

Océan Indien : des conflits à la responsabilité ?

par **Sebastian Mathew***

*Que peuvent attendre les pêcheurs des politiques économiques et de l'organisation du commerce à l'échelle mondiale ou régionale : coopérations bilatérales et multilatérales, accords commerciaux... ?
Le cas de l'Océan indien est particulièrement significatif.*

Les communautés littorales de l'Océan indien se partagent des ressources halieutiques dont elles sont fortement dépendantes. Aujourd'hui, cet héritage est menacé par la concurrence entre les communautés de pêcheurs et les autres occupants du même milieu, par les conflits entre gros bateaux et petits pêcheurs, par la dégradation continue de l'environnement, et la surexploitation de la ressource. Ce sont des problèmes à la fois locaux et régionaux qui remettent en question les capacités de la pêche à participer pleinement au développement socio-économique, à la production de nourriture, à la lutte contre une pauvreté patente.

Organisations de pêcheurs, ONG et syndicats qui s'intéressent au monde de la pêche, représentants de gouvernements et d'organismes internationaux (FAO, OIT...) sont tous concernés par ces difficultés. Il est urgent de se rassembler pour prendre des mesures régionales face à ces problèmes et de faire se rapprocher les populations de cette partie du monde qui vivent essentiellement de la pêche (1).

un apport essentiel pour des millions de pauvres

Situé entre l'Afrique, l'Océan austral, l'Asie et l'Australie, l'Océan indien est le troisième espace maritime de la planète (2). Après le Pacifique, l'Océan indien est celui qui compte le plus grand nombre d'espèces commerciales et de pêcheurs à plein temps, artisans et petits pêcheurs. Cette région se caractérise par une grande variété d'embarcations et d'engins utilisés pour capturer des centaines d'espèces. Le poisson fait partie des traditions culinaires et la pêche est source d'emplois, de revenus et de devises.

La production de l'Océan indien est importante, tant pour la consommation locale que pour les marchés extérieurs. Le thon et autres thonidés en constituent la majeure partie (3). Selon les statistiques de la FAO, un quart de la production mondiale de thon provient de l'Océan indien et des eaux adjacentes. On estime que la moitié de cette capture relève de la pêche artisanale (4). Ailleurs, ce sont essentiellement des bateaux industriels qui ciblent le thon. L'Océan indien produit aussi d'importantes quantités de crevettes et de céphalopodes (5). Ceux-ci comme le

* Secrétaire exécutif
d'ICSF (Collectif
International d'Appui aux
Travailleurs de la Pêche),
27 College Rd,
Chennai 600 006, India.
Site Web : www.icsf.net ;
icsf@vsnl.com.

(1) Compte tenu du contexte général et des divers facteurs qui pèsent sur la vie des communautés littorales, l'ICSF – en collaboration avec l'Océan International Institute (Inde) – a décidé d'organiser une réunion internationale à Chennai, en Inde, du 9 au 13 octobre 2001.

(2) C'est là que les hommes auraient commencé à s'adapter au milieu marin.

(3) Dix-neuf espèces qui représentent environ 20% du total.

(4) Par « pêche artisanale », à la différence de la pêche industrielle, on entend ici une pêche pratiquée par les petits pêcheurs des communautés côtières et les pêcheurs artisans.

(5) Notamment calmars et seiches.

thon alimentent surtout les marchés extérieurs et sont une importante source de devises. Les petits pélagiques, qui constituent la plus grosse part de la production, sont généralement destinés à la consommation locale. Ils sont, pour les pauvres, un apport indispensable de protéines.

Entre 1950 et 1998, la population de la région est passée d'un milliard à deux milliards d'habitants. Au cours de cette même période, la production de poisson de mer a été multipliée par huit : de moins d'un million de tonnes à environ huit millions de tonnes. Alors que la population de la région continuait à représenter environ 40% de la population mondiale, la production de l'Océan indien est passée d'un peu moins de 5% à 10% environ de la production mondiale. Il est donc clair que la pêche est capable de contribuer de façon très significative au développement de cette région.

