

Etre acteur international en métropole lyonnaise : l'exemple de Handicap International

par Luciano Loiacono-Clouet¹

Handicap International : quelques repères

Créée en 1982² à Lyon, Handicap International (HI) est une organisation non-gouvernementale de solidarité internationale. La section française, fondatrice du mouvement international, est à l'origine de sections en Belgique (1986), en Suisse (1996), en Allemagne (1998), au Luxembourg (1998), au Royaume-uni (1999), et de bureaux de représentation au Danemark et aux Etats Unis. Les sections travaillent actuellement à la mise en place d'un système fédératif européen³. Par ailleurs, HI appartient à de nombreux réseaux internationaux, professionnels ou militants.

En tant qu'organisation humanitaire agissant dans des contextes de pauvreté, de conflits ou de catastrophes, Handicap International a pour objet de porter assistance aux populations en détresse — en particulier aux personnes handicapées — et d'œuvrer à l'amélioration constante et durable du bien-être des populations.

L'association développe des programmes dans une cinquantaine de pays en Europe centrale et orientale, au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie centrale et orientale et en Amérique latine. Elle emploie près de 200 permanents au siège et 2000 collaborateurs sur le terrain (dont 160 expatriés pour 1850 collaborateurs nationaux). En 2001, son budget s'élevait à environ 55 millions d'Euros.

Handicap International s'est vue décerner le Prix et la médaille Nansen 1996 par le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies. En tant que cofondatrice et membre du comité de pilotage de la Campagne Internationale pour Interdire les Mines (ICBL), l'association est co-lauréate du Prix Nobel de la Paix 1997. Enfin, elle dispose du statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social (ECOSOC) des Nations Unies.

Un acteur international basé dans la métropole lyonnaise

Handicap International a été créée et a développé ses bases administratives et opérationnelles à Lyon. Ce choix géographique, largement conditionné par l'origine des fondateurs de l'association, a bénéficié de différents facteurs : une pression immobilière moins forte qu'à Paris, qui favorisait, dans un premier temps, l'établissement de bureaux et d'infrastructures ; un accès aisé aux autorités et administrations locales ; la proximité de nombreux partenaires investis dans le domaine de la santé et de la coopération internationale. Si les autres

grandes organisations humanitaires françaises se sont développées en capitale, force est de constater que l'ancrage "provincial" de l'association, à Lyon, n'a constitué un "handicap" ni pour son développement ni pour sa notoriété.

Les programmes, l'administration, la communication sont gérés à Lyon, même si l'indispensable travail de liaison avec les ministères et avec les autres organismes de solidarité internationale basés en capitale est réalisé grâce à un bureau parisien de représentation.

1 - M. Luciano Loiacono-Clouet est permanent de Handicap International, chargé du Positionnement institutionnel de l'association. Ce texte s'inspire largement d'une intervention réalisée le 24 avril 2001, dans le cadre du Conseil de Développement (atelier GT1 "Une métropole internationale reconnue").

2 - L'association " mère " Handicap International est régie par la loi française de 1901, relative aux associations à but non lucratif. Elle est reconnue comme établissement d'Utilité Publique. Les autres sections sont régies par les lois nationales relatives aux associations du même type.

3 - Trois bureaux de représentation à Paris, Copenhague et Minneapolis sont directement rattachés au siège lyonnais. Les 5 sections ont des statuts juridiques indépendants. Les sections Suisse, Allemagne, Luxembourg et Royaume-uni travaillent sous licence de marque. Dans leurs pays respectifs, les différentes sections développent des campagnes d'opinion, des actions d'information, de recherche et de capitalisation. Elles mobilisent des ressources financières et humaines, et contribuent ainsi à l'orientation des programmes de terrain, dont la réalisation est confiée aux sections française et belge.

Sur le plan logistique, la région lyonnaise est très bien connectée par le rail, la route et l'avion, avec les autres entités régionales et les pôles de décisions nationaux. A l'échelle européenne, si elle est à distance des instances de l'Union européenne (ce qui justifie l'existence à Bruxelles d'un bureau de liaison avec ces institutions), en revanche sa position par rapport à Genève est extrêmement favorable. C'est en effet à Genève que sont établies nombre d'organisations internationales dépendant du Conseil Economique et Social des Nations Unies chargé du développement et de l'action humanitaire (telles que l'Organisation Mondiale de la Santé ou le Haut Commissariat aux réfugiés) et d'autres organismes comme le Comité International de la Croix Rouge. C'est aussi à Genève que se déroulent certains processus de suivi des traités

internationaux, par exemple les conférences trimestrielles du processus inter-sessionnel de la Convention d'Interdiction des Mines, dont Handicap International est un acteur permanent. Enfin, le développement des télécommunications électroniques et notamment de l'internet n'a pas seulement offert d'énormes possibilités en terme d'échanges d'information, de coordination et d'animation de réseaux. La localisation physique de pôles d'activité, d'animation et de décision n'a plus tout à fait la même importance. La représentation des hiérarchies symboliques et politiques s'en est trouvée rééquilibrée. Dans le "cyber-espace" de l'action anti-mines ou de l'assistance aux victimes par exemple, Lyon rivalise largement avec Washington.

