

Tsunamis et populations côtières

VERS LA CONQUÊTE DE NOUVEAUX DROITS

par John Kurien*

La catastrophe humaine et écologique provoquée par le tsunami du 26 décembre dernier en Asie du Sud a été l'occasion d'un élan de solidarité internationale d'une rare intensité. Ce désastre a aussi permis de découvrir l'immense précarité dans laquelle vivent les populations littorales, particulièrement les communautés de pêcheurs. On estime en effet que, sur les 300 000 victimes, 40 à 80 % selon les pays étaient des familles de pêcheurs et des travailleurs de la pêche.

Au-delà de ce désastre, des questions cruciales demeurent posées dont la plus lancinante se résume en ces quelques mots : « *Comment éviter un tel drame ?* ». Des tentatives de réponse ont été formulées de-ci de-là. Sans les sous-estimer, elles ne relèvent qu'en partie les énormes défis posés par cette catastrophe.

L'analyse que fait ici John Kurien, observateur attentif et engagé depuis des

années aux côtés des communautés côtières, mérite une lecture attentive. Elle fait apparaître les contradictions d'un système économique qui n'a pas su, ou pas voulu, tenir compte dans son plan de « développement » des imbrications étroites entre la terre et la mer.

Mais l'analyse de l'auteur ne s'arrête pas là. Certes, dit-il, il faut prendre des mesures de sécurité adéquates à tous les niveaux et respecter la nature qui produit des défenses naturelles. Mais il faut surtout que les populations côtières puissent 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. Un objectif qui ne se réalisera que si la solidarité internationale, qui s'est manifestée si généreusement à cette occasion, ne se dément pas dans la durée.

François Bellec

* John Kurien est professeur au Centre d'études sur le développement à Trivandrum (Inde). En 1984, il fut à l'origine de l'organisation à Rome de la 1^{ère} 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 (ICSF). Il est aussi vice-président du Comité consultatif pour la recherche halieutique de la FAO à l'ONU

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. En temps normal, il est rare que les populations de pêcheurs et les communautés pauvres vivant le long des côtes, tout comme leurs difficultés d'existence, bénéficient d'une telle couverture par les médias internationaux et nationaux. Les terrifiantes images de mort et de dévastation, sur une profondeur de deux kilomètres le long de la ligne côtière, ont durablement affecté la

conscience de la société civile à travers le monde. 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 beaucoup plus largement aujourd'hui est de savoir comment protéger la vie des populations maritimes et les écosystèmes côtiers.

Caractéristiques uniques des côtes

Quatre particularités de l'écosystème de la zone côtière (CAE) (1) en font un espace unique et très sensible du point de vue écologique. Premièrement, le CAE est une « zone interface » où se rejoignent la terre et la mer. En conséquence, les paramètres géophysiques et chimiques sont dynamiques et non statiques. Deuxièmement, le CAE est l'écosystème qui a le plus haut niveau de productivité primaire de la planète. Troisièmement, le CAE est à l'extrémité de l'écosystème territorial et, de ce fait, reçoit tous les effets négatifs de la

pollution générée en amont par les activités territoriales. Quatrièmement, c'est dans cet écosystème que la densité de population humaine est la plus élevée et il abrite aussi plusieurs communautés socialement isolées et désavantagées telles que les populations de pêcheurs. L'écosystème côtier est 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-tsunamis ».

Au cours des deux à trois dernières décennies (2), le littoral est devenu, dans plusieurs pays asiatiques, une « nouvelle frontière » pour l'expansion économique. Là où autrefois n'existaient que des communautés isolées de pêcheurs, on trouve aujourd'hui une grande diversité d'activités : 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.

Une analyse géographique de la croissance du produit national brut (PNB) montre que dans bon nombre de pays la croissance est supérieure dans les zones côtières. Si l'on considère que la majorité des industries et des cités en développement rapide en Asie sont situées le long des côtes, une telle conclusion ne surprend pas. Mais, comme c'est le cas dans la plupart des expansions du type « nouvelle frontière », les nouveaux développeurs – entreprises ou individus qui ont un important pouvoir politique et économique – 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 devenus les victimes de tous les effets secondaires négatifs générés par ces nouvelles activités de développement. Cela entraîne comme conséquences le déplacement de leur zone de travail habituel, la pollution de l'air et de l'eau, des radiations nucléaires et l'empiètement sur leurs droits culturels, pour n'en citer que quelques-unes. Les communautés n'ont que très rarement reçu des compensations adéquates pour la perte de leur travail, de leur dignité, de leurs terres et de leurs droits culturels.