Du fait du régime de libre accès qui y prévaut, dans presque tous les pays de la zone cette augmentation très significative de la production s'est accompagnée d'une surexploitation de la ressource dans la bande des trois milles. Toutefois, d'après la FAO, alors que dans la plupart des régions du monde la pêche de capture est au maximum de ses possibilités, à l'est et à l'ouest de l'Océan indien la production pourrait encore augmenter à l'extérieur de la bande littorale. Il faut donc éviter que l'Océan indien subisse, comme d'autres mers et océans, les conséquences d'une mauvaise gestion de la ressource et d'une déstabilisation des stocks. Pour cela, des progrès s'imposent en matière d'accords internationaux, de suivi et de contrôle, grâce notamment à une meilleure collecte des données et une harmonisation des institutions nationales et régionales.

Pour ce qui concerne le développement humain, il faut savoir que cette région est celle où vivent le plus grand nombre d'habitants survivant avec un revenu inférieur à un dollar par jour. A Madagascar, au Mozambique, au Kenya, en Inde, au Bangladesh par exemple, une bonne partie de la population vit dans un état de grande pauvreté. Selon les critères de développement humain du PNUD (6), les pays les plus mal placés de la région sont Madagascar, le Mozambique, la Tanzanie, le Yémen et le Bangladesh.

pour une exploitation durable d'une ressource indispensable

Les pays de la région ont en commun une longue tradition, toujours vivace, de pêche côtière, de voyage et de commerce maritimes. La petite pêche artisanale est le pilier du secteur de la pêche, en termes d'emploi et de captures. Alors que la pauvreté et le sous-développement sont des phénomènes très répandus dans cette région, une multitude de gens se tournent vers les ressources halieutiques pour pouvoir manger, vivre ou survivre. La pêche artisanale pourrait donc contribuer de façon encore plus significative au développement à long terme. Mais il faudrait pour cela corriger certaines tendances, afin d'assurer une exploitation durable des richesses de l'Océan indien. Plus que jamais, certains problèmes de gestion prennent une dimension régionale et exigent une approche communautaire. Tous les pays de la région et les principaux acteurs du secteur de la pêche doivent participer aux processus de gestion. Décideurs, ONG et organisations de pêcheurs sont d'ailleurs conscients de devoir relever plusieurs défis.

(6) Programme des Nations Unies pour le Développement.

Des pêcheurs traités comme des prisonniers de guerre

Depuis le milieu des années 1990, Frères des Hommes soutient des initiatives de dialogue et de paix entre l'Inde et le Pakistan, et de lutte contre les tendances fondamentalistes au sein de ces deux pays ; des problèmes auxquels l'actualité récente nous rend particulièrement sensibles. Il peut s'agir de rencontres entre représentants de la société civile au plus haut niveau (1), mais aussi d'initiatives concrètes en faveur de populations vulnérables comme les pêcheurs, véritables otages de ces conflits.

un déni de droits banalisé

Le 30 juillet 2001, l'Inde et le Pakistan annonçaient la libération de 398 pêcheurs détenus dans leurs geôles respectives (2). L'« échange de prisonniers » était prévu en août, après la mise en œuvre de certaines formalités. Une nouvelle victoire pour la campagne du Forum Sud Asiatique des Travailleurs (SALF), qui depuis 1996 dénonce les violations flagrantes des droits des pêcheurs par les deux pays.

Traités comme de véritables prisonniers de guerre, ces pêcheurs n'ont pourtant eu d'autre tort que de traverser, souvent bien malgré eux, des frontières maritimes aux limites extrêmement floues. L'accumulation des tensions entre les deux pays, avec notamment le conflit au Cachemire, conduit en effet l'Inde et le Pakistan à considérer ces pêcheurs comme de véritables « prises de guerre ». Généralement condamnés à des peines d'un ou deux ans de détention sous couvert « d'atteinte à la sécurité nationale », ils sont maintenus en prison bien au-delà, dans l'attente d'une décision politique d'échange de prisonniers. Pourtant, aucune arme ni munition, de l'aveu même des garde-côtes, n'a jamais été trouvée sur les bateaux. Mais chaque fois que l'un des deux pays arrête des pêcheurs, l'autre

s'empresse de faire de même, afin d'avoir un nombre équivalent de pêcheurs à échanger.

