

Développement Humain, Handicap et Changement Social Human Development, Disability, and Social Change



L'insuffisante prise en compte des besoins des personnes en situation de handicap dans le temps et l'espace d'une crise humanitaire est un déni de droit

Jean-Baptiste Richardier

Volume 18, Number 1, September 2009

Situations de crise et situations de handicap
Humanitarian Crisis and Disabling Situations

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1087634ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1087634ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Réseau International sur le Processus de Production du Handicap

ISSN

1499-5549 (print)

2562-6574 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Richardier, J.-B. (2009). L'insuffisante prise en compte des besoins des personnes en situation de handicap dans le temps et l'espace d'une crise humanitaire est un déni de droit. *Développement Humain, Handicap et Changement Social / Human Development, Disability, and Social Change*, 18(1), 13–20. <https://doi.org/10.7202/1087634ar>

Article abstract

Since its creation, Handicap International has been committed to an approach of humanitarian aid based on human rights. It campaigns for the integration of persons living in disabling situations at the center of the rescue efforts provided by the international community, and endorses the recognition of specific needs in the very first stages of the emergency response, rather than once the situation has stabilized. This article focuses on the various solutions that Handicap International put forwards to organize and fund medical care and assistance provided to persons living in disabling situations and their families immediately after the crisis. It also states that the involvement of persons living in disabling situations is essential in disaster preparedness procedures. Similarly, participation of persons with disabilities among refugees, displaced populations, and disaster victims should be promoted as it fosters the implementation of disability prevention policies. Handicap International encourages humanitarian aid stakeholders and funders to not disregard the specific needs of persons living in disabling situations during times of crisis, whether for complexity or economic reasons or in view of their alleged small number.

L'insuffisante prise en compte des besoins des personnes en situation de handicap dans le temps et l'espace d'une crise humanitaire est un déni de droit

JEAN-BAPTISTE RICHARDIER
Handicap International, France

Article

Résumé

Depuis l'origine, Handicap International défend une conception de l'aide humanitaire fondée sur les droits de la personne. Cette perspective place les personnes en situation de handicap au cœur des secours déployés par la solidarité internationale et milite pour que leurs besoins spécifiques soient considérés dès les toutes premières phases, et non seulement lorsque la situation s'est stabilisée. Cet article s'intéresse aux solutions qu'Handicap International propose pour organiser et financer les soins et l'assistance apportés aux personnes en situation de handicap et à leurs familles dans les suites immédiates d'une crise. Il avance également que l'implication des personnes en situation de handicap dans les dispositifs de préparation à une catastrophe est essentielle. De même, la participation des personnes handicapées parmi les populations réfugiées, déplacées ou sinistrées doit systématiquement être recherchée car elle favorise la mise en place de politiques de prévention des incapacités. Handicap International invite les acteurs et bailleurs de l'aide humanitaire à ne pas ignorer les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap lors des crises, que ce soit pour des raisons de complexité, de coûts ou de faible nombre présumé.

Mots-clés : aide humanitaire, emergency policies, handicap situations

Abstract

Since its creation, Handicap International has been committed to an approach of humanitarian aid based on human rights. It campaigns for the integration of persons living in disabling situations at the center of the rescue efforts provided by the international community, and endorses the recognition of specific needs in the very first stages of the emergency response, rather than once the situation has stabilized. This article focuses on the various solutions that Handicap International put forwards to organize and fund medical care and assistance provided to persons living in disabling situations and their families immediately after the crisis. It also states that the involvement of persons living in disabling situations is essential in disaster preparedness procedures. Similarly, participation of persons with disabilities among refugees, displaced populations, and disaster victims should be promoted as it fosters the implementation of disability prevention policies. Handicap International encourages humanitarian aid stakeholders and funders to not disregard the specific needs of persons living in disabling situations during times of crisis, whether for complexity or economic reasons or in view of their alleged small number.

