heritages and legacies, be it historical, cultural, or psychological. This is the fundamental, inalienable and unquestionable right of every legitimate citizen ... The 2002 presidential elections should, therefore, see candidates producing manifestos which spell out clearly that they are going to uphold Zimbabwean values and heritage and restore a sense of heritage and a sense of patriotism among Zimbabweans ... The election is a reassertion and reconsideration not only of Zimbabwean heritage and legacy but also the heritage and legacy of Africa, lost since the days of slavery. Zimbabwe is the product of a bitter and protracted armed struggle. That armed struggle should serve as the guiding spirit through the presidential elections and even beyond. The right to choose a president of one's own choice should not be considered as a mere exercise of a democratic right. It is the advancement of a historical mission of liberating Zimbabwe from the clutches of neocolonialism.

une forme nouvelle, le « néocolonialisme » que nous étudierons dans notre deuxième sous-section (II). Oublier les héros d'hier signifie, dans ce contexte, prendre le risque d'une Histoire qui se répèterait, « laisser la porte grande ouverte » au colonisateur et à la servitude. Cette menace plane dans les propos des journalistes peu avant les élections. De plus, la propagande médiatique œuvre à provoquer chez chaque zimbabwéen, un sentiment de "reconnaissance" envers Robert Mugabe et la ZANU(PF), libérateurs du pays. Il semblait dès lors difficile en son âme et conscience de s'opposer à Mugabe, de délégitimer son parti. « *Un combat entre le 'bien' et le 'mal' » fut engagé. Les « traîtres » s'opposaient aux « patriotes », les « tyrans » aux « démocrates »*¹²⁴. S'opposer au parti au pouvoir, c'est, dans ce cas, refuser de soutenir les héros d'hier, faire preuve d'une forme d'ingratitude et trahir son pays, sa nation.

Par ailleurs, la construction de l'Histoire au profit de la légitimité du régime passe également par l'enrôlement, dès août 2001, des jeunes dans des camps de milices ayant pour objectif la création d'une troisième *Chimurenga*¹²⁵. Ces jeunes devinrent dès lors des milices capables de contrôler leurs propres parents, d'attaquer les partisans du MDC, et d'intimider leurs professeurs ou tout autre fonctionnaire des zones rurales, instruments efficaces de la campagne électorale du chef de l'Etat. Le 1^{er} mars 2002, l'ONG locale *Zimbabwe Human Rights NGO Forum* dénombrait des groupes de 20 à 30 jeunes opérant un peu partout dans le pays, par centaines. Il y avait, toujours selon cette ONG, 113 bases, situées dans les écoles, les lieux qui seraient

¹²⁴ Ranger T., *op. cit.*, p. 5.

¹²⁵ La première *Chimurenga*, ou révolution, désigne les soulèvements des années 1896-1897, la deuxième *Chimurenga* représente la guerre civile des années 1970.

ensuite utilisés pour les élections¹²⁶. Ainsi le processus d'intimidation avait commencé. Les jeunes enrôlés subirent un « lavage de cerveau », transformés en patriotes, ils terrorisaient ensuite la population, leurs parents, et furent autorisés voire encouragés à attaquer les partisans du MDC, « traîtres à la nation ». A terme, ces milices devaient devenir un service national obligatoire, justifié par une volonté d' « inculquer l'Histoire impartiale du Zimbabwe », aux jeunes quittant l'école¹²⁷.

Mais la paranoïa du régime s'exprime également dans des événements comme l'accusation portée à l'encontre de Morgan Tsvangirai, présumé vouloir assassiner Robert Mugabe avec l'aide occidentale. Le slogan pour la campagne électorale de la ZANU/PF est par la suite plus qu'éloquent : « *Pour qui voteriez-vous ? Un complot de meurtre, ou un complot de caisse ?* »¹²⁸. Ainsi le citoyen zimbabwéen ne semble pas avoir de réel choix électoral, s'il aime sa patrie, s'il est fier d'être africain et s'il souhaite un Etat souverain, il se doit de soutenir les « bons », les « héros » de la libération, autrement dit, Mugabe et son parti.

L'Histoire de la lutte pour l'indépendance est sans cesse utilisée par le régime et remodelée afin d'agiter le spectre de la colonisation et de l'esclavage et de provoquer la peur d'un changement de régime de la population. Celle-ci

¹²⁶ Ranger T.O., *op. cit.* p. 6.

¹²⁷ Propos du *Herald* du 28 janvier 2002, cités dans Ranger T., dans "Historiography, Patriotic History and the History of the Nation: the Struggle over the Past in Zimbabwe", *Idoga Annual Distinguished Lecture on Africa*, octobre 2003, p. 6. <http://www.ocms.ac.uk/docs/Ranger%20Nationalist%20Historiography.pdf>, consulté en mars 2010.

¹²⁸ « Which would you vote for ? A plot to kill, or a plot to till? »

est contrainte à reconnaître la légitimité politique de Robert Mugabe et du ZANU/PF.

ii. Les ONG humanitaires, « chevaux de Troie » de l'occident

Les ONG humanitaires représentent la menace d'un retour à l'esclavagisme puisqu'elles mettent en œuvre le néocolonialisme de l'homme blanc selon R. Mugabe.

En 1964, alors qu'il œuvrait pour l'indépendance de la Rhodésie du Sud, Mugabe est emprisonné. En 1966, un an après la déclaration unilatérale d'indépendance par Ian Smith (chef de la minorité blanche pour l'indépendance depuis 1960), il se voit refusée, par les nouvelles autorités blanches, l'autorisation d'enterrer son fils et de voir sa femme : il en restera marqué à jamais. Son sentiment xénophobe envers la population blanche zimbabwéenne est peu à peu relayé par une haine, un racisme de l'occident et de l'homme blanc dans sa globalité. Certaines citations du président en 2008 se passent de commentaire : « *le seul homme blanc en lequel vous pouvez avoir confiance est un homme blanc mort* »¹²⁹, ou encore « *notre parti doit continuer à provoquer la peur dans le cœur de l'homme blanc, notre réel ennemi !* »¹³⁰. En effet, le racisme et l'injonction à la haine sont d'une évidence sans pareil dans ces propos.

¹²⁹ "The only white man you can trust is a dead..."

¹³⁰ "Our party must continue to strike fear in the heart of the white man, our real enemy!"

Tafataona Mahoso dans *African focus*, tient un discours que nous considérons plus qu’emblématique de cette haine/peur du colon blanc justifiant le travail de mémoire de tout zimbabwéen par son devoir de rejeter l’impérialisme occidental :

« L’impérialisme utilise la terreur et les sanctions pour effacer la mémoire obstinée de la population. (...) L’idée était que d’ici à 2008, huit ans d’aide économique auraient créé un souffle suffisamment puissant pour faire accepter et recevoir, par la population, n’importe quel charlatan qui se dit intéressé par l’aide humanitaire. (...) Le guérisseur est l’impérialisme, et ses forces d’intervention incluent les armées, les Forces Spéciales, les espions, les ONG, des journalistes et des missionnaires. »¹³¹

Dans ce discours, les ONG sont clairement accusées de “guérisseurs impérialistes” et bien qu’il s’agisse d’un article de 2010, on remarque sa similitude, en tenants, avec les propos de Godfrey Chikowore dans *Herald* le 16 février 2002 qui, nous le rappelons, recommandait une ligne directrice de vote axée sur la continuation de la lutte pour la libération, avec cette différence que désormais, le néocolonialisme remplacerait le colon blanc. Nous en retenons donc, par ce rapprochement, que le néocolonialisme, nouvelle forme d’impérialisme, est l’œuvre des ONG. S’opposer au colon signifie s’opposer aux blancs, à l’occident. Aimer sa patrie, sa nation, c’est la défendre contre l’impérialisme, le néocolonialisme, les ONG.

