



ONUDC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

BULLETIN DES STUPÉFIANTS

Volume LXI, 2017

**Développement alternatif :
réflexions théoriques et mise en œuvre**

OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME
Vienne

BULLETIN DES STUPÉFIANTS

Volume LXI, 2017

**Développement alternatif:
réflexions théoriques et
mise en œuvre**



NATIONS UNIES
Vienne, 2018

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
eISBN 978-92-1-363302-1
ISSN 0251-3706

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
Centre international de Vienne
Boîte postale 500
1400 Vienne, Autriche
Téléphone : (+43-1) 26060-0
Télécopie : (+43-1) 26060-5866

Le *Bulletin* est accessible sur le Web à l'adresse suivante:
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>

Le 1^{er} octobre 2002, l'Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime est devenu l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Ce dernier englobe le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Production éditoriale : Section des publications, de la bibliothèque et des services en anglais, Office des Nations Unies à Vienne.

PRÉFACE

Le *Bulletin des stupéfiants* est une publication des Nations Unies qui paraît depuis 1949. Il est publié dans les six langues officielles de l'ONU, à savoir l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe.

Le *Bulletin* a pour objet de renseigner la communauté internationale sur l'évolution de la lutte contre la drogue aux niveaux local, national, régional et international.

Le présent numéro du *Bulletin* (Vol. LXI, 2017), dont le rédacteur en chef invité est Jorrit Kamminga, maître de recherche à l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael et conseiller pour les politiques stratégiques en Afghanistan à Oxfam Novib, porte sur le développement alternatif. Il comprend cinq articles qui présentent des éclairages et des enseignements importants concernant l'état actuel et les orientations futures de cette stratégie de lutte contre la drogue axée sur le développement.

POLITIQUE ÉDITORIALE ET RÈGLES DE PUBLICATION

Le rédacteur en chef invite les personnes et les organisations à contribuer au *Bulletin* par des articles sur les politiques, les démarches, les mesures et les innovations (théoriques ou pratiques) relatives aux différents aspects de la lutte contre la drogue. Les résultats de recherches et les études et expériences propres à fournir des informations utiles aux décideurs, aux professionnels, aux experts et au public présentent un intérêt particulier.

Les manuscrits soumis pour publication dans le *Bulletin* doivent être des travaux scientifiques originaux et inédits qui ne soient pas soumis ailleurs simultanément. Ils doivent être de qualité suffisamment professionnelle pour répondre aux exigences des publications techniques des Nations Unies. Il est demandé aux auteurs de faire preuve de retenue dans le contenu de leurs manuscrits afin d'exclure tout jugement critique sur une situation nationale ou régionale particulière.

Les manuscrits doivent être fournis de préférence au format Word (.doc). Chaque manuscrit soumis doit comprendre un original imprimé et une version électronique, au format Word pour le texte et au format Excel pour les tableaux et les figures, dans l'une quelconque des six langues officielles de l'ONU (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe). Il doit être accompagné d'un résumé d'environ 200 mots, d'une liste complète de références numérotées dans l'ordre de leur apparition dans le texte et d'une liste de mots clefs. Un manuscrit ne doit pas dépasser 6 000 mots. Les tableaux doivent être explicites et compléter les informations fournies dans le texte sans les reprendre.

Les manuscrits, ainsi qu'un bref curriculum vitæ de leurs auteurs, doivent être adressés au rédacteur en chef du *Bulletin des stupéfiants* soit par courrier (Service de la recherche et de l'analyse des tendances, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400, Vienne, Autriche), soit par messagerie électronique (research@unodc.org). Une lettre d'accompagnement doit désigner l'auteur correspondant en indiquant son adresse complète, son numéro de téléphone et son adresse électronique. Les manuscrits non publiés seront retournés à leurs auteurs. L'ONU décline cependant toute responsabilité en cas de perte.

Les opinions exprimées dans les articles signés du *Bulletin* sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent

de la part du Secrétariat aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les textes publiés dans le *Bulletin* sont la propriété de l'ONU et bénéficient de la protection des droits d'auteur conformément aux dispositions du Protocole 2 à la Convention universelle sur le droit d'auteur, qui portent sur l'application de cette convention aux œuvres de certaines organisations internationales.

Publications séparées, achats et abonnements

Tous les numéros du *Bulletin* (du n° 1 (vol. I, 1949) au numéro actuel) sont disponibles sur le site Web de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/index.html>).

Des numéros spéciaux du *Bulletin* sont également disponibles sous forme de publications des Nations Unies :

1993

Questions liées à l'abus des drogues et au virus de l'immunodéficience humaine (VIH) (vol. XLV, n° 1)

Examens de dépistage de la drogue sur les lieux de travail (vol. XLV, n° 2)

1994

La famille et l'abus des drogues (vol. XLVI, n° 1); Généralités sur l'abus des drogues (vol. XLVI, n° 2)

1995

Numéro spécial sur la dimension féminine de la toxicomanie (vol. XLVII, n^{os} 1 et 2)

1996

Numéro spécial sur l'évaluation rapide de l'abus des drogues (vol. XLVIII, n^{os} 1 et 2)

1997 et 1998

Numéro double sur le cannabis: faits nouveaux (vol. XLIX, n^{os} 1 et 2, et vol. L, n^{os} 1 et 2)

1999

Documents hors série (vol. LI, n^{os} 1 et 2)

2000

Coûts économiques et sociaux de l'abus de substances psychoactives
(vol. LII, n^{os} 1 et 2)

2001

Pour une politique dynamique en matière de drogues: comprendre et
combattre l'épidémie de drogue (vol. LIII, n^{os} 1 et 2)

2002

La science de l'épidémiologie de l'abus des drogues (vol. LIV, n^{os} 1 et 2)

2003

La pratique de l'épidémiologie de l'abus des drogues (vol. LV, n^{os} 1 et 2)

2004

Les marchés des drogues illicites (vol. LVI, n^{os} 1 et 2)

2005

La science au service du contrôle des drogues: le rôle du laboratoire et de
l'expertise scientifique (vol. LVII, n^{os} 1 et 2)

2006

Bilan de la situation mondiale concernant le cannabis (vol. LVIII, n^{os} 1 et 2)

2007

Un siècle de lutte contre la drogue (vol. LIX, n^{os} 1 et 2)

2008

Les questions de mesure dans l'analyse des politiques relatives aux drogues
(vol. LX, n^{os} 1 et 2)

Les demandes visant à obtenir l'autorisation de publier séparément des textes signés devront être adressées au Secrétaire du Comité des publications, Organisation des Nations Unies, New York, New York 10017, États-Unis d'Amérique. Toute correspondance concernant l'achat d'exemplaires du *Bulletin* ou l'abonnement au *Bulletin* devra être adressée comme suit :

Pour l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud, l'Asie et l'Océanie :

Le Chef de

la Section de la vente et de la commercialisation à New York
Publications des Nations Unies
Organisation des Nations Unies
New York, NY 10017
États-Unis d'Amérique

Pour l'Afrique, l'Europe et le Moyen-Orient :

Le Chef de

la Section de la vente et de la commercialisation à Genève
Publications des Nations Unies
Office des Nations Unies à Genève
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse

TABLE DES MATIÈRES

Préface	iii
Éditorial : les perspectives du développement alternatif par <i>A. Me</i> et <i>J. Kamminga</i>	1
Même scénario, autre film : les luttes conceptuelles autour du développement alternatif et leurs incidences sur les politiques menées par <i>D. Alimi</i>	17
La responsabilité partagée dans le domaine du développement alternatif, un défi éthique par <i>C. Zorro-Sánchez</i> et <i>J. Kamminga</i>	55
Cultures illicites de plantes servant à fabriquer des drogues et accès à la terre : un lien incontestable par <i>K. Grimmelmann</i> , <i>J. Espinoza</i> , <i>J. Arnold</i> et <i>N. Arning</i>	83
Susciter la résistance à la culture du pavot à opium en améliorant la conception des programmes de développement alternatif : le cas de l'Afghanistan par <i>J. García-Yi</i>	117
Développement intégré et coca dans l'État plurinational de Bolivie : l'éradication cède le pas à la réduction de la pauvreté par <i>T. Grisaffi</i> , <i>L. Farthing</i> et <i>K. Ledebur</i>	147

Éditorial: les perspectives du développement alternatif

Angela Me

Chef du Service de la recherche et de l'analyse des tendances à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Jorrit Kamminga

Maître de recherche à l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael et conseiller pour les politiques stratégiques en Afghanistan à Oxfam Novib

Introduction

Nous sommes heureux de présenter ce numéro spécial du *Bulletin des stupéfiants*, consacré au développement alternatif. Outre la présente introduction, il se compose de cinq articles spécialisés qui offrent des éclairages et des enseignements importants concernant l'état actuel et les orientations futures de cette stratégie de lutte contre la drogue axée sur le développement. Ces articles ont été sélectionnés à l'issue d'un appel à contributions lancé en décembre 2015. Certains d'entre eux portent sur les programmes adoptés, leurs auteurs tirant des enseignements et dégageant des bonnes pratiques des projets et des programmes mis en œuvre dans divers pays et contextes. D'autres présentent un point de vue analytique plus général, leurs auteurs examinant quelques principes et fondements conceptuels du développement alternatif.

Ce numéro spécial s'inscrit dans une démarche plus large de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) pour développer une thématique de recherche sur le développement alternatif. Dans son *Rapport mondial sur les drogues 2015*, l'ONUDC a fait figurer un chapitre thématique sur le développement alternatif¹ afin d'étudier les données rassemblées durant l'exécution de projets et de programmes dans des pays où les cultures illicites occupent une surface importante et d'analyser la manière dont le développement alternatif avait été mis en œuvre dans différents contextes. Ce rapport a révélé que les projets de développement alternatif avaient beaucoup changé et qu'ils ne se fondaient plus uniquement sur ce que D. Alimi

¹ *World Drug Report 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.15.XI.6), chap. II.

qualifie d'«analyse contextuelle monocausale» et de «modèle unique» dans son article publié dans le présent numéro.

Le *Rapport mondial sur les drogues 2015* montre que les programmes de développement alternatif ont évolué au fil des ans : devenus multidimensionnelles, ils ne se limitent plus à la réduction des cultures illicites et tiennent compte du fait qu'un financement adéquat et un appui politique à long terme engendrent le développement socioéconomique et environnemental nécessaire pour faire baisser durablement les revenus tirés des cultures illicites. La réussite du développement alternatif tient de plus en plus à des démarches nouvelles et souvent plus complexes pilotées par des gouvernements et d'autres intervenants.

Ce numéro spécial du *Bulletin des stupéfiants* revient sur le sujet développé dans le chapitre thématique du *Rapport mondial sur les drogues 2015* en exposant plus en détail l'évolution des débats sur le développement alternatif et les nouvelles modalités de mise en œuvre des programmes dans la pratique.

Des efforts soutenus pour mettre en commun les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience

Principalement ces dernières années, des efforts soutenus ont été déployés aux niveaux national et international pour évaluer les programmes et mettre en commun les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience à l'occasion d'ateliers internationaux et de réunions de groupes d'experts². En 2002, la Conférence internationale sur le rôle des activités de substitution dans la lutte contre la drogue et la coopération pour le développement, tenue à Feldafing (Allemagne), a donné une forte impulsion à cette démarche. Plus récemment, les conférences internationales sur le développement alternatif qui ont eu lieu en 2012 et en 2015 ont offert un cadre technique pratique pour examiner différents scénarios et résoudre certaines des difficultés conceptuelles qui sont abordées dans ce numéro. Plus récemment encore, les débats qui se sont déroulés à la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue tenue en 2016 ont abouti à des recommandations pratiques au sujet du développement alternatif³. On trouvera dans le tableau suivant la liste des principales manifestations liées au développement alternatif qui ont été organisées depuis 2002.

²Voir ONUDC, «Indicateur de développement alternatif», *World Drug Report 2015*. Accessible à l'adresse : www.unodc.org/wdr2015.

³Document final de la trentième session extraordinaire de l'Assemblée générale, intitulé «Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue» (résolution S-30/1 de l'Assemblée générale, annexe).