Key words : humanitarian aid, emergency policies, handicap situations

Handicap International pour l'essentiel

Il est utile de préciser en introduction que Handicap International n'est pas une organisation de personnes handicapées. À l'origine de l'association, des praticiens et des citoyens, soucieux des autres, révoltés par la situation de « sans-droits » dans laquelle se trouvent les personnes handicapées lorsqu'elles sont confrontées à une crise ou à la grande pauvreté - et souvent la combinaison des deux - et déterminés à agir afin d'exprimer leur solidarité et contribuer à un plus grand respect de leur dignité et de leurs droits :

- par la prise en compte de leur plus grande vulnérabilité aux environnements difficiles;
- par un accès à des aides techniques et des services capables de répondre à leurs besoins spécifiques en toutes circonstances;
- par une approche santé-publique de la prévention des causes de handicap;
- par une démarche inclusive favorisant la réalisation de leur projet de vie;
- par un soutien aux services publics et plus encore aux associations locales, qu'elles soient représentatives des personnes handicapées ou non, qui incarnent la solidarité de proximité et s'efforcent d'agir concrètement pour améliorer les choses dans les domaines médicaux, sociaux et politiques;
- enfin par une action de plaidoyer international tournée vers la reconnaissance des droits des personnes handicapées, mais aussi des responsabilités des différents acteurs pour que ces droits soient respectés.

Membres fondateurs de IDDC (International Disability and Development Consortium), et membres du Comité de Pilotage de IDC (International Disability Caucus), Handicap International a œuvré avec détermination pour favoriser la participation effective des organisations de personnes handicapées du Sud à la mobilisation de la société civile autour du projet de convention UN. En amont, l'association avait adopté le Processus de Production du Handicap (PPH) comme modèle de compréhension

de l'interaction entre les facteurs personnels et environnementaux.

Assumer une vocation duale

Certains humanitaires considèrent que leur mandat n'est pas de faire appliquer un droit, leur principale référence étant le cadre éthique qui lie le patient et le personnel soignant. Ils veulent ainsi centrer leur action exclusivement sur une opérationnalité de substitution (« agir maintenant »), en laissant de côté l'ambition de contribuer à changer la société (« dans plusieurs générations »).

Les personnels de Handicap International s'efforcent d'assumer cette dissonance, en revendiquant une vocation duale. Celle-ci consiste à faire coexister deux cadres de référence différents, dans la recherche d'un équilibre sain (« a healthy mix » selon la terminologie de nos amis de l'ONG anglaise Motivation) entre la satisfaction des besoins d'assistance des exclus des systèmes, et une contribution aux dynamiques de progrès des droits sociaux, selon une connaissance fine de la réalité locale de chacune des zones où l'association intervient. Handicap International est donc soucieuse de récuser toute idée de rupture entre l'approche praticienne, qu'elle soit médicale ou technique, voire principalement motivée par une démarche de solidarité, et l'approche sociale et politique.

Les racines d'une mobilisation

Handicap International est née au début des années 80, d'une révolte face au désœuvrement des milliers de victimes des mines anti-personnel et des combats le long de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge. Sauvées par la chirurgie et les soins immédiats, puis oubliées dans la cohorte des centaines de milliers de réfugiés éparpillés dans des campements de fortune, leurs besoins spécifiques en rééducation étaient ignorés. Bien que le déploiement de solidarité internationale en leur faveur ait été impressionnant - l'un des plus imposants que le XX^{ème} siècle ait connu en termes de moyens et de technicité - les initiatives inclusives étaient quant à elles totalement



inexistantes. Travaillant alors pour Médecins Sans frontières, les futurs fondateurs de Handicap International resteront profondément marqués par les « stratégies de survie » mises en œuvre, face au dénuement et à l'absence d'aide spécifique, par les personnes handicapées et leurs proches. Nourries de l'ingéniosité et du courage individuel, soutenues par la solidarité de proximité, elles leur ont enseigné qu'en temps de crises, les familles n'abandonnent jamais leurs membres les plus fragiles, et qu'elles recherchent obstinément pour eux des solutions concrètes.