Reconnaissance internationale : performance ou pertinence ?

Il est d'usage de considérer les potentialités "internationales" d'un territoire en fonction de l'environnement, des ressources et infrastructures qu'il propose pour l'investissement, l'innovation et le développement. Pourtant, la présence et l'activité d'acteurs agissant eux-mêmes au plan international concourent également à la notoriété et au rayonnement de ce territoire.

Si l'idée d'un pôle d'excellence national et international - humanitaire, médical, sanitaire ou social pour ce qui nous concerne - mérite d'être considérée et développée, la notion même d'excellence doit être précisée. La performance ou le succès ne reposent pas seulement sur le caractère pionnier - ou sophistiqué - des initiatives et des réalisations. Ils s'appuient surtout sur la pertinence des réponses proposées pour répondre aux attentes, aux besoins, aux demandes exprimées et formulées sur le plan international.

Ainsi Handicap International a bâti sa notoriété sur sa capacité à proposer des solutions simples, adaptées sur les plans technologiques et économiques, pour répondre aux besoins de groupes de populations en difficulté, que les dispositifs classiques d'assistance et de protection

ne parvenaient pas ou plus à atteindre. Progressivement, dans son domaine, HI est devenu un acteur incontournable dans de nombreux pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Europe centrale. Agissant non seulement sur la fourniture de services, mais aussi sur la définition des politiques et la mise en place de systèmes, dans les situations de crises comme dans le cadre des coopérations durables.

Ce rayonnement international n'a été rendu possible, sur le long terme, que parce qu'il faisait se rencontrer trois types d'intérêts :

- l'intérêt des partenaires et des bénéficiaires des pays d'intervention ;
- l'intérêt d'un public de sympathisants, de donateurs, de volontaires prêts à soutenir les efforts de solidarité avec d'autres populations et sociétés, au-delà des frontières ;
- l'intérêt stratégique d'institutions nationales et internationales concernées par les enjeux internationaux, agissant elles-mêmes à cette échelle : fondations privées, agences de coopérations internationales, agences spécialisées, offices humanitaires et de développement de l'Union européenne ou de l'ONU.

Faciliter la réflexion stratégique en matière de solidarité internationale

Rhône-Alpes et le Grand Lyon connaissent un foisonnement d'acteurs et d'initiatives dans les domaines de l'aide humanitaire, du développement et de la coopération internationale. Qu'il s'agisse

d'associations, d'organisations, de collectivités et d'institutions œuvrant dans les secteurs médical, sanitaire, social, environnemental, logistique ou technologique.

Or, les mobilisations ponctuelles et improvisées lors des crises internationales majeures, lors des guerres en Yougoslavie par exemple, on montré leurs limites en matière d'efficacité, de pertinence et de pérennité. La coopération au long court, quant à elle, manque parfois de visibilité.

Des stratégies communes restent à définir en matière d'aide, de développement et de coopération internationale décentralisée, à l'échelle de Lyon, des autres villes, de l'intercommunalité et de la Région, associant collectivités et opérateurs associatifs ou institutionnels.

La définition d'une politique unifiée, intégrant les plans et projets de tous les acteurs de statuts, de responsabilités et d'échelles d'interventions variables, représente une tâche immense, probablement épuisante... et sans doute illusoire.

Il n'en demeure pas moins qu'un mécanisme permanent de concertation des différents acteurs :

Etat, Région, collectivités territoriales et locales, associations, fondations et institutions publiques, — entreprises aussi, selon des modalités à définir— agissant dans ce domaine ou concernés par lui pourrait s'avérer fort utile. L'information, la concertation géographique et thématique, les synergies s'en verraient renforcées, tout comme la cohérence, la continuité et la visibilité des initiatives.

Ce mécanisme permettrait aux autorités politiques de mieux instruire et affirmer leurs priorités en matière de coopération décentralisée, aux ONG et autres mouvements de mutualiser certaines fonctions ou ressources, aux différentes collectivités locales de coordonner leurs efforts, en s'appuyant sur une mobilisation citoyenne, des savoir-faire locaux, des capacités techniques et logistiques régionales et ... une notoriété sans frontières.