

Populations côtières VERS LA CONQUÊTE DE NOUVEAUX DROITS

par John Kurien *

Suite au tsunami, les populations côtières doivent disposer d'un « éventail de droits » qui leur permette de participer à la gestion de leurs ressources naturelles et au bon équilibre de l'écosystème littoral.

Il a fallu l'événement exceptionnel du tsunami pour que les communautés rurales et côtières des pays asiatiques fassent l'objet d'une attention majeure et soutenue. Les risques importants et la vulnérabilité auxquels sont exposés les habitants de ces zones ont ainsi été mis en lumière. Par la même occasion, l'opinion publique a découvert l'étendue des nouvelles activités économiques qui se sont développées le long des côtes au cours des vingt dernières années. La question qui se pose largement aujourd'hui est de savoir comment protéger la vie des populations maritimes et les écosystèmes côtiers. Ils sont l'objet, tout particulièrement en Asie, d'une plus grande attention que dans le passé ; c'est une des retombées importantes des développements et discussions « post-tsunami ».

Vulnérabilités côtières

Au cours des deux à trois dernières décennies (1), le littoral est devenu, dans plusieurs pays asiatiques, une « nouvelle frontière » pour l'expansion économique. Là où n'existaient que des communautés isolées de pêcheurs, on trouve aujourd'hui une grande diversité d'activités (2). Comme dans la plupart des expansions du type « nouvelle frontière », les nouveaux développeurs (3) ne tiennent compte que rarement de l'avis des populations locales. Les droits (écrits et non écrits) des premiers occupants ne sont pas respectés. Les libertés dont ils jouissaient ont été restreintes et ils sont les victimes de tous les effets secondaires négatifs générés par ces nouvelles activités de développement (4) qui, le plus souvent, se font au mépris des lois des pays respectifs. Les populations littorales, les organisations de pêcheurs et les écologistes se sont systématiquement opposés à ces méthodes, mais leurs efforts n'ont pas induit de changement notable dans la conduite des politiques de développement ou dans les modèles d'investissement de l'écosystème littoral.

Souvent les dangers du développement sont restés latents et c'est le tsunami qui a permis de focaliser l'attention sur la vulnérabilité des ressources naturelles et des communautés pauvres du littoral. Le tourisme côtier, par exemple, est une épée à dou-

* Professeur au Centre d'études sur le développement à Trivandrum (Inde), vice-président du Comité consultatif pour la recherche halieutique de la FAO à l'ONU.

(1) J. Kurien, *People and the Sea : A tropical-majority world perspective*, The Tropical Maritimes Lecture Series, MARE, Amsterdam.

(2) Hôtels de luxe, centrales nucléaires, centres de pèlerinage, zones de libre échange, autoroutes côtières, fermes aquacoles, mines extrayant le sable des plages, chantiers de destruction de navires, industries chimiques, raffineries de pétrole, terminaux pour les cargos, résidences de luxe, ports de pêche, rampes de lancement de missiles et parcs de loisirs.

(3) Entreprises ou individus qui ont un important pouvoir politique et économique.

(4) Déplacement de leur zone de travail habituel, pollution de l'air et de l'eau, radiations nucléaires et empiètement sur leurs droits culturels...



ble tranchant. C'est particulièrement évident au sud du Sri Lanka et de la Thaïlande (5). En Inde, le tsunami a montré que le cauchemar nucléaire était du domaine du possible (6). Dans la zone littorale urbaine, plusieurs communautés ont été privées d'un accès direct à la mer, avec comme conséquence le développement de nouveaux bidonvilles autour d'îlots de luxe (7). Les pauvres vivant le long des côtes supportent la plus grande part du fardeau des pollutions générées en amont par l'ensemble de la société. Le tsunami a mis en lumière que c'est le même groupe social qui a, de manière disproportionnée, payé le plus lourd tribut au déchaînement des forces naturelles.

Une réhabilitation qui diminue la vulnérabilité

La bonne utilisation des ressources issues des dons financiers sera un véritable défi. Les questions les plus complexes et les plus délicates concernent la réhabilitation qui devrait se concentrer sur la diminution à long terme de la vulnérabilité des communautés littorales face aux catastrophes. Ces mesures de réduction de la vulnérabilité – même celles prises par l'État – ne peuvent être considérées ni comme de « simples interventions publiques », ni comme de « simples interventions privées ». Elles se situent le plus souvent dans une zone intermédiaire entre les deux (8). Ce qui importe le plus, ce n'est pas seulement le montant des fonds, mais la définition des destinataires (9). Les gouvernements et les agences internationales doivent veiller à ce que soit mise en place une distribution égalitaire, basée sur le droit, prenant en compte les pertes, humaines et matérielles, sans parti pris des richesses personnelles et du statut social des personnes concernées.