C'est l'observation à vrai dire admirative de cet acharnement à s'en sortir malgré tout, et la prise de conscience de la constance du déni de droit fait aux PH lors des crises humanitaires qui ont posé pour Handicap International le cadre moral de l'obligation d'agir et de ne rien négliger, et qui structure les activités de l'association aujourd'hui.. Et c'est l'impact des premières actions sur des individus et leurs familles qui relevaient alors la tête, qui a objectivé l'importance d'une aide spécifique, aussi précoce que possible, et sa dimension intrinsèquement subversive face au fatalisme, à l'indifférence, ou pire encore, à la théorisation de l'inaction qui prévalait et prévaut encore trop souvent.

Ni charité, ni misérabilisme dans la démarche initiale de Handicap International. Le projet de l'association était et demeure motivé par la simple ambition de contribuer à combler un vide sidéral et incompréhensible dans les situations de crise humanitaire et de grande pauvreté, s'appuyant sur la technologie appropriée et ayant recours aux matériaux et compétences locales. Cambodgiens, puis Laotiens, Afghans, Mozambicains, Angolais..., les bénéficiaires des formations dispensées étaient à l'origine principalement des charpentiers, des cordonniers ou des ferronniers, souvent analphabètes... sur les traces des artisans devenus « appareilleurs » lors des grands conflits, bien avant que les métiers de la réadaptation n'acquiescent leurs lettres de noblesse.

Une négligence systématique des personnes handicapées dans les situations de crise

En lien avec le sujet « Situations de crise et situations de handicap », il est intéressant de s'arrêter un instant sur ce que dit la Convention relative aux Droits des personnes handicapées dans son article 11 sur les situations de risque et les situations d'urgence humanitaire :

« Les États Parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du Droit International Humanitaire et le Droit International des Droits de l'Homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles ».

À vrai dire, c'est bien le moins... car en pratique, la convention vient simplement confirmer des obligations préexistantes en matière de protection, sans créer d'obligations nouvelles d'une assistance dédiée aux personnes handicapées et leurs familles. C'est une des principales faiblesses de cette convention, et la stratégie de l'association d'être « partie prenante » de la réponse internationale traduit une volonté de replacer les personnes handicapées au centre de l'organisation des secours, dans une approche qui soit véritablement inclusive.

Négligence et théorisation de l'inaction, tout semble concourir en effet au questionnement de la légitimité d'une action d'assistance spécifique dès la phase d'urgence :

- La première difficulté réside dans le manque de visibilité supposé des personnes handicapées, à vrai dire essentiellement par manque de recherche et de prise en compte par les organismes d'aide. À chaque nouvel exode ou catastrophe se traduisant par des regroupements massifs de réfugiés, déplacés ou sinistrés, la réponse initiale des organismes chargés d'assurer protection et besoins de base des populations est immuable : ils n'ont pas vu de personnes handicapées ou ils n'en

ont pas noté un « nombre significatif » qui justifierait une intervention ou des mesures particulières... La prise de conscience de la réalité de leur présence, et donc de leurs besoins spécifiques intervient ainsi après plusieurs semaines ou mois de totale négligence.

- La seconde difficulté réside dans leur éparpillement au sein des communautés affectées, ce qui rend leur accès aux secours d'autant plus difficile, et décourage les acteurs comme les bailleurs d'entreprendre de coûteux projets qui leur soient dédiés.
- La troisième difficulté réside dans l'interprétation restrictive du concept du « life saving » adopté par les principaux bailleurs de fonds, et dont les mesures d'assistance aux personnes handicapées sont habituellement exclues.
- La quatrième difficulté réside dans les réticences vis-à-vis de l'encombrement des acteurs lors de la phase d'urgence, et à la crainte que vienne se surajouter une action réputée prématurée, car hautement spécialisée et ciblée, au désordre généralisé qui préside aux premières semaines.

