

Document d'information 4

Original : anglais

La CPS et la sécurité à bord des petites embarcations – activités passées, actuelles et futures

La deuxième Conférence technique régionale de la CPS sur les pêches côtières a été organisée avec le soutien financier de :



1. Depuis plus de 30 ans, la Communauté du Pacifique (CPS) s'investit dans les questions de sécurité à bord des petites embarcations. Cette Conférence technique régionale sur les pêches côtières est l'occasion de revenir sur les actions entreprises jusqu'à aujourd'hui, de présenter les activités en cours et de prévoir l'avenir pour la CPS et ses partenaires, avec pour objectif d'aider les États et Territoires insulaires océaniques à poursuivre leurs efforts de renforcement de la sécurité à bord des petites embarcations dans la région.
2. La contribution de la CPS à la question de la sécurité à bord des petites embarcations trouve son origine dans une étude réalisée par la FAO en 1991, ainsi que dans le rapport de cette étude publié en 1992 et intitulé *Survey of safety at sea issues in Pacific Island artisanal fisheries*. Les conclusions de cette étude menée dans 16 États et Territoires mettent en exergue les principales caractéristiques de la sécurité à bord des petites embarcations dans la région qui sont encore d'actualité aujourd'hui. En effet, la pêche thonière à la traîne pratiquée en haute mer sur des petits bateaux munis de moteurs hors-bord demeure l'activité la plus dangereuse pour les petits pêcheurs. De nombreux accidents se produisent sur des petites embarcations utilisées à la fois pour pêcher et assurer la desserte interinsulaire. Les accidents sont souvent causés par des pannes mécaniques, des compétences de navigation insuffisantes, un manque d'approvisionnement en pièces détachées et le coût de l'équipement de sécurité, même si ce dernier facteur est beaucoup plus contestable aujourd'hui qu'il y a 25 ans. Par conséquent, il est recommandé de garantir une éducation et une formation continues afin d'améliorer la sécurité à bord des petites embarcations.

Campagne CPS sur la sécurité en mer

3. Le personnel de l'ancienne Section formation halieutique, composé d'exploitants de petits bateaux et de pêcheurs, a immédiatement tenu compte de cette recommandation et a lancé en 1992 une campagne régionale sur la sécurité en mer. Cette initiative de sensibilisation, financée par l'Australie et la France, est vite devenue une composante des activités menées par la Division pêche, ainsi qu'un élément principal du mandat de la Section développement de la pêche côtière, suite à sa fusion avec la Section formation halieutique.
4. Au fil du temps, les services nationaux des pêches, les petits pêcheurs et la société civile des États et Territoires membres de la CPS ont pu bénéficier de nombreux supports pédagogiques présentés sous différentes formes. Certains de ces outils ont été utilisés dans d'autres régions (Afrique, Caraïbes, Moyen-Orient et Asie du Sud-Est). L'élaboration d'affiches, de vidéos, de clips audio, de messages publicitaires télévisés, de programmes d'ateliers et de cours de formation, de guides de formation, de supports pédagogiques destinés aux écoliers, de plans de sécurité pour les exploitants de bateaux, de dépliants, d'autocollants, de fiches plastifiées, de bulletins d'information, entre autres, a atteint son maximum à la fin des années 90 et au début des années 2000. Certains de ces outils sont très demandés et des efforts sont déployés pour les traduire dans les langues locales. Leur contenu est mis à jour, avant tout pour être au goût des évolutions technologiques dans le domaine de l'équipement de sécurité, comme les questions énumérées sur la liste de contrôle de la CPS.
5. Il est impossible de savoir si la campagne CPS a permis le sauvetage d'exploitants de petits bateaux dans le Pacifique, car il n'existe aucune preuve de sauvetage d'embarcation en conséquence directe de ces activités. En outre, les données relatives aux accidents en mer sont quasiment inexistantes dans la région. Toutefois, il est incontestable que depuis 25 ans, plusieurs milliers de personnes ont pu lire, regarder, écouter le contenu des outils pédagogiques produits par la CPS et être formés ainsi aux questions de sécurité à bord des petites embarcations.
6. En 2004, la CPS et la région ont franchi une autre étape décisive à travers la tenue de la Réunion régionale de consultation d'experts sur la sécurité en mer à bord des petits bateaux de pêche, organisée par la FAO et la CPS. Le rapport de conclusions énumère des directives visant à améliorer la sécurité à bord des petites embarcations par l'élaboration et la mise en œuvre de

stratégies nationales coordonnées, prévoyant notamment la création d'un groupe national consultatif de parties prenantes et une série de recommandations spécifiques qui, pour la plupart, sont encore d'actualité en 2018. Il est intéressant de noter que le chapitre relatif à la sécurité en mer de l'instrument global, les « Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté » (les « Directives PAD »), adopté par la FAO en 2015, correspond étroitement aux directives visant l'amélioration de la sécurité des petites embarcations choisies pour la région Pacifique. Les participants à cette deuxième Conférence technique régionale sur les pêches côtières sont invités à consulter le rapport de consultation 2004, disponible au secrétariat de la Conférence.