« Certains pays comme les Etats-Unis et la Grande Bretagne ont pris sur eux de décider pour nous, dans le monde en développement, et même d’interférer dans nos affaires internes et d’apporter ce qu’ils appellent un changement de régime. »¹³²
Robert Mugabe

¹³¹ Tafataona Mahoso , “After Sanctions and Terror: Donating Leaders, Donating Memory “, *AFRICAN FOCUS*, le 21 mars 2010.

“ Imperialism uses terror and sanctions to erase the stubborn people’s memory (...) The idea was that by 2008, eight years of economic warfare would have created enough shock to make the people accept and receive any charlatan who claimed to be interested in their welfare. (...) The healer is imperialism and its intervention forces include armies, Special Forces, spies, NGOs, imbedded journalists and missionaries.”

¹³² Countries such as the U.S. and Britain have taken it upon themselves to decide for us in the developing world, even to interfere in our domestic affairs and to bring about what they call regime change.” Robert Mugabe, 2008.

Le président zimbabwéen semble parler au nom de tous les pays en voie de développement : il affirme ne pas représenter pas un cas isolé. En tenant des discours comme « *nous, citoyens d'Afrique, protestons contre ça, en ce jour et en cette ère, nous ne devrions pas continuer à être traité en inférieurs par rapport aux autres races humaines* »¹³³, ou encore « *l'homme blanc n'est pas un indigène d'Afrique. L'Afrique est pour les africains. Le Zimbabwe, pour les Zimbabwéens* »¹³⁴, Mugabe s'assure le soutien des leaders panafricanistes et une certaine légitimité politique aux yeux de la communauté internationale africaine¹³⁵. En effet, les Droits de l'Homme sont souvent critiqués comme faisant partie de l'Histoire occidentale, et non africaine. Beaucoup réfutent leur universalité.

Pour ce qui nous intéresse, nous retiendrons que le racisme de Mugabe s'applique et s'institue dans son discours de mémoire et de reconstruction de l'Histoire. Sa légitimité politique est assurée par son statut de héros de l'indépendance. Il perpétue cette légitimité en alimentant une crainte constante du retour au colon blanc. Désormais, la menace est représentée par les impérialistes occidentaux qui mettent en cause la souveraineté étatique au moyen des ONG internationales. Celles-ci seraient donc le « cheval de Troie » de l'occident, sorte de nouveau moyen d'asservir la population par la

¹³³ "We of Africa protest that, in this day and age, we should continue to be treated as lesser human beings than other races", R. Mugabe.

¹³⁴ "The white man is not indigenous to Africa. Africa is for Africans. Zimbabwe is for Zimbabweans", R. Mugabe.

¹³⁵ Nous étudierons dans notre prochaine section la position de la SADC à ce propos, envers R. Mugabe et la ZANU/PF.

dépendance. C'est ainsi qu'en 2008, l'interdiction des activités des ONG humanitaires sert les élections.

Le schéma se répète : en 2002 comme en 2008, on agite le spectre de la servitude et de la colonisation pour assoir la légitimité politique des héros de la libération et diaboliser l'occident en la personne des ONG et du concept occidental de « Droits de l'Homme ».

iii. La création d'une identité de rejet, justificatif de la coercition interne du régime.

D'après Fernand Braudel, une culture se définit « beaucoup plus par ce qu'elle dédaigne, par ce dont elle ne veut pas, que par ce qu'elle accepte »¹³⁶. L'opposition fervente de Mugabe à l'homme blanc constitue son identité et sert la légitimité de sa coercition interne qui trouve son antagonisme en la présence des ONG internationales sur son territoire.

Lorsque Lipiansky définit l'identité comme « *le paradoxe d'être ce qui rend à la fois semblable et différent, unique et pareil aux autres* »¹³⁷, « *représentation sociale relevant du mythe et de l'idéologie, représentation par laquelle une collectivité figure son unité, sa différenciation des autres* »¹³⁸, il met un mot, un concept, sur le processus de création de légitimité de Mugabe :

¹³⁶ Daix P., *Braudel*, Paris, Flammarion, 1995, p. 279.

¹³⁷ Lipiansky E. M., *Identité et Communisation*, Paris, PUF, 1992, cité dans Saez J.-P., *Identités cultures et territoires*, Lonrai, Ed. Desclée de Brouwer, juin 1995, p. 35.

¹³⁸ Lipiansky E. M., *L'identité française. Représentations, mythes, idéologies*, Paris, Edition de l'Espace Européen, 1991, cité dans Saez J.-P., *op.cit.* p. 39.

l'identité. Ce rejet, ce racisme, ce complexe colonial, n'est en réalité que l'opération de création d'identité politique du Zimbabwe, façon Mugabe. Nous citerons simplement M.-J. Jolivet qui, en étudiant les logiques identitaires et territoriales, intègre la notion d'ONG à sa réflexion :

« Non seulement les Etats-nation ne parviennent pas à contrôler les processus économiques transnationaux agissant sur leur territoire, mais ils sont de plus en plus « contrôlés » par des ONG dans les domaines des Droits de l'Homme et de l'environnement. La techno-économie contemporaine est à l'origine d'une déterritorialisation sans précédent qui semble engendrer en réaction des affirmations identitaires de type ethnique, religieux, ou régional. »¹³⁹

Ainsi, l'affirmation identitaire instiguée par Mugabe sert sa stratégie politique de « *constitution d'un ennemi obsessionnel pour justifier une coercition interne renforcée et [de] dénonciation d'un ordre international oppressif* »¹⁴⁰. Selon Corey Robin, la peur est une construction mise en œuvre par le pouvoir, une sorte de diversion, pour assurer sa propre légitimité. Cette définition de la peur s'applique, dans son ouvrage, à la démocratie américaine. Cependant, elle s'avère particulièrement pertinente pour le Zimbabwe où R. Mugabe agite le spectre de l'apartheid et de la colonisation pour justifier sa coercition interne¹⁴¹.

Les ONG, emblèmes de l'occident, et incontrôlées par l'Etat zimbabwéen, réveillent d'autant plus le spectre de la colonisation qu'il s'incarne sous une forme originale : le néocolonialisme. Par ailleurs, le climat de tension (instauré par les sanctions de l'Union Européenne et des Etats-Unis notamment) avec l'occident, limite la liberté et donc la souveraineté du

¹³⁹ Jolivet M.-J., *Logiques identitaires, logiques territoriales*, Saint-Étienne, éd. de l'aube / IRD, 2000, p. 9.

¹⁴⁰ Lagrange, Vircoulon, *op. cit.* « Zimbabwe, réflexion sur la dictature durable », *Politique Etrangère*, vol. 73, n°3, automne 2008, p. 664.

¹⁴¹ Robin C., *La peur, histoire d'une idée politique*, Armand Colin, février 2006, 366p.

Zimbabwe. Cela alimente plus encore le racisme et les discours antioccidentaux, salués par la grande majorité des panafricains du continent. Robert Mugabe peut, dès lors, prononcer une suspension totale des ONG lorsqu'elles gênent sa réélection au deuxième scrutin en juin 2008, suspension largement justifiée par la perte de souveraineté qu'il s'est échiné à dénoncer pendant de nombreuses années. Ainsi, pendant la crise au Zimbabwe, Mugabe utilise sa haine de l'occident, autrement dit, des blancs, haine qu'il a réussi à répandre parmi son peuple en enseignant la terreur, pour réaffirmer sa légitimité au pouvoir et justifier sa coercition interne. Si la fin peut être approchée par les moyens, l'interdiction des activités des ONG accusées d'« activités politiques », représente sans aucun doute un instrument de stratégie politique de Robert Mugabe. Bien que le rôle politique actif des ONG ne nous ait pas semblé clair et défini, nous ne doutons pas de leur rôle politique passif, d'instruments de légitimité politique de Mugabe, moyen identitaire raciste de rejet de l'occident.

