

Analyse d'une politique sur l'article 11 de la CDPH

Rokiatou Diakite



IDA
International
Disability Alliance

ANALYSE D'UNE POLITIQUE SUR L'ARTICLE 11 DE LA CDPH

Rokiatou Diakite
Membre DRG
Article 11
Afrique Francophone

En collaboration avec :
M. Drissa Diarra,
vice-président chargé du partenariat à
l'Union malienne des aveugles (UMAV)
Fédération locale des Associations des personnes handicapées
de la commune 1 du district de Bamako

Sara Maiga,
présidente de l'Association Élan des personnes de
petite taille du Burkina Faso

CHAPITRE 1

Introduction

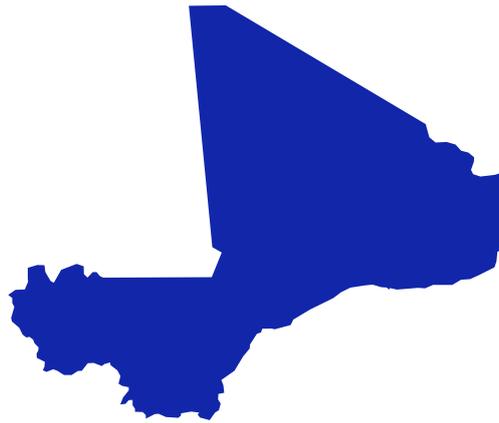
Le Mali est un pays continental soumis à des catastrophes naturelles, des crises sécuritaires et humanitaires récidivantes. Ces dernières années, le pays a fait face à des catastrophes naturelles majeures et a connu des crises sécuritaires et humanitaires telles que des sécheresses, des inondations, des épidémies et des invasions acridiennes qui ont entraîné des mouvements massifs des populations et un exode rural.

Face aux conséquences humanitaires de ces calamités, tant en termes de pertes de vies humaines que de dégâts matériels, il est urgent de mettre en place un dispositif de gestion des catastrophes qui prenne particulièrement en compte les besoins des personnes handicapées.

Malgré l'existence d'un plan national de contingence multirisque pour la préparation et la réponse aux catastrophes, et en dépit des expériences antérieures du Mali dans la gestion des catastrophes au cours des dernières décennies, la principale leçon tirée réside dans les difficultés causées par la lenteur de la réponse, la faible mobilisation des ressources, la faiblesse des mécanismes de coordination dans la gestion des catastrophes, et surtout, le manque de programmes adaptés aux besoins des personnes handicapées.

Description du contexte et analyse des risques de catastrophes au Mali

Le Mali est un vaste pays continental avec une superficie d'environ 1 246 814 km² (Atlas des populations et pays du monde en 2021), présentant trois zones écologiques distinctes : la zone soudanienne au sud, la zone sahélienne au centre et la zone saharienne au nord. Il a un climat de type tropical sec, marqué par une grande variabilité, alternant entre périodes sèches et pluvieuses. Il partage ces caractéristiques avec d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest tels que le Burkina Faso et le Niger.



Carte du Mali

Cette situation contribue à expliquer la vulnérabilité du pays face aux chocs exogènes (intempéries climatiques, crues...) et expose le pays aux risques de catastrophes d'origine naturelle et/ou anthropique : sécheresses successives (crises alimentaires), inondations, invasions acridiennes (criquets), épidémies, accidents de circulation, mouvements de population...

Cette vulnérabilité physique est accentuée, en particulier, par des facteurs socio-économiques et environnementaux, notamment une pauvreté encore marquée, selon la Banque mondiale, avec un revenu annuel par habitant estimé à 2 121 dollars US¹ (en 2021) ; et un taux d'alphabétisation de 50,1 % en 2018 selon l'UNESCO².

Pour une meilleure articulation de l'analyse des risques de catastrophes, il est indispensable de prendre en compte **l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)** afin d'éviter toute discrimination fondée sur le handicap.