Aucun accord maritime bilatéral n'existe entre l'Inde et le Pakistan pour définir les frontières maritimes dans la mer d'Oman (3). C'est donc par application des lois indiennes sur les Zones Maritimes Nationales, datant de 1976 et 1981, que les pêcheurs pakistanais sont arrêtés. Il en est de même pour les pêcheurs indiens arrêtés, le Pakistan disposant d'une loi similaire. Ces lois sont contraires aux positions de la Convention des Nations Unies pour le Droit de la Mer du 10 décembre 1982, dont les deux pays sont pourtant signataires (4). Cette Convention contient une procédure de règlement des conflits, qui oblige ses signataires, et prévoit plusieurs possibilités, allant d'une action auprès du Tribunal International de la Mer à une procédure de conciliation et d'arbitrage entre les pays concernés.

En outre, aucune signalisation n'indique le tracé des frontières maritimes, au demeurant encore contesté. Par facilité, les garde-côtes l'établissent approximativement au niveau de la région de Sir Creek, au large de la côte de Kutch. L'arbitraire règne donc. Les aléas climatiques, les courants qui font dériver les embarcations la nuit, lorsque l'équipage est endormi..., nombreux sont les facteurs qui peuvent amener les pêcheurs dans les eaux voisines. Parfois aussi, à la poursuite d'un banc de poissons, ils décident de braver le risque d'une arrestation.

S'il est normal qu'un pays défende ses eaux territoriales, les mesures devraient se limiter à une confiscation du produit de la pêche, voire du bateau, et à une amende, avant de relâcher l'équipage. L'emprisonnement de l'équipage est une violation flagrante des droits de l'homme (5). D'autant plus que les conséquences de ces arrestations sont dramatiques égale-

(1) Voir **Catherine Gaudard** : « Le Forum indo-pakistanaï pour la paix et la démocratie », Dossier « Sociétés d'Asie du Sud - Comment vivre ensemble ? », *Economie & Humanisme* n° 343, décembre 1997, p. 65.

(2) Côté indien, 202 pêcheurs pakistanais et 21 bateaux confisqués, et, côté pakistanais, 196 pêcheurs et 32 bateaux.

(3) Pas plus d'ailleurs qu'avec ses autres voisins (Sri Lanka et Bangladesh), avec lesquels des problèmes similaires existent.

(4) La Convention a été ratifiée par l'Inde le 29 juin 1995, et par le Pakistan le 26 février 1997.

(5) Certains pêcheurs ont été détenus pendant plus de huit ans. Des dizaines sont morts en prison.

ment pour les familles des pêcheurs : privées de revenus, elles sombrent souvent dans la misère et la mendicité.

Depuis 1988, de nombreux efforts ont été entrepris par les syndicats de pêcheurs et les associations de propriétaires de bateaux des deux pays afin de dénoncer ces abus et d'engager un dialogue avec les autorités. Mais ce n'est qu'après 1996, lorsque le Forum Sud Asiatique des Travailleurs (SALF) s'est mobilisé, que des résultats sont apparus. Créé dans la lancée de la dynamique du Forum Indo-Pakistanaï pour la Paix et la Démocratie, le SALF a mené à bien une campagne concertée entre les deux pays, tout en assurant la consolidation de l'organisation des pêcheurs (notamment au Pakistan, avec la création d'un Forum Pakistanaï des Pêcheurs). Leur mobilisation a fait l'objet d'une Résolution lors du Forum Mondial des Pêcheurs à Delhi (17-21 novembre 1997). Ces efforts ont abouti à la libération progressive des prisonniers. Environ 800 pêcheurs ont ainsi été relâchés, mais on ignore combien sont encore détenus dans les deux pays, aucune agence gouvernementale ne produisant de statistiques sur la question.

Beaucoup reste à faire : obtenir une politique claire de chaque gouvernement pour empêcher l'arrestation arbitraire et la détention illégale d'autres pêcheurs innocents ; amender les lois nationales afin de les mettre en accord avec la Convention des Nations Unies ; baliser des frontières par des bouées... Mieux encore, un accord entre les pays de la SAARC (Association Sud Asiatique de Coopération Régionale) pourrait autoriser les pêcheurs artisans de ces pays à pêcher sans restriction dans la mer d'Oman, l'Océan indien et la Baie du Bengale.

Catherine Gaudard,

*Responsable du secteur Asie
à Frères des Hommes*

quelles issues ?