Dans quelle mesure y a-t-il une part de vrai dans cette vision inquiète des ONG internationales comme « cheval de Troie », « filles » de l'Occident ?

II. Les ONG humanitaires, « maîtres d'œuvre d'une diplomatie humanitaire » (Marc-Antoine Pérouse de Montclos)¹⁴²

L'accusation des ONG humanitaires comme « filles » de l'occident, ou encore « chevaux de Troie » n'est pas exclusive à Mugabe. Les théories et réflexions traitant la diplomatie humanitaire ne manquent pas.

Mugabe n'était pas considéré un dictateur avant la réforme agraire de 2000, autrement dit, avant qu'il ne redistribue les terres des fermiers blancs aux fermiers noirs. Les Etats-Unis et la Grande Bretagne voyaient le régime comme un modèle pour l'Afrique alors que dès 1980, le massacre dans le Matabeland¹⁴³ représenta l'emblème des mésactions d'un régime autoritaire. La crise politique est donc définie comme telle bien tard par rapport à la réalité. Dès lors que les intérêts occidentaux sont touchés, il s'agit de s'inquiéter d'une gestion efficace de la crise au Zimbabwe, et pas avant. Quels intérêts ou quel manque d'intérêt ? Révétons qui nous entendrons par « occident ». Nous étudierons particulièrement la direction générale de l'aide humanitaire européenne (ECHO) (i) puis plus succinctement le financement des ONG par les Etats-Unis, l'Organisation des Nations Unies et la Banque Mondiale ¹⁴⁴ (ii), afin d'envisager les ONG humanitaires au Zimbabwe comme supplétifs d'une

¹⁴² Pérouse de Montclos M.-A., « ONG humanitaires et politiques migratoires des États : une analyse financière et stratégique », *Outre – Terre*, n° 17, 2006/4, p. 41.

¹⁴³ Répression sanglante par la ZANU de population de l'ethnie des Ndébélé dans les années 1982-1983 dans le Sud du pays avec pour objectif d'empêcher le soutien au parti de la ZAPU de Nkomo.

¹⁴⁴ Nous prendrons l'exemple de l'Europe et des Etats-Unis car ils nous semblent particulièrement emblématique de l'action de l'Occident mais nous n'oublions pas que d'autres acteurs internationaux sont susceptibles d'agir de la même manière.

diplomatie occidentale. Quel est, finalement, la place des ONG humanitaires dans la gestion de la crise au Zimbabwe (iii) ?

i. Les ONG, partenaires stratégiques de l'Union Européenne

L'ECHO, le Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne, est responsable des donations destinées à l'aide humanitaire.

L'ECHO n'intervient pas directement sur le terrain mais agit au moyen de ses partenaires par le biais de contrats-cadres de partenariat (CCP). L'ECHO se sert de ces contrats depuis sa création en 1992. Il existe deux types de CCP: avec les organisations internationales et avec les ONG. Depuis le 1^{er} janvier 2008, un nouveau contrat est en vigueur avec les ONG. Il sera applicable jusqu'au 31 décembre 2012 et vise à « *simplifier et à augmenter la flexibilité des instruments contractuels avec les partenaires ainsi qu'à améliorer la mise en œuvre de l'aide humanitaire à travers une approche davantage focalisée sur les résultats* »¹⁴⁵. Le onzième considérant précise toutefois qu'il ne s'agit pas, par ce contrat, d'instaurer une ingérence dans le pays bénéficiaire de l'aide humanitaire.

*« Outre la réponse directe aux besoins humanitaires dans de telles situations, et dans le strict respect des principes humanitaires, la DG ECHO vise aussi à contribuer positivement, notamment à travers le principe de « ne pas faire de tort », à l'engagement de l'Union Européenne de garantir la cohérence, la complémentarité et l'efficacité de ses moyens d'action pour s'attaquer aux causes premières des crises humanitaires. Toutefois, l'aide humanitaire n'est pas un instrument de gestion de crise. »*¹⁴⁶

¹⁴⁵ Europa, « Contrat-cadre de partenariat avec les Organisations humanitaires (2008-2012) », http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10007_fr.htm consulté le 5 avril 2010.

¹⁴⁶ Commission Européenne Direction Générale de l'aide humanitaire-ECHO, « Contrat cadre de partenariat avec les organisations humanitaires », *site web de Europa*, le 1^{er} décembre 2009, p. 5, http://ec.europa.eu/echo/files/about/actors/fpa/2010/FPA_fr.pdf consulté le 3 avril 2010.

L'aide humanitaire est ainsi dissociable de la « gestion de la crise » autrement dit d'une forme d'ingérence dans les affaires internes de l'Etat souverain bénéficiaire. Nous avons en effet suivi ce considérant dans notre analyse puisque par « la gestion de la crise au Zimbabwe », nous entendons la « recherche de solution de sortie de crise » et non un contrôle, par les ONG humanitaires, des prestations étatiques, qui réduirait indéniablement la souveraineté de l'Etat zimbabwéen.

Le principal intérêt de ce CCP tient au paradoxe qu'il souligne. L'ECHO affirme « s'attaquer aux causes premières des crises humanitaires » mais insiste dans le même temps sur la distinction entre aide humanitaire et « gestion de crise ». Ainsi, depuis 2002, la commission européenne a fourni une aide de 260 millions d'euros au Zimbabwe pour financer, non seulement l'aide nécessaire due à l'épidémie de choléra, mais aussi un champ large d'interventions comprenant l'aide alimentaire, les premiers soins et le soutien aux personnes déplacées à l'intérieur du pays. Depuis début 2008, la commission a dépensé 35 millions d'euros exclusivement concernant la santé au Zimbabwe. Son intervention se basait alors sur une approche intégrée cherchant à prévenir l'effondrement du système public de santé. Elle a œuvré, à notre sens, sur les causes de la crise de manière concomitante et indissociable à une véritable action de gestion de la crise, puisque prévenir l'effondrement du système de santé zimbabwéen, en finançant les ONG humanitaires au moyen du CCP, implique une substitution à l'Etat des ONG

humanitaires qui disposent de moyens plus grands pour soigner la population et endiguer l'épidémie. Comme dans tout contrat, le financement des ONG humanitaires par l'ECHO implique une contrepartie pour les ONG. L'article 3 du contrat concerne sa mise en œuvre et tout particulièrement les échanges d'information entre les deux parties signataires du CCP.

Article 3 alinéa 3 :

«Conformément à l'esprit de partenariat, les Parties s'engagent à échanger régulièrement des informations tant au niveau bilatéral qu'au niveau collectif. En particulier:

- a) la Commission sera invitée à participer à des réunions d'échange d'informations et de coordination, organisées à l'initiative de l'Organisation humanitaire;*
- b) la Commission maintiendra un dialogue régulier de programmation stratégique avec tous les signataires du Contrat Cadre de Partenariat, à la fois sur le terrain et au siège, afin de les impliquer dans l'identification des priorités;*
- c) la Commission et les représentants des organisations humanitaires se réuniront une fois par an, et à chaque fois que les circonstances l'exigeront, pour faire le point sur la mise en œuvre du Contrat Cadre de Partenariat;*
- d) une fois par an, la Commission organisera une conférence avec tous les signataires du présent Contrat Cadre de Partenariat afin d'examiner des questions d'intérêt commun. »¹⁴⁷*

Cet échange d'information garanti par le contrat-cadre de partenariat entre l'Union Européenne et les ONG humanitaires permet une forme de contrôle de la DG (direction générale) ECHO sur l'action des ONG qu'elle finance. Une relation bilatérale s'installe : l'Union Européenne aide au financement, et intègre les ONG humanitaires dans le processus décisionnel en matière de stratégie humanitaire ; en contrepartie les ONG s'engagent à faire bénéficier l'ECHO des informations qu'elles récoltent sur le terrain et à faire participer la commission dans la coordination et l'organisation de l'action humanitaire.

