

# Compter sur leurs propres forces

## LES RESSOURCES DES POPULATIONS ET DE LEURS ORGANISATIONS

par Alain Le Sann \*

*Dans une région indienne particulièrement touchée, la surprenante capacité de réaction des pêcheurs, organisés en villages et soutenus par leur fédération.*

Les villages de pêcheurs constituent 80 % des 10 000 victimes recensées dans le sud de l'Inde dont la moitié dans le district de Nagapattinam au sud de Pondichéry.

### Des structures traditionnelles vivantes

Ces villages fonctionnaient loin d'un État absent et déconnecté de leur réalité (1). L'État du Tamil Nadu a donc largement délégué aux ONG indiennes la responsabilité des secours et de la reconstruction sur le terrain, se contentant de fixer des cadres légaux, de fournir des indemnités et des terrains. Les ONG se sont trouvées investies d'une lourde mission, avec beaucoup de moyens financiers reçus de leurs partenaires internationaux, mais souvent sans aucune connaissance réelle du fonctionnement de la pêche et des modes d'organisation des villages de pêcheurs.

Ceux-ci sont la plupart du temps homogènes par la caste et la religion (2), et par le type d'activité (3). La majorité des pêcheurs disposait de *kattumarams* (4) motorisés ou non, ou de *vallams*, bateaux de plage en fibre de verre, motorisés. Le nombre de chalandiers s'était cependant considérablement développé. Traditionnellement, les villages de pêcheurs sont dirigés par un *panchayat* (conseil de village) composé uniquement d'hommes, qui fonctionne sur la base d'une démocratie directe (5). Ce sont eux, largement ignorés par l'État et les ONG, qui ont en fait le mieux géré l'urgence, avec un souci d'équité et en coordination avec les structures religieuses (6). Ainsi, certains *panchayats* ont obligé ceux qui avaient reçu des aides des ONG à les céder pour que le *panchayat* puisse procéder à une redistribution équitable.

### Un centre de coordination et de ressources

Dans ce contexte, la Fédération des sociétés coopératives de pêcheurs de l'Inde du Sud (SIFFS) a d'abord eu le souci de favoriser la coordination des divers intervenants (État, ONG, villages) et de définir une plate-forme minimale commune fixant les principes de l'intervention des uns et des autres. Elle a organisé un voyage de représentants de villages de pêcheurs au Gujarat, vic-

\* *Président de Pêche et développement.*

(1) Il n'existait, par exemple, aucun recensement du nombre de bateaux, aucune carte précise des villages détruits.

(2) Il y a des villages chrétiens, musulmans, hindous ; certains sont mixtes.

(3) Même si, depuis quelques années, la structure de la pêche a eu tendance à se diversifier.

(4) Ces bateaux traditionnels sont constitués de troncs équarris et ajustés pour constituer un radeau ; manœuvrés à la rame, à la voile ou au moteur, ils sont parfaitement adaptés aux conditions locales.

(5) Officiellement, ces *panchayats* sont remplacés par des structures officielles élues, où les femmes, depuis le début des années 1990, doivent disposer d'un tiers des sièges. Cependant, ces structures formelles ne fonctionnent pas bien et elles ont été largement absentes, comme l'État, de l'action pour la réhabilitation des villages détruits.

(6) Diocèses, mosquées et temples.



time d'un tremblement de terre, pour analyser sur place les conditions d'une action coordonnée et participative. Les délégués ont alors demandé à l'État de limiter le nombre des ONG en exigeant de leur part les capacités d'intervenir sur le long terme jusqu'à la fin de la reconstruction (7). Ainsi le nombre d'intervenants a pu être réduit et leur action mieux suivie.

Cet effort de coordination s'est traduit concrètement par la mise en place d'un centre de coordination et de ressources, le NCRC (8) intervenant sur le district de Nagapattinam. Tout à fait originalement, ce centre est piloté par SIFFS, SNEHA, ONG présente depuis longtemps auprès des femmes de pêcheurs, le préfet du district et un représentant du PNUD (9).