La discrimination fondée sur le handicap renvoie à toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous

1. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.PP.KD?locations=ML>

2. <https://uis.unesco.org/fr/country/ml>

les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris l'incapacité de répondre de manière flexible aux exigences en matière d'aménagement raisonnable (le refus d'aménagement raisonnable).

Catégories de risques

- Les risques saisonniers : Les inondations, les cyclones et la sécheresse constituent un risque en périodes régulières et prévisibles de l'année
- Les risques évolutifs : Les conflits armés, les violations graves des droits de l'homme, les risques économiques et les pandémies évoluent de manière irrégulière dans le temps.
- Les risques statiques : Les tremblements de terre, les volcans et les tsunamis sont uniques et imprévisibles.

Impacts des crises humanitaires

- **Le déplacement:** Les populations touchées peuvent être contraintes de fuir leurs maisons pour se mettre à l'abri dans différentes régions du pays (on parle alors de personnes déplacées à l'intérieur du pays ou PDI – **déplacés internes**) ou à travers les frontières vers un autre pays (connues sous le nom de réfugiés).
- **La destruction de maisons et d'infrastructures:** Les populations touchées peuvent perdre leurs maisons et leurs biens, dont les infrastructures clés, comme l'eau et l'assainissement.
- **La perturbation des réseaux sociaux:** Lorsque des personnes sont déplacées et/ou divisées par un conflit, les réseaux sociaux de soutien peuvent se briser et les familles/ménages peuvent être séparés.
- **La perturbation des services:** Les systèmes de services clés, notamment en matière de santé, d'**éducation, de protection et autres, s'effondrent** notamment en raison de la fuite du personnel, de la destruction des bâtiments et d'autres difficultés empêchant la continuité de la prestation des services.
- **La violence, l'exploitation et l'abus:** Le risque de violence est accru, car les systèmes de protection et d'aide aux victimes s'effondrent.

- **La perte de moyens de subsistance:** Les moyens de subsistance sont perdus et les populations touchées sont obligées de recourir à des mécanismes d'adaptation négatifs.
- **Le dessaisissement des ressources:** Au niveau national, les ressources peuvent être détournées vers une réponse immédiate à la crise.

Obstacles rencontrés par les personnes handicapées

- **Se retrouver abandonné lors de la fuite des populations:** en raison de barrières physiques, d'obstacles à l'accès aux informations sur les procédures d'asile, de barrières comportementales (en particulier pour les groupes sous-représentés) et de barrières institutionnelles (par exemple, interdiction de faire passer la frontière aux assistants masculins).
- **L'évacuation:** certains obstacles comprennent l'absence de systèmes d'alerte précoce disponibles, l'absence de dispositifs d'aide à l'évacuation, l'inaccessibilité des informations sur les processus d'évacuation sur les processus d'évacuation.
- **Des abris sûrs:** obstacles incluant les routes inaccessibles pour atteindre les abris, les abris inaccessibles, et les obstacles à l'accès aux informations sur l'assistance au logement (par exemple, aide au loyer pour les réfugiés/IDP hébergés en dehors des camps).

Article 11 – Situations à risque et urgences humanitaires

Conformément à leurs obligations en vertu du droit international, y compris le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, les *États parties prennent* toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées en situation de risque, notamment dans les situations de conflit armé, les urgences humanitaires et en cas de catastrophes naturelles.

L'article 11 de la CDPH suppose que l'on interprète le droit international humanitaire selon une approche du handicap axée sur les droits de l'homme, ce qui entraînera nécessairement d'importants changements en termes de politiques et de pratique.

Les réformes engagées par l'État devraient avoir pour but d'assurer la prise en compte des personnes handicapées dans les plans d'évacuation, ainsi que l'allocation de crédits budgétaires à cette fin. Il importe de rappeler que les États parties sont tenus de veiller à la prise en compte systématique de la question du handicap dans leurs politiques relatives aux migrants et aux réfugiés, ainsi que dans tous les canaux d'acheminement de l'aide humanitaire.

En outre, il est essentiel de mettre en exergue l'obligation des États d'associer les organisations de personnes handicapées à la gestion et de tenir compte, comme il se doit, de leur contribution et de leurs recommandations, notamment aux fins de l'établissement des priorités pour ce qui concerne la distribution d'aide.