Il faut créer, au niveau international, une « solidarité morale » pour garantir que les politiques publiques donnent la priorité à la réduction des risques et à la réhabilitation pour ceux qui ne peuvent l'assurer par leurs propres moyens. La première priorité pour la reconstruction est de fournir des conditions de vie sûres pour les habitants des zones côtières qui ont tout perdu. La nature particulière de l'écosystème côtier et sa localisation dans l'espace font que les communautés les plus pauvres encourent toute une série de risques et de désastres écologiques. Seule une approche planifiée peut leur garantir une équité acceptable et intergénérationnelle. Cette attente ne se concrétisera pas si la pression internationale et l'engagement national font défaut.

Dans cette perspective, les mesures de protection à long terme contre les raz-de-marée fréquents, les typhons, les cyclones et les tsunamis exceptionnels prennent une grande importance. Les systèmes *high-tech* d'alerte au tsunami exigeront une coopéra-

(5) Il apporte aux communautés côtières pauvres quelques emplois informels dans le secteur des services. Mais, le plus souvent, c'est après les avoir détournées de leur occupation principale, à savoir la pêche. Beaucoup ont perdu leurs droits fonciers.

(6) Le complexe atomique de Kalpakkam, près de Chennai, dans le sud de l'Inde où plusieurs scientifiques ont perdu la vie, a échappé à des accidents majeurs.

(7) Les promoteurs immobiliers ont, soit empiété sur la bande littorale, soit acquis le terrain des habitants à des prix très modiques et ont construit d'immenses immeubles sur le front de mer.

(8) La mise sur pied d'un système d'alerte au tsunami relève plus du domaine public, alors que la reconstruction de maisons résistant aux tremblements de terre relève plutôt du domaine privé. D'autres mesures comme les équipements communautaires et les infrastructures sociales sont, d'une certaine manière, partagées.

(9) **J.-K. Boyce**, *Let them eat risk? Wealth, rights and disaster vulnerability*, Working Paper 4, PERI, University of Massachusetts, Amherst, 2000.

tion internationale, une science véritable et crédible, des ressources adéquates pour faire fonctionner le système. De tels efforts doivent être prolongés par des mesures permanentes au niveau local, en vue d'une meilleure gestion des catastrophes. Il faut aussi encourager l'usage des mesures naturelles de protection contre la furie des éléments (10).

Pour ce qui concerne les communautés de pêcheurs, la priorité absolue est de les « ramener à la mer ». Toutefois cela requiert une prise en considération attentive du contexte local de la communauté et de l'état des ressources halieutiques (11). La dislocation de nombreuses communautés de pêcheurs donne aussi l'occasion d'élever le niveau des capacités individuelles, en favorisant l'acquisition de connaissances dans d'autres domaines que celui de la pêche. La nécessité de reconstruire totalement certains villages de pêcheurs permet aussi de mettre en place de meilleurs équipements matériels et des infrastructures sociales, pour une meilleure qualité de vie à l'avenir. Pour que ceci se concrétise, il faut une plus grande participation des communautés dans le processus de réhabilitation (12).

Une nouvelle structure de droits

À long terme, le développement durable de la bande littorale, ainsi que de plus grands pouvoirs et compétences en faveur des pauvres des pays asiatiques, ne peuvent être garantis que par une nouvelle structure de droits d'accès aux richesses naturelles sur l'ensemble de l'écosystème de la zone côtière (EZC).

Pour la partie terrestre de la côte, il faut prévoir une zone de sécurité à une distance raisonnable de la limite de marée haute et préservant les réalités géophysiques de la bande côtière. Elle devrait être déclarée « zone verte de non-développement ». Cette zone serait une sorte de terrain de jeu pour la mer (13).

Cette « zone verte de non-développement » pourrait être transformée en bouclier naturel en utilisant une végétation ou des arbres adaptés aux particularités du site. Elle devrait être un lieu où chaque citoyen et les touristes internationaux auraient un libre « droit d'accès » pour contempler, avec un respect mêlé de crainte, une mer puissante et capricieuse (14). Là où préexistent des communautés de pêcheurs, cette zone leur servirait à entreposer leurs engins de pêche et à faire sécher leurs filets.