Le centre assure une triple fonction. Il constitue une interface entre les ONG, les villages et les bureaux du district. Il assure la coordination des ONG et institutions intervenant dans les villages (10). Enfin, le NCRC centralise l'information (11), ce qui permet d'analyser au jour le jour les besoins des villages, de défendre leurs intérêts et, en sens inverse, de leur diffuser les décisions du gouvernement pour éviter les rumeurs (12).

## Les initiatives des pêcheurs

Depuis juin, la pêche est pleinement répartie pour les pêcheurs traditionnels. En revanche, l'avenir des chalutiers est incertain. Tous ne seront pas reconstruits, car beaucoup d'entre eux n'étaient plus rentables du fait de la surexploitation. La Fédération SIFFS avait déjà engagé avec les armateurs des discussions pour envisager leur retrait de la pêche ou leur reconversion en palangriers (13). Le gouvernement soutient actuellement cette reconversion. Cette diminution des chalutiers ouvre un espace plus large pour les pêcheurs côtiers. C'est une nécessité vitale.

Par ailleurs, la Fédération construit toujours beaucoup de *kattumarams* qu'elle considère comme totalement adaptés. Sur place, elle a fini par convaincre beaucoup d'ONG de la justesse de ses positions, mais les pressions des directions lointaines des ONG ont été trop fortes ; elles voulaient dépenser leur argent rapidement de manière visible pour satisfaire leurs donateurs (14). Cela a donné une impression de perte de contrôle des pêcheurs sur leur outil de travail (15). D'autre part, l'anarchie dans la distribution a parfois accentué les tensions sociales au sein des villages.

Depuis le tsunami, le nombre d'adhérents aux coopératives de pêcheurs a augmenté. Elles apparaissent donc plus nécessaires que jamais. La vente du poisson à la criée permet, en effet, aux pêcheurs de bénéficier de meilleurs prix (de 10 à 40 % supérieurs) et d'échapper à la dépendance de mareyeurs qui étaient aussi souvent des usuriers. Les coopératives aident aussi les

(7) Chaque ONG a reçu la responsabilité d'un ou plusieurs villages.

(8) *NGO Coordination and Resource Center*.

(9) Cette structure est considérée comme un modèle de coordination et a été de ce fait remarquée par Bill Clinton lors de sa visite fin juillet 2005.

(10) Des cellules spécialisées travaillent sur des thèmes et organisent des ateliers pour mettre en œuvre des procédures communes, la diffusion des bonnes pratiques, etc.

(11) À travers un réseau de centres d'information villageois en contact étroit avec les responsables des villages et des ONG présentes.

(12) Ce réseau préfigure ce qui deviendra un réseau d'alerte, d'information météo, mais aussi d'information sur les marchés du poisson, etc.

(13) Palangre : longue ligne de pêche tendue horizontalement sur laquelle sont fixés, de part et d'autre, de nombreux hameçons.

(14) Le résultat est fascinant, en 6 mois, des chantiers ont surgi partout, des bateaux ont été construits à la va-vite, souvent mal, et les plages sont inondées de bateaux affichant le nom des donateurs.

(15) Ce sera maintenant aux pêcheurs et à SIFFS de gérer les conséquences de cette aide fébrile et brouillonne.



pêcheurs à créer une épargne et à éviter l'endettement pendant les mois de mousson où la pêche est souvent impossible (16).

Le souci des coopératives de développer le micro-crédit pour les femmes de pêcheurs et d'améliorer leurs conditions de travail s'est encore amplifié. La seule coopérative de pêcheurs ne permet pas d'améliorer la situation de l'ensemble de la communauté : les femmes qui vendent les petits poissons pélagiques (du genre sardine) sur le marché local n'en bénéficient pas, il faut une action spécifique auprès d'elles. L'association SNEHA est très active sur ce terrain.

Un autre souci est celui des Dalits (« intouchables ») qui servent de porteurs dans les villages. Ils sont souvent soutenus par des ONG qui prennent en compte leurs problèmes spécifiques (17). Beaucoup considèrent que l'attention a été trop exclusivement focalisée sur les pêcheurs, au risque d'oublier les autres. Parfois les tensions ont été vives entre pêcheurs et Dalits. Il s'agit, pour les Dalits comme pour les femmes, des conséquences d'une structure sociale basée sur une tradition millénaire, que même un tsunami ne suffit pas à transformer. C'est un travail de longue haleine.