¹⁴⁷ Commission Européenne Direction Générale de l'aide humanitaire-ECHO, *Ibid.*, p. 9.

Depuis 1992 et l'adoption des principes de Petersberg qui définissent les grandes bases d'une politique étrangère de l'Union, l'action humanitaire apparaît comme partie intégrante de la politique étrangère de l'Europe¹⁴⁸. Cela concorde avec notre analyse précédente : l'instauration d'un contrat avec les ONG humanitaires révèle cette ambition de l'Union Européenne. La contrepartie des financements étant l'information et la participation de la commission européenne à la coordination et à l'organisation de l'action humanitaire, la création d'ECHO, parallèlement aux principes de Petersberg, a donné un formidable élan à l'action humanitaire de l'Europe et les ONG européennes ont pris un essor sans précédent. Désormais, l'action humanitaire des ONG doit se conformer, si elle veut être financée, aux objectifs de la politique étrangère européenne.

En 2008, l'aide humanitaire européenne a été mise en œuvre par les agences de l'ONU (46%), des organisations non-gouvernementales (44%) et par des organisations internationales (10%). Au Zimbabwe, l'ECHO est représenté par un bureau dans la capitale, Harare, et travaille de manière rapprochée avec ses partenaires : les agences des NU, le Comité international de la croix rouge (CICR), l'Organisation internationale pour la migration (OIM) et des ONG comme MSF (médecins sans frontière). L'ECHO a joué un rôle fondamental dans la coordination de l'aide internationale lors de la crise du choléra, grâce à son analyse du contexte géopolitique, économique et sanitaire

¹⁴⁸ Communication sans frontière, « interview à François Rubio », http://www.communicationsansfrontieres.net/interviews/11_parole.html consulté en avril 2010.

et son expertise qui permet une prévention et une organisation efficace de l'action humanitaire. Ainsi, l'Union Européenne, par le biais de son département d'aide humanitaire mais surtout de ses contrats-cadres de partenariat avec les ONG, a pu maintenir un certain contrôle de la situation au Zimbabwe. Alors que les relations diplomatiques avec l'Etat Zimbabwéen étaient au point mort depuis 2002-2003, alors que les sanctions de l'Union Européenne et la suspension du Commonwealth empêche tout rapport avec le gouvernement de R. Mugabe, l'ECHO et le financement des ONG humanitaires permet à l'Union Européenne de bénéficier d'informations et d'agir sur les « causes premières » de la crise au Zimbabwe.

La politique étrangère de l'Union Européenne œuvre donc, au Zimbabwe, au moyen des ONG humanitaires. Bien que celles-ci ne puissent pas agir pour des objectifs de gouvernance politique ou de défense, promotion des Droits de l'Homme, elles ont une place primordiale dans l'acheminement de l'aide alimentaire et sanitaire au Zimbabwe.

***ii. USAID et Banque Mondiale, l'indépendance des ONG humanitaires
remise en question au Zimbabwe***

La Banque Mondiale et le gouvernement américain instaurent également un certain contrôle sur l'action humanitaire des ONG et des organisations internationales par le biais de l'aide au financement.

Depuis octobre 2000, la Banque mondiale continue à participer aux groupes thématiques des Nations Unies, les réunions à propos du SIDA, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, les enjeux macroéconomiques et maintient un dialogue régulier avec des groupes de donateurs au Zimbabwe. De la même manière, elle fait également bénéficier de son expertise, sur la dette et la sécurité alimentaire notamment, le gouvernement et les politiques macroéconomiques des Nations Unies¹⁴⁹.

L'USAID, agence indépendante du gouvernement fédéral américain, bénéficie de l'aide du secrétaire d'Etat qui la charge de l'accomplissement de la politique étrangère américaine. Elle soutient la croissance économique de long terme et le développement durable, l'USAID sert les objectifs de politique étrangère des Etats-Unis par ses actions d'aide à la croissance économique, à l'agriculture et au commerce, par son engagement dans la promotion de la santé et de la démocratie, et par son analyse de l'efficacité de l'aide humanitaire destinée à améliorer la prévention des conflits. Elle finance les

¹⁴⁹ Worldbank, *Interim strategy note for Zimbabwe*, 31 août 2005, 43p, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSP/IB/2005/09/02/000012009_20050902090524/Rendered/PDF/315530corr1rev0pdf.pdf consulté en mars 2010.

ONG et les organisations internationales dont les missions suivent ces mêmes objectifs. L'agence est subdivisée en deux agences spécialisées : l'USAID/FFP (USAID *food for peace*), chargée de l'aide alimentaire, et l'USAID/OFDA (USAID *office of US foreign disaster assistance*) qui s'occupe de l'aide suite aux catastrophes naturelles. Les dépenses agrégées de ces deux agences représentent l'ensemble de l'aide humanitaire des Etats-Unis d'Amérique.

En octobre 2004, l'Ambassadeur américain en représentation au Zimbabwe, Christopher William Dell, déclara que le Zimbabwe vivait une crise catastrophique due à l'urgence et à l'importance des besoins de type humanitaire de la population. En 2005, le gouvernement américain fournit plus de 16 millions de dollars d'aide humanitaire d'urgence pour faire face à la crise au Zimbabwe. L'USAID/OFDA apporta une contribution de plus de 4,4 millions de dollars pour soutenir les besoins humanitaires zimbabwéens en termes de sécurité alimentaire, agriculture, eau et assainissement, et nutrition. Le programme de l'USAID/FFP, fut mis en œuvre par le PAM et le *Consortium for Southern Africa Food Security Emergency* (C-SAFE), programme d'aide alimentaire d'urgence dans lequel interagissent les ONG *CARE*, *Catholic Relief Services* (CRS) et l'ONG *World Vision International*. Etabli en 2002 et fondé par l'USAID-FPP, le C-SAFE a été créé en réaction à la crise alimentaire qui a affecté des millions de personnes dans le Sud du continent africain. Le *consortium* complète d'autres programmes comme les interventions du PAM notamment. Sa mise en œuvre, ainsi que son action effective, dépendent des

financements de leur créateur, autrement dit, les trois ONG qui interagissent au sein du *Consortium* sont dépendantes de l'Etat américain. Celui-ci révèle donc son intérêt pour une gestion de la crise qui sévit dans le Sud de l'Afrique et engage sa politique étrangère dans le financement de l'aide d'urgence au Zimbabwe. Fin 2008, début 2009, sanctions et médiation permirent à la communauté internationale d'instaurer un accord pour un gouvernement de coalition entre la ZANU/PF et le MDC. En effet, les deux partis, soumis à d'importantes pressions internationales, eurent à trouver une solution à la crise qui sévissait dans leur pays. L'impulsion finale vint lorsque l'Union Africaine et les Nations Unies s'accordèrent pour aider l'ancien président Sud Africain Thabo Mbeki dans sa médiation. Le MDC avait auparavant accusé ce dernier d'être trop conciliant envers Robert Mugabe. Le parti prit toutefois part aux pourparlers une fois que l'UA et les NU joignirent le processus de médiation. Sous la médiation de la SADC, Morgan Tsvangirai endosse la fonction de premier ministre le 11 février 2009¹⁵⁰.

iii. Les ONG humanitaires, terrain scénique, flèche à double pointe d'une diplomatie bipolaire du « je t'aime, moi non plus »

L'Union Européenne et les Etats Unis font de l'aide humanitaire une composante de leur politique étrangère, nous l'avons compris. L'occident utilise donc les ONG humanitaires, par l'établissement de contrats financiers, comme maîtres d'œuvre d'une forme de diplomatie : la diplomatie humanitaire.