Quelques manifestations internationales liées au développement alternatif depuis 2002		
<i>Manifestation</i>	<i>Lieu</i>	<i>Date</i>
Conférence internationale sur le rôle des activités de substitution dans la lutte contre la drogue et la coopération pour le développement	Feldafing (Allemagne)	7-12 janvier 2002
Atelier international portant sur le thème suivant : « Le développement dans les régions de cultures illicites : au-delà du développement alternatif ? »	Berlin	29 mai-1 ^{er} juin 2006
Réunion du Groupe de travail inter-gouvernemental d'experts à composition non limitée sur la coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et le développement alternatif	Vienne	2-4 juillet 2008
Séminaire régional du Partenariat global à l'appui du développement alternatif sur le thème suivant : « Faire baisser durablement la production d'opium en Asie du Sud-Est : mise en commun d'expériences sur le développement alternatif et d'autres sujets »	Chiang Mai (Thaïlande)	15-17 décembre 2008
Atelier-séminaire international sur le développement alternatif durable	Chiang Rai et Chiang Mai (Thaïlande)	6-12 novembre 2011
Conférence internationale de haut niveau sur le développement alternatif	Lima	14-16 novembre 2012
Quatrième dialogue informel sur la politique applicable aux drogues en Asie du Sud-Est entre le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) et le Transnational Institute concernant l'avenir du développement alternatif dans la région	Bangkok	18-19 décembre 2012
Réunion d'un groupe d'experts organisée par l'ONUDC et le BMZ pour prendre contact avec les nouveaux acteurs du développement alternatif	Berlin	11-12 novembre 2013
Deuxième réunion d'experts organisée dans le cadre de la présidence russe du Groupe des Huit, concernant le développement alternatif pour les régions productrices de drogues	Moscou	25 mars 2014
Conférence organisée par le BMZ et les fondations Open Society (OSF) sur le lien entre les drogues et la question foncière	New York	19-21 octobre 2014
Consultations d'un groupe d'experts concernant le chapitre du <i>Rapport mondial sur les drogues</i> consacré au développement alternatif	Berlin	18 novembre 2014

Réunion d'un groupe d'experts organisée par l'ONUDD, le BMZ et l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) concernant le développement alternatif dans le cadre des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale prévue en 2016 et du débat sur le programme de développement pour l'après-2015	Berlin	19-20 novembre 2014
Deuxième Conférence internationale de haut niveau sur le développement alternatif	Bangkok	19-24 novembre 2015
Réunion d'un groupe d'experts organisée par l'ONUDD, le BMZ, la GIZ et la Fondation Mae Fah Luang sur le thème suivant: «Prendre au sérieux le développement: le développement alternatif dans le cadre de la session extraordinaire de l'Assemblée générale prévue en 2016»	Bangkok	25-27 novembre 2015
Réunion du Groupe Lyon-Rome (créé par le Groupe des Sept) sur le développement alternatif dans le cadre du lien entre sécurité et développement	Berlin	25 juin 2015
Débat de haut niveau sur le développement alternatif et les objectifs de développement durable	New York	20 avril 2016
Développement alternatif: nouvelles idées et éléments essentiels pour la période postérieure à la session extraordinaire de l'Assemblée générale	New York	20 avril 2016
Table ronde sur le développement alternatif; la coopération régionale, interrégionale et internationale aux fins d'une politique équilibrée de lutte contre la drogue axée sur le développement; la résolution des problèmes socioéconomiques	New York	21 avril 2016
Réunion du Groupe d'experts sur le développement alternatif intégral et durable créé par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues	Lima	18-19 mai 2016
Débat de haut niveau tenu à la soixantième session de la Commission des stupéfiants sur le thème suivant: «Sécurité humaine et état de droit: la contribution du développement alternatif au Programme de développement durable à l'horizon 2030»	Vienne	14 mars 2017

Parmi les principaux résultats de ces activités, on peut citer les Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif, adoptés par la Commission des stupéfiants en mars 2013 et par l'Assemblée générale en décembre 2013⁴. Ces principes directeurs marquent un progrès, car ils reposent sur une vaste participation et s'appuient sur des décennies d'expérience et d'apprentissage. Ils proposent aussi une conceptualisation plus

⁴Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif (résolution 68/196 de l'Assemblée générale, annexe).

équilibrée du développement alternatif en synthétisant les différentes idées et en contribuant à dégager un consensus sur cette notion grâce à des évaluations et à des débats menés par des experts. Comme le fait observer D. Alimi dans son article, le fait que ces principes directeurs ont été adoptés par l'Assemblée générale est important, car ils en tirent une plus grande légitimité politique.

Dans la partie consacrée au développement alternatif du Document final de sa session extraordinaire, l'Assemblée générale a davantage insisté sur l'approche multidimensionnelle du développement alternatif en reconnaissant l'intérêt de mettre en œuvre «des stratégies [...] qui visent à réduire la pauvreté et à renforcer l'état de droit, ainsi que les institutions et services publics et les cadres institutionnels responsables, efficaces et inclusifs» pour lutter contre la culture illicite de plantes servant à fabriquer des drogues et la production illicite de drogues⁵. Elle a également donné plus de poids à une approche factuelle du développement alternatif en constatant l'importance des travaux de recherche afin de «mieux comprendre les facteurs qui incitent à pratiquer des cultures illicites» et d'appuyer les programmes en évaluant leurs effets⁶.

Ces documents d'orientation constituent une référence pour le développement alternatif et éclairent les grandes politiques nationales en la matière. Un programme de recherche comme celui qui est présenté dans le *Rapport mondial sur les drogues 2015* peut influencer sur les stratégies concrètement mises en œuvre en mettant en évidence les démarches fructueuses, par exemple pour accroître la sécurité alimentaire, renforcer les coopératives, développer des chaînes de valorisation durables, promouvoir l'agro-industrie, commercialiser des produits issus du développement alternatif ou améliorer l'accès à la terre.

L'ampleur du développement alternatif reste limitée

Alors que le développement alternatif a manifestement connu plusieurs réussites⁷, l'ensemble des actions en faveur de ce type de développement dans le monde ne représente encore qu'une très faible part de toute l'aide au développement. Entre 2002 et 2013, les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont consacré 245 millions de dollars par an au développement alternatif, soit à peine 0,2% de l'aide mondiale au développement. En 2013, les sommes affectées au développement alternatif sont tombées à 0,1% de l'ensemble de l'aide au

⁵Résolution S-30/1 de l'Assemblée générale, annexe, par. 7, al. a.

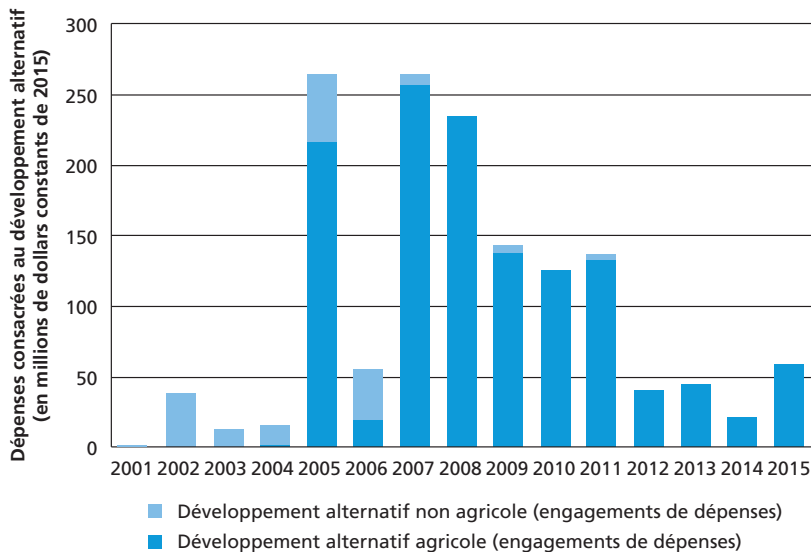
⁶Ibid., par. 7, al. g.

⁷Voir *World Drug Report 2015*, chap. II.

développement⁸. Depuis l'adoption, en 2009, de la Déclaration politique et du Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, le montant que les pays de l'OCDE se sont engagés à verser a diminué de 71 %⁹. Ce chiffre laisse supposer que l'élan politique qui a ouvert la voie à des échanges plus techniques sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience n'a pas donné lieu à un effort financier équivalent.

Le *Rapport mondial sur les drogues 2015* a montré sans ambiguïté que l'aide internationale avait globalement diminué, mais cette abstraction se transforme en réalité concrète lorsque des projets de développement alternatif sont mis en œuvre dans des pays ou des régions. Il est donc utile d'examiner plus attentivement le cas d'un seul pays. Les deux graphiques suivants présentent la situation de l'Afghanistan, en indiquant les engagements de dépenses et les sommes versées pour soutenir le développement alternatif entre 2001 et 2015.

Figure I. Montant total que les pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques se sont engagés à verser pour soutenir le développement alternatif en Afghanistan, 2001-2015

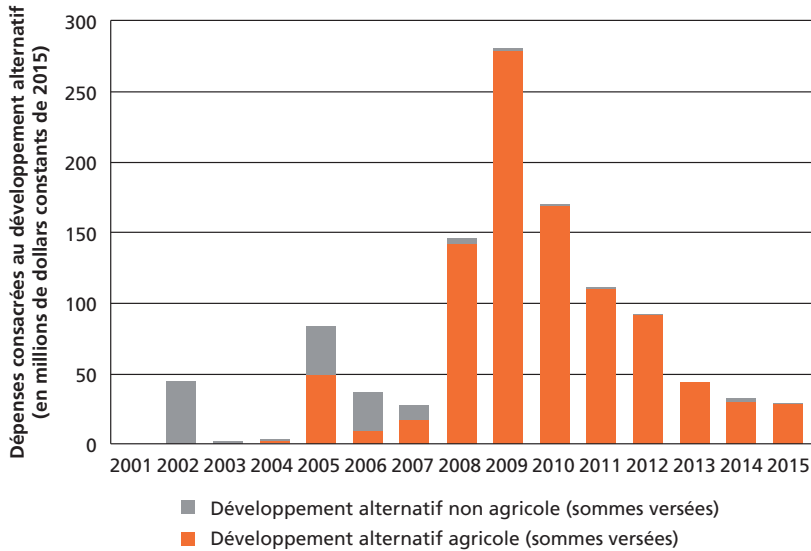


Note: données extraites le 3 mai 2017.

⁸ *World Drug Report 2015*, p. 84.

⁹ *Ibid.*, p. 118.

Figure II. Montant total versé par les pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques en faveur du développement alternatif en Afghanistan, 2001-2015



Note: données extraites le 3 mai 2017.

En dehors de la baisse tendancielle enregistrée après 2007 (pour les engagements de dépenses) et 2009 (pour les sommes effectivement versées), ces graphiques font apparaître deux éléments intéressants. Tout d'abord, il a fallu attendre au moins jusqu'en 2005 pour que la communauté internationale commence à financer le développement alternatif en Afghanistan de manière appréciable, soit quatre ans après la Conférence de Bonn de 2001, point de départ des efforts de reconstruction à l'issue du conflit. Ensuite, il semble y avoir eu un retard considérable entre les premiers engagements de dépenses importants (2005) et la première hausse substantielle des versements (2008). Ce retard est d'autant plus remarquable que le Gouvernement afghan avait lancé sa première Stratégie nationale de lutte contre la drogue en mai 2003.

La baisse tendancielle de l'aide au développement alternatif enregistrée ces dernières années s'inscrit dans le contexte plus large d'un désengagement international vis-à-vis de l'Afghanistan, marqué notamment par le transfert des responsabilités en matière de sécurité (2011-2014) et la fin de la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité en 2014. Il est toutefois difficile d'assimiler ce désengagement à une lassitude des donateurs. À la Conférence de Bruxelles sur l'Afghanistan organisée en octobre 2016, les donateurs internationaux se sont engagés à verser 15,2 milliards de

dollars pour aider le pays jusqu'en 2020¹⁰. On ignore cependant quelle part de cette somme sera consacrée à des programmes de développement alternatif. Pendant les prochaines années, certains projets en cours vont se poursuivre, notamment le volet développement alternatif du programme Kandahar Food Zone, un projet de 45,4 millions de dollars sur cinq ans réalisé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), qui durera jusqu'à la fin du mois d'août 2018, et le Programme régional de développement agricole mené par USAID, composé de projets régionaux sur cinq ans pour un budget total de plus de 300 millions de dollars et axé sur le renforcement des chaînes de valorisation afin d'améliorer la sécurité alimentaire et économique des agriculteurs¹¹.

La baisse rapide des engagements de dépenses en faveur du développement alternatif n'est pas de bon augure pour les futurs versements, mais l'Afghanistan, qui a reçu un appui international sans précédent sur une durée assez courte, s'en est relativement mieux sorti que d'autres pays. Néanmoins, même en Afghanistan, le soutien au développement alternatif a été modeste si on le compare à d'autres types d'aide à la lutte contre les stupéfiants. La moyenne des fonds engagés par les donateurs internationaux en faveur du développement alternatif agricole en Afghanistan était de 64 millions de dollars par an entre 1998 et 2008 et de 85 millions de dollars par an sur la période 2009-2013¹². Bien que ces montants ne comprennent pas nécessairement des sommes importantes, que ce soit des dépenses non enregistrées consacrées au développement alternatif ou des fonds versés par des pays non membres de l'OCDE, ils n'en sont pas moins bien inférieurs au coût annuel total des programmes de lutte contre les stupéfiants qui, rien que pour les États-Unis, s'est élevé à environ 566 millions de dollars par an entre 2002 et 2016¹³.