Les terres adjacentes à cette « zone de non-développement » devraient être caractérisées par une priorité donnée à un « droit de propriété privée » pour loger ceux et celles qui tirent leur subsistance de la mer, en particulier les communautés de pêcheurs. Les autres personnes intéressées ne viendraient qu'en seconde position. Une telle stratégie permettrait de trouver une sortie du

(10) Les perspectives de créer un bouclier naturel le long des côtes grâce à des mangroves, des oyats et des arbres à croissance rapide, avec l'aide des habitants, doivent être encouragées avant de penser à installer de coûteux équipements tels que les digues.

(11) Des agences d'aide bien intentionnées ont exercé une forte pression pour que de nouveaux types de bateau de pêche soient rapidement fournis ou pour en importer du Nord. De telles initiatives doivent être soigneusement contrôlées car elles peuvent aboutir à équiper les communautés de pêcheurs de technologies inappropriées et excédant les capacités de pêche, ce qui, sur le long terme, causerait de lourds dommages à l'écosystème tropical.

(12i) L'élément le plus important pour y parvenir passe par une planification réfléchie et attentive : identification des vrais besoins et efforts collectifs pour les satisfaire. La décentralisation, les partenariats privés-publics – les autorités locales doivent s'associer avec les organisations communautaires et les ONG – sont indispensables pour veiller à ce que les mesures de réhabilitation soient appropriées et équitables.

(13) La mer prend et donne dans le déroulement naturel de son être. Il est de l'intérêt des hommes d'apprendre à respecter les contraintes naturelles.

(14) Un lieu pour jouir de la brise, flâner sur la plage, jouer dans le sable, ramasser des coquillages et s'émerveiller des beautés de la nature.



cercle vicieux dans lequel sont enfermées les populations locales : habitat misérable, santé déficiente et bas niveau d'éducation.

La zone d'interface entre la terre et l'eau est l'écosystème le plus productif de la planète (15). Ce sanctuaire écologique doit être préservé. Un préalable à cela est la reconnaissance de « droits de propriété étatiques ou communautaires » forts, garantis par une communauté littorale active et une société civile éveillée, consciente des caractéristiques de cette zone d'interface.

Pour protéger le côté maritime de l'EZC, il faut déterminer une bande de mer, à une distance adéquate du rivage, comme zone de régulation littorale. Le droit d'accès à cette zone devrait être réservé exclusivement aux pêcheurs utilisant les bateaux de pêche traditionnels (16). Les ressources marines sédentaires de cette zone, telles que oyats, algues, coraux et faune marine devraient être exploitées de préférence par la communauté. Il faudra trouver des dispositifs compensatoires pour les communautés qui prennent la responsabilité de protéger et de renouveler de telles richesses naturelles, qui devraient être considérées comme un « droit d'héritage commun » de la société dans son ensemble (17).

Construire un tel éventail de droits dans l'espace littoral est une condition sine qua non pour que soit garantie, à travers les générations, l'intégrité des ressources naturelles de cette zone. Cela poserait les fondations d'une plus grande justice distributive dans l'EZC. Cette structure de droits sur la terre et la mer est essentielle pour que les communautés pauvres de pêcheurs bénéficient de droits individuels plus élevés, qu'elles puissent développer tout leur potentiel et faire l'expérience d'un vrai sens de la communauté.

Cette structure sera un tremplin qui permettra aux communautés côtières, marginalisées jusqu'à présent, de réaffirmer leur nouvelle identité économique collective et leur identité culturelle. Il faut veiller à ce que cette large structure de droits soit toujours définie selon le contexte biophysique et socioculturel des pays ou régions concernés. Cette contribution significative assurera des moyens d'existence sûrs et durables aux communautés littorales habitant traditionnellement l'EZC. Dans le contexte du tsunami, elle représentera un juste tribut à ceux qui y ont perdu la vie. Cela donnera aussi une plus profonde résonance spirituelle à ce proverbe des côtes asiatiques (18) : « Les ressources sont destinées aux morts, aux vivants et à ceux qui vont naître » (19).

John Kurien (20)

(15) La productivité primaire y est très élevée et cette zone est le berceau d'une grande partie de la vie marine.

(16) Au cœur de cet espace, une sous-zone devrait être réservée à ceux qui n'utilisent pas de bateaux à moteur.