Il faut aussi relever, avec tristesse, que le plus souvent ces développements se font au mépris des lois des pays respectifs. Echappatoires et excep-

tions sont trouvées pour accréditer l'idée que ces développements sont entrepris au nom de la « sécurité nationale », des contraintes de la « mondialisation » ou en faveur du « bien commun » de la société. Conséquence d'une telle approche du développement : les segments les plus faibles, ceux qui n'ont pas d'influence économique et politique, supportent toujours les externalités négatives et à sens unique imposées par ces activités. 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.

Vulnérabilités côtières

Les effets pervers du « développement » littoral sur l'environnement doivent être considérés dans ce contexte. Dans plusieurs cas, 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 est une épée à double tranchant. C'est particulièrement évident au sud du Sri Lanka et de la Thaïlande. Il apporte aux communautés côtières pauvres quelques emplois informels dans le secteur des services. Mais le plus souvent c'est après les avoir transférées de leur occupation principale, à savoir la pêche. Beaucoup ont perdu leurs droits fonciers. En outre, le tourisme a provoqué un bouleversement considérable dans le domaine culturel et une perte de dignité pour les femmes au plan local. Il faut y ajouter une nouvelle menace : le sida.

En Inde, le tsunami a démontré que le cauchemar nucléaire était du domaine du possible. 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. Les installations sont très proches du front de mer, en violation des normes d'occupation de la zone côtière. La dispense autorisant la construction de la centrale aussi près de la mer a été octroyée au nom de « l'intérêt national ». A présent, de nombreuses et graves questions se posent sur les normes de sécurité adoptées durant son installation. La centrale de retraitement des déchets enrichis devrait être construite à 150 mètres du rivage seulement. Quelle sécurité en cas d'un nouveau tsunami ou d'un cyclone majeur ?

Dans la zone littorale urbaine, 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. Plusieurs communautés ont ainsi été privées d'un accès direct à la mer. Avec comme conséquence le développement de nouveaux bidonvilles autour de ces îlots de luxe.

En Indonésie, l'extraction du sable destiné à la construction à l'intérieur des terres est devenue un business très lucratif à cause de sa rarefaction. Sur certaines plages indiennes, le sable recèle une composante rare utilisée pour la production d'éléments métallo-chimiques précieux, tels le titane. En ce qui concerne l'Indonésie, le Sri Lanka et l'Inde, il semble y avoir une corrélation entre l'extraction de sable et les ravages causés par le tsunami.

Tous les résidus déversés en amont dans les fleuves par l'agriculture et l'industrie atteignent les deltas sur les zones côtières. Le mouvement plus lent des eaux dans les deltas favorise une énorme concentration des effets nuisibles. La présence de DDT et d'autres polluants plus nocifs a été attestée. On signale en conséquence une augmentation importante des maladies de peau et d'autres maladies causées par les eaux polluées chez les pauvres qui utilisent ces eaux pour les besoins domestiques.

Les barrages en amont des rivières ont pour effet de réduire l'arrivée des eaux dans les deltas pendant les mois d'été ce qui entraîne des retombées dommageables sur l'agriculture côtière. Si les propriétaires terriens décident de renoncer à une seconde récolte, ce sont les travailleurs agricoles qui en subissent les plus grandes conséquences. Les vagues du tsunami ont pénétré en profondeur dans des deltas desséchés et dans les parcelles agricoles adjacentes. Cet apport d'eau salée affectera les activités agricoles habituelles pendant plusieurs années.

Là où les dunes ont été déplacées pour « l'embellissement » des plages touristiques et les mangroves coupées pour y installer des élevages aquacoles de crevettes, les habitations ont été les plus touchées par les ravages du tsunami. C'est particulièrement visible en Thaïlande et en Inde. En Inde, là où les collectivités locales ont conservé les mangroves et les oyats, il n'y a pas eu de pertes humaines et l'on constate moins de dégâts que dans les régions sans mangroves. Notre rêve stéréotypé « classe moyenne » d'une plage uniforme avec des vagues venant lécher le sable blanc doit être revu. Au profit peut-être d'une côte « plus sauvage et accidentée » avec des estuaires de végétations protégeant à la fois le littoral et ses habitants en cas de cyclones, de

raz-de-marée et plus exceptionnellement de tsunamis.