Les attentes doivent rester réalistes

Les projets de développement alternatif sont souvent de courte durée, alors que les difficultés qui alimentent l'économie de la drogue exigent des solutions à long terme. En outre, les résultats d'un projet de ce type dépendent de l'ampleur de l'investissement engagé. La plupart des éléments recueillis

¹⁰BBC News, «Afghanistan aid: donors promise \$15.2bn in Brussels», 5 octobre 2016. Accessible à l'adresse: www.bbc.com/news/world-asia-37560704.

¹¹États-Unis, Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan, *Quarterly Report to the United States Congress* (30 octobre 2016), p. 139 à 141.

¹²*World Drug Report 2015*, p. 86.

¹³Au 31 décembre 2016, les États-Unis avaient dépensé au total 8,5 milliards de dollars depuis 2002 dans la lutte contre les stupéfiants en Afghanistan, ce qui représente approximativement 566 millions de dollars par an. Le montant total est extrait du document suivant: Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan, *Quarterly Report to the United States Congress* (30 janvier 2017), p. 186.

pour le *Rapport mondial sur les drogues 2015* montrent les avantages des interventions locales pour les populations rurales, mais ils font également apparaître que les investissements consacrés au développement national à grande échelle permettent de lutter plus structurellement contre les cultures illicites (en Thaïlande, par exemple). Lorsqu'on cherche à rendre les programmes de développement alternatif plus efficaces, il importe d'envisager ce type de développement dans le cadre plus large d'un ensemble d'initiatives de développement et de bonne gouvernance qui peuvent contribuer à réduire progressivement la dépendance à l'égard des cultures illicites.

En ce qui concerne l'estimation des progrès accomplis, les documents d'orientation et les projets mis en œuvre sur le terrain montrent sans ambiguïté que les effets du développement alternatif ne sont plus uniquement évalués à l'aide d'indicateurs portant sur la lutte contre la drogue¹⁴. Cependant, la prise en compte d'autres indicateurs importants, comme ceux qui permettent de mesurer le développement humain ou la sécurité humaine, s'accompagne de nouveaux défis pour le développement alternatif, non seulement en matière de conception et d'exécution des projets, mais aussi de suivi et d'évaluation. Le développement alternatif ne constituant qu'une des stratégies nationales appliquées dans un cadre d'action plus large, qui englobe des politiques comme l'éradication des cultures, le règlement des conflits, le renforcement de l'état de droit ou le développement socioéconomique dans son ensemble, il peut être très difficile d'isoler la contribution exacte du développement alternatif ou ses effets directs, par exemple pour la qualité de vie des populations rurales dans une zone donnée.

Établir des liens entre les politiques applicables aux drogues et les politiques de développement

Dans le cadre du *Rapport mondial sur les drogues 2016*, des recherches ont été menées pour étudier les liens qui existent entre le problème de la drogue, les politiques applicables aux drogues et le développement durable¹⁵. Les auteurs concernés sont parvenus à la conclusion qu'une double approche associant interventions spécialisées contre la drogue et investissements généraux consacrés au développement était nécessaire. Cette démarche a été dûment prise en compte par les projets de développement alternatif. L'intégration du développement alternatif aux grands programmes de développement, notamment en zone rurale, présente des avantages évidents, mais plus ce type de développement s'inscrit dans des approches et des stratégies plus larges, plus les actions menées risquent de ne plus avoir les caractéristiques

¹⁴ *World Drug Report 2015*, chap. II, sect. G, p. 109 à 114.

¹⁵ *World Drug Report 2016* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.16.XI.6).

nécessaires dans les zones où se trouvent — éventuellement — des cultures illicites. Le *Rapport mondial sur les drogues 2016* donne des exemples de politiques applicables aux drogues et de politiques de développement qui ont eu des effets contre-productifs imprévus les unes sur les autres parce qu'elles avaient été conçues et mises en œuvre séparément.

Dans le cadre d'une stratégie de développement, le développement alternatif permet de mener un ensemble d'activités de développement thématiques et opérationnelles spécialisées en symbiose, afin de traiter les multiples problèmes liés à la dépendance vis-à-vis des cultures illicites et à l'économie illicite comme la violence, l'insécurité ou la présence d'organisations criminelles ou de groupes armés illégaux. Pour tous ces problèmes, il est souvent indispensable de gagner la confiance des populations locales pour qu'une intervention axée sur le développement puisse être durable.

Dans son article publié dans ce numéro du *Bulletin*, D. Alimi étudie si le développement alternatif peut constituer un fondement viable pour mettre en œuvre des solutions de développement durable dans les régions touchées par les cultures illicites. Elle insiste en particulier sur le fossé qui sépare ceux qu'elle qualifie d'acteurs des politiques antidrogue et les acteurs des politiques de développement. Elle souligne que le concept de développement alternatif appelle de lui-même une étroite coopération, mais que le fossé qui existe entre ces deux catégories d'acteurs n'a jamais été comblé pour diverses raisons. De ce fait, il semble qu'aucun débat constructif n'ait été mené sur la manière dont le développement alternatif peut être le plus efficace à titre complémentaire dans un cadre d'action plus large en faveur du développement. Le vent est cependant peut-être en train de tourner. D. Alimi remarque en effet que l'évolution récente de la situation, en particulier les débats qui ont précédé la session extraordinaire de l'Assemblée générale tenue en 2016 et l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030, pourrait contribuer à une meilleure articulation entre les politiques applicables aux drogues et les politiques de développement dans un cadre commun.

Elle estime que le concept de développement alternatif, souvent critiqué et parfois même discrédité, aborde une étape cruciale de son histoire. Les efforts récents qui ont été observés peuvent être déterminants pour améliorer les connaissances factuelles et établir explicitement les ambitions et les limites du développement alternatif en tant qu'élément d'une conception plus large du développement. Ces orientations futures du développement alternatif exigent cependant une réflexion globale et multipartite pour trouver comment une lutte contre la drogue axée sur le développement pourrait être porteuse d'avenir. Cela suppose une vision commune des causes profondes et des facteurs déterminants des cultures illicites, ainsi que des solutions possibles à ce problème, de la part de toutes les institutions qui s'occupent de développe-

ment durable dans des contextes où les cultures illicites et la production ou le commerce de drogues illicites jouent un rôle. Ces institutions doivent coopérer pour atteindre le même objectif global, qui est de contribuer à créer un environnement favorable pour que le développement économique et social à long terme permette de réduire durablement la dépendance à l'égard des cultures illicites. Selon D. Alimi, il semble exister un regain d'ambition pour établir une base normative commune qui permettrait de mieux intégrer le développement alternatif à une démarche de résolution du problème mondial de la drogue axée sur le développement durable.

Application concrète du principe de la responsabilité partagée

Le principe de la responsabilité partagée est au cœur des grandes formes de collaboration nécessaires pour que le développement alternatif contribue efficacement à créer un environnement favorable. Il peut aider à faire disparaître certains facteurs déterminants des économies illicites, notamment l'absence d'infrastructures pour le secteur productif, de services sociaux de base, de compétences agricoles ou de débouchés.

Dans ce numéro du *Bulletin*, J. Kamminga et C. Zorro-Sánchez étudient ce principe de deux manières: d'abord comme une réponse éthique aux défis posés par le problème mondial de la drogue et ensuite comme un engagement plus concret qu'un large éventail d'acteurs doit prendre au titre de sa responsabilité sociale. Le premier point de vue permet d'expliquer pourquoi la responsabilité partagée est si importante et le deuxième de mieux comprendre comment cette responsabilité se traduit en pratique. Dans leur article, les auteurs présentent les formes concrètes de collaboration que le principe de la responsabilité partagée pourrait prendre pour contribuer à réduire la dépendance à l'égard des cultures illicites.

Ils soulignent en particulier que des engagements précis doivent être pris dans le cadre d'un grand nombre de partenariats scellés entre divers acteurs à différents niveaux. C'est surtout dans ces partenariats — instaurés par exemple entre des organisations de producteurs et des entreprises privées — que la responsabilité partagée prend la forme d'accords concrets et significatifs, comme ceux qui sont conclus entre les associations locales d'agriculteurs, les multinationales et les marchés. Si cette application du principe de la responsabilité partagée fait défaut, un décalage persistera entre le niveau international où, dans des organes comme la Commission des stupéfiants ou l'Assemblée générale, ce principe est constamment qualifié de fondement de toute coopération internationale et le niveau national où les programmes de développement alternatif sont mis en œuvre.

La responsabilité partagée ne s'est guère traduite par des accords concrets pour l'instant, par exemple pour l'accès aux marchés nationaux et internationaux. Comme l'expliquent J. Kamminga et C. Zorro-Sánchez, ni le libre-échange ni les accords préférentiels n'ont permis jusqu'à présent d'améliorer la commercialisation des produits issus du développement alternatif. Ces auteurs estiment qu'un vaste dialogue devrait être engagé entre le secteur privé, les gouvernements et des institutions internationales qui peuvent influencer sur l'accès aux marchés et la réglementation des régimes commerciaux internationaux, notamment l'Organisation mondiale du commerce. Tant que les produits issus du développement alternatif seront peu présents sur les marchés internationaux, il restera difficile de créer un mouvement international autour du développement alternatif semblable à ceux dont ont bénéficié le commerce équitable et l'agriculture biologique.

Lien entre le développement alternatif et les questions foncières

Dans ce numéro du *Bulletin*, Grimmelmann, Espinoza, Arnold et Arning s'intéressent quant à eux au lien qui existe entre les cultures illicites et les droits fonciers. S'appuyant en partie sur une précédente étude documentaire¹⁶ de cas concrets en Afghanistan, en Bolivie (État plurinational de), en Colombie, au Myanmar et au Pérou, ces auteurs examinent la question de l'accès à la terre et de la propriété foncière, facteurs déterminants pour les moyens de subsistance des petits agriculteurs et leurs décisions de cultiver certaines plantes ou d'investir dans leurs terres. Ils montrent que le succès d'un projet de développement alternatif peut dépendre non seulement des différents éléments du projet, mais aussi de conditions plus structurelles.

Des recherches supplémentaires sont nécessaires, mais les auteurs estiment que, pour être efficaces et durables, les programmes de développement alternatif doivent correctement prendre en compte les questions foncières et être intégrés ou liés aux politiques foncières et aux conditions qui favorisent l'accès à la terre (aménagement du territoire, enregistrement des biens fonciers et bon fonctionnement du cadastre). Ce constat s'accorde avec les Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif, dans lesquels l'Assemblée générale recommande aux pays de « [p]rendre en compte les droits fonciers et autres ressources de gestion foncière apparentées, y compris ceux des populations autochtones et des communautés locales, lors de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des programmes de développement alternatif, conformément aux cadres

¹⁶Nike Affeld, «The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru» (Eschborn, Agence allemande de coopération internationale, septembre 2014).

juridiques nationaux»¹⁷. Les auteurs concluent que les principes directeurs existants relatifs à la gouvernance foncière et à la création de titres fonciers, comme les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, publiées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, peuvent favoriser le développement alternatif¹⁸.

Études de cas: Afghanistan et Bolivie (État plurinational de)

Après ces trois articles thématiques, le *Bulletin* se conclut par deux articles consacrés à des pays particuliers. Tout d'abord, J. García-Yi examine le cas de l'Afghanistan. En s'appuyant sur des travaux de recherche menés sur place, elle analyse les caractéristiques des agriculteurs et des populations qui favorisent la résistance à la culture du pavot à opium dans le pays. Elle étudie les données d'enquêtes réalisées à grande échelle dans différentes régions d'Afghanistan à l'aide de méthodes quantitatives, ce qui est particulièrement remarquable. Les résultats présentés dans l'article confirment pour l'essentiel les précédentes conclusions qualitatives et explicatives concernant les facteurs déterminants des cultures illicites, dont beaucoup avaient été critiquées pour leur portée limitée (par exemple en raison du faible nombre de personnes interrogées et du fait que ces enquêtes n'étaient axées que sur un petit nombre de régions).