¹⁵⁰ « Q&A: Zimbabwe Crisis », *BBC News*, 30 janvier 2009.

Les ONG semblent représenter ce qui reste quand tout a disparu, l'unique moyen d'agir dans un pays qui rejette vigoureusement, et parfois même violemment, l'implication étrangère dans sa politique interne. Il ne s'agit pas, selon l'Union Européenne de « gérer la crise ». Autrement dit, on ne prétend pas justifier une ingérence politique au Zimbabwe, ingérence qui, au passage, ne serait pas légitime puisque bien que la crise multisectorielle soit d'une gravité et ampleur critiques, elle n'implique pas de conflit armé, et sort, par là, du champ d'application du Droit International Humanitaire. Seuls les Droits de l'Homme sont un principe justifiant potentiellement l'opinion internationale en la matière. Cependant, le gouvernement empêche dès 2004, par le *NGO bill*, toute implication relative à la défense, promotion des Droits de l'Homme ou de la gouvernance politique au Zimbabwe.

Face à cette crise qui dure et poussée par le concept de la « responsabilité de protéger », synonyme du devoir d'assistance à personne en danger au niveau international, la communauté internationale ne dispose que des ONG humanitaires pour agir au Zimbabwe. Dernier « contact », lien entre la communauté internationale et la population zimbabwéenne, les ONG humanitaires constituent les ultimes maîtres d'œuvre de la politique étrangère d'instances comme l'Union Européenne, la SADC, l'UA, ou l'Organisation des Nations Unies, et d'Etats comme les Etats-Unis. Selon Marc-Antoine Pérouse de Montclos¹⁵¹, les ONG sous-traitent pour des organisations internationales, et nous avons pu le montrer par l'existence de financements publics exigeant

¹⁵¹ Marc-Antoine Pérouse de Monclos, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Editions Complexe, novembre 2001, 191 p.

contreparties. L'indépendance politique dépend des modes de financement et l'Union Européenne et les Etats-Unis, sans constituer des modèles identiques, créent néanmoins une dépendance des ONG humanitaires qui peuvent alors être catégorisées de « filles de l'occident » ou encore « chevaux de Troie » par le gouvernement de Mugabe.

Pourtant, bien que l'accusation du gouvernement zimbabwéen trouve certaines justifications, la stratégie d'identité par le rejet existe néanmoins, et justifie la coercition interne de Robert Mugabe. Les ONG humanitaires servent, d'une part, le régime en place, et d'autre part, ultime instrument de politique étrangère de la communauté internationale, et plus particulièrement, moyen permettant l'intervention des Etats-Unis et de l'Union Européenne dans la solution de cette crise qui dure, elles agissent également passivement pour le compte de l'occident.

Les ONG humanitaires auront donc eu essentiellement un rôle politique passif dans la gestion de la crise de 2000-2008 au Zimbabwe. Sortes de flèches à double pointe entre le gouvernement zimbabwéen et la communauté internationale, instrument de l'un et de l'autre, elles sont la scène d'une diplomatie bipolaire qu'elles ne maîtrisent pas. L'occident comme modèle de la démocratie et des Droits de l'Homme s'oppose au régime autoritaire du Zimbabwe qui, de son côté rejette l'opresseur esclavagiste et impérialiste. Instruments d'une « diplomatie bipolaire du 'je t'aime'/'moi non plus' », les ONG humanitaires semblent nécessaires à la coexistence de deux modèles et

mondes différents. Au moyen des ONG humanitaires, ces deux grands modèles, que nous assimilons à deux pôles, s'affrontent. L'expression « je t'aime »/« moi non plus » représente, certes de manière sarcastique, le dialogue dont sont porteuses les ONG humanitaires au Zimbabwe. « Je t'aime » serait la déclaration de l'occident aux organisations, tandis que Mugabe répondrait d'un « moi non plus », révélateur de l'ambiguïté de son rapport avec celles qu'il rejette pour mieux utiliser. Si on ne peut « gérer » une crise mais seulement lui trouver des solutions, l'un et l'autre pôle de ce jeu de balle sont d'accord sur le moyen de parvenir à leur fin : les ONG humanitaires.

Le rôle des ONG humanitaire est avant tout celui de plateforme d'un dialogue entre l'occident et le gouvernement du Zimbabwe. En se positionnant par rapport à elles, les deux pôles se situent en réalité l'un par rapport à l'autre et s'affrontent, interagissent, dans la complexité de leurs rapports diplomatiques.

CONCLUSION

Au Zimbabwe, la période des années 2000 à 2008 est marquée par ce que l'on peut appeler une crise multisectorielle de grande ampleur. Les violations continues des Droits Fondamentaux de l'Homme, perpétrées par le gouvernement de Robert Mugabe, et la chute économique du pays, catastrophique pour sa population, sonnent l'alarme de l'urgence humanitaire. La dérive autoritaire zimbabwéenne, issue d'une transition post-coloniale bâclée, se heurte sans s'ébranler à des sanctions internationales limitées qui révèlent les difficultés de la communauté internationale à se positionner entre intérêts politiques et besoins de survie d'une population qui souffre. Les ONG, contraintes dans leurs activités par le *NGO Bill* de 2004, nous apparaissent incapables d'assurer leur mission de protection de la population zimbabwéenne dans cette crise qui dure. Le peuple zimbabwéen, victime de cette dégradation de la situation politique, économique, sociale et humanitaire de son pays, semble livré à lui-même, la crise au Zimbabwe en 2000-2008 est une crise plus « ingérée » que « mal gérée ».

Alors que la législation zimbabwéenne définit les ONG et distingue celles dont les activités concernent des enjeux de gouvernance de celles aux missions purement humanitaires, nous avons perçu combien, dans la pratique, la frontière entre ONG humanitaires et ONG politiques se révélait mince. L'assimilation des définitions entre ONG « politiques » et ONG « humanitaires », liée aux difficultés rencontrées par les ONG internationales

elles-mêmes à déterminer leur place au Zimbabwe, procura à notre étude un sentiment de chaos quasi-incompréhensible. Le dilemme des ONG humanitaires au Zimbabwe, choix pragmatique absolu entre l'obligation morale de sauver des vies et l'obligation de ne pas soutenir un régime responsable de violations massives et systématiques des droits de l'Homme, révèle l'absence de rôle déterminé et surtout volontaire des ONG humanitaires dans la gestion de la crise de 2000-2008.

La faiblesse de la coordination de l'action humanitaire au Zimbabwe confronta notre analyse pratique à une certaine incohérence, à un flou de l'information, et nous laisse finalement face à une situation où tout semble fuyant. Les ONG humanitaires agissent dans cette crise mais semblent ne rien gérer, leur rôle leur échappe, elles œuvrent de manière passive dans la crise de 2000-2008. Dépendantes d'une volonté qui leur est extérieure, les ONG humanitaires apparaissent comme des marionnettes dont les ficelles sont tenues par deux acteurs principaux. Eléments justificatifs de la coercition interne au Zimbabwe, les ONG humanitaires sont tout d'abord les instruments de légitimité politique de Mugabe, elles servent l'identité raciste de rejet de l'occident qu'il a créée. Supplétifs d'une diplomatie occidentale, maîtres d'œuvre d'une diplomatie humanitaire ensuite, elles sont également « filles de l'occident ». Une représentation schématique de la place des ONG humanitaires au Zimbabwe nous apparaît alors : celle d'une flèche à double pointes que nous choisissons de nommer « diplomatie bipolaire du 'je t'aime'/'moi non plus' ». Les ONG humanitaires endossent donc le rôle de la scène

dans la pièce qui se joue au Zimbabwe : unique réel moyen politique, lieu, d'une diplomatie bipolaire à l'œuvre dans la gestion de la crise de 2000-2008.

