

Journée d'études du GI
« Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation »

**Quels acteurs pour quels mécanismes d'implications :
exemples asiatiques**

NICOLAS HEEREN (CIEDEL) ET CHRISTOPHER DEVLIN (HI)

1. Le contexte

La Fédération Handicap International (HI) présente la particularité de disposer de trois Directions opérationnelles complémentaires : la Direction des Actions de Développement (DAD), la Direction Mines et la Direction des Actions d'Urgence (DAU). HI a donc la possibilité d'alterner entre urgence et développement avec souplesse.



Handicap International est présent en Inde depuis plus de 20 ans. Le programme est géré par la DAD qui a la possibilité de mobiliser les experts de la DAU lors de catastrophes, comme se fut le cas en Orissa en 2011. Depuis 2009, Handicap International gère, dans cet état, plusieurs projets de développement (réadaptation à base communautaire et activités de subsistances) et un projet Inclusive Disaster Risk Management¹ (DRM).

Le programme Inde travaille de façon déconcentrée, selon les trois niveaux suivants : un bureau pays basé à New Delhi, des bureaux décentralisés dans les Etats de l'Inde (rôle de coordination) et des bureaux terrain (mise en œuvre des projets).

2. L'expérience en Orissa : une équipe DRM préparé à l'urgence

D'une surface de 155 800 km² et avec 37 millions d'habitants, l'Etat d'Orissa, situé sur la côte orientale, est essentiellement rural et agricole. Du fait de sa situation géographique, cet Etat est souvent balayé par les cyclones et des pluies abondantes.

Les inondations ont été provoquées par les pluies torrentielles de la mousson, occasionnant des niveaux d'eau débordant sur les berges. Malgré le caractère récurrent et donc prévisible de cette situation d'urgence, 200 000 personnes ont été déplacées et 2,1 millions de personnes ont été touchées. HI décide d'intervenir en urgence dans les districts de Kendrapada, Nayagarh, Puri and Jagatsinghpur², principalement en zone rurale.

¹ Disaster Risk Management (DRM) : Préparation aux catastrophes naturelles et réduction des risques

² La population totale de ces districts est de 5 236 693 habitants parmi lesquels 1 277 494 ont été touchés par les inondations. Les actions de réponses organisées par HI ont touché 3 790 personnes.

3. L'expérience en Orissa : une synergie entre urgence et développement

- *Changement d'attitude et adaptation de la méthodologie*

Les spécialistes de l'urgence d'HI ne sont pas intervenus sur le terrain mais uniquement à partir du siège en France à travers le partage d'outils (grille analyse, listes de produits, prospectus pour des messages de santé, etc.), la co-conception de l'action à mener et l'appui à l'élaboration du projet. Grâce à l'équipe sur place et au projet Inclusive DRM en cours, les personnes vulnérables étaient déjà localisées ce qui a permis un gain de temps significatif.

Relativement à la méthodologie, HI privilégie l'approche participative pour l'identification des personnes vulnérables mais qui est impossible à mettre en œuvre lors de situations d'urgence. Dans le cadre du projet DRM et en collaboration avec Orissa State Disaster Management Authority (OSDMA), des animateurs de communautés et des travailleurs communautaires³ ont été formés pour développer les activités au niveau des communautés. Environ vingt cinq d'entre eux ont été impliqués dans la réponse à l'urgence.

- *Equilibre entre approche inclusive et globale et la prise en compte de besoins spécifiques*

D'une part, alors que les équipes en charge du projet Inclusive DRM incluent les personnes handicapées (PH) dans leurs projets, les équipes d'urgence élargissent plus facilement leur approche à toute personne vulnérable. Un déséquilibre dans la manière de jauger les personnes les plus vulnérables a été souligné par les spécialistes de l'urgence, ce qui a permis au projet Inclusive DRM d'élargir leur approche.