À cet égard, ils viendront utilement enrichir la liste d'observations indépendantes qui sont nécessaires pour prendre des décisions judicieuses. Dans son article, J. García-Yi analyse les tensions qui existent entre les investissements à court terme qui sont souvent associés au développement alternatif et le soutien nécessaire à long terme pour abandonner les cultures illicites au profit d'autres moyens de subsistance. Dans ce contexte, il ne peut y avoir de résistance réelle à la culture du pavot à opium en Afghanistan que si les agriculteurs sont capables de supporter les difficultés et les bouleversements sans recourir aux cultures illicites. Pour l'instant, de nombreux agriculteurs qui participent à des projets de développement alternatif sont encore «au bord» et une faible poussée suffirait pour que les cultures illicites reprennent.

Autre élément important, J. García-Yi estime que les programmes de développement alternatif doivent privilégier la résistance et être adaptés à des situations de crise prolongée. Cela suppose de tenir compte des straté-

¹⁷Résolution 68/196 de l'Assemblée générale, annexe, appendice, par. 18, al. *kk*.

¹⁸Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Rome, 2012).

gies de subsistance, des points faibles et des incertitudes des agriculteurs dans le cadre d'un développement rural multiforme, afin d'obtenir une baisse durable de la production d'opium. Le point essentiel est d'instaurer la confiance et de faire en sorte que les agriculteurs puissent subvenir à leurs besoins malgré la récurrence des bouleversements externes. Toutefois, l'auteur montre sans ambiguïté que le développement alternatif ne peut créer à lui seul un environnement permettant aux agriculteurs de faire preuve de résistance. Les résultats de son travail font également apparaître qu'une amélioration des services publics et de la gouvernance est nécessaire pour que les groupes de population qui cultivent du pavot abandonnent progressivement ce type de culture et n'y reviennent pas sur une plus longue durée.

Grisaffi, Farthing et Ledebur étudient pour leur part le cas de l'État plurinational de Bolivie. Ils estiment que la politique baptisée «oui à la coca, non à la cocaïne» donne des renseignements précieux sur les avantages que présente une stratégie visant à réduire l'offre de drogues sans éradication forcée des cultures illicites au préalable. En dépit des inévitables inconvénients de cette politique, l'accent mis sur la protection sociale, les droits fondamentaux et la stabilité économique des familles qui cultivent la coca s'est avéré efficace et viable pour diversifier l'économie et favoriser la stabilité politique et économique. Le succès de cette démarche doit beaucoup à l'existence d'organisations sociales solides et à la participation directe et fructueuse des populations et des organisations locales, par exemple les syndicats de cultivateurs de coca, pour trouver des méthodes de lutte contre la drogue plus efficaces et plus durables.

La stratégie de contrôle social de la coca s'appuie sur des facteurs qui sont propres à l'État plurinational de Bolivie, notamment la puissance des syndicats agricoles présents dans les régions où l'on cultive cette plante et la longue histoire de son utilisation traditionnelle dans le pays. Néanmoins, les éléments essentiels du programme, comme le contrôle au niveau local, le fait que l'aide n'est pas assortie de conditions et l'accent mis sur le développement humain, sont riches d'enseignements qui pourraient être repris ailleurs. Plus généralement, les auteurs estiment que les agriculteurs ne peuvent réduire leur dépendance à l'égard de la culture de la coca et d'autres plantes utilisées à des fins illicites que si leur sécurité économique est considérée comme une priorité.

Le cas de ces deux pays confirme que les facteurs déterminants des cultures illicites dans le contexte plus large du développement socioéconomique, de la gouvernance et des conflits sont encore mal connus. Des travaux de recherche, des évaluations de programmes et un développement des connaissances beaucoup plus importants sont nécessaires, non seulement pour trouver des moyens d'améliorer l'efficacité des projets de développement alternatif, mais aussi pour s'assurer que ces projets n'ont pas d'effets

néfastes. Comme J. García-Yi l'explique dans son article, ce dernier aspect a été presque systématiquement ignoré jusqu'à présent et est dû à une connaissance imparfaite des liens de causalité. Si, dans le cadre d'un programme de développement alternatif, on se méprend sur les causes de la culture de la coca ou du pavot à opium et sur les motivations des personnes qui les cultivent, le programme en question peut même provoquer un essor des cultures illicites. De même, les solutions rapides ou à court terme sont susceptibles d'accroître la vulnérabilité des agriculteurs à terme et pourraient également entraîner le maintien, voire l'essor de ces cultures. Enfin, les projets de développement alternatif doivent être conçus en ayant une bonne connaissance du contexte local, mais doivent aussi être facilement adaptables pour tenir compte de l'évolution de l'environnement.

Conclusion

Les études de cas présentées dans ce numéro spécial font apparaître qu'il est possible d'améliorer les projets de développement alternatif et de proposer des solutions plus efficaces et plus durables, mais ils montrent aussi à quel point la situation locale peut être complexe dans les zones où ces projets sont mis en œuvre. Autrement dit, il n'existe pas de modèle unique pour qu'un programme de développement alternatif soit efficace et durable. Néanmoins, on retrouve certains aspects communs dans de nombreux projets de développement alternatif, comme la participation des populations locales, les associations de producteurs ou les coopératives, le développement de la chaîne de valorisation ou l'agro-industrie. Dans le *Rapport mondial sur les drogues 2015*, ces aspects stratégiques communs sont regroupés en six catégories: *a)* composantes économiques et infrastructurelles; *b)* composantes politiques; *c)* composantes organisationnelles; *d)* composantes sociales; *e)* composantes environnementales; *f)* importance des femmes¹⁹.

Toutefois, pour produire des résultats efficaces et durables, ces éléments communs doivent s'articuler d'une manière qui varie souvent selon les collectivités, les régions et les pays concernés. Il faut donc mener des recherches spéciales et approfondies dans les zones où un projet de développement alternatif doit être mis en œuvre, mais aussi susciter des échanges sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience. Un «programme de recherche technique» sur le développement alternatif exige de nombreux travaux de recherche et beaucoup d'échanges entre professionnels et experts de différents domaines, notamment le développement, les politiques applicables aux drogues, la gouvernance, les droits de l'homme, la sécurité, le commerce et l'environnement. Il n'existe pas d'autre moyen pour combler le déficit de connaissances et le fossé conceptuel qui empêchent encore les projets de développement alternatif de tenir toutes leurs promesses.

¹⁹ *World Drug Report 2015*, chap. II, sect. F, p. 97 à 109.

Ce numéro thématique du *Bulletin des stupéfiants* a pour objet d'apporter une contribution modeste mais réelle au débat en cours sur le développement alternatif et aux discussions connexes, comme celles qui portent sur la responsabilité partagée, la gouvernance foncière ou les objectifs de développement durable. Dans le cadre plus large des ateliers internationaux et des réunions de groupes d'experts consacrés au développement alternatif, il s'agit de susciter des travaux de recherche et des discussions éclairées pour que le développement alternatif devienne le plus efficace possible, soit mieux intégré aux démarches plus larges en faveur du développement et de la gouvernance et soit plus étroitement lié au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et aux objectifs de développement durable.

Même scénario, autre film: les luttes conceptuelles autour du développement alternatif et leurs incidences sur les politiques menées

Deborah Alimi

Département de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Centre européen de sociologie et de science politique

RÉSUMÉ

Le concept de développement alternatif souffre de son caractère flou et composite. Compris de différentes manières, il a également fait l'objet de différentes réappropriations et s'est heurté à de vives résistances, ce qui l'a empêché de devenir autre chose qu'un instrument isolé au service des interventions antidrogues, sans lien fort avec la coopération pour le développement et donnant des résultats variables. Parce que l'équilibre est difficile à trouver entre réduction à court terme des cultures illicites et activités de développement s'inscrivant dans la durée, le développement alternatif n'est pas vraiment devenu ce fondement conceptuel qui aurait fait le lien entre politiques en matière de drogue et logique de développement. Toutefois, certaines évolutions récentes donnent à penser qu'il a trouvé un nouveau souffle en tant qu'élément central de « politiques [...] antidrogue [...] axé[e]s sur le développement durable et équilibré[e]s » [1]. Or, en dépit d'un regain d'intérêt pour le problème de la drogue dans le milieu de la coopération pour le développement, il est rarement question de développement alternatif dans les débats d'orientation. S'appuyant sur les concepts de transfert de politiques publiques et de mise à l'ordre du jour, le présent article examine la trajectoire du concept de développement alternatif afin de mieux faire apparaître pourquoi, alors qu'en principe il relie politiques antidrogue et politiques de développement, il peine à se faire accepter au plan international et à être intégré à une approche générale de la lutte contre la drogue axée sur le développement.

Mots-clefs : définition du développement alternatif; entrepreneurs politiques; savoir transnational; évolution des politiques antidrogue; développement durable

Introduction

Le « développement alternatif » était au départ un moyen d'action hybride à mi-chemin entre les politiques de lutte antidrogue et les politiques de développement. En dépit de 40 années d'exécution de programmes et de l'exis-

tence d'une définition fixée d'un commun accord par l'Assemblée générale en 1998 [2], le développement alternatif n'a jamais été un concept politique allant de soi et a souffert de son caractère flou et composite. Pouvant être appréhendé sous divers angles, il a fait l'objet de différentes réappropriations et sa concrétisation s'est heurtée à de vives résistances. Pour la plupart des bénéficiaires, ainsi que des experts, le développement alternatif est devenu une dénomination trompeuse dont l'élément « développement » a été quelque peu négligé [3-5]. D'importance et de portée limitées, il en est rapidement venu à constituer un outil spécialisé d'intervention antidrogue sans véritable lien avec les cadres d'action en matière de développement et les dispositifs de financement correspondants. La mise en œuvre des programmes s'est traditionnellement concentrée dans six pays producteurs de coca et de pavot à opium (Afghanistan, Bolivie (État plurinational de), Colombie, Myanmar, Pérou et Thaïlande), les États-Unis d'Amérique fournissant l'appui financier le plus important.

Dans les résolutions sur le développement alternatif que la Commission des stupéfiants a adoptées au cours de la première décennie des années 2000, les objectifs du Millénaire pour le développement n'étaient souvent qu'une chose à « rappeler ». Plus généralement, les acteurs de la coopération pour le développement n'ont jamais pleinement considéré le développement alternatif comme une catégorie valable ni, a fortiori, ne l'ont intégré à leurs priorités ou ordres du jour [6]. La difficulté qu'il y a à trouver un équilibre entre les objectifs à court terme de réduction des cultures illicites et les approches à plus long terme qui supposent des efforts soutenus en matière de développement a conduit nombre de ces acteurs à s'interroger sur l'utilité, voire la légitimité, des politiques de développement alternatif. Le changement incessant de dénominations, la composition variable des programmes et l'absence de travaux de recherche et d'études d'impact ont eux aussi jeté le doute sur la crédibilité de cette démarche.

Ces dernières années, le développement alternatif a bénéficié d'une impulsion politique. Dans le cadre de la suite donnée au Plan d'action de 2009 sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, ce concept est de plus en plus débattu et recentré sur sa composante développement. L'adoption par l'Assemblée générale, en 2013, des Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif a témoigné d'une réflexion renouvelée et d'un regain d'intérêt. Strictement focalisé au départ sur les projets de substitution des cultures, il s'est élargi et mué en un cadre d'action plus global qui vise les causes profondes de la culture illicite de plantes servant à fabriquer des drogues et, lorsqu'il est conçu et mis en pratique comme il convient, en un moteur potentiel du développement durable. À

la faveur du débat international sur les politiques plus efficaces susceptibles d'être menées en matière de drogue, qui a débouché sur la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au problème mondial de la drogue tenue en avril 2016, un groupe mixte d'acteurs a contribué activement à enrichir ce concept et à l'ancrer dans une démarche plus générale axée sur le développement. Les parties prenantes intéressées pensent qu'en effet la mise en œuvre du développement alternatif « peut contribuer à la réalisation de l'ensemble des objectifs de développement durable et créer des conditions qui y soient propices » [7, par. 37]. En ce qui concerne la période 2010-2013, 23 pays indiquent avoir mené des activités de développement alternatif au niveau national, tandis que de nouveaux donateurs ont beaucoup investi dans le développement alternatif et que des dispositifs de financement national ont été mis en place [8]. L'ambition exprimée dans le document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale tenue en 2016 met ainsi plus clairement l'accent sur les dimensions socioéconomiques de la culture illicite de plantes narcotiques et fait du développement alternatif un élément essentiel de « politiques [...] antidrogue qui soient [...] axé[s] sur le développement durable et équilibré[s] » [1, par. 7].