Le concept du sac unique – des sacs de survie qui sauvent des vies

7. Au début des années 2000, la CPS, tout en poursuivant ses efforts de production et de diffusion de supports pédagogiques, a également participé davantage à la promotion et à la distribution d'équipements de sécurité en mer, lorsque l'occasion se présentait, lorsque le financement d'un projet le permettait et souvent, à très petite échelle ou à but démonstratif. L'équipement de sécurité en mer devenait de plus en plus compact et abordable. Ainsi, les chargés du développement de la pêche de la CPS se sont très vite rendu compte que, lorsqu'ils portaient en mission, ils devaient s'équiper d'outils de pointe, quoiqu'abordables et pouvant sauver des vies humaines, qu'ils transporteraient dans un sac portable et étanche, appelé le « sac de survie ». Il a fallu quelques années pour choisir le contenu de ce sac, alors que le prix des différents équipements continuait de baisser, pour arriver enfin au modèle que la CPS met en avant aujourd'hui.
8. En 2018, le sac de survie de la CPS coûte environ 1 000 dollars des États-Unis, sans prendre en compte le coût de transport. Il est composé des éléments suivants : un sac flottant assez grand pour contenir un ensemble d'équipements de sauvetage adaptés aux petites embarcations, ainsi que quelques autres articles comme de la nourriture en conserve, des bouteilles d'eau et du petit matériel de pêche, au moins trois gilets de sauvetage gonflables, un sifflet, un miroir, un ruban de localisation, un signal laser (plutôt que des fusées à parachute ou des fusées éclairantes plus conventionnelles qui ont une date d'expiration et sont plus difficiles à transporter par avion), une balise de localisation personnelle, un dispositif de signalisation par satellite, une lampe à éclats, une VHF portable et étanche, un petit compas, plusieurs couvertures de survie, un GPS portable, une trousse médicale de secours et des piles de rechange. Alors que tout cet équipement n'est pas nécessairement conforme aux normes SOLAS, il provient de fournisseurs qui doivent respecter une législation nationale très stricte en matière de fabrication d'équipement de sécurité en mer. Le contenu du sac ne répondra peut-être pas aux exigences de la législation en vigueur en matière de sécurité dans la région, et il n'est pas là non plus pour la remplacer. Ce sac a pour objet de combler une lacune même en présence de réglementations en matière de sécurité des petites embarcations ; en effet, les lois sont insuffisamment appliquées et la « culture de la sécurité » fait souvent défaut dans le Pacifique.
9. En 2009, Nauru a été le premier pays à recevoir des « sacs de survie » et à pouvoir profiter d'une formation dispensée par un chargé du développement de la pêche de la CPS. Depuis, plus de 300 sacs ont été distribués de manière opportuniste à plusieurs pays dans le cadre de projets de développement de la pêche. Au début de l'année 2016, un navire de pêche à la dérive a été le premier à être sauvé par son équipage qui avait utilisé l'équipement contenu dans son sac de survie. Les trois naufragés ont dérivé pendant 10 heures suite à une panne de moteur ; ils ont lancé l'ancre marine de leur sac de survie pour ralentir leur dérive, puis ont utilisé leur signal laser pour attirer l'attention d'un navire qui les a secourus.
10. En 2016 et 2017, un total de quatre opérations de sauvetage ont été couronnées de succès. Toutes concernaient des petites embarcations à Tuvalu équipées d'un sac de survie à bord. L'équipage a pu utiliser avec succès l'équipement de son sac, notamment, la balise de localisation personnelle

dans trois des cas. Ainsi, au moins dix pêcheurs de Tuvalu ont pu être sauvés, et probablement plusieurs centaines de milliers de dollars en opérations de recherche aérienne épargnés. Il convient de féliciter le Service des pêches de Tuvalu qui a fait sien le concept du sac de survie. L'engagement pris en faveur de la sécurité à bord des petites embarcations porte ses fruits et le programme du sac de survie à Tuvalu peut faire des émules dans d'autres États et Territoires insulaires océaniques. Cette question fera l'objet d'un exposé présenté par le Service des pêches de Tuvalu à l'occasion de la Conférence.