D'autre part, sur le terrain, il s'est avéré que la manière de prendre en compte les PH n'était pas la même lors d'une intervention de long terme et d'une intervention d'urgence. Les actions Programme prennent en compte les spécificités des PH. Les actions d'urgence considère dans un premier temps l'ensemble des personnes vulnérables et vise les distributions de kit d'urgence pour tous ; puis dans un second temps cible les PH et poursuit sa réponse par la distribution d'appareillages (fournis par le Gouvernement) et par des actions de renforcement des moyens de subsistance.

Compte-tenu du mandat de HI de s'adresser à toute personne, un équilibre entre ces deux positionnements est à trouver : considérer les personnes vulnérables dans leur ensemble mais évaluer les besoins spécifiques des PH. La cohérence et la complémentarité sont en construction au sein des deux unités (programme et urgence) sur ces points.

- *Mapping contextualisé – inscription de l'action dans la continuité*

Le projet Inclusive DRM est ancré au sein des abris cyclone⁴, points focaux des actions de préparation aux catastrophes. L'équipe Inclusive DRM possède une connaissance du contexte, des communautés et des acteurs. L'unité d'urgence a donc bénéficié d'une première analyse de la situation.

³ Les travailleurs communautaires (community workers) sont les membres des communautés identifiés lors d'un projet de mobilisation communautaire, via les « animateurs de communauté » mobilisés et formés par le partenaire local.

⁴ Cyclone shelter : propriétés des Orissa State DRM Authorities, ils permettent de s'abriter lors des catastrophes et sont également utilisés pour des animations communautaires tout au long de l'année.

La connaissance mutuelle entre HI et les autorités nationales et l'instauration d'une relation de confiance avant la catastrophe a permis un réel partenariat lors de l'urgence. Son organisation décentralisée lui confère une proximité avec les communautés et les autorités et une forte capacité de réactivité lors des inondations. HI a construit sa réponse à l'urgence dans la continuité du cycle DRM.

- *Délais de déblocage des fonds comblés par des fonds propres*

Suite à la décision d'HI d'intervenir, une demande de fonds a été déposée auprès de plusieurs bailleurs. Compte-tenu des délais de la procédure, une avance sur fonds propres a été faite par HI. Pour les bailleurs, une séparation existe entre financement d'urgence et de développement : ECHO/EUROPAID, OFDA/USAID, etc. Afin de fluidifier les procédures en cas de crise, un référencement des ONG pouvant intervenir dans l'urgence pourrait être réalisé.

Relativement aux modes opératoires d'HI il ressort un besoin d'affiner les systèmes et procédures entre les unités d'urgence et de développement. En Orissa, HI a suivi les mécanismes de passation de marché⁵, sans utiliser la dérogation possible due à l'urgence. Cela a ralenti le processus d'approvisionnement et distribution⁶ mais a garanti la qualité des produits distribués.

Afin de faciliter les procédures en temps d'urgence, HI préconise une recherche de fournisseurs réalisée en amont et intégrée dans les plans de contingence élaborés par les projets DRM.

4. Une approche organique plutôt que séquentielle

Plus qu'une approche séquentielle urgence-réhabilitation-développement, l'enjeu d'articulation ou d'enrichissement de l'un par l'autre doit être envisagé comme un effet organique. L'urgence est alors considérée comme faisant partie d'un processus global de développement. Les actions de développement de long terme, qui sont en général suspendues pendant l'urgence, peuvent se nourrir de ce qui s'est passé en temps d'urgence et vice versa.

Au-delà de l'articulation entre actions d'urgence et de développement, il est intéressant de noter des nuances dans les différentes démarches d'intervention d'Handicap International selon les spécificités de chaque situation (acteurs présents, partenariat, stratégie, contexte, etc.). Les équipes présentes dans des pays où les catastrophes naturelles sont récurrentes, se préparent de plus en plus à des réponses d'urgence à travers des actions de DRM.

Handicap International envisage de plus en plus l'ensemble de ces différentes activités comme les phases d'un processus global qui s'enrichissent et se complètent mutuellement, conjointement ou de manière plus alternée.

⁵ Achat en proximité possible, sinon Calcutta et stocks utilisables venant d'autres organisations (UNICEF a fourni des kits).

⁶ 2 jours de commande, 7 jours livraison, 2 jours emballage, 3 jours distribution