Cela étant, en dépit du rééquilibrage normatif manifestement intervenu et du large soutien politique que recueille le développement alternatif parmi les acteurs de la lutte antidrogue, l'idée peine à dépasser le cercle de ces acteurs et à attirer des appuis et des ressources supplémentaires. Il semble encore manquer un maillon. Lors de l'élaboration du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les acteurs de la coopération pour le développement ont pris conscience de la nécessité de s'attaquer aux problèmes liés à la drogue afin de réaliser les objectifs fixés. Néanmoins, on n'en est qu'à tracer les grandes lignes d'une approche du problème mondial de la drogue axée sur le développement, et le concept de développement alternatif est resté relativement absent du débat. On n'a guère envisagé le rôle que pourrait jouer le développement alternatif en tant qu'instrument au service de stratégies de lutte contre la criminalité organisée axées sur le développement, et encore moins dégagé de vision claire de la manière dont on pourrait intégrer les interventions de développement alternatif dans une logique générale de développement durable [9-12].

En d'autres termes, confrontés au même problème — le lien entre drogue et développement —, les acteurs de la lutte antidrogue et les acteurs du développement semblent aborder celui-ci sous des angles différents. Comment expliquer cette configuration? Qu'en est-il du concept de développement alternatif aujourd'hui, et quelles sont les conséquences des initiatives récentes d'intégration du développement alternatif aux cadres généraux d'action en

faveur du développement? Le présent article¹ commence par examiner la trajectoire de ce concept pour tenter de faire apparaître pourquoi, alors qu'en principe il a été conçu pour faire le lien entre politiques antidrogue et politiques de développement, il peine à s'imposer en tant que catégorie internationalement acceptée qui soit bien intégrée à une approche générale de la lutte contre la drogue axée sur le développement. L'article fait valoir que la manière dont le concept de développement alternatif est apparu et dont différents acteurs se l'ont approprié a participé d'une dynamique de fragmentation conceptuelle et d'occasions manquées qui *a*) a eu des incidences cruciales sur la cohérence des politiques menées en matière de drogue et de développement et *b*) peut expliquer pourquoi le développement alternatif est demeuré un simple instrument spécialisé au service des activités de lutte contre la drogue, sans lien fort avec l'élaboration d'une approche plus générale du problème de la drogue axée sur le développement.

Se référant aux concepts de transfert de politiques publiques et d'ordre du jour [13-15], le présent article étudie l'évolution récente de la situation et, en particulier, la mobilisation d'un groupe hétérogène d'experts et de praticiens qui cherche à raviver et à pérenniser l'intérêt pour le développement alternatif. La «fenêtre d'opportunité» offerte par la session extraordinaire de l'Assemblée générale de 2016 et les conditions créées par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 sont propices au renforcement de la cohérence des politiques internationales, et de premiers indices montrent que le concept de développement alternatif se trouve à la croisée des chemins. Les parties intéressées semblent engagées dans un processus d'«assimilation d'idées» [14], grâce auquel le concept est redynamisé et recentré. Comme on le verra plus loin, ce qui est apparemment en jeu, c'est la diffusion du développement alternatif en tant que fondement viable à partir duquel proposer des options de développement durable aux régions touchées par les cultures illicites. On abordera ensuite les incidences de ces nouveaux liens sur la nature du développement alternatif et la portée potentielle des activités menées à ce titre.

¹Le présent article se base sur les entretiens menés auprès de représentants d'organisations internationales et de gouvernements spécialistes du développement alternatif, des politiques en matière de drogue et de la coopération pour le développement, et d'autres acteurs concernés (producteurs de plantes illicites, experts, etc.), ainsi que sur la participation de l'auteur en qualité d'observateur à des rencontres internationales consacrées au développement alternatif, aux drogues et au développement, et à des questions connexes entre 2012 et 2015. Pour des raisons de confidentialité, on a respecté l'anonymat de toutes les personnes interrogées. L'auteur sait particulièrement gré à toutes les personnes qui ont ainsi accepté de lui fournir des informations. Elle exprime également sa vive reconnaissance aux personnes qui ont relu son manuscrit et dont les commentaires et suggestions ont beaucoup fait pour l'améliorer. Elle remercie tout spécialement WMA, WHR et DMA.

Diversité des perspectives: la trajectoire irrégulière du concept de développement alternatif

La création des concepts politiques suit souvent une trajectoire mouvementée. Dans le cas du développement alternatif, l'idée d'offrir aux producteurs de plantes narcotiques d'autres solutions devant leur permettre de sortir de l'économie illicite du commerce des drogues a eu du mal à être «normalisée»² [14]. Assurément, le développement alternatif est considéré comme une «catégorie acceptée pour l'élaboration des politiques» [14, p. 216] qui est utilisée dans les documents faisant référence aux politiques en matière de drogue et mise en pratique dans les instruments techniques déployés dans les régions de production de drogues illicites. Toutefois, son émiettement en un grand nombre de dénominations différentes permet de penser que la question de la définition de ce concept n'est toujours pas réglée.

Le terme «développement alternatif» sert depuis 40 ans à se référer à des projets de lutte contre la drogue en partant du principe théorique que la réduction de la culture illicite dépend de l'amélioration de l'environnement socioéconomique des zones de production. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 prévoyait déjà la mise en place de «cultures de remplacement [de la culture illicite] économiquement viables» comme forme de coopération destinée «à rendre plus efficaces les efforts visant à éliminer la culture illicite» (art. 14, par. 3 a). Mais il a fallu attendre 1998 pour voir définir officiellement le développement alternatif «comme un processus visant à prévenir et éliminer la culture illicite de plantes contenant des stupéfiants [...] grâce à des initiatives de développement rural spécialement conçues à cet effet, dans la perspective de la durabilité de la croissance économique nationale et des efforts de développement durable des pays prenant des mesures contre la drogue, qui tiennent compte des caractéristiques socioculturelles propres aux communautés et populations cibles et s'inscrit dans le cadre d'une solution globale et définitive du problème des drogues illicites». Dans cette définition, le développement alternatif semble inextricablement et confusément lié aux initiatives de lutte contre les stupéfiants et de développement durable. Pourtant, cette définition ne fournit pas de cadre explicite permettant de définir le rôle des «communautés cibles», les éléments d'une «solution défi-

²Analysant la trajectoire du concept d'État fragile, Olivier Nay propose trois processus normatifs affectant la production du savoir transnational et la manière dont les concepts deviennent des catégories politiques internationalement acceptées utilisées dans la plupart des théories politiques applicables à un secteur donné: la «normalisation» – processus au cours duquel une idée brute est acceptée comme 'norme' transnationale sur la base d'une expertise, d'une définition détaillée et d'études statistiques; la «fragmentation» – processus selon lequel un concept se prête à diverses interprétations à l'occasion de sa diffusion parmi des acteurs hétérogènes; et l'«assimilation» – processus d'adaptation et d'enrichissement du concept dominant qui le stabilise, écarte les profondes divergences de vues pouvant apparaître avec le temps, et l'installe dans une catégorie politique relativement stable [14, p. 212].

nitive» du problème de la drogue ou les initiatives de développement et les calendriers ou formes d'action nécessaires au succès. Nous nous contenterons de dire qu'elle fournit une marge de manœuvre suffisamment large pour englober tout un éventail d'interprétations. Comme l'indique le *Rapport mondial sur les drogues 2015*, le développement alternatif est un concept « en constante évolution », dont on s'emploie encore à déterminer la nature profonde : « processus », « méthode », « politique », « activités », « composante d'activités de développement multidimensionnelles », « mesures spécifiquement conçues » [8, annexe] : la nature du développement alternatif demeure polymorphe et hautement tributaire de la manière dont les acteurs choisissent de l'utiliser. Ce concept a été mis en pratique sous d'autres dénominations, telles que « moyens de subsistance alternatifs » en Afghanistan³, ou, plus récemment, « élargi » en politiques plus générales, telles que la « consolidation territoriale » en Colombie ou l'« économie suffisante » en Thaïlande. En d'autres termes, le concept de développement alternatif est appliqué sous diverses formes au niveau national, ce qui complique le partage de modèles ou d'enseignements tirés de l'expérience entre pays.

La fragmentation du paysage du développement alternatif est étroitement liée à la trajectoire du concept. Celui-ci a fait son entrée dans les documents internationaux relatifs aux politiques en matière de drogue à la fin des années 80, puis la conceptualisation du développement alternatif a suivi un cheminement irrégulier marqué par le « bricolage » opérationnel. Face au déplacement des cultures illicites d'une zone à une autre, les gouvernements sont parvenus, dans le cadre de l'ONU et en particulier parmi les principaux donateurs participant à la lutte internationale contre les drogues, à forger un consensus pour mettre en œuvre une stratégie « reposant sur un développement rural généralisé en tant que moyen d'atteindre à terme le niveau de développement nécessaire pour mettre fin à la production de drogues illicites » [16, p. 13]. Le concept reposait théoriquement sur le principe selon lequel les cultures susceptibles de remplacer les plantes illicites finiraient par générer des revenus suffisants pour inciter les producteurs à abandonner les activités illicites et leur permettre de mener une vie décente. Dans la pratique, toutefois, l'hétérogénéité des interprétations auxquelles cette hypothèse a donné lieu a eu une forte incidence sur la construction, au niveau international, du concept de développement alternatif qui en est venu à être communément accepté.

³En principe, les programmes prévoyant d'autres moyens de subsistance visent à intégrer les objectifs de la lutte contre les stupéfiants aux stratégies de développement national et à s'attaquer aux facteurs de la culture illicite, alors que les programmes de développement alternatif ont été considérés comme dépourvus de cohérence stratégique et limités à des projets locaux isolés. La recherche fait toutefois apparaître les similitudes en matière de mise en œuvre et de résultats que voile la distinction entre les dénominations de « développement alternatif » et de « moyens de subsistance alternatifs » [5].

Entre le début des années 70 et les années 2000, des programmes de développement alternatif ont été exécutés en parallèle un peu partout dans le monde dans le cadre d'une stratégie mondiale de réduction de l'offre de drogues illicites, comportant notamment des activités exploratoires de « substitution de cultures » et de « développement rural intégré », menées principalement dans les régions productrices de coca et de pavot à opium illicites d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine. Les acteurs associés à ces programmes ont été relativement peu nombreux. Mais les décalages au niveau des objectifs et des instruments, ainsi que les écarts de niveaux d'engagement et de mobilisation de ressources constatés parmi les acteurs ont débouché sur des appropriations multiples de l'idée de « développement alternatif » et sur un déséquilibre important dans l'évolution ultérieure du concept.

Par l'intermédiaire de l'Agence des États-Unis pour le développement international, les États-Unis ont encouragé de bonne heure l'adoption de programmes de développement alternatif en Bolivie (État plurinational de) et au Pérou⁴, avant de tirer parti de ces expériences en Colombie, au début des années 2000⁵. Dans le cadre de ces programmes, le Gouvernement des États-Unis entendait fournir une assistance technique, juridique et politique, des instructeurs et du personnel d'appui, réaliser des études de marché et prendre contact avec le secteur privé⁶ pour faciliter le passage d'une « économie de la drogue à une économie à base stable, légitime et diversifiée » [17, p. 12; 18, p. 3]. Toutefois, bien que les programmes de développement alternatif aient eu pour objectif de remplacer progressivement la coca par d'autres cultures économiquement viables, les buts politiques poursuivis alors par les États-Unis dans le cadre de leur politique de lutte contre les stupéfiants — il s'agissait pour eux d'obtenir rapidement des résultats visibles en matière de réduction de l'offre — éclipsaient souvent les mesures

⁴Le Gouvernement des États-Unis a financé des projets de « développement alternatif » dans l'État plurinational de Bolivie à partir de 1975 et au Pérou à partir de 1981. Dans l'État plurinational de Bolivie, les efforts ont été tout d'abord concentrés sur la région du Chapare et l'Agence des États-Unis pour le développement international a financé quatre projets de ce type entre 1983 et 2002. Les États-Unis ont même financé un programme du Gouvernement bolivien qui payait les agriculteurs pour qu'ils ne produisent pas de coca. Au Pérou, le premier projet de développement alternatif financé par l'Agence (1981-1994) était conçu pour accroître et diversifier la production par le biais d'une « aide à la culture de plantes légales de substitution et [d']améliorations apportées aux infrastructures routières et aux services sanitaires et communautaires ». Il s'est avéré que de graves problèmes de sécurité, entre autres, ont considérablement nui aux résultats de ce projet [17].

⁵Le Gouvernement a ciblé les régions de Colombie productrices de pavot en 2000 et étendu les programmes aux régions productrices de coca en 2001, mais a démarré les activités relevant du Plan Colombie en 2002.