Marc-Antoine Pérouse de Montclos affirmait que les problèmes de sécurité, rencontrés sur le terrain par les membres des ONG, pouvaient servir d'argument au retrait, au départ des ONG, lui-même moyen stratégique d'opposition politique au régime. Nous soutenons qu'il faut dès lors regarder du côté du ou des protagonistes qui mettent en cause la sécurité afin de comprendre l'action humanitaire. Les ONG humanitaires étant un instrument au Zimbabwe, de quelle stratégie pourraient-elles devenir auteures ? La dialectique retrait/complicité ne leur appartient pas. Elles ne sont pas maîtresses du « dilemme » théorisé par M. Schloms. Lorsqu'il s'agit d'analyser leur positionnement face aux « choix » éthiques qui s'offrent à elles puisque limitées par le *NGO Bill* de 2004, il ne faut pas oublier leur qualité de scène et non de protagoniste au rôle principal. Elles n'ont pas eu de réel « choix » au Zimbabwe. Leur dilemme n'en est donc pas réellement un puisqu'il est le produit d'intérêts extérieurs qu'elles combinent dans leur position délicate d'outil diplomatique et non l'effet de leur confrontation à différents choix.

Mais l'utilisation identitaire de R. Mugabe n'est-elle qu'une originalité propre au Zimbabwe ? Ce phénomène de création d'une identité nationale par rejet de l'« homme blanc », de l'occident, est-il isolé ? Lorsque Lagrange range le Zimbabwe dans les « dictatures durables », il conclue à l'opposition, au niveau mondial, de deux modèles depuis la fin de la Guerre Froide : la dictature

contre la démocratie. Au Zimbabwe, les ONG se font le relai de cet affrontement. Ce face à face de deux modèles si différents étant observable dans de nombreuses régions du monde, on pourra se demander si le rôle des ONG humanitaires d'instrument d'une « diplomatie bipolaire du 'je t'aime', /'moi non plus' » est vérifiable ailleurs.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
Chapitre I: L'apparent échec des ONG humanitaires dans la gestion d'une crise qui dure (2000-2008).	11
Section 1 : Une situation de crise humanitaire qui dure	12
I. Un processus de décolonisation inachevé	12
II. Des violations continues des Droits de l'Homme, symptômes d'une crise humanitaire de grande ampleur.....	14
III. Le Zimbabwe semble plonger dans une crise politique, économique et sociale sans issue	19
Section 2: Des difficultés d'agir de la communauté humanitaire	23
I. Une gestion de la crise par la communauté internationale aux effets controversés	24
i. <i>Sanctions et condamnations par la communauté internationale</i>	24
ii. <i>Des mesures peu contraignantes et inadaptées à une gestion efficace de la crise</i>	28
iii. <i>Un transfert de l'aide au développement vers l'aide humanitaire qui révèle l'inquiétude de la communauté internationale</i>	29
II. L'efficacité limitée et contrainte des ONG humanitaires	33
i. <i>Un projet de loi qui révèle une volonté croissante d'écarter les ONG</i>	34
ii. <i>La distinction ONG humanitaires / ONG de gouvernance selon la loi : des rôles aux contours flous</i>	37
Chapitre 2 : Des difficultés à comprendre le rôle des ONG humanitaires dans la gestion de la crise au Zimbabwe en 2000-2008.....	41
Section 1 : Les difficultés de positionnement des ONG humanitaires : « agir et témoigner ? Agir sans témoigner ? Témoigner sans agir ? Jusqu'où se compromettre ? »	42
I. Les principes régissant l'action des ONG humanitaires	42
i. <i>Les codes de conduite des ONG humanitaires, label de leur intervention</i>	43
ii. <i>Une intervention non automatiquement légitime</i>	46
II. Les difficultés éthiques des ONG humanitaires : la dialectique retrait/complicité	48
i. <i>Le dilemme des ONG humanitaires</i>	49
ii. <i>Un choix éthique des ONG humanitaires</i>	52
iii. <i>La protection des Droits de l'Homme, travail humanitaire ?</i>	56
III. Les difficultés de coordination du mouvement humanitaire au Zimbabwe, ou l'impossible vérification des accusations de Mugabe	59
i. <i>Les ONG au Zimbabwe</i>	60
ii. <i>De lourdes accusations pesant sur les ONG : vérifiables ?</i>	61
iii. <i>La faiblesse de la coordination humanitaire au Zimbabwe</i>	65

Section 2 : Un rôle politique dont les ficelles sont détenues ailleurs	69
I. Une légitimité politique par le rejet, ou comment les ONG humanitaires servent la stratégie politique de Robert Mugabe	70
i. <i>Le rôle du travail de mémoire dans la légitimité politique au Zimbabwe</i>	70
ii. <i>Les ONG humanitaires, « chevaux de Troie » de l'occident</i>	74
iii. <i>La création d'une identité de rejet, justificatif de la coercition interne du régime</i>	77
II. Les ONG humanitaires, « maîtres d'œuvre d'une diplomatie humanitaire » (Marc-Antoine Pérouse de Montclos)	80
i. <i>Les ONG, partenaires stratégiques de l'Union Européenne</i>	81
ii. <i>USAID et Banque Mondiale, l'indépendance des ONG humanitaires remise en question au Zimbabwe</i>	86
iii. <i>Les ONG humanitaires, terrain scénique, flèche à double pointe d'une diplomatie bipolaire du « je t'aime, moi non plus »</i>	88
CONCLUSION	92
ANNEXE : QUESTIONNAIRE TYPE POSE AUX ONG HUMANITAIRES	98
Bibliographie.....	100

ANNEXE : QUESTIONNAIRE TYPE POSE AUX ONG HUMANITAIRES

Activité :

- Vous étiez en mission au Zimbabwe entre 2004 et 2008 d'après votre site internet. Quelles étaient vos missions ?

Avant de partir :

- Avez-vous eu besoin d'une autorisation spéciale du gouvernement zimbabwéen pour vous installer sur son territoire ou y entrer ?
- Avez-vous eu à enregistrer votre ONG auprès d'une instance sur place ?
- Vos expatriés ont-ils eu une formation spécifique, sécuritaire avant le départ ?
- La mission était-elle considérée comme dangereuse ?

Sur place :

- Avez-vous rencontré des difficultés quant à la sécurité de vos membres ?
- L'aide était-elle acheminée sans difficulté ? Quelles contraintes imposées par le régime à l'efficacité de vos missions ? Ou a-t-il coopéré et facilité votre travail ?

En 2008 : Le 4 juin 2008, Nicholas Goche, ministre du Travail et des affaires sociales au Zimbabwe, prononce la suspension de l'activité de toutes les ONG jusqu'à nouvel ordre.

- Quelle a été votre réaction officielle ?
- Avez-vous continué à acheminer l'aide ?
- Avez-vous quitté les lieux ? Ou rapatrié certains de vos membres ?
- Le travail a-t-il ensuite repris de manière aisée ou y avait-il des contrôles, restrictions particulières du gouvernement ?
- Quelle partie de vos actions a pu servir de prétexte à Nicholas Goche pour vous accuser d'implication politique ?