Pour Handicap International l'enjeu est d'amener, par la crédibilité de ses propres actions, les autres acteurs et bailleurs de l'aide humanitaire à ne plus ignorer les besoins spécifiques des personnes handicapées dans les suites immédiates d'une crise, que ce soit pour des raisons de complexité, de coûts ou de faible nombre présumé. La principale contribution de l'association aura été de démontrer qu'un accompagnement spécifique dans le temps de l'urgence est possible, et qu'il constitue dès lors une impérieuse obligation pour tous.

La loi du « triple malus » et la « théorisation » de l'inaction

Conjuguer des modalités d'interventions aussi différentes que les réponses aux urgences et les projets de développement au sein d'une même organisation est traditionnellement difficile. Handicap International n'a pas échappé à cette difficulté, négligeant peu à peu l'espace humanitaire où se situaient pourtant les racines

de son projet associatif. Le passage en mode urgence nécessitait des dérégulations de moins en moins acceptées par les équipes, et son efficacité s'est émoussée avec l'augmentation et l'institutionnalisation de la structure, parallèlement à l'investissement plus résolu des métiers du développement.

Handicap International s'est ressaisie au début des années 2000, pour proposer des solutions renouvelées aux personnes handicapées, confrontées à ce que l'association appelle « la loi du triple malus » :

- non-seulement subissent-elles les mêmes conséquences d'une crise que la population des personnes valides;
- non-seulement sont-elles moins bien armées pour faire face à un environnement brutalement dégradé, qui les impacte sévèrement;
- mais en plus, c'est au nom d'une exigence de qualité de soins, réputée impossible à satisfaire dans un environnement aussi précaire, que sont différés les projets d'aide spécialisée à leur intention!

C'est l'absence de prise en compte de cette réalité que l'association dénonce comme « la théorisation de l'inaction », au moment même où les personnes en situation de handicap et leurs familles sont prises en tenaille entre les effets d'une crise et leur vulnérabilité particulière, et ont le plus grand besoin d'attention.

Intervenir dans le temps et l'espace des crises humanitaires

Consciente que ce type d'aide n'est pas le plus facile à organiser et à faire financer, et pour mieux réfuter cette rationalisation d'une aide différée et le fatalisme qui la sous-tend, Handicap International a créé en 2002 une Direction de l'Action d'urgence. Celle-ci incarne la volonté de l'association de participer pleinement à l'organisation des secours, dans le temps et l'espace des crises humanitaires, pour mieux y replacer les besoins spécifiques des personnes handicapées et apporter un soutien immédiat à toutes les initiatives locales en leur faveur.



Cette Direction de l'action d'urgence, née de la fusion avec l'ONG ATLAS Logistique, fonctionne selon le principe de la différenciation opérationnelle, qui lui permet :

- de situer d'emblée Handicap International au sein des acteurs locaux et internationaux impliqués dans l'organisation des secours pour le plus grand nombre;
- de capitaliser et d'exprimer la singularité des métiers et des modes de fonctionnement de l'action d'urgence;
- et de déployer ainsi plus précocement les savoir faire spécialisés de l'association.

Une des réticences conceptuelles les plus communes aux projets d'urgence en faveur des personnes handicapées - réticence très répandue parmi les acteurs aussi bien que les bailleurs - réside dans l'affirmation de la nécessité d'une évaluation des besoins, et de leur niveau effectif de couverture par les acteurs locaux, préalablement à la planification et la définition d'une réponse adaptée. Handicap International affirme au contraire qu'une réponse adaptée aux besoins des personnes handicapées est celle qui se donne les moyens d'agir vite, en capitalisant sur l'expérience antérieure de situations similaires, pour positionner des ressources matérielles et des compétences humaines, selon des processus pré-définis et exigeants.