⁶Le terme « développement alternatif » a été utilisé pour désigner les activités menées depuis le début des années 70 pour « aider les producteurs de cultures illicites à trouver des moyens de subsistance légaux », et il « englobe un large éventail de programmes de développement destinés à générer des possibilités d'emploi légal, à faire reculer la pauvreté et à stimuler les investissements et la croissance économique. Ces initiatives impliquent souvent de substituer des cultures licites aux cultures illicites » [17, p. 1].

de développement, dont la mise en œuvre prenait plus de temps et le succès était plus lent à venir.

Comme le soulignent différents documents de politique générale des États-Unis datant de cette période, le « succès » des activités de développement reposait sur « le maintien de l'ordre et la sécurité devant être assurés par le gouvernement du pays hôte dans les secteurs de projets ; l'efficacité des opérations d'interception ; la coordination méthodique de l'éradication des cultures et de la répression » ; et des programmes élargis d'aide économique. Ainsi, en 1991, au moment de l'élaboration de la stratégie de développement alternatif de l'Agence des États-Unis pour le développement international dans l'État plurinational de Bolivie, l'*Andean Trade Preference Act* (loi des États-Unis sur les préférences commerciales en faveur des pays andins) a établi un régime d'admission en franchise de droits pour les produits de tous les pays de la région dans le but d'appuyer les activités économiques légitimes destinées à réduire la dépendance de ces pays à l'égard de l'économie illicite de la drogue — objectif qui a été renouvelé 10 ans plus tard avec la signature de l'*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (loi sur la promotion du commerce avec les pays andins et l'éradication de la drogue). Des micro-interventions de développement alternatif ont été combinées avec un appui économique plus général conçu pour faciliter l'accès au marché des États-Unis des exportations des pays andins [19], mais dans la mesure où les arrangements concernés portaient sur toutes les catégories de produits agricoles en provenance de la région il est difficile d'évaluer la part des produits issus du développement alternatif et les avantages retirés de ces arrangements par les communautés [8, 20, 21].

Dans cette optique, le développement alternatif constitue à la fois un instrument destiné à encourager l'abandon des cultures illicites, dans les cas où l'appui au développement a été englobé dans l'« aide en matière de lutte antistupéfiants », et une forme d'indemnisation pour le préjudice et les pertes financières causés par la mise en œuvre d'une politique de tolérance zéro à l'égard des cultures illicites. Les autres activités économiquement viables devant remplacer celles-ci sont considérées comme une sous-composante d'un ensemble de politiques de réduction de l'offre en phase avec le fondement politique de la stratégie de lutte antistupéfiants appliquée par les États-Unis à l'époque ; cette conceptualisation du développement alternatif a entraîné un « chevauchement des ordres du jour », [22] qui étaient mal équilibrés. Dictés de l'extérieur, les programmes de développement alternatif ont été exécutés alors que régnait le plus grand flou entre les fins et les moyens des politiques mises en œuvre : l'éradication des cultures illicites à court terme et la transition vers un développement durable. Le rôle de l'éradication (forcée ou volontaire) et la subordination de l'aide au développement aux efforts d'éradication cristallisent cette dualité [23-25]. En raison du rapport de forces qui prévalait sur la scène des politiques en matière de drogue

de l'époque, cette perspective a dominé pendant longtemps le débat international sur le développement alternatif. Comme il a été souligné dans les entretiens menés auprès de certains des acteurs qui sont le plus pleinement associés au développement alternatif aujourd'hui, «les États-Unis avaient la volonté, les ressources et l'influence» nécessaires pour agir dans ce domaine à une échelle internationale, et ils ont développé une vision qui «tendait à occulter d'autres interprétations du développement alternatif».

En des lieux différents et à des moments différents, le développement alternatif a connu des interprétations et a été mis en pratique selon des modalités différentes. C'est l'équilibre entre les activités de développement et les activités liées à la sécurité qui a abouti à des décalages. La Thaïlande, par exemple, qui a été déclarée exempte de pavot en 2002, est aujourd'hui connue pour son approche globale du concept de développement alternatif. Pourtant, l'interprétation qu'elle lui donne aujourd'hui est l'aboutissement d'un processus d'équilibrage plutôt complexe. À partir du premier projet royal de 1969, lancé par le Roi Bhumibol Adulyadej dans le village d'une tribu montagnarde de DoiPui, l'interprétation thaïlandaise «centrée sur la population» du développement alternatif a évolué pendant plus de 40 ans à la suite de l'échec assumé des premières mesures d'éradication forcée appliquées par le gouvernement et de la prise de conscience du fait que les programmes isolés de substitution de cultures ne seraient pas suffisants pour permettre aux agriculteurs d'opérer une transition effective et durable vers des activités agricoles licites [26]. Peu à peu, l'accès aux marchés, l'éradication différée (six à huit ans après le lancement des activités de développement) et l'intégration sociale sont devenus essentiels. Le rôle politique crucial joué par le Roi et l'appui continu des donateurs, attesté par exemple par le programme de développement des régions montagneuses mené par l'Allemagne et la Thaïlande (1981-1998), ont contribué à faire du modèle thaïlandais un idéal à atteindre en fait de développement alternatif axé sur le développement [20, p. 30].

En dehors des expériences de la Thaïlande et des États-Unis, la mise en place d'une démarche intégrée appliquée au concept de développement alternatif est venue tardivement, dans le cadre de la dynamique plus large des cycles de programmes : d'une part, la mise au point du programme antidrogue européen qui a lentement pris forme au milieu des années 80 alors que l'épidémie de VIH/sida avait déferlé sur le continent [27, 28] et, d'autre part, la promotion du principe de responsabilité partagée par les pays d'Amérique latine. À la fin des années 90 et au début des années 2000, les débats engagés sur la politique en matière de drogue en Allemagne, dans l'Union européenne et à l'Organisation des États américains ont convergé vers une prise de conscience du fait que le concept de développement alternatif devrait occuper une position médiane entre les politiques en matière de drogue et les politiques de développement. Selon cette interprétation, le

développement alternatif est l'une des nombreuses composantes de ce que l'aide au développement pourrait apporter à la lutte contre les drogues, parallèlement aux interventions menées du côté de la demande et dans le domaine de la santé. Sur la base des expériences allemandes, en particulier dans le cadre de projets exécutés au Pérou et en Thaïlande, le développement alternatif est considéré comme un « instrument » et une « possibilité » parmi les plus importants qui soient en matière de coopération pour le développement dans le domaine de la lutte contre la drogue, ainsi que comme une option viable permettant de contribuer de façon égale « à la lutte contre la drogue, mais aussi au développement humain durable dans sa globalité » [29, p. 9 ; 30]. En Amérique latine, le développement alternatif est perçu comme un « élément important pour la création [...] d'options économiques durables qui permettent de triompher des facteurs donnant lieu au phénomène de la [drogue] » [31, par. 22 ; 32], dans le cadre d'une stratégie régionale qui met l'accent sur les principes de souveraineté nationale et de responsabilité partagée. Les activités de développement intersectorielles et adaptées au contexte, telles que le règlement des conflits, l'appui aux infrastructures, la fourniture de services sociaux, la participation des groupes cibles et le renforcement institutionnel, sont considérées comme nécessaires pour que les communautés concernées se détournent de l'économie illicite et opèrent leur transition vers le développement durable.

Par tâtonnements, le concept de développement alternatif a suivi de multiples trajectoires de conceptualisation, d'interprétation et de mise en pratique qu'il est impossible de dissocier des expériences menées sur le terrain. À travers le monde, le développement alternatif a été hautement tributaire des priorités politiques des acteurs concernés et des ressources financières dont ils disposaient. Les premiers efforts de normalisation du développement alternatif consignés dans les premiers instruments internationaux relatifs aux politiques en matière de drogue faisaient largement écho à ces ajustements expérimentaux. Par exemple, un document d'information technique établi en 1993 par le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID) définissait le terme « développement alternatif » comme un « instrument de lutte antidrogue », résumant ainsi en un mot fourre-tout deux décennies d'éradication de cultures et de développement rural intégré [16, p. 2]. De plus, l'approche-projets qui a fini par être adoptée et l'asymétrie des relations de pouvoir en jeu sur la scène des politiques en matière de drogue ont abouti à l'imposition d'une vision dominante du développement alternatif au lieu de la constitution d'une « discipline » en tant que telle.

En dépit de la définition de 1998, la multiplicité de schémas d'appropriation a malmené l'idée initiale, ce qui a abouti à une fragmentation extrême en matière de conceptualisation : « on recense au moins quatre conceptions : le développement alternatif est une approche stratégique (ou

systemique) multidimensionnelle d'un problème; le développement alternatif est l'un des cinq barreaux d'une chaise, les quatre autres étant l'éradication, l'interdiction, la répression et l'éducation; le développement alternatif est une série de projets distincts (ou pilotes); et le développement alternatif est l'équivalent de la substitution des cultures» [33, p. 5 à 8]. Le processus de conceptualisation du développement alternatif s'avère être une reformulation pragmatique d'orientations stratégiques en matière de drogue, les considérations politiques prenant souvent le pas sur les politiques partagées. Ce processus inégal d'éclosion a fini par donner naissance à un concept disparate qui est difficile à homogénéiser et qui prête le flanc à la critique.

Comme on le verra dans la section suivante, la difficulté qu'il y a à constituer une base de connaissances concernant le développement alternatif et le flou qui règne dans la mise en œuvre des activités de lutte antistupéfiants et des activités de développement ont remis en cause la crédibilité du concept. Ces éléments ont contribué à déclencher de nouvelles batailles conceptuelles et à limiter l'influence des acteurs autres que ceux de la lutte antidrogue, dont les ressources humaines et financières et les compétences auraient pu être très appréciables pour faire pencher la balance.

Même scénario, scène absente: l'occasion manquée d'incorporer la dimension développement

Pour qu'une idée devienne une catégorie politique internationalement acceptée et intégrée à un programme sectoriel, il faut quelque chose qui l'aide à s'imposer et à se développer⁷. Dans la théorie des cycles normatifs et la théorie de l'élaboration des politiques, les acteurs mobilisent des ressources (humaines, financières et cognitives) pour promouvoir leurs idées comme étant le meilleur moyen de régler un problème précis et participent à des «plateformes organisationnelles» créées spécifiquement à cette fin ou utilisent celles qui ont précédemment été constituées avec d'autres priorités [34]. Dans ce dernier cas, on présume que les acteurs font un bon usage de leurs connaissances, ressources et capacités d'influence pour promouvoir une position spécifique en échange des gains futurs attendus (avantages

⁷Dans la théorie de l'ordre du jour (*policy agenda theory*), Kingdon (1984) considère le champ politique comme étant le lieu de passage de «flux multiples»: le flux des problèmes (*problem stream*) — au moment où un problème se pose ou est identifié; le flux des politiques publiques (*policy stream*) — au moment où une politique est produite pour contribuer à régler les problèmes identifiés; et le flux de la politique (*political stream*) — les événements ou forces qui ont une incidence sur la modalité de gestion des problèmes. Selon ce modèle, des «fenêtres d'opportunité» (*windows of opportunity*) s'ouvrent en raison des changements intervenant dans le flux de la politique (nouvelle répartition du pouvoir ou changement d'état d'esprit) ou parce qu'un nouveau problème a été cerné ou défini comme tel par les acteurs concernés. Les acteurs des politiques publiques jouent un rôle essentiel car ils peuvent créer les conditions nécessaires à l'ouverture d'une fenêtre et saisir l'occasion pour mettre leurs intérêts et solutions au service du règlement de tel ou tel problème ou situation.

matériels, réalisation d'objectifs spécifiques, etc.) et pour convaincre les autres acteurs des politiques publiques d'adopter cette position.

Dans le contexte du développement alternatif, on aurait pu s'attendre que l'idée d'offrir aux agriculteurs pratiquant la culture illicite de plantes servant à la production de drogues d'autres options en matière d'agriculture constitue un fondement conceptuel qui aurait permis de relier la politique en matière de drogue à une approche globale du développement et, partant, aux ressources propres aux acteurs des politiques de développement. Or, outre que sa trajectoire de conceptualisation a été fragmentée, le développement alternatif est rapidement devenu un instrument isolé d'interventions menées par un petit nombre de praticiens, avec des moyens financiers limités et pratiquement déconnecté de la sphère de la coopération pour le développement. Comme le souligne la présente section, en dépit de la possibilité théorique de liens plus étroits entre les politiques en matière de drogue et les politiques de développement, les conditions n'avaient pas été réunies pour que l'idée de développement alternatif s'impose en tant que politique partagée des acteurs de ces domaines. Il manquait des éléments essentiels, à commencer par une solide base de connaissances concrétisée par des données statistiques systématiques, des indicateurs et des systèmes d'évaluation d'impact. La fragilité de la base en place a empêché de faire de la catégorie politique du développement alternatif, en formation, une «réalité cognitive» [14, p. 217] à partir de laquelle on aurait pu s'accorder sur ce qu'il convenait de faire. En second lieu, et de façon corrélative, l'organisation d'un cadre de dialogue devant permettre de poser les fondements d'une politique en la matière avec tous les acteurs intéressés et compétents a été laborieuse.