Si vous souhaitez me faire part d'autres informations ou me faire bénéficier d'un témoignage :

BIBLIOGRAPHIE

Articles :

- Bloch, A, 'The (Un)intended Consequences of Policy', Conference, *University of Nicosia*, Cyprus, 1 July 2009.
- Chikowore G, "Defending our heritage. Armed Struggle should serve as Guiding Spirit", *Herald*, February 16th, 2002.
- Girard J.-F., « Rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France », *sante.gouv.fr*, août 2006, 113 p.
- Ranger T., "Historiography, Patriotic History and the History of the Nation: the Struggle over the Past in Zimbabwe", *Idoga Annual Distinguished Lecture on Africa*, octobre 2003.
- Tafataona Mahoso, "After sanctions and terror: Donating leaders, donating memory ", *AFRICAN FOCUS*, le 21 mars 2010.
- Ranger T., "The Zimbabwe elections: a personal experience", presentation à l' *Oxford Centre for Mission Studies*, 19 mars 2002.
- Zoydo V., « Crise au Zimbabwe : que s'est-il passé ? », *20minutes.fr*, 23 juin 2008.
- 'From Africa's bread basket to economic basket case, life in Mugabe's Zimbabwe', *The Times*, 15 mai 2007.
- "An analysis of the zimbabwean non governmental organizations bill, 2004", *International Bar Association*, 24 august 2004.
- "AU to suppress report on human rights in Zimbabwe", *SADOCC*, 8 juillet 2004.
- "Commonwealth: No Zimbabwe Sanctions. Commonwealth Will Not Suspend Zimbabwe Before Elections", *CBS News world*, 05 mars 2002.
- "Diamonds in the Rough, Human Rights Abuses in the Marange Diamond Fields of Zimbabwe", *Human Rights Watch*, Juin 2009, 61pp.
- "Do NGOs have a role in ending Zimbabwe's crisis?" *Sokwanele.com*
- "Zimbabwe - Droits Humains : programme en cinq points pour le gouvernement de coalition », *Amnesty International*, février 2009, 12 pp.
- "Zimbabwe : a decade of horror for Zim NGOs" *NGO News Africa*, 11 septembre 2009
- "Zimbabwe and the Commonwealth", *Guardian*, 20 mars 2002.
- "Zimbabwe: Ban on NGOs lifted", *AllAfrica.com*, 29 août 2008.
- "Zimbabwe: NGO ban starting to bite", *IRIN*, 7 juillet 2008.

- « Africa rejects action on Zimbabwe », *BBC News*, 24 juin 2004.
- « From Africa's bread basket to economic basket case, life in Mugabe's Zimbabwe », *Timesonline.uk*, 15 mai 2007.
- « L'Afrique du Sud annule une interdiction d'aide au Zimbabwe », *Jeune Afrique*, 29 décembre 2008.
- « Le Zimbabwe décrète l'urgence nationale face au choléra », *Lexpress.fr*, 4 décembre 2008.
- « Les élections au Zimbabwe sous haute surveillance », *France 24*, 29 mars 2008
- « Les élections au Zimbabwe sous haute surveillance », *France 24*, 29 mars 2008
- « Mugabe se dit "à la tête" du Zimbabwe mais reconnaît le partage du pouvoir », *Jeune Afrique.com*, 28 février 2009.
- « Mugabe voudrait pouvoir se passer des sales blancs », *Liberation.fr*, 11 octobre 2009.
- « Mugabe : nous n'avons pas invité ces sales blancs », *jeuneafrique.com*, 11 octobre 2009.
- « Q&A: Zimbabwe crisis », *BBC News*, 30 janvier 2009.
- « Russie et Chine s'opposent à des sanctions contre le Zimbabwe », *Nouvel Obs.com*, 12 juillet 2008
- « Was Zimbabwe's election fair? » *BBC News*, 3 Novembre 2003.
- « Was Zimbabwe's election fair? » *BBC News*, 3 Novembre 2003.
- « Zimbabwe : les Etats-Unis augmentent leur aide humanitaire tout en condamnant Mugabe », *VOAnews.com*, 11 décembre 2008.
- « Zimbabwe : l'Organisation des Nations Unies demande la levée des sanctions humanitaires », *Centre d'actualité de l'Organisation des Nations Unies*, 14 août 2008.
- « Zimbabwe : la Commission européenne fournit une aide supplémentaire de 10 millions d'Euros. », *Europa press releases*, Bruxelles, 25 septembre 2008.
- « Zimbabwe : la SADC enregistre un nouvel échec », *international magazine.com*, 25 janvier 2009.
- « Zimbabwe : la SADC ne fera pas "pression" sur Mugabe », *Afrik.com*, 29 mars 2007.
- « Zimbabwe: Engaging the Inclusive Government », *Crisis Group Africa Briefing N°59* (20 April 2009), 16 pp.
- « ZIMBABWE: Promotion of democracy banned », *IRIN*, 2 septembre 2008,

- « Zimbabwe - Le temps est venu de rendre des comptes », Londres : *Amnesty International Publications*, 2008, 43pp.

Sites Internet consultés en 2009/2010 :

- *Gardian*, Journal britannique, actualité sur le Zimbabwe : <http://www.guardian.co.uk/world/zimbabwe>
- *Haut comité des Nations Unies pour les réfugiés*, page Zimbabwe : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e485c66>
- *International crisis group*, ONG, page Zimbabwe : <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1233&l=1>
- *Ministère des Affaires Etrangères*, « L'Union Européenne et le Zimbabwe » : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/zimbabwe_390/union-europeenne-zimbabwe_2474/index.html
- *Ministère des Affaires Etrangères*, page Zimbabwe : http://www.ambafrance-zw.org/france_zimbabwe/spip.php?article26
- *NANGO*, ONG : www.nango.org.zw
- *Observatoire de l'action humanitaire* : www.observatoire-humanitaire.org
- *Sokwanele*, groupe de soutien à la société civile du Zimbabwe : <http://www.sokwanele.com/>
- *Statistiques mondiales* : <http://www.statistiques-mondiales.com/zimbabwe.htm>
- *The Zimbabwean*, journal zimbabwéen au Royaume-Uni : <http://www.thezimbabwean.co.uk/>
- *Zimonline*, journal zimbabwéen en ligne : www.zimonline.co.za

Rapports et documents officiels :

- Banque mondiale, “stratégie pour le Zimbabwe”, 31 août 2005, 43p. : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/09/02/000012009_20050902090524/Rendered/PDF/315530corr1rev0pdf.pdf, consulté en mars 2010.
- Betts A., “National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime”, UNHCR, Research paper n°175, Juillet 2009, 28 p.

- Code de conduite de l'action humanitaire :
<http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/code-of-conduct-290296>, consulté en mars 2010.
- « Contrat cadre de partenariat avec les organisations humanitaires » :
http://ec.europa.eu/echo/files/about/actors/fpa/2010/FPA_fr.pdf, consulté le 3 avril 2010.
- Décision de la Commission Européenne à Bruxelles, le 25 septembre 2008 :
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1404&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>, consulté en mars 2010.
- Europa, "Contrat-cadre de partenariat avec les Organisations humanitaires (2008-2012) », http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10007_fr.htm, consulté le 5 avril 2010.
- Executive Order 13469 of July 25, 2008, "Blocking Property of Additional Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe" http://www.legistorm.com/score_eo/show/id/8681.html, consulté en mars 2010.
- Gouvernement américain, rapport sur la situation des Droits de l'Homme au Zimbabwe en 2008 : <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/af/119032.htm> consulté en octobre 2009
- Kajumulo A., Tibaijuka, *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina*, UN Special Envoy on Human Settlements Issues in Zimbabwe, juin 2005, 100 p.
- Note "Position of the European Union on sanctions against Zimbabwe", *Commission Européenne*. http://www.delzwe.ec.europa.eu/en/eu_and_country/EU%20SANCTION%20POSITION.pdf, consulté en février 2010.
- Ralf Otto, "NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Zimbabwe Report", *Commissioned by NGOs and Humanitarian Reform project*, 2009, p.6.
- « Résolution du parlement européen sur la situation au Zimbabwe » : http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_1385_fr.htm, consulté en février 2010.
- Résolution du 16 mai 2002 du Parlement européen sur la situation du Zimbabwe : http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_1385_fr.htm, consulté en mars 2010.