## L'enjeu de la reconstruction participative

La reconstruction des maisons et des villages est un chantier impressionnant. La situation des victimes déplacées reste très précaire. Les abris provisoires construits par le gouvernement et parfois les ONG sont inadaptés. La situation est particulièrement pénible pour les femmes et les enfants qui vivent dans la promiscuité, la chaleur étouffante et la saleté. Les enfants souffrent de malnutrition et les traumatismes psychologiques ont été terribles. Pour les pêcheurs, c'est aussi une situation difficile du fait de leur éloignement des plages (18).

Le souci de la Fédération SIFFS a été d'éviter la précipitation et de défendre les intérêts des pêcheurs qui ne veulent pas être trop éloignés de la côte (19). Beaucoup craignent de voir la côte occupée par d'autres activités (tourisme, industries, aquaculture de crevettes, etc.). La question des terrains, attribués par le gouvernement, constitue un véritable cauchemar, particulièrement dans les zones urbanisées.

Chargée de construire près de 2000 maisons, la Fédération a mobilisé une équipe de trente architectes. Le premier travail a consisté à réaliser une étude précise des villages à reconstruire (20), ce qui a permis de montrer que des terrains proposés sont parfois menacés par des inondations, tandis que des zones plus proches de la côte présentent moins de danger et ont été préservées pendant le tsunami (21). Les chantiers de construction

(16) 2 % du prix de vente est réservé à l'épargne des pêcheurs et à la constitution de leur part sociale. La coopérative assure également un crédit aux pêcheurs au taux de 12 %, bien inférieur au taux des usuriers dont ils dépendaient auparavant.

(17) SIFFS est tout à fait consciente de leur marginalité et le NCRC s'en préoccupe.

(18) À Madras, certains ont été déplacés à 20 km à l'intérieur. Ailleurs, les camps ont été installés à 3 km. SIFFS a défendu l'idée d'une auto-construction par les victimes en utilisant les matériaux locaux ; certaines ONG ont suivi ces recommandations. Mais il faut songer à remplacer rapidement ces abris par des abris temporaires capables de supporter les pluies de mousson, et il faudra que ces abris durent un an ou deux – le temps prévu pour la reconstruction.

(19) Le gouvernement cherche à écarter les pêcheurs de la zone des 250 m et même au delà de 500 m.

(20) Étude cartographique, cadastre, carte des risques, étude sociologique, économique, culturelle, religieuse, politique.

(21) Surtout si les maisons sont installées sur des plate-formes surélevées.

# POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA GESTION DES CRISES

## Déclaration

*« ... Au vu des problèmes..., nous, représentants des paysans et pêcheurs, membres de Via Campesina (le mouvement international paysan) et du Forum Mondial des populations de pêcheurs (WFFP), ainsi que des ONG concernées, aussi bien locales qu'internationales, demandons ce qui suit :*

Les projets de réhabilitation et de reconstruction dans les zones affectées devraient être mis en oeuvre seulement après que les sinistrés auront reçu des garanties quant à leurs moyens d'existence pour l'avenir et l'indépendance de leurs organisations... Les mesures envisagées devraient aussi garantir leurs droits à l'occupation de la terre et à l'accès aux ressources côtières, y compris l'espace littoral nécessaire à leurs activités.

Afin que les droits des victimes du tsunami à une terre fertile et productive et aux zones côtières soient reconnus et légalement garantis... des réformes agraires doivent être entreprises à leur bénéfice dans les régions affectées. Après le passage du tsunami, le contrôle de la terre et des ressources côtières doit revenir aux personnes affectées par le tsunami...

L'entreprise de réhabilitation et de reconstruction devra constamment se référer au concept de souveraineté alimentaire. On distribuera donc une nourriture saine, exempte d'OGM, produite localement plutôt qu'importée, et conforme aux coutumes et préférences alimentaires locales.