Le développement alternatif est devenu un instrument de politique générale applicable à un flux de problèmes spécifique et localisé, la difficulté étant de combiner des ordres du jour différents. On présumait que les acteurs des politiques en matière de drogue établiraient le contact avec les acteurs extérieurs qui disposaient des ressources nécessaires pour appuyer les activités de développement, mais ce processus est demeuré inachevé et n'a pas porté ses fruits. En ce qui concerne la mise en œuvre de nouvelles «solutions» de développement alternatif, on supposait que les acteurs du développement en général, en particulier les donateurs, prendraient une part décisive dans ce processus⁸ et qu'ils fourniraient des ressources financières, des compétences, des outils et des capacités plus importants pour étendre les efforts de développement à différents domaines, notamment dans les régions de production de drogue.

⁸Par exemple, dans sa «Stratégie de développement alternatif» pour l'État plurinational de Bolivie de 1991, l'Agence des États-Unis pour le développement international a consacré une section au rôle des autres donateurs, en notant que le rôle des donateurs était essentiel pour la bonne mise en œuvre de la stratégie de développement alternatif du Gouvernement bolivien, et en indiquant que la mission du Gouvernement des États-Unis dans l'État plurinational de Bolivie solliciterait activement l'appui des principaux donateurs multilatéraux et bilatéraux [18, p. 6].

Entre 1979 et le début des années 90, les États-Unis ont participé aux activités de ce que l'on a appelé le club des donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), principalement pour convaincre les donateurs d'appuyer leur propre politique antistupéfiants et pour coordonner la lutte contre l'offre de drogues illicites. La question a peu à peu occupé une place croissante ; les délégations des États-Unis l'ont évoquée pour la première fois lors de réunions d'experts et elle a par la suite été inscrite à l'ordre du jour de consultations ponctuelles spécifiques et de réunions de haut niveau du Comité d'aide au développement. Les États-Unis ont fait valoir que les drogues illicites avaient sur l'économie des pays membres de l'OCDE un impact croissant rapidement et que le problème gagnait du terrain dans les régions où étaient menées des activités de coopération pour le développement, en particulier en Amérique latine. Durant ces discussions, les États-Unis se sont employés à faire admettre que les populations qui produisaient des plantes servant à fabriquer des stupéfiants étaient généralement les plus pauvres parmi les pauvres du monde en développement et, de ce fait, pouvaient prétendre au bénéfice d'une aide économique. Selon eux, l'intérêt pécuniaire que présentait cette production illicite était illusoire et les agriculteurs ne demandaient qu'à lui substituer d'autres cultures si des solutions réalistes leur étaient présentées [6].

Au lieu d'aller dans le sens de politiques partagées, le discours du club des donateurs sur le développement alternatif s'est finalement réduit à une simple façade rhétorique. De plus, il semble avoir parfois servi à justifier des utilisations peu orthodoxes de l'aide au développement. On peut se demander si les activités de « lutte contre les stupéfiants » ou de « développement alternatif » financées au moyen des fonds affectés à l'aide satisfaisaient aux critères de l'aide publique au développement⁹ et représentaient uniquement des dépenses de développement¹⁰. Quant aux pays bénéficiaires, ils jugeaient non satisfaisante et inappropriée la subordination de l'aide au développe-

⁹À la fin de la guerre froide, la définition de l'aide publique au développement a été revue de manière à revêtir un caractère global, axé sur les besoins en matière d'assistance dont la satisfaction feraient le plus progresser la sécurité ainsi que le développement économique et la protection sociale, tout en visant également les cas humanitaires. Il a été convenu que l'aide devrait servir à régler des problèmes qui ne pouvaient pas l'être sans les efforts conjoints des pays développés et des pays en développement, tels que la question des stupéfiants. La substitution des cultures, l'appui aux systèmes judiciaires et aux services de détection et de répression, ainsi que l'amélioration de la santé ont alors été incorporés dans le nouveau cadre de l'aide publique au développement. Toutefois, la participation directe des forces militaires ou paramilitaires a été exclue. Cette modification était pour les donateurs une incitation à orienter leur appui vers la lutte contre la drogue [35, 36].

¹⁰Dans le cadre de conversations officieuses, un ancien représentant des États-Unis auprès du Comité d'aide au développement a indiqué que des projets financés au moyen de l'aide publique au développement faisaient explicitement référence à des activités de répression, ce qui mettait en doute l'affirmation selon laquelle les dépenses étaient principalement consacrées au développement. Selon notre interlocuteur, certaines dépenses n'auraient pas dû être comptabilisées au titre de l'aide publique au développement.

ment à l'élimination de la culture illicite. Certains d'entre eux auraient essayé de prendre le contre-pied en exigeant que les donateurs indemnisent les pays des pertes financières auxquelles ils devaient faire face en abandonnant la production illicite [16, p. 13].

Le recours à un scénario de développement alternatif dans une instance s'occupant d'aide au développement a été contreproductif et a relancé les luttes conceptuelles à propos du développement alternatif au sein de l'ensemble de la communauté du développement. Jusque dans les années 90, aucun accord n'a pu se faire. Des préoccupations ont été exprimées au sujet de l'association «dangereuse» entre l'aide au développement et les activités visant à faire appliquer la loi, telles que la répression. Le problème de la drogue n'était pas jugé prioritaire par tous les donateurs, qu'il n'était pas facile de rallier à la solution du développement alternatif, surtout s'ils voyaient la réduction de la demande dans les principaux pays consommateurs comme la meilleure solution au problème de la drogue dans le monde [36]. Les aspects structurels de la coopération internationale ont également joué un rôle important. Non seulement la portée du développement alternatif était limitée à des régions où un certain nombre d'organisations participaient déjà à l'exécution de programmes de lutte antidrogue, mais les projets de développement alternatif représentaient une part trop faible de la coopération internationale pour pouvoir compter sur l'appui de la machine qui était au service de la coopération pour le développement et pour justifier la participation du Comité d'aide au développement ou de toute autre organisation œuvrant en faveur de la coopération pour le développement au titre de sa mission, de son avantage comparatif et de la division internationale du travail.

Comment expliquer cette difficulté à trouver un terrain d'entente? Peut-être, entre autres, par le fait que, tout en s'efforçant, au cours de cette période, d'inciter la communauté du développement à contribuer davantage à la lutte antidrogue au moyen des fonds affectés à l'aide au développement, les États-Unis n'ont pas pu prouver que la solution qu'ils recommandaient était possible techniquement, viable et cohérente sur le plan de la définition des politiques. Au stade de la mise en œuvre, les principaux acteurs du développement alternatif ont évalué l'impact de leur contribution à la réalisation des objectifs d'éradication: les évaluations de l'exécution et les évaluations d'impact ont utilisé comme principal indicateur la réduction des superficies consacrées à la culture illicite, rendant quasi invisible tout résultat en matière de développement [37, 38]. Comme le montrent la recherche et même certaines évaluations gouvernementales, les activités d'éradication et de répression ont souvent pris le pas sur l'aide au développement, et il a été fait peu de cas des experts du développement [17, 33, 39-43].

Comme les experts l'ont établi par la suite, les projets de développement alternatif étaient pour l'essentiel conçus de l'extérieur, influencés par les

choix des donateurs [44] et coordonnés par les organismes nationaux de lutte antidrogue ou les bureaux régionaux d'aide extérieure, dont le personnel local n'était guère familiarisé avec l'aide au développement ou la dynamique du commerce de la drogue [33]. Souvent conçus à partir d'un modèle unique, les projets de développement alternatif reposaient généralement sur une analyse contextuelle monocausale dans laquelle les lieux d'intervention se ramenaient aux seules zones de production, et sur l'hypothèse selon laquelle les producteurs de plantes servant à la fabrication de drogues constituaient des groupes homogènes [45, 46]. Les analystes et les organisations de la société civile ont également démontré que certains projets étiquetés «développement alternatif» participaient dans une certaine mesure d'une dynamique d'«instrumentalisation», voire de «sécurisation» de l'aide au développement visant des objectifs de détection et de répression plutôt que l'objectif consistant à aider les producteurs de plantes illicites à quitter définitivement l'économie de la drogue [47-51].

En l'absence d'ensemble diversifié de données et d'indicateurs, on ne pouvait se faire qu'une idée partielle des résultats effectivement atteints en matière de développement alternatif, mais aussi des conditions socioéconomiques dont dépendait la réalisation d'un développement durable. De plus, les acteurs extérieurs qui auraient pu enrichir et appuyer le concept au moyen de ressources supplémentaires ne disposaient pas des éléments qui leur auraient permis d'envisager leur rôle potentiel. Le déficit de connaissances et le «piège des indicateurs» [52] n'ont guère permis aux acteurs extérieurs de participer aux débats d'orientation. D'un autre côté, cette connaissance partielle a encore contribué à faire pencher la balance conceptuelle du développement alternatif vers ses composantes liées à la lutte antidrogue, le rendant ainsi moins crédible aux yeux des acteurs du développement en termes de mandat et de logique d'intervention.

En outre, il semble avoir été difficile de mettre en place une plateforme organisationnelle spécifique qui aurait servi à examiner le scénario de politiques visant à la fois la lutte contre la drogue et le développement et à mettre un terme aux luttes conceptuelles. Assurément, les débats mondiaux qui se sont alors engagés sur la «sécurité humaine» et la «réduction de la pauvreté» ont créé un contexte favorable à l'élaboration d'une publication importante du PNUCID intitulée *Drugs and Development* (1994). À l'époque, l'entité qui allait devenir l'ONUDD défendait l'idée selon laquelle les liens entre la lutte contre la drogue et le développement humain «allaient de soi» et des «intérêts communs existaient quant au problème lui-même». On a étudié la possibilité d'appliquer des solutions et d'utiliser des outils communs, tels que les services éducatifs, la production de revenus et le renforcement des capacités institutionnelles ou l'amélioration des infrastructures. Toutefois, les méprises conceptuelles étaient déjà présentées comme pouvant expliquer «le fait que le potentiel de coopération opérationnelle plus

poussée entre les instances chargées de la lutte contre la drogue et du développement était resté inexploité» [53, p. 14 à 17].

Si les liens entre la lutte contre la drogue et le développement humain vont assurément de soi et s'il existe bien des intérêts communs, on peut envisager d'incorporer une perspective de développement plus large dans tous les aspects de la lutte contre la drogue (en englobant l'état de droit, la santé, etc.). L'absence de plateforme organisationnelle spécifique qui aurait servi à examiner le scénario de politiques visant à la fois la lutte contre la drogue et le développement et à mettre un terme aux luttes conceptuelles a pu retarder l'évolution du concept de développement alternatif vers une interprétation concertée et, de même, son adoption comme fondement d'une politique antidroge axée sur le développement.

Que ce soit en raison d'un manque de volonté politique ou de l'existence de risques politiques, les timides invitations à renforcer la coopération inter-organisations n'ont pas été entendues. L'objectif premier des programmes de développement alternatif consiste à réduire la production de drogue, mais la possibilité théorique de faire du développement alternatif un fondement conceptuel à partir duquel fusionner des politiques en matière de drogue et de développement s'est avérée illusoire. Dans un important rapport d'évaluation thématique, l'ONUSD a laissé entendre que, dans le passé, un déficit de leadership avait pesé sur le problème¹¹. La niche du développement alternatif n'a ainsi laissé que peu de place à un rapprochement entre deux groupes d'acteurs qui différaient par la taille, les objectifs et la vision. Qui plus est, les plateformes telles que le Comité d'aide au développement donnaient lieu à des considérations stratégiques divergentes quant au rôle du développement alternatif et à la priorité que les donateurs pouvaient accorder au problème de la production de drogue, et elles n'avaient guère la capacité structurelle de se consacrer à de nouvelles questions. Ces facteurs ont finalement contribué à réduire la réceptivité des acteurs du développement et ont limité les chances de voir s'ouvrir pour de bon une «fenêtre d'opportunité» en vue de l'adoption d'un scénario politique commun. Le décalage entre le flux des politiques publiques et celui des problèmes dans le domaine de la coopération internationale a fini par alimenter une dynamique d'occasions manquées d'«incorporer la dimension développement».