11. Au début de l'année 2018, la CPS a réalisé une analyse coûts-avantages du programme de sac de survie de Tuvalu qui peut être consultée dans la Lettre d'information sur les pêches de la CPS N° 155. L'analyse conclut que « le programme de distribution de sacs de survie mis en œuvre à Tuvalu, qui comprend aussi la formation à l'utilisation et à la maintenance correctes du matériel de survie, présente un rapport coûts-avantages très favorable pour la société. L'analyse montre que, pour chaque dollar investi dans le programme, on peut raisonnablement s'attendre à plus de 20 dollars d'avantages, ce qui représente pour la société un total net courant chiffré à plus de 2,87 millions de dollars australiens, et une moyenne annuelle non actualisée de plus de 14,36 millions de dollars australiens, auxquels il faut ajouter les coûts évités aux ménages et une productivité accrue ».

Activités en cours

12. Après 25 années d'engagement dans ce domaine, la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins s'emploie toujours à améliorer en permanence la sécurité des petites embarcations, en apportant une assistance technique continue aux membres de la CPS. Dans la mesure où les financements le permettent, des sacs de survie sont commandés et les pêcheurs, formés à leur utilisation. Il est désormais admis que chaque projet de développement de la pêche auquel contribue la Section développement de la pêche côtière doit comporter un volet « sécurité en mer », reposant en partie sur la formation des pêcheurs locaux et des agents des services des pêches. Les autres sections de la Division s'efforcent, elles aussi, de promouvoir ce volet, tout en formant les personnes concernées dans le cadre de leur mission. La Section science et gestion halieutiques côtières, en particulier, mène deux actions qui revêtent une grande importance.
13. Un cours de formation sur l'application et le respect de la réglementation (pêche côtière et aquaculture), sanctionné par un brevet de niveau IV, est désormais proposé aux agents et aux administrateurs des services des pêches. Il vise à favoriser l'acquisition des compétences en matière de suivi, de contrôle et de surveillance dont les agents des pêches ont besoin pour mener à bien leur mission. Il comprend plusieurs unités d'enseignement axées sur les connaissances essentielles pour assurer la sécurité en mer : méthodes d'inspection du matériel de sécurité avant toute sortie, méthodes d'entretien des équipements électroniques utilisés à bord des petites embarcations, et maintenance et réparation des moteurs hors-bord. Ce cours en ligne sera agréé par l'Université du Pacifique Sud (USP) dès le début de l'année 2019 et rattaché au Pacific TAFE de l'USP. Les formateurs et les évaluateurs de la CPS se chargeront de mener les évaluations des compétences. La première session a débuté en août 2018 et les évaluations des compétences des participants auront lieu en novembre 2018.
14. La Division pêche a en outre récemment ajouté la législation relative à la pêche côtière à l'éventail de ses compétences, avec la nomination d'Ariella D'Andrea au poste de Conseillère juridique pour les pêcheries côtières et l'aquaculture. La CPS peut donc désormais apporter une assistance dans le domaine de la réglementation de la sécurité à bord des petites embarcations à l'échelon national – une compétence essentielle qui avait été considérée, lors de la consultation d'experts tenue en 2004, comme faisant défaut. Si les choses se sont améliorées depuis le début des années 2000 et si plusieurs États et Territoires insulaires océaniques se sont dotés de cadres réglementaires sur la sécurité des petites embarcations, beaucoup reste encore à faire dans d'autres pays océaniques. Aux Îles Cook, les bateaux à moteur de moins de 24 mètres sont soumis

à des règles de sécurité ; aux Fidji, la réglementation s'applique à tous les bateaux d'une longueur inférieure ou égale à 15 mètres, quels que soient leurs moyens de propulsion ; au Samoa, elle s'applique aux bateaux de moins de 15 mètres ; et en Nouvelle-Calédonie, les règles de sécurité applicables aux navires de pêche dépendent de la zone de navigation et de la taille des bateaux. Ces exemples montrent combien les contextes et les lois en matière de sécurité à bord des petites embarcations diffèrent dans la région.