Les enfants handicapés font fréquemment l'objet d'abandon par les familles dans les situations de risques. Pour pallier cette situation, l'État doit s'assurer en priorité de la sécurité de tous les enfants handicapés, en particulier ceux placés en institution, dans les zones touchées par les conflits.

Il a aussi préconisé de procéder à l'enregistrement systématique des personnes handicapées déplacées à l'intérieur de leur propre pays pour garantir un suivi de leur situation ou bien celles résidant dans des camps de réfugiés, le but étant de leur assurer un niveau de vie suffisant.

Pourquoi l'Action humanitaire inclusive

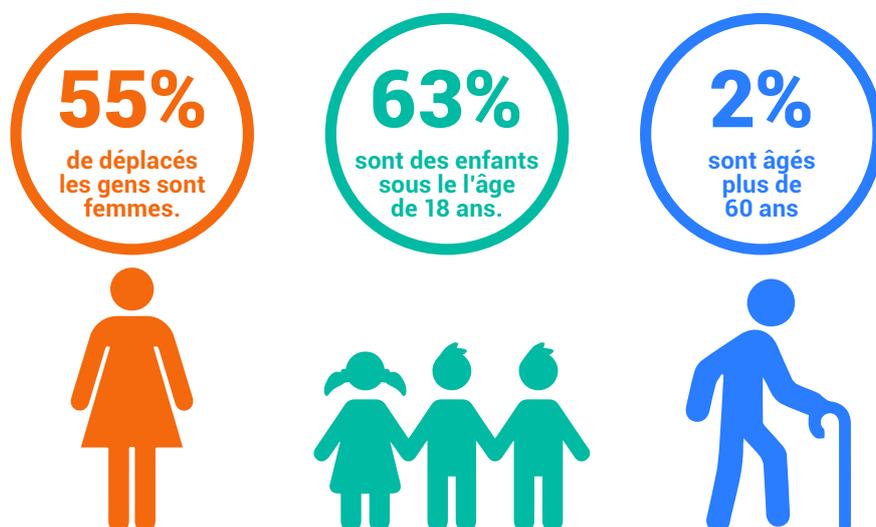
Afin de garantir l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD), il est indispensable de renforcer la capacité des Offices Publics de l'Habitat (OPH) dans l'action humanitaire inclusive:

-  Soutenir la capacité des OPH à s'engager dans des processus humanitaires clés aux niveaux mondial, régional et national ;
-  Avoir un noyau actif d'organisations de personnes handicapées (OPD) capable de s'engager et d'influencer les politiques ;
-  Développer, diffuser et communiquer des ressources développées dans les langues locales et dans des formats accessibles.

Pourquoi est-ce important ?

Les situations de crise frappent de façon disproportionnée les personnes handicapées : *par exemple*, des données confirment que les **personnes handicapées** ont **quatre fois** plus de **risques** que les autres personnes de **décéder** lors d'une catastrophe naturelle (NATIONS UNIES – Personnes handicapées, Département des affaires économiques et sociales). En tenant compte des facteurs de l'intersectionnalité, les personnes handicapées sont plus souvent victimes de maltraitance, de privation de soins et d'abandon dans les situations de risque, de conflit armé et d'urgence d'ordre humanitaire. Les femmes handicapées courent un risque plus élevé d'être victimes de violences sexuelles.

Profil démographique des personnes déplacées dans les différents sites au Mali



N.B. Les personnes handicapées n'ont pas été recensées et donc ne figurent pas dans ce profil de OCHA2021.