Participer à l'organisation des secours

Contrairement à une idée qui a la vie dure, un déploiement en urgence n'est pas synonyme de négation des acteurs locaux. À vrai dire c'est tout le contraire. Sur le plan méthodologique en effet, cette présence contribue à une quadruple identification de l'intervention :

- en premier lieu, une identification par les individus et leurs familles qui ont besoin d'une aide spécifique;
- simultanément, une identification par les acteurs de la solidarité de proximité, du fait du soutien immédiat qui leur est apporté pour renforcer leur propre capacité d'action, au moment où leurs réponses spontanées tendent à s'essouffler. C'est aussi un temps es-

sentiel de reconnaissance de leur efficacité et de reconnaissance mutuelle, ferment d'alliances futures solides et durables;

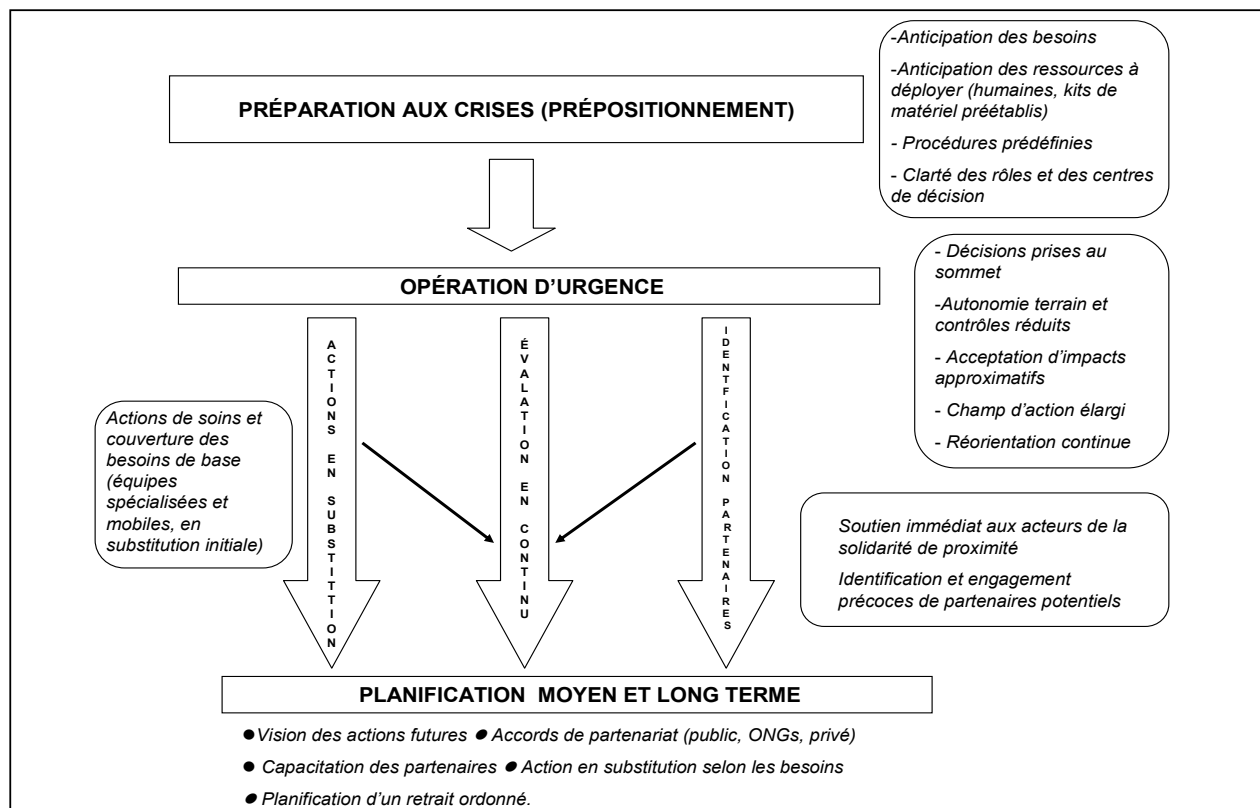
- une identification ensuite par les autres acteurs internationaux, qui prennent ainsi conscience de l'importance et de l'efficacité de solutions spécifiques;
- une identification par les bailleurs enfin, qui intègrent d'autant plus facilement un acteur spécialisé dans l'assistance aux personnes en situation de handicap, qu'il est présent dans le tour de table des ONG qui sont parties prenantes des opérations de secours.