(17) Il serait pertinent d'examiner la possibilité d'établir des zones marines protégées ou des réserves d'extraction marines dans lesquelles la collectivité exercerait un contrôle sur l'utilisation des ressources.

(18) **J. Kurien**, *Traditional ecological knowledge and ecosystem sustainability: new meanings to Asian coastal proverbs*, Ecological Applications, 1998, vol. 8 n° 1 (Supplément).

(19) Traduit de l'anglais par Maryse Durrer et François Bellec. L'intégralité de l'article est parue dans *Foi et Développement*, n° 333, mai 2005.

(20) En 1984, John Kurien fut à l'origine de l'organisation, à Rome, de la 1ère Conférence internationale des travailleurs de la pêche et de leurs partenaires, qui conduisit à la création du Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche (IGSF). IGSF vient de recevoir – après la FAO, l'an dernier – le prestigieux prix suédois Kungälfenän (considéré comme le « prix Nobel des pêches ») pour la pêche « soutenable ».

À QUAND LA SOLIDARITÉ DANS L'ÉGALITÉ ?

Exceptionnelle, la mobilisation de solidarité enregistrée en France et en Europe à l'occasion du tsunami ? Certainement (1). Mais dans le fond, en quoi cette mobilisation diffère-t-elle des précédentes qui scandent depuis des dizaines d'années la solidarité humanitaire du Nord à l'égard du Sud ? Une fois encore une brusque poussée de compassion à l'égard des victimes d'une catastrophe est venue souligner, par contraste, l'indifférence ordinaire qui prévalait à l'égard de ces mêmes populations la veille de cette catastrophe... Pourquoi l'élan humanitaire se mobilise-t-il davantage auprès des mourants qu'autour des vivants ? Comment justifier éthiquement ces grands écarts, ces soubresauts d'attention à autrui, ces zappings de solidarité ? Comment interpréter ces phénomènes à ce point récurrents qu'ils en viennent à constituer un trait caractéristique du rapport que le Nord entretient avec le Sud ?

Il est difficile d'ignorer que l'instrumentalisation médiatique du penchant pour le morbide conduit à privilégier les images de l'horreur. On peut également supposer que l'absence de présentation et d'expression publique de la vitalité des populations pauvres participe du dérapage des représentations : des gens « sans », sans ressources, sans ressort, en fin de compte sans vie digne d'intérêt.

Un autre éclairage est moins souvent évoqué, qui touche à la nature de la relation de solidarité ainsi mise en œuvre. En mettant en scène des sauveurs et des sauvés, la solidarité à l'égard de victimes est forcément inégalitaire. En orchestrant la rencontre entre des vies humaines qui cherchent, ici comme là-bas, à s'épanouir, la solidarité avec des citoyens est potentiellement égalitaire. La question n'est pas d'opposer la solidarité à l'égard de victimes à la solidarité avec

des citoyens : les deux sont également nécessaires et vitales. Mais comment ne pas s'interroger sur l'énorme différence de traitement médiatique et de marque d'intérêt qui privilégie massivement la solidarité dans l'inégalité ?

Il est vrai que l'idée que tous les humains sont égaux ne va pas de soi. Le regard sur soi et sur les autres, que l'égalité suppose, se heurte au sens commun ; un sens commun façonné par des inégalités criantes de situation, comme par des stéréotypes bien installés, depuis des siècles, pour ce qui concerne le Sud, depuis plus longtemps encore pour ce qui est des pauvres... La déconstruction de l'imaginaire inégalitaire est d'autant plus douloureuse que l'égalité dérange, interrogeant les limites des institutions démocratiques, bousculant la cartographie des distances sociales et des rôles, forçant à reconnaître la citoyenneté de « tout le monde », la nôtre comme celle des autres.

Prendre acte de la citoyenneté des populations du Sud, n'est-ce pas en effet prendre le risque d'avoir à assumer notre propre citoyenneté, au moment même où, au Nord, grandit la tentation de préférer la posture, plus confortable, du consommateur victime... ? Et si la réticence du Nord à s'engager, au-delà de l'urgence, dans des solidarités durables avec le Sud était à la mesure du chemin qu'il nous reste à parcourir pour se convaincre de l'égalité de tous les humains, et ne plus la craindre...

Jean-Pierre Dardaud

Président de Frères des Hommes

(1) Par l'intensité et la durée de la couverture médiatique, par l'ampleur des sommes collectées au travers des appels à la générosité publique.