Nous rejetons catégoriquement les programmes visant à réinstaller ailleurs les sinistrés. Car il s'agit de les évincer de leur espace traditionnel et de les priver

de leurs ressources ancestrales pour faire place à des activités touristiques, des projets immobiliers, etc... La réhabilitation et la reconstruction dans les zones côtières devraient donner la priorité aux communautés traditionnelles exerçant des activités de pêche à petite échelle à partir des plages, et non pas aux bateaux de pêche industriels ou aux sites d'aquaculture intensive.

Nous refusons que... on leur envoie des bateaux de pêche dont les pays développés du Nord ne veulent plus, qui ne conviennent pas au type de pêche locale pratiquée à partir des plages... Si on utilise plutôt les ressources locales pour la reconstruction de bateaux et engins de pêche, les communautés retrouveront leurs moyens d'existence et cela dynamisera l'activité économique en général...

Nous rejetons tout programme d'aide ou de prêt aux sinistrés s'accompagnant de diverses conditions, car cela constitue un piège dangereux qui pourrait entraîner un tsunami financier pour ces populations qui ont déjà du mal à sortir de l'endettement.

... Nous croyons qu'il faut mettre en place des organismes indépendants de prévention et de gestion des catastrophes, ainsi que des systèmes d'alerte d'urgence... qui trouvent leur base dans un travail au niveau des communautés.

Finalement, nous voulons exprimer notre reconnaissance pour le soutien et l'engagement des gens et groupes qui ont montré une grande solidarité en contribuant à soulager les souffrances des victimes de ces catastrophes (1). »

**Déclaration de Medan (extraits)**  
*Nord Sumatra, le 19 février 2005*

(1) Texte complet et signataires :  
<http://www.peche-dev.org/pages/actualites.html>



devraient être terminés en deux ans. Chaque famille disposera d'un interlocuteur chargé de suivre vingt à trente maisons et de faire l'intermédiaire entre les entrepreneurs et les familles. Le suivi se fera au jour le jour pour adapter en permanence la construction aux souhaits des pêcheurs (22).

La Fédération impose quelques cadres. Tout d'abord les toilettes, souvent absentes des anciennes maisons ; elles seront adaptées au terrain (23). Les cuisines seront conçues pour économiser le bois. La question de l'eau est également centrale. Des toits plats permettront la récupération de l'eau. Celle-ci est rare et la nappe largement salinisée (24). Il faut donc remédier à cette pénurie. Sur le toit, les familles pourront construire des charpentes en bambou couvertes de feuilles de palmier pour se protéger de la chaleur durant la saison sèche et retrouver leurs toits en pente familiers.

Construire un village, ce n'est pas simplement un chantier technique, c'est aussi permettre une appropriation individuelle et collective d'un lieu de vie ; il faut penser aux écoles, aux centres religieux, culturels, etc. L'équipe de la Fédération veut servir de référence aux autres ONG et propose un modèle reproductible en Inde, mais aussi dans d'autres pays soumis aux catastrophes.

La Fédération a su s'imposer, dans sa zone d'intervention, et au delà dans tout le Tamil Nadu, comme un interlocuteur majeur des ONG et de l'État. Elle a su développer, au delà de l'urgence, une stratégie de reconstruction et même de développement. Elle a su se faire l'interprète des villages de pêcheurs confrontés à un État lointain et à des ONG disposant de fonds, mais peu au fait des réalités des villages de pêcheurs. Ces villages ont manifesté une formidable capacité d'organisation et une cohésion qui ont surpris. Leur marginalisation leur avait permis de conserver des structures traditionnelles fortes sur lesquelles la Fédération s'est appuyée. Celle-ci a eu en permanence le souci de la transparence et de démarches participatives (25).

Le tsunami a mis en évidence le risque principal qui menace la communauté de pêcheurs : la perte de leur autonomie, de leur capacité de structuration collective et, donc, de résilience. L'argent représente un pouvoir considérable entre les mains de ceux qui en disposent, qu'il s'agisse de l'État ou des ONG. À leur insu, avec la meilleure bonne volonté, elles peuvent casser la dynamique des sociétés, aggraver les tensions au sein des communautés traumatisées par la catastrophe. Beaucoup d'entre elles l'ont compris, soit parce qu'elles étaient déjà présentes sur le terrain, soit au contact des réalités et des structures très professionnelles comme la Fédération. Il serait bon d'en tirer les leçons pour tous.