Revue et périodiques :

- Alet-Ringenbach C., « Organisations Non gouvernementales (ONG) » *Alternatives économiques*, janvier 2006, n° 22.
- Barrier V., « Zimbabwe et pouvoir noir : l'impossible décolonisation ? », *Outre-Terre*, 2005, n°11, pp. 423-434.
- Brunel S., « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », *Revue internationale et stratégique* 2001/1, n°41, pp. 93-110.
- Compagnon D., « Zimbabwe : de la « réforme agraire » à l'insécurité alimentaire », *Hérodote*, 2008/4, n° 131, pp. 118-136.
- Fontein J., "Anticipating the Tsunami: Rumours, Planning and the Arbitrary State in Zimbabwe", *Africa: The Journal of the International African Institute*, 2009, Vol. 79, n°3, pp. 338-369.
- Gershman C, Allen M., "New Threats to Freedom – The assault on democracy assistance", *Journal of Democracy*, avril 2006, Vol. 17, n°2, 17 p.
- Hannum H., "Human Rights in Conflict Resolution: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding", *Human Rights Quarterly*, 2006, n°28, pp. 1–85.
- Hefferan T., "Finding Faith in Development: Religious Non-governmental Organizations (NGOs) in Argentina and Zimbabwe", *Africa Today*, été 2001, Vol. 48, n°2, 11 p.
- John, H., Knox, "Horizontal Human Rights Law", *The American Journal of International Law*, janvier 2008, Vol. 102, n°1, pp. 1-47.
- Lagrange, Vircoulon, « Zimbabwe, réflexion sur la dictature durable », *Politique Etrangère*, automne 2008, Vol. 73, n°3, pp. 653-666.
- Leader N., « Proliferating principles. Or how to sup with the devil without getting eaten », *Disasters*, 1998, Vol. 22, n°4, pp. 288-308.
- MacDarrow, Amparo, Tomas "Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation", *Human Rights Quarterly*, 2005, n°27, pp. 471–538.
- Mattei J.-F., « L'urgence humanitaire : et après ? », *Economie & Humanisme*, décembre 2005, n°375.
- McIvor C., "Neutrality in humanitarian assistance: a case study from Zimbabwe", *Humanitarian exchange magazine*, décembre 2003.
- Norma, Kriger, "Zimbabwe through Multiple Personal Perspectives", *African Studies Review*, décembre 2008, Vol. 51, n°3, pp. 152-159.
- Pérouse de Montclos M.-A., « ONG humanitaires et politiques migratoires des États : une analyse financière et stratégique », *Outre - Terre* 2006/4, n° 17, p. 37-51.

- Queinnec E., « La croissance des ONG humanitaires. Une innovation devenue institution », *Revue française de gestion*, 2007/8, n° 177, p. 83-94.
- Schloms M., « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire. L'action humanitaire : normes et pratiques », *Cultures et conflits*, 2006, n° 60, pp. 85-102.
- Vircoulon T., « Zimbabwe : transition, année zéro », *Alternatives Internationales*, Hors-Série n°7, Décembre 2009, p. 82-83.
- Wetherell I., "Zimbabwe: Exhuming Hope", *Foreign Policy*, novembre - décembre 2003, n°139, pp. 42-44.

Ouvrages :

- Brauman R., *Humanitaire : le dilemme*, Paris, Editions Textuel, 1996, 120 p.
- Brauman R., *L'action humanitaire*, Evreux, Dominos Flammarion, 1995, 127 p.
- Burnell P., *Democracy assistance – International Co-operation for Democratization*, New York, éd. Frank Cass, 2006, 376 p.
- Daix P., *Braudel*, Paris, Flammarion, 1995, 564 p.
- Destexhe A., *L'Humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 216.
- Husson B., Pirotte C., Grünewald F. (dir.), *Entre urgence et development*, Paris, Karthala, 1997, 243 p.
- Jolivet M.-J., *Logiques identitaires, logiques territoriales*, Saint-Étienne, éd. de l'aube / IRD, 2000, 195 p.
- Le Coconnier M.-L., Pommier B., *L'action humanitaire*, Vendôme, Que sais-je ?, 2009, 127 p.
- Lindenberg M, Bryant C., *Going Global. Transforming relief and development NGOs*, Bloomfield Kumarian, 2001, 288 p.
- Lipiansky E. M., *Identité et Communication*, Paris, PUF, 1992.
- Lipiansky E. M., *L'identité française. Représentations, mythes, idéologies*, Paris, Edition de l'Espace Européen, 1991.
- Micheletti P., *Humanitaire : s'adapter ou renoncer*, Paris, Marabout, 2008, 245 p.
- Moreau Defarges P., *Droits d'Ingérence dans le monde post-2001*, Condé-sur-Noireau, Science Po les presses, janv. 2006, 112 p.
- Nantet B., *Dictionnaire de l'Afrique*, Larousse, Saint-Amand-Montrond (Cher), juin 2008, 303 p.

- Pérouse de Monclos M.-A., *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Editions Complexe, novembre 2001, 191 p.
- Robin C., *La peur, histoire d'une idée politique*, Armand Colin, février 2006, 366p.
- Saez J.-P., *Identités cultures et territoires*, Lonrai, Ed. Desclée de Brouwer, juin 1995, 267p.
- Schiavone G., *International Organizations*, New York, Palgrave Macmillan, 7th edition, 2008, 411 p.
- Shue H., *Basic Rights*, Princeton, 1996, 248 p.
- Sinnott-Armstrong W., *Moral Dilemmas*, Oxford, Basil Blackwell, 1998, 235 p.
- Wood A., Aphorpe R., Borton J., *Evaluer l'action humanitaire*, Clamecy, Karthala, 2002, 334 p.

Résumé :

Au Zimbabwe, les années 2000-2008 sont marquées par une crise multisectorielle de grande ampleur. La communauté internationale intervient par le biais de sanctions au gouvernement et de financements des Organisations Non Gouvernementales. Mais la crise dure et semble sans issue, révélant l'échec de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Concept difficilement définissable, les ONG ont des contours flous, elles peinent à se positionner face aux dilemmes auxquelles elles sont confrontées dans une situation de crise. Le manque de coordination de leur action explique ce sentiment de chaos qui sème d'embûches l'accès à l'information sur leurs missions. Si leur rôle politique actif reste indéterminé, leur double instrumentation ne fait pas de doute : instrument de légitimité du parti au pouvoir, elles constituent également les maîtres d'œuvre d'une diplomatie humanitaire occidentale. Les ONG humanitaires sont la scène d'une diplomatie bipolaire au Zimbabwe.

Abstract:

In Zimbabwe, the period between 2000 and 2008 is marked by a large-scale multisector-based crisis. The international community intervenes by imposing sanctions on the Zimbabwean government and by financing Non-governmental organizations. But the situation becomes worse and worse and there seems to be no solution to the crisis, thus revealing the failure of the humanitarian aid implementation. Having blurred outlines NGOs are a difficult concept to define and have difficulties to make their position in front of the dilemma they have to face in a crisis situation. Their actions' lack of coordination explains this impression of chaos which obstructs the access to the information about their missions. If their active political role remains indefinite, their double instrumentation is obvious: they are not only the tools of the legitimacy of the government's party, but also the basis of Western humanitarian diplomacy. NGOs are the scene of a bipolar diplomacy in Zimbabwe.

Mots clés : ONG, organisations non gouvernementales, Robert Mugabe, Zimbabwe, diplomatie humanitaire, Droits de l'Homme, crise humanitaire, coordination humanitaire, gestion de crise, démocratie, régime autoritaire.