Principaux éléments d'efficacité de la réponse humanitaire dans le contexte du handicap

Afin d'améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire à l'égard des personnes handicapées, il est primordial de:

- Faciliter la collaboration des organismes spécialisés dans le domaine du handicap aux niveaux local, national et international ;
- Diffuser les bonnes pratiques parmi les personnes handicapées et les OPH et sensibiliser sur leur pertinence dans le renforcement de la mise en œuvre de l'assistance humanitaire d'urgence ;
- Améliorer la collecte, la gestion, la ventilation et l'analyse de l'information concernant les personnes handicapées, afin de favoriser leur prise en compte dans la lutte contre les formes multiples et transversales de la discrimination ;
- Élargir les cadres mis en place par le Conseil de sécurité pour assurer la protection des civils (femmes/filles) en temps de conflit armé aux personnes handicapées ;
- Inclure les personnes handicapées dans l'effort de collecte de données ;
- Repérer et recenser les personnes handicapées dans les situations de risque.

Structures de coordination interne et conjointe, rôles et responsabilités

Créée en 1998, la Direction générale de la protection civile (DGPC) est l'organe coordinateur des actions de prévention et de gestion des risques et des catastrophes (GRC). Rattachée au ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile, la DGPC a pour mission principale d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de protection civile et de veiller à la mise en œuvre de cette politique.

À ce titre, elle est chargée notamment de :

- Organiser et coordonner les actions de prévention, de prévision et de secours ;
- Élaborer les plans de gestion des sinistres et les mettre en œuvre ;
- Gérer les moyens logistiques affectés à l'exécution de ces missions ;
- Coordonner et contrôler les actions de secours des services chargés d'exécuter la politique nationale en matière de protection civile ;
- Effectuer les actions de réhabilitation après les sinistres, calamités et catastrophes.

Elle assure en outre le secrétariat permanent de la Commission nationale permanente de prévention et de lutte contre les calamités et d'organisation des secours.

Ces différentes Commissions serviraient également de forums de rencontres et d'échanges entre les différents intervenants à tous les niveaux, dénommés « Plateformes sur la prévention et la gestion des catastrophes ». Elles assurent la promotion du développement durable par l'intermédiaire d'interventions favorisant la résilience face aux catastrophes. Cette plateforme doit travailler étroitement avec les organisations de personnes handicapées.

Les risques et barrières à l'intégration des personnes handicapées dans l'action humanitaire

Les personnes handicapées font face à des barrières qui accroissent les risques dans les contextes humanitaires. « Les obstacles peuvent être classés comme menaces s'ils sont mis en place de façon délibérée par un acteur ou comme vulnérabilités s'ils sont le résultat d'un acte involontaire. Dans les deux cas, ces obstacles conduisent à l'exclusion, ce qui augmente la probabilité que les personnes en situation de handicap soient confrontées à des menaces et à des vulnérabilités à un niveau plus élevé que le reste de la population affectée par la crise.»

En ayant recours à des facteurs facilitateurs (tels que les services d'appui fournis dans les camps, accessibilité physique, un accès facilité aux points de distribution des vivres ou l'acquisition d'aides techniques, un accès à l'information), les personnes handicapées peuvent améliorer leur résilience individuelle. Il convient d'améliorer la protection pour réduire les risques et renforcer la résilience.

Recommandations

En vue d'identifier de manière efficace les actions et mesures clés, et de planifier et mettre en œuvre des programmes humanitaires accessibles et inclusifs, il s'avère indispensable de comprendre le handicap, l'accessibilité et le concept de barrières.

Les États doivent veiller à ce que toutes les informations concernant les situations d'urgence soient diffusées dans des formats accessibles aux personnes présentant différents types de handicap, y compris en langue des signes à l'intention des personnes sourdes, ainsi que dans les diverses langues parlées sur leur territoire, y compris par les peuples autochtones.

Il faut également que tous les agents de la défense civile et les membres des services de secours et des services d'urgence, ainsi que toute personne susceptible d'intervenir dans des situations d'urgence humanitaire suivent une formation ayant pour but de les sensibiliser au handicap.

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Pour appliquer **l'article 11 de la CDPH**, il faut respecter les autres dispositions de la Convention. Notamment, il est extrêmement important de respecter **l'article 5 sur l'égalité et la non-discrimination** de façon à concevoir des politiques relatives aux situations d'urgence qui tiennent compte des personnes handicapées et prévoient notamment de les faire bénéficier **d'aménagements raisonnables**. Il est également crucial d'associer activement les OPH à l'élaboration, à l'application et au suivi des lois et politiques relatives aux situations d'urgence conformément à **l'article 4.3**. Les États s'acquittent des obligations qui leur incombent au titre de **l'article 9 relatif à l'accessibilité**.