Cette participation à l'organisation des secours :

- permet la mise en œuvre d'activités « d'identification » (screening), et de recherche et assistance » (search and help) chaque fois que nécessaire et pertinent;
- elle permet de mettre en lien les personnes handicapées avec les secours fournis par l'ensemble des acteurs, et une collaboration avec les ONG d'urgence médicale et de couverture des besoins de base;
- elle favorise la précocité des soins à apporter aux blessés;
- elle facilite la mise en place de politiques de prévention des principales causes de handicap auxquelles sont exposées les personnes déplacées, sinistrées ou réfugiées;
- de plus, l'expérience démontre régulièrement que cette participation favorise la mise en œuvre, et le financement du continuum entre projets d'urgence et de développement.

Ces modalités d'intervention en urgence sont bien résumées dans le schéma conceptuel ci-dessous, établi en collaboration avec Raymond Lang de Handicap International en Grande Bretagne, lui-même en situation de handicap, sa contribution au réinvestissement de l'espace humanitaire par l'association a été déterminante.

SCHÉMA D'ANTICIPATION (RAYMOND LANG ET JEAN-BAPTISTE RICHARDIER)



Handicap International a également mis au point ces dernières années un dispositif à géométrie variable – les DVFP ou Disability and Vulnerability Focal Points (Relais Handicap et vulnérabilité en Français). Imaginés lors des crises humanitaires au Sri Lanka et en Indonésie, puis en Irak, au Liban et en RDC, ils sont aujourd'hui systématiquement déployés par l'association dans chaque nouvelle situation d'urgence.

Incarner la visibilité d'une intervention spécifique

Il s'agit essentiellement d'incarner physiquement, lors de crises majeures, la visibilité d'une aide spécifique dédiée aux personnes handicapées, et d'une façon plus générale de grande vulnérabilité. Le concept de DVFP consiste à rendre repérable, par toutes les parties prenantes, un ou plusieurs lieux qui peuvent, dans certains cas, se compléter d'un dispositif

mobile, et offrant les caractéristiques suivantes :

- lieux d'information et de ressources pour les individus et leurs familles disséminés au sein d'une population déplacée ou sinistrée;
- lieux de référencement pour les autres acteurs de l'aide;
- lieux de fourniture d'aides techniques et, quand cela est pertinent, de couverture des besoins de base spécifiques des personnes handicapées;
- lieux de conseil à tous les acteurs sur les modalités inclusives;
- lieux d'enregistrement et de constitution de base de données permettant d'objectiver rapidement la typologie et le nombre de bénéficiaires, d'ajuster le niveau requis de réponse à leurs besoins et d'en informer les bailleurs;

- lieux d'orientation vers d'autres dispositifs selon les besoins exprimés;
- lieux de rencontre et d'engagement avec les différents acteurs de la solidarité de proximité, pour coordonner les actions à entreprendre;
- lieux de programmation participative des actions à venir selon l'évolution de la situation.

Selon le type, la gravité et l'ampleur d'une crise humanitaire, les relais Handicap et Vulnérabilité peuvent prendre de multiples formes, être implantés au sein de structures préexistantes ou à proximité d'autres organisation de secours, et impliquer à différents degrés des partenariats avec des acteurs locaux, noués avant ou dans le décours de la crise. L'essentiel pour Handicap International étant de favoriser la mobilisation et la fédération des énergies, et permettre aux savoir-faire disponibles de rencontrer les besoins des personnes le plus vite possible.

Une mention particulière doit être faite pour les personnes en situation de handicap au sein des camps de réfugiés ou de personnes déplacées. Les camps sont par nature des lieux de rassemblement où la proportion de personnes en situation de handicap est élevée, et les réfugiés constituent un groupe à risques au sein duquel des actions préventives ou d'aide spécifique aux PH doivent être menées. Sans oublier l'organisation de l'aide au retour, si cruciale pour les personnes en situation de handicap. Handicap International s'efforce d'établir un cadre formel de collaboration avec l'UNHCR, afin que les personnes handicapées bénéficient systématiquement d'une attention particulière en regard des difficultés de l'environnement des camps.