Face à cette situation, qui concerne de façon moins massive les pêcheurs d'autres pays (6), plusieurs approches sont requises. La compréhension, tout d'abord, envers ceux qu'on trouve en train de dériver ou qui sont en panne. S'ils viennent d'un pays voisin, les garde-côtes leur feront faire demi-tour, dans la mesure où ils ne se sont pas trop avancés dans les eaux nationales. Entre le Nicaragua et le Costa Rica, par exemple, il existe une « mer de tolérance » de part et d'autre de la ligne de démarcation.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit par ailleurs qu'un pays peut partager son TAC (total admissible de captures) avec d'autres. Mais jusqu'à présent les arrangements de ce type ne concernent que des navires industriels. Les gouvernements devraient, au nom du secteur de la petite pêche, négocier des accords pour l'accès à la ressource avec d'autres pays de l'Océan Indien.

L'accès à la ressource doit être régi par un système de licences. Entre des pays qui souffrent d'une capacité de capture excédentaire dans le secteur de la petite pêche (Inde, Sri Lanka...) et des pays du Sud comme les Seychelles, Madagascar, le Mozambique ou la Somalie, on pourrait conclure des accords de pêche profitables, qui tiendraient compte des principes d'une gestion responsable et accorderaient toute leur place à une petite pêche utilisatrice de techniques et de méthodes non destructrices. A long terme, cela permettrait de développer les emplois de pêche dans des pays démunis comme le Mozambique ou Madagascar.

Il est grand temps que cessent les arrestations, les emprisonnements, les fusillades et les morts en mer.

Sebastian Mathew,

Secrétaire exécutif d'ICSF-Inde

(6) Egyptiens arrêtés en Erythrée, Sri-Lankais arrêtés en Inde, aux Seychelles, en Somalie, Indonésiens arrêtés en Australie...

Il est évident que sur l'ensemble de la région la ressource s'amenuise et que l'on se bouscule dans la bande littorale. Des techniques modernes adaptées – moteur hors bord, embarcations en polyester, GPS portables... – ont fait leur apparition dans la petite pêche artisanale. Dans certains pays de la région, de petits pêcheurs vont désormais plus loin que leurs lieux de pêche traditionnels et leur effort de pêche s'intensifie.

La pollution du milieu marin et la mauvaise gestion de l'espace littoral – destruction de la mangrove, construction de grandes digues... – peuvent entraîner un sérieux manque à gagner pour la pêche côtière (7). Pour lutter contre cette dégradation de l'environnement marin, une approche régionale et communautaire s'impose.

Autrefois, de gros bateaux, des chalutiers venaient racler les fonds au ras des côtes, ce qui provoquait parfois de sérieuses tensions. Aujourd'hui semble-t-il, les choses basculent un peu. Les conflits surgissent souvent lorsque des équipes de pêcheurs artisans, travaillant au filet maillant, à la palangre ou à la ligne à main, apparaissent dans des secteurs jusque-là fréquentés par des bateaux industriels ou dans des eaux étrangères à leur pays d'origine (ZEE). Ces conflits ont tendance à prendre de l'ampleur.

Les incursions à double sens concernent surtout l'Asie du Sud et du Sud-Est et les îles de l'Océan indien. La presse cite de plus en plus fréquemment le cas de bateaux indiens arrêtés au Sri Lanka, aux Maldives, au Pakistan, en Birmanie, ou de bateaux sri-lankais arrêtés en Inde, au Pakistan, en Birmanie, ou encore de bateaux pakistanais arrêtés en Inde, à Oman, en Iran, et de bateaux thaïlandais arrêtés en Inde, au Bangladesh, en Birmanie. Quelle que soit la taille, la nature ou l'origine de l'unité de pêche concernée – qu'elle soit petite ou grande, qu'elle utilise des engins passifs ou destructeurs, qu'elle provienne d'un pays riverain ou pas – les autorités nationales de la région sont bien plus sévères avec ces bateaux surpris à pêcher en fraude qu'ils ne le sont pour sanctionner des opérations de pêche irresponsables de la part de leurs ressortissants (8).