15. Il est essentiel que les petites embarcations, qu'elles soient utilisées pour la pêche ou d'autres activités, soient soumises à une réglementation appropriée en matière de sécurité en mer. Pourtant, ce type de bateaux se retrouvent souvent dans une zone floue entre la législation relative aux transports maritimes et celle portant sur les activités de pêche. Dans certains cas, les navires utilisés pour la pêche peuvent être purement et simplement exclus des lois sur les transports maritimes, l'attention étant avant tout portée sur les navires de commerce et de transport. Dans d'autres cas, les lois en vigueur ne s'appliquent pas aux bateaux en dessous d'une certaine taille. Cette situation est principalement due au fait que les conventions maritimes internationales se concentrent surtout sur les navires de commerces et de pêche industrielle, la sécurité des petites embarcations étant le plus souvent perçue comme une question relevant du droit interne. Il s'agit d'un thème crucial dans le Pacifique, où la proximité de l'océan permet aux habitants d'utiliser fréquemment de petits bateaux pour toute sorte d'activités (pêche, loisirs, transport ou tourisme).
16. Dans le cadre des travaux d'élaboration ou de révision des règles de sécurité applicables aux petites embarcations, le matériel de sécurité à bord devrait constituer un élément essentiel à prendre en considération. Des règles devraient également être établies en ce qui concerne la construction des navires, la délivrance des brevets aux équipages et la conduite des bateaux. La division maritime de la CPS a élaboré des réglementations types sur les petites embarcations dans le cadre du projet PIMLaws, en 2007. La clé pour faire en sorte que les règles de sécurité applicables aux petites embarcations soient adaptées, assorties de moyens visant à en assurer l'application et acceptées par les populations est une collaboration étroite entre les services des pêches et les administrations maritimes compétentes à l'échelon national, et le recours à des mécanismes participatifs.

Doter la CPS de moyens supplémentaires

17. Les améliorations relevées en matière de sécurité à bord des petites embarcations en Océanie ont d'énormes retombées positives sur le plan économique et social, tant à l'échelle des pays et que de la région. Cela a été amplement démontré, notamment au travers du succès du programme de distribution de sacs de survie à Tuvalu. La CPS semble être bien placée pour exporter le modèle éprouvé à Tuvalu dans les autres pays, mais des financements doivent être trouvés pour mener un tel projet à long terme, avec suffisamment de moyens. Il est proposé de créer, sur trois à cinq ans, un poste de Chargé/e de la sécurité à bord de petites embarcations à la CPS qui coordonnera la transposition du modèle appliqué à Tuvalu – à savoir l'acquisition de sacs de survie, la formation des homologues nationaux à l'utilisation et à l'entretien du matériel de sécurité (formation des formateurs) et l'élaboration ou la consolidation des systèmes de collecte de données sur les accidents survenus en mer. Les pays bailleurs œuvrant dans le secteur de la sécurité maritime dans le Pacifique pourraient souhaiter soutenir ce projet ou en partager les coûts.

Conclusion

18. Le renforcement de la sécurité à bord des petites embarcations revêt une importance capitale pour les États et Territoires insulaires océaniques, les pays bailleurs intervenant dans le secteur de la sécurité maritime dans le Pacifique et les partenaires régionaux tels que la FAO et la CPS. Fruit de la collaboration de ces deux organisations, les directives régionales de 2004 pour

l'amélioration de la sécurité des petites embarcations demeurent globalement pertinentes. Une plus forte volonté politique, le recours à des mécanismes participatifs et la création d'un groupe national de travail sur la sécurité à bord des petites embarcations, constitué des principales parties prenantes du secteur, sont notamment indispensables. Maintenant qu'il existe des équipements moins coûteux, mieux adaptés et plus compacts, le laxisme en matière de sécurité dont faisaient preuve bon nombre de petits pêcheurs et d'exploitants de petits bateaux il y a trente ans de cela, et qui perdure encore aujourd'hui en Océanie, ne devrait plus être toléré.

19. La CPS saisit l'occasion offerte par cette deuxième Conférence technique régionale sur les pêches côtières pour demander aux bailleurs de fonds d'aider la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins à se doter des moyens supplémentaires voulus pour poursuivre le travail entrepris dans le domaine de la sécurité à bord des petites embarcations. Le poste qu'il est proposé de créer permettrait d'étendre le programme de distribution de sacs de survie mis en œuvre à Tuvalu à d'autres pays insulaires océaniques. Il viendrait compléter les capacités techniques et juridiques actuelles de la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins, ce qui lui permettrait d'aider les États et Territoires insulaires océaniques dans leur ensemble.