La promotion de la notion de conception universelle, selon **l'article 2**, est particulièrement importante en période de reconstruction. **L'article 12** souligne la nécessité de reconnaître la personnalité juridique des personnes handicapées dans des conditions d'égalité.

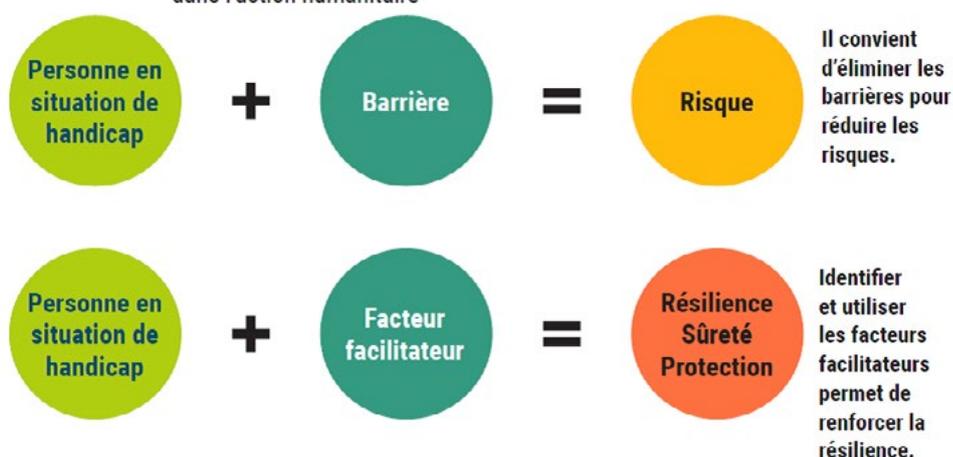
L'article 14 aborde la vision non discriminatoire de la privation de liberté, condamnant les pratiques discriminatoires dans les lieux de détention, y compris le placement séparé des personnes handicapées et le **refus d'aménagement raisonnable**.

Les services de santé et de réadaptation, en particulier l'aide à **la réadaptation psychosociale**, doivent être fournis conformément aux **articles 25 et 26** de la CDPH.

Conformément à l'alinéa c) de l'article 19 de la CDPH, en période de reconstruction, il est crucial de prendre en compte les besoins spécifiques des personnes handicapées. De plus, selon l'article 28, il est essentiel de garantir aux personnes handicapées le droit à un niveau de vie adéquat.

Conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1) de l'article 32, la coopération internationale, source potentiellement importante de financement en situation d'urgence, devrait prendre en compte les personnes handicapées, leur être accessible et respecter les normes de la CDPH.

Diagramme 3. | Barrières et facteurs facilitateurs liés à l'intégration des personnes handicapées dans l'action humanitaire



La prise en compte du genre importe dans l'action humanitaire

Le genre est un problème présent dans toutes les questions transversales, une attention particulière doit être accordée à la réalisation de l'équité entre les femmes handicapées et les hommes handicapés. Les conflits et les situations de crise affectent différemment le sexe féminin.

Il est essentiel de faire attention aux questions de sexospécificité et examiner les faits sous cet angle, simplement de reconnaître que les femmes, les filles, les garçons et les hommes ont des capacités et des besoins différents et qu'ils contribuent aussi de façon différente. Ne pas voir ces différences entre les besoins ou ne pas en tenir compte peut entraîner des conséquences sérieuses pour la protection et la survie des personnes affectées par les crises humanitaires. Surtout en ce qui concerne les femmes/filles handicapées.