Les populations côtières sont ainsi prises en tenaille et souffrent d'une double vulnérabilité. Elles sont touchées par un développement inadapté à la protection de l'écosystème des terres et des eaux littorales. L'écosystème côtier étant à l'extrémité de l'ensemble des écosystèmes, les populations supportent toutes les formes de pollution générées en amont par l'ensemble de la société. Bien que la pollution soit « un mal collectif », elle est rarement répartie de manière équitable. Les pauvres vivant le long des côtes, qui historiquement ont eu moins accès à la propriété des terres et aux bénéfices des activités humaines, supportent la plus grande part du fardeau. 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 provoqué par l'élément marin de l'écosystème côtier.

Une solidarité morale internationale

L'extrême compassion de l'opinion publique mondiale, qui s'est exprimée sous forme de dons financiers en faveur des victimes du tsunami, a été pesante. La bonne utilisation de ces ressources – à la fois pour l'aide immédiate et pour la réhabilitation sur le long terme – sera un véritable défi. Au vu de l'échelle et de l'imprévisibilité du désastre, on peut constater que les mesures de premiers secours ont été gérées de manière tout à fait raisonnable dans tous les pays concernés, malgré quelques problèmes de coordination dans un premier temps et la récurrente accusation de corruption. Nous avons été témoins de nombreux exemples de bon partenariat privé-public dans l'acheminement des secours. Les questions les plus complexes et les plus délicates concernent la réhabilitation qui, selon notre point de vue, devrait se concentrer sur la diminution à long terme de la vulnérabilité des communautés littorales face aux catastrophes.

Ces mesures post-tsunami de réduction de la vulnérabilité côtière – même celles prises par l'Etat – 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. 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. Ce qui importe le plus, ce ne sont pas seulement le montant des fonds et les mesures visant à réduire la vulnérabilité face aux désastres mais la définition des destinataires (3). 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 la perte humaine, la perte matérielle et les blessures. Sans parti pris des richesses personnelles et du statut social des personnes concernées.

Nous devons créer, au niveau international, une « solidarité morale » pour garantir que les politiques publiques, dans les pays concernés, donnent la priorité à la réduction des risques et à la réhabilitation pour ceux qui ne peuvent l'assurer par leurs propres moyens, parce qu'ils sont pauvres et dépourvus de ressources. Bien que l'industrie touristique doive être remise en état, la première priorité pour la reconstruction est de fournir des conditions de vie sûres pour les habitants des zones côtières qui ont tout perdu. Ainsi que nous l'avons démontré, la nature particulière de l'écosystème côtier et sa localisation dans l'espace font que les communautés les plus pauvres sont plus vulnérables et encourrent toute une série de risques et de désastres écologiques. Seule une approche planifiée mettant en valeur leurs capacités et leurs droits peut leur garantir une équité acceptable et intergénérationnelle. Cette attente ne se concrétisera pas si la pression internationale et l'engagement national font défaut.

Des pêcheurs durement touchés

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 coopération internationale, une science véritable et crédible, des ressources adéquates pour faire fonctionner le système. De plus, de tels macro efforts au niveau national et international doivent être prolongés par des mesures permanentes au niveau local. Au niveau communautaire, les dispositions et les préparations en vue d'une meilleure gestion des catastrophes devraient être inscrites en priorité. Les structures de gouvernance locale ont un important rôle à jouer dans cette optique. Il faut aussi encourager l'usage des mesures naturelles de protection contre la furie des éléments. 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.

Pour ce qui concerne les communautés de pêcheurs les plus durement touchées, 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. 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.

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, ce qui pourrait assurer 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. 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 qualité, 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.

Une nouvelle structure de droits

A 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 (CAE).

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. La mer prend et donne dans le déroulement naturel de son être. Il est de notre intérêt humain d'apprendre à respecter les contraintes naturelles. Les

indicateurs pour établir une zone de régulation littorale (CRZ) doivent être appréciés selon cette optique et non comme une restriction du développement des activités.