Les dangers du politiquement correct et de la redevabilité

La communication est également un enjeu important. Incontestablement l'urgence concentre les feux médiatiques et focalise le besoin et l'envie de participation du plus grand nombre, parfois à l'excès. Dans le champ qui nous intéresse, la mise en lumière médiatique de l'évé-

nement contribue néanmoins à la reconnaissance par les médias et les donateurs des besoins spécifiques des personnes handicapées, trop souvent ignorés au moment d'une crise, et la nécessité de leur apporter des réponses dans le temps de la crise.

Quelques remarques enfin sur les enjeux des approches dites « politiquement correctes » qui agitent le milieu de la solidarité et vis-à-vis desquelles Handicap International veut garder un esprit libre et critique. Fondées sur une exigence morale volontiers en référence aux droits humains, elles édictent des principes censés guider et façonner les actions, les discours et les comportements des opérateurs. Pour Handicap International, les textes constitutifs du droit doivent être clairement distingués des approches qui s'y réfèrent : les premiers s'imposent indiscutablement à tous les acteurs, et les États en sont les garants ; les secondes sont des propositions d'usage méthodologique qui doivent laisser la place au libre-arbitre des différents acteurs, selon leur rôle.

Dans le même ordre d'idée, Handicap International veut également se prémunir des enjeux de « redevabilité » (accountability) lorsqu'ils prennent le visage de normes et de concepts imposés. Derrière la notion de redevabilité se profile le risque de généralisation des certifications, et la notion infiniment plus préoccupante de responsabilité juridique (liability)... avec un réel danger d'appauvrissement de l'innovation, de l'adaptabilité et de l'indispensable créativité des acteurs humanitaires face à des crises aux évolutions imprévisibles et aux multiples visages.

Les origines de « soignants » et les racines « sans-frontiéristes » de Handicap International, la croyance de ses membres dans le devoir d'entraide et leur volonté de maintenir l'exigence de fraternité et de lien entre les peuples au sommet de leur agenda, tout cela détermine l'association et ses acteurs dans les quelques 60 pays où Handicap International est présente.

Ainsi, au fil des années, l'association développé un réseau international, convaincu de la nécessité d'être présent au cœur des réponses aux crises humanitaires et aux situations de dénuement :

- parce que la réalité de la planète nous rappelle que selon les pays, l'accession des personnes handicapées à leurs droits n'est pas la même;
- parce que la contribution de l'association à la satisfaction des besoins de celles et ceux qui ont motivé sa création il y a plus de 25 ans justifie la permanence de cet engagement, pour améliorer la situation des personnes handicapées, tout en œuvrant aux côtés de ses partenaires aux possibles évolutions de leur environnement;
- parce que les ONG doivent rester attentives à défier la communauté internationale lorsqu'elle théorise son inconstance et les déficits de ses réponses aux besoins des populations vulnérables;
- parce que les soubresauts de la planète risquent fort de se multiplier, et les profondes inégalités se creuser plus encore.

L'enthousiasme vis-à-vis de la Convention relative aux Droits des personnes handicapées est légitime. Mais n'oublions pas que le sous-développement est souvent voulu et entretenu. Soyons également conscients que nous entrons à grande vitesse dans une période dure, où l'utopie d'une prospérité solitaire des pays riches, retranchés derrière leurs protections de barbelés, conduira à de pénibles impasses.

Alors les ONG doivent savoir préserver leur « militantisme » sur une compréhension commune : que leurs actions d'aide concrète soient perçues comme militantes ; que leur militance ne se réduise pas à l'action politique ; et que cette dernière ne se fasse pas au détriment d'actions déterminées et innovantes, agissant auprès des personnes aussi bien que sur leur environnement, élaborées ou ré-orientées en concertation avec les bénéficiaires et leurs organisations, et offrant de véritables perspectives aux personnes handicapées dans leur projet de vie.