Les femmes et les hommes ont les mêmes droits dans les documents relatifs aux droits de l'homme, mais les femmes/filles handicapées sont les plus touchées dans les situations de catastrophes. Les différents programmes des plans sectoriels doivent intégrer cette exposition particulière qui les rend plus vulnérables en période de crise. Pour cela il faut :

- Fournir un accès à l'information dans des formats accessibles ;
- Prévenir la violence sexuelle et gérer les conséquences ;
- Distribuer des préservatifs pour limiter la propagation du VIH ;
- Intégrer les services de santé génésique dans les programmes ;
- Réduire la morbidité et la mortalité néonatales en distribuant des fournitures médicales.

CHAPITRE 2

CAS DU MALI

Les personnes handicapées sont très faiblement prises en compte dans l'Action humanitaire au Mali.

Elles ont été placées dans le groupe des personnes vulnérables, ignorant ainsi le plus souvent leur besoin (spécifique). À *titre d'exemple*, lors de la pandémie COVID-19, le programme de E-Learning ou de l'école à domicile n'a pas tenu en compte la spécificité des enfants handicapés en dépit du plaidoyer des OPH.

Actuellement, le Mali compte des centaines de milliers des déplacés internes regroupés dans différents camps des déplacés qui ne disposent pas d'infrastructures adaptées et inclusives.

Toutes les informations ne sont pas fournies dans des formats accessibles, comme l'écriture Braille et/ou la langue des signes, pourtant exigés par **l'article 21 de la CDPH**. Cependant, certaines des informations restent accessibles, notamment les messages audios diffusés dans la presse parlée et les messages écrits dans la presse écrite ou sur les réseaux sociaux.

Le budget spécifique pour la mise en œuvre des actions humanitaires inclusives pour les personnes handicapées est inexistant. Cependant, il existe une ligne de subvention publique octroyée à la Fédération malienne des associations des personnes handicapées (**FEMAPH**) gérée par la Direction nationale du développement social. En 2022, ce budget a été réduit de 85 %, soit seulement 15 % de ce montant alloués à la **FEMAPH**. La législation nationale ne prévoit aucune disposition plus favorable que celles prévues dans la **CDPH**.

a) Recommandations :

-  Élaborer un budget et des délais pour la mise en œuvre progressive des droits des personnes handicapées pour garantir une action humanitaire inclusive ;
-  Consacrer 5 % du budget national à la réalisation des droits des personnes handicapées.

Dans l'application des dispositions de la CDPH, le Mali a adopté la **loi 2018-052 du 12 juin 2018** relative à la protection et la promotion des droits des personnes vivant avec un handicap en République du Mali. **L'Article 28** de cette loi prévoit la mise en place d'un **Comité national de suivi des droits des personnes vivant avec un handicap** qui n'est toujours pas mis en place. Par conséquent, il n'existe actuellement aucun organe officiel pouvant conseiller ou être consulté sur les politiques et les programmes concernant les personnes handicapées.

Le Mali a une politique générale de stratégie des droits de l'homme. Cependant, les questions des droits des personnes handicapées relèvent du ministère de la Santé et du Développement social qui met en œuvre la politique nationale de solidarité et la politique nationale de développement social dont les organes d'exécution sont la Direction nationale de la protection sociale et de l'économie solidaire et la Direction nationale de développement social.

Ce n'est que récemment, lors du Conseil des ministres du 1^{er} février 2023, que le projet de texte portant création d'une Direction nationale des droits de l'homme auprès du ministère de la Justice et des Droits de l'homme a été adopté. Jusqu'à ce stade, les organisations représentant les personnes handicapées n'ont pas encore été consultées par rapport à ce projet.

Participation des organisations représentant les personnes handicapées dans les prises de décision en lien avec l'action humanitaire

De « vulnérable » à « oublié »

Les personnes handicapées constituent un groupe des plus vulnérables en raison des facteurs socioculturels.

Le conflit au nord du pays depuis 2012 a exacerbé la vulnérabilité d'autres couches (veuves, orphelins, déplacées). La prise en compte de ces vulnérabilités impact très souvent négativement les personnes handicapées par l'accroissement de nouveaux groupes cibles. Le profil démographique des personnes dans les situations humanitaires, sans plus de précisions pour désigner des personnes handicapées, est en contradiction avec les normes énoncées dans l'**article 11 de la CDPH**. La place des personnes handicapées a fortement dégringolé dans la hiérarchie humanitaire (de 1^{ère} cible au 3^{ème} rang derrière les veuves/orphelins de guerre, les déplacées de guerre).