Cette « zone verte de non-développement » pourrait, de manière profitable, 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. 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. 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 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. La productivité primaire y est très élevée et cette zone est le berceau d'une grande partie de la vie marine. 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 du CAE, il faut déterminer une bande de mer, à une distance adéquate du rivage comme zone de régulation littorale (LRZ). Le droit d'accès à cette LRZ devrait être réservé exclusivement aux pêcheurs utilisant les bateaux de pêche traditionnels et, au cœur de cet espace, une sous-zone devrait être réservée à ceux qui n'utilisent pas de bateaux à moteur. 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. Il serait pertinent d'examiner la possibilité d'établir des zones marines protégées (MPA) ou des réserves d'extraction marines (MER) dans lesquelles la collectivité exercerait un contrôle sur l'utilisation des ressources.

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 le CAE. Cette structure de droits sur la terre et la mer – tout particulièrement pour les communautés pauvres de pêcheurs – est essentielle pour qu'elles 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 le CAE. 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 (4) : « *Les ressources sont destinées aux morts, aux vivants et à ceux qui vont naître* ».

John Kurien

(Traduit de l'anglais par Maryse Durrer et François Bellec)

Notes de référence

- 1 - CAE : *coastal area ecosystem* en anglais.
- 2 - Kurien J. 2001, *People and the Sea: A tropical-majority world perspective*, The Tropical Maritimes Lecture Series, MARE, Amsterdam.
- 3 - Boyce JK, 2000, *Let them eat risk ? Wealth, rights and disaster vulnerability*, Working Paper 4, PERI, University of Massachusetts, Amherst.
- 4 - Kurien J., 1998, *Traditional ecological knowledge and ecosystem sustainability: new meanings to Asian coastal proverbs*, Ecological Applications, Vol. 8 N°1 (Supplement).

FOI ET DÉVELOPPEMENT : publié par le Centre L.-J. Lebreton depuis 1972 (10 n°/an) - ISSN 0339-0462 – Imprimerie SEPIC, Paris, 01 47 05 17 59

REDACTION : Directeur : Albert Longchamp - Secrétaire : François Bellec - Secrétariat : Christine Join-Lambert - Conseil de rédaction : Geneviève André, Pierre-Henri Chalvidan, Alain Durand, Maryse Durrer, Jacqueline Heinrich, Darwis Khudori, Serge Lafitte, Michel Lostis, Gabriel Marc, Emile Poulat, Sergio Regazzoni, Christian Rudel, Pierre Vilain, Richard Werly.

La reproduction des textes publiés dans *Foi et Développement* est autorisée à la seule condition que soit clairement indiquée la source : *Foi et Développement* n°..., avec les coordonnées du Centre international Lebreton-Irfe. Un exemplaire du document reproduisant le texte doit être envoyé au Centre.

CONDITIONS DE VENTE : Abonnement annuel tout pays (y compris voie aérienne) : 38 € - 60 CHF - Le numéro : 4 € - 7 CHF
Chèque en €, CHF ou US\$ à l'ordre du Centre L.-J. Lebreton – Virement sur compte Centre L.-J. Lebreton - En France : CCP N° FR/10/ 20041/ 01012/ 3329712T033/ 50 - En Suisse : Banque Raiffeisen - 1233 Bernex, N°IBAN CH41 8018 1000 0074 9583 6 CHF

LE CENTRE L.-J. LEBRETON :

Association de droit suisse, le Centre international Lebreton-Irfe est animé par un réseau d'antennes et de correspondants, acteurs du développement solidaire. Par eux, il conduit un travail de recherche, de formation et d'action. Le budget du Centre est assuré par des cotisations, dons, subventions et prestations de service. Pour les dons, le Centre est reconnu organisme d'intérêt général ayant un caractère humanitaire et est habilité à délivrer des reçus fiscaux donnant droit à réduction d'impôt (pour la France uniquement).

CONSEIL D'ADMINISTRATION : Président : Y. Berthelot - Directeur : S. Regazzoni - Administrateurs : C. Baehrel, J. Balbis, R. Colin, T. De Guia, M. De Melo-Foucher, S. Djuweng, J.-F. Giovannini, Y. Glorieux, J. Heinrich, P. Houée, B. Huger, D. Khudori, L. Eung Kwark, B. Labaki, X. Lamblin, D. Lesaffre, A. Longchamp, M. Lostis, M.M. Baye, R.V. Mathias, R. Padrun, L. Razafimbelo, C. Roque, G. Sarazin, E. Sottas, B. Willot, F.M. Wolde