**Alain Le Sann**

(22) Dans le cadre de l'enveloppe définie : 3000 € plus quelques suppléments pour des aménagements complémentaires à la demande.

(23) Du type toilette sèche avec compostage.

(24) L'eau était suffisante il y a 30 ans, mais depuis, l'irrigation en amont a tari les rivières et les nappes en aval.

(25) Elle a mis en place rapidement un site Internet de référence et s'est associée à d'autres structures comme ICSE, Auroville, à Pondichéry, et une ONG de Madras pour constituer un réseau d'information performant (TRINet).

# LES TROIS TEMPS DE L'HUMANITAIRE

■ Le temps de la compassion a été celui de l'oubli de toutes les différences (religion, ethnie, caste, etc.), de l'entraide et du soutien mutuel. Beaucoup d'acteurs présents ont vécu dans un esprit d'intense solidarité avec les victimes. Le seul mobile était d'agir vite. Il fallait tout faire pour éviter d'être rattrapé par le temps. La présence des médias a contribué au prolongement de ce temps de la compassion, à la perception que l'urgence était toujours là. Les médias ont fait savoir, par tous les moyens, que les victimes n'étaient pas prises en charge, et cela a poussé les acteurs à renforcer leurs actions. Une surenchère s'est mise en route : on est efficace quant on agit et fait savoir ce que l'on fait. Les médias ont été pris à leur propre jeu et les acteurs de l'humanitaire sur le terrain ont vite compris qu'ils ne pouvaient laisser se refermer ce piège.

■ Après la compassion, sont venus les débats. Les pays affectés se présentent comme un vaste chantier, très complexe : diversités culturelles, politiques, sociales et religieuses. Ce sont les moyens qui déterminent l'action. La démarche humanitaire s'est inversée : ce ne sont plus les besoins et l'action qui ont orienté la collecte de fonds, mais les dons reçus massivement qui ont déterminé l'action. Dans cette situation, tout le monde veut agir, mais où ? avec qui ? pourquoi ? Ces questions restent posées. Dans ce contexte, les débats nationaux commencent à se politiser et les partisans prennent position selon leur tendance. La souffrance, les victimes ne sont plus une priorité ; les dirigeants cherchent à tirer des avantages politiques du tsunami. Les humanitaires sont également pris au piège, car les retards commencent à s'accumuler, les actions n'avancent plus comme il faut. Moment d'énerverment, d'incompréhension et de consternation.

■ Un an après la catastrophe, le temps est celui de la planification des actions dans la durée. Les ONG qui ont des infrastructures orientées vers l'urgence se sont retirées. Les partenaires qui ont un projet inscrit dans la durée et qui sont capables de résister à l'inertie et aux contradictions des États, aux aléas climatiques et aux désillusions des bénéficiaires sont présents sur le terrain. Les projets se situent non plus dans un cadre d'urgence, mais dans une logique de développement. Ils visent un accompagnement des populations bénéficiaires vers une démarche participative de développement communautaire. Les bénéficiaires jouent un rôle actif dans cette démarche ; ils sont des sujets de l'action humanitaire et non de simples objets d'aide.

■ Au Sri Lanka, l'action des Caritas illustre la diversité et la complémentarité des moments de l'action. Dans un premier temps, l'action consistait à engager une réflexion de crise ; un comité de crise a été créé à Colombo. L'urgence était de porter secours aux victimes. Simultanément, des équipes multinationales avec des partenaires locaux ont été dépêchés sur sept ou huit lieux du drame bien identifiés, pour analyser la situation et élaborer des projets. À ce stade, il était évident que les projets ne pourraient être réalisés en quelque mois. Il fallait repenser l'action d'urgence dans une perspective de développement. Tout cela dans une démarche participative de développement communautaire (1).

**Aloysius John**

*Responsable de l'Unité Programme  
Tsunami au Secours Catholique-  
Caritas France*

(1) Toutes ces actions ont été réfléchies et formulées en synergie avec les partenaires Caritas locaux et la Caritas nationale, qui avaient une bonne connaissance des lieux et des réalités.