Dans un certain nombre de pays de la région – dans le cadre d'accords de pêche, de sociétés conjointes ou de licences – des navires de pêche lointaine, n'appartenant donc pas à l'un ou l'autre des États riverains de l'Océan indien, ont accès au thon ou à d'autres espèces. D'après les statistiques de la FAO, les flottilles étrangères ont capturé environ 400000 tonnes de poisson dans l'Océan indien, en grande partie du thon de bonne valeur marchande. De tels accords ou arrangements n'existent pas, au niveau régional ou bilatéral, entre pays riverains de l'Océan indien.

Il faudrait un système régional pour prendre en charge les conflits relatifs à l'accès à la ressource et les questions de sa gestion et de sa préservation. De plus, les déplacements de certains bateaux d'un pays à l'autre font naître de sérieux problèmes humains. Parce qu'il n'existe pas d'accord ou de procédure pour traiter rapidement et avec humanité les dossiers des pêcheurs emprisonnés pour cause de braconnage, il arrive fréquemment que l'esprit du droit de la mer (UNCLOS) (9)

(7) Voir **Brian O'Riordan**, « Côtes en alerte », *Economie & Humanisme*, n° 335, déc. 1995.

(8) Voir ci-contre l'encadré de **Catherine Gaudard**, « Les pêcheurs traités comme des prisonniers de guerre ».

(9) Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer.

soit véritablement bafoué. Dans de tels cas, ces textes déconseillent en effet clairement le recours à l'emprisonnement.

Sans doute faut-il se préoccuper des problèmes internes de la pêche dans la région, mais des menaces viennent aussi de l'extérieur. Il s'agit en particulier d'opérations de pêche illégales, non réglementées, qui sont le fait de pays ou d'acteurs étrangers à la région. Cela porte préjudice aux stocks ciblés ou associés, et donc à la pêche locale. Par ailleurs, sur ces navires de pêche lointaine, les conditions de travail des hommes d'équipage soulèvent de graves réserves, du point de vue du droit du travail et des droits de l'homme.

des initiatives régionales de régulation

L'Association des Pays Riverains de l'Océan Indien pour une Coopération Régionale (IOR-ARC), créée en 1997, regroupe quatorze États et aspire à devenir quelque chose comme l'Association des Nations du Sud-Est Asiatique (ASEAN) ou la Coopération Économique Asie-Pacifique (APEC). L'IOR-ARC cherche « à promouvoir une croissance durable, un développement équilibré et la libéralisation, à encourager aussi une meilleure coopération sur les questions relatives à l'économie mondiale et pour le développement des ressources humaines ».

De leur côté, des ONG de sept pays de la région ont constitué un Réseau de la Société Civile de l'Océan Indien (CSIONET) (10). Cette structure espère pouvoir fonctionner comme un interlocuteur valable vis à vis de l'IOR-ARC.

La Conférence ministérielle de l'IOR-ARC qui s'est tenue à Muscat (Oman), en avril 2001, a adopté une proposition sur la préservation des ressources halieutiques de l'Océan indien. L'IOR-ARC cherche aussi à faire en sorte que les pays riverains de l'Océan indien profitent au maximum de la mondialisation. Des activités industrielles ou de services vont peut-être se développer sur le littoral ; elles ne seront pas sans répercussions, positives ou négatives, sur l'environnement, et sur les gens qui vivent des ressources naturelles qu'il contient.

Au niveau sectoriel, la création, en 1996, de la Commission Thonière de l'Océan Indien (CTOI) – dans le but d'optimiser l'exploitation des diverses espèces de thonidés de cette région – a constitué une étape intéressante. La CTOI a des pouvoirs de gestion. C'est la première structure de ce genre, parmi les organismes régionaux de gestion des pêches qui dépendent de la FAO. Avec la ratification, sans doute très prochaine, de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants (1995), les organismes régionaux de gestion des pêches vont avoir des pouvoirs renforcés. Il est prévu que la CTOI invite des ONG à participer à ses réunions, si les pays membres sont d'accord.

On espère assister bientôt au rapprochement des communautés littorales de l'Océan indien et à la conclusion d'accords régionaux pour une gestion responsable des stocks et une solution des conflits empreinte d'humanité.

(10) Dont le but est de lutter pour « le développement durable, le progrès économique, la démocratie participative, le droit de l'environnement dans la région ».