Les OPH sont seulement comme bénéficiaires de l'Action humanitaire. Elles ne participent ni à la conception ni à la mise en œuvre des actions encore moins à leur évaluation. Si elles interviennent, c'est seulement à titre consultatif et/ou dans la collecte des informations. Les recommandations formulées par les OPH ne sont pas prises en compte par les acteurs humanitaires. Depuis 2012, les OPH au Mali ont entrepris des actions de plaidoyer auprès de la Commission nationale des droits de l'homme (**CNDH**) afin de promouvoir la mise en œuvre de la CDPH. Également des actions de plaidoyer auprès des acteurs religieux dont la voix représentative des **veuves/orphelins** pour une répartition plus équitable de l'aide humanitaire. Il faut reconnaître que les acteurs religieux ont beaucoup plus de poids que les OPH auprès des autorités, leur voix compte plus.

Cependant, il faut souligner que malgré la présence de **quatre personnes handicapées** représentant ce groupe au Conseil national de transition (CNT), qui fait office de parlement dans cette période de transition politique, des défis subsistent.

- Les OPH ne sont pas équipées et préparées pour inclure *les personnes handicapées dans l'action humanitaire*.
- Les Personnes handicapées ne participent pas de façon significative à tout le processus de la mise en œuvre de la CDPH.
- Les opinions des organisations des personnes handicapées ne sont pas suffisamment prises en compte dans la mise en œuvre de la CDPH.
- Les acteurs humanitaires ne prennent pas suffisamment de disposition incluant la dimension du handicap dans leurs programmes malgré de nombreuses actions de plaidoyer.
- Les personnes handicapées déplacées sont confrontées à un problème d'accessibilité constant dans les camps.
- Le nombre de personnes handicapées déplacées à ce jour est inconnu par manque de données alors que le nombre de personnes déplacées en général est connu.
- Le cluster abri de OCHA n'a pas consulté les personnes handicapées lors de sa présentation des abris prévus pour les personnes déplacées. Donc, les normes d'accessibilité ne sont pas respectées.

Les différents types de risques et d'urgences pour les personnes handicapées

Les conflits communautaires et les actes de terrorisme créent des situations d'insécurité très accrues. Par ailleurs, les pandémies telles que la COVID-19 représentent une menace importante. De plus, la sécheresse et les inondations peuvent causer la famine et l'insécurité alimentaire, parmi d'autres risques significatifs.

Malgré les nombreux risques existants, nous n'avons pas encore des données désagrégées sur les personnes handicapées au Mali. Les personnes handicapées constituent un groupe des plus vulnérables en raison des facteurs socioculturels. Les conflits augmentent la vulnérabilité d'autres couches (veuves, orphelins, déplacées).

La prise en compte de ces vulnérabilités impacte très souvent négativement les personnes handicapées par l'accroissement des groupes cibles.

CHAPITRE 3

CONCLUSION:

Dans un contexte de crise persistant depuis 2012, les personnes handicapées au Mali sont exposées à un risque accru de mort, de blessure, d'exploitation et de privations pour des raisons tenant aux obstacles, à la discrimination et à la stigmatisation préexistants ou directement liés à la crise et au handicap. Une action humanitaire inclusive peut réduire ces risques en assurant aux enfants, aux femmes et aux hommes présentant divers handicaps un accès adéquat à **la protection et à l'aide**, et en les incluant dans la prise de décision.

Malgré tous les efforts des OPHs, la voix des personnes handicapées, en particulier en ce qui concerne les violations de leurs droits en situation de crise, reste insuffisamment entendue. **L'article 11 de la CDPH** a été établi pour renforcer les obligations spécifiques des États et d'autres acteurs afin de garantir une protection équitable aux personnes handicapées en situation de crise. L'absence de données désagrégées sur cette population contribue davantage à leur marginalisation dans l'action humanitaire.