¹¹«Sous la direction de l'ONUSD, le développement alternatif pourrait évoluer, à partir de son statut actuel de filet de protection sociale bénéficiant d'un appui marginal et peu considéré, vers un programme de développement économique novateur donnant des résultats mesurables, incontestables et économiquement rationnels. Cette revitalisation dépend de la volonté des administrateurs et du personnel de l'ONUSD ainsi que des donateurs d'envisager le développement alternatif non pas comme une série de «projets pilotes» autonomes, mais comme un processus global. L'ONUSD doit adopter une approche systématique et stratégique du développement alternatif et un plan de mise en œuvre détaillé et cohérent, et prendre un engagement d'excellence opérationnelle qui lui permettent d'exploiter toutes les potentialités du développement alternatif» [33, p. iii].

Intérêts partagés, nouvelle distribution des rôles: saisir les nouvelles occasions offertes par la session extraordinaire de l'Assemblée générale tenue en 2016 et le Programme de développement durable à l'horizon 2030

Les luttes conceptuelles non résolues, les différences au niveau des modes de mise en œuvre et un recoupement limité des politiques ont pesé sur la possibilité d'utiliser pleinement le discours du développement alternatif en tant que fondement d'une démarche commune en matière de lutte contre la drogue et de développement. Assurément, certains programmes de développement alternatif ont donné de bons résultats, et certains bénéficiaires, comme la région péruvienne de San Martín [54], ont même été présentés comme des modèles pour ce qui est de l'amélioration des conditions socio-économiques dans un milieu touché par la drogue. Pourtant, les expériences de développement alternatif et leurs évaluations font état de résultats contrastés. En fait, l'équilibre instable entre les objectifs de lutte contre la drogue et ceux d'appui socioéconomique a suscité la résistance des parties prenantes effectives et potentielles, certaines d'entre elles contestant la validité conceptuelle et opérationnelle du développement alternatif et d'autres adoptant des positions extrêmes quant à la légitimité de cette approche. Par exemple, en 2016, certains producteurs de cultures illicites se sont réunis dans le cadre du Forum mondial des producteurs de plantes interdites (The Global Forum of Producers of Prohibited Plants), avec l'appui d'organisations de la société civile, et se sont déclarés vivement préoccupés par les programmes de développement alternatif.

Tout en admettant que l'exécution des activités de lutte contre les cultures illicites dans un ordre judicieux pouvait faciliter la transition des producteurs vers des sources de revenu licites, les participants à ce Forum ont déploré que l'éradication prenne le pas sur les cultures susceptibles de remplacer à long terme les cultures interdites [55] et ont critiqué les incidences négatives qu'avait ce soit-disant développement alternatif dans de telles conditions (violation des droits de l'homme, contamination du sol et de l'eau, déplacements forcés, dette, insécurité alimentaire). La plupart des participants interrogés à l'occasion de ce Forum demeuraient fortement opposés au développement alternatif — certains étaient même convaincus qu'il avait gâché la vie de leur famille. Au niveau des politiques, certaines parties prenantes interrogées ont reconnu que «des programmes mal conçus avaient pu faire plus de mal que de bien dans certaines régions» et que le développement alternatif, compte tenu de la façon dont il avait été mis en œuvre jusqu'ici, avait eu «peu de choses à voir avec le développement». On constate qu'il subsiste une grave équivoque et de profondes divergences de vues quant à la question de savoir ce qu'est ou devrait être le développement alternatif, ce qui peut occasionner de vifs désaccords à propos de sa légitimité.

En dépit des tensions suscitées depuis longtemps par le concept de développement alternatif, l'évolution récente laisse entrevoir une redynamisation de son cadre conceptuel. La présente section examine la manière dont les prises de position traditionnelles sur le développement alternatif sont remises en question et expose les incidences de cette évolution sur les activités actuellement menées au titre du développement alternatif. On constate qu'un environnement politique propice a accéléré le processus de rapprochement des idées sur le développement alternatif auquel travaillent les parties prenantes. Les appels lancés en faveur d'un débat mondial sur les politiques en matière de drogue, qui ont débouché sur la session extraordinaire de l'Assemblée générale tenue en 2016¹², semblent avoir hâté l'ouverture d'une nouvelle «fenêtre d'opportunité» permettant aux parties prenantes du développement alternatif de faire le bilan des opinions divergentes et de mobiliser des ressources plus importantes pour mettre au point et promouvoir des solutions communes quant au futur ordre du jour de la lutte anti-drogue. En outre, les discussions menées parallèlement sur un nouveau programme mondial de développement durable ont fourni une marge de manœuvre politique permettant d'adopter de nouvelles perspectives concernant le problème mondial de la drogue et la démarche à appliquer pour le traiter. À cet égard, il semble qu'une ambition existe à nouveau de donner au développement alternatif une solide base normative commune qui pourrait lui permettre de devenir davantage qu'un outil au service d'un ensemble de politiques de lutte contre la drogue et d'être mieux intégré à une approche du problème mondial de la drogue axée sur le développement durable.

Depuis le tournant du millénaire, un groupe hétérogène de praticiens et d'experts mène une nouvelle réflexion et essaie de combler les lacunes existantes en matière de connaissances et d'indicateurs se rapportant au développement alternatif. Les principaux acteurs présents sur la scène internationale de la lutte antidrogue ont fait le choix, dans un premier temps sans vraiment se concerter, de redynamiser le concept en s'appuyant sur les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience. Toutefois, il apparaît que la volonté d'opérer une refondation normative du développement alternatif répond à des motivations plus complexes. Dans le cadre de la suite donnée au Plan d'action sur la coopération internationale pour l'éli-

¹²En dépit de l'importance des activités de lutte contre la drogue engagées depuis un siècle, le problème persistant de la drogue dans le monde a engendré ces dernières années un climat de frustration politique. En 2012, en réponse aux appels pressants que lui avaient adressés les Gouvernements colombien, mexicain et guatémaltèque en écho aux délibérations du sixième Sommet des Amériques, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 67/193, décidé de modifier son calendrier d'évaluation et de convoquer au début de 2016, en plus de la date de 2019 initialement prévue, une session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration politique et le Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, et pour ajuster les méthodes d'action et les mesures à adopter dans ce domaine.

mination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et les activités de substitution (1998), les acteurs du développement alternatif et les analystes des politiques ont entrepris simultanément de faire le point des succès et des échecs des projets de développement alternatif¹³. À l'initiative de la Fondation allemande pour le développement international, de l'Agence allemande de coopération technique et du PNUCID, la Conférence internationale sur le rôle du développement alternatif dans la lutte antidrogue et la coopération pour le développement s'est tenue à Feldafing (Allemagne) en 2002. Les participants à cette conférence partageaient l'idée que « les résultats du développement alternatif pourraient être améliorés » et qu'un renforcement du dialogue aiderait à « jeter les bases d'une actualisation du concept de développement alternatif et [à constituer] des alliances stratégiques »¹⁴ [61, p. 2 à 4]. Cette conférence, dans laquelle les praticiens ont vu l'une des principales rencontres internationales sur le développement alternatif [8, annexe], a été à l'origine d'une série d'activités dans le cadre desquelles les acteurs des politiques publiques se sont employés à forger des connaissances communes sur le développement alternatif.

Le bilan des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Plan d'action de 1998 et le renouvellement des engagements internationaux, en 2009, ont créé des conditions favorables qui ont permis aux acteurs de tirer les enseignements des programmes et politiques antérieurs et d'acquérir de nouvelles compétences en matière de développement alternatif. Entre ces deux dates, les évaluations régionales qui ont été réalisées ont marqué autant d'étapes importantes [62, 63], parallèlement aux rencontres internationales d'experts et à des activités d'analyse du développement alternatif sans précédents. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), par exemple, souvent présenté comme le sévère gardien des conventions relatives au contrôle des drogues, a soulevé la question de savoir si la conception du développement alternatif qui avait alors cours permettrait bien de relever les nouveaux défis. Dans son rapport annuel pour 2005, se prononçant contre la distinction obsolète entre l'offre et la demande dans l'analyse du problème de la drogue, l'OICS a invité à élargir le champ du développement alternatif et à en reconnaître les limites, en particulier l'approche projet par projet et l'ab-

¹³En particulier, le personnel technique des bureaux de terrain de l'ONUDC, des bureaux régionaux et de pays de l'Agence des États-Unis pour le développement international (notamment en Afghanistan, en Colombie et au Pérou) et de l'Agence allemande de coopération internationale, et des représentants de fondations et d'organismes publics thaïlandais et de la Commission nationale péruvienne pour le développement et pour un mode de vie exempt de drogues. Voir, par exemple, les évaluations et rapports d'audit [33, 56 à 60].

¹⁴La Conférence a rassemblé des experts des agences pour le développement des États-Unis, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, ainsi que des représentants de la Banque mondiale, d'organismes des Nations Unies, de la Commission européenne, de l'Organisation des États américains et d'organisations non gouvernementales. Des ateliers régionaux ont également été organisés dans ce cadre. La Conférence s'est déroulée dans un contexte (c'était après le 11 septembre 2001) où les liens étroits existant entre le trafic de drogues, l'instabilité politique et la pauvreté occupaient une place de premier plan dans le discours public.

sence de programmes de ce type dans les régions de production de cannabis, y compris dans les régions touchées par la drogue les plus pauvres d'Afrique. Tout en réaffirmant la nécessité d'une conceptualisation équilibrée du développement alternatif¹⁵, il a également demandé d'envisager l'adoption d'une « définition plus globale » et d'examiner de plus près les « communautés rurales, périurbaines et urbaines du point de vue de leurs besoins en matière de contrôle des drogues axé sur le développement » [64, par. 40].

L'OICS a également invité à considérer le développement alternatif non seulement comme un outil au service d'un ensemble de politiques en matière de drogue, mais aussi comme une question transversale et le fondement d'une approche plus générale du problème de la drogue dans son ensemble axée sur le développement: « Ce qu'il faut dans les zones plus gravement touchées par les problèmes de la drogue et dans les pays dominés par l'économie illicite de la drogue, ce sont des approches de développement générales qui prennent davantage en compte ce genre de problèmes. En d'autres termes, il est nécessaire de suivre des approches de développement générales qui intègrent pleinement les principes et pratiques de développement alternatif, y compris la coordination avec les services de détection et de répression, en milieu rural ou urbain. » [64, par. 41]. Dans cette optique, les meilleures pratiques de développement alternatif étaient liées à des « principes rationnels de développement » [64, par. 22], et il a été recommandé d'intégrer cette approche à une politique de développement général et soutenu, notamment au niveau des agences de coopération pour le développement, telles que la Banque mondiale [64, par. 49 b]. Une série de principes fondamentaux a été proposée [64, par. 23]¹⁶. S'il est difficile d'évaluer l'impact réel de ce rapport, il a certainement contribué à rendre possible une dynamique plus large de convergence conceptuelle autour du développement alternatif.

¹⁵ « Le développement alternatif [...] est un concept lié au développement intégré qui a été appliqué dans les zones rurales des pays en développement où l'on cultive [des plantes servant à fabriquer des drogues illicites]. La décision de cultiver [ces plantes] est le produit de nombreux facteurs complexes et interdépendants [...]. L'approche la plus judicieuse [...] consiste en une combinaison de mesures d'encouragement et de dissuasion. La solution pourrait donc passer par des mesures de détection et de répression et la menace de sanctions et/ou l'éradication forcée, associées à la mise en place de moyens de subsistance alternatifs légitimes et d'une assistance économique durable dans de nombreux domaines [...]. Un concept véritablement global de développement alternatif devrait prévoir non seulement des cultures de substitution, mais aussi le développement des infrastructures, la mise à disposition de moyens de transport viables pour acheminer les produits licites sur les marchés et l'apport d'une aide dans les domaines de l'éducation et de la santé. Par ailleurs, les programmes de développement alternatif ne peuvent exister sans un niveau de sécurité et de stabilité adéquat » [64, par.1 et 9].

¹⁶ Les principes requis sont notamment les suivants: une volonté politique, un financement et un engagement à long terme, la compatibilité du développement alternatif avec les politiques de développement, la prise en compte de la complexité du rôle joué par les cultures illicites dans la vie des cultivateurs, la pleine participation des cultivateurs à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de développement alternatif, et la nécessité d'axer les mesures de détection et de répression prises dans les régions de cultures illicites sur le trafic de drogues et les organisations criminelles.

Cette évolution a été accélérée par le récent changement d'orientation provoqué au niveau du flux des politiques par les appels pressants, en provenance notamment des gouvernements de pays d'Amérique latine, à débattre de l'approche du « problème mondial de la drogue » persistant, telle qu'elle était mise en œuvre. En un court laps de temps, des ressources importantes, en termes de financement, de production de connaissances et d'impulsion politique, ont été mobilisées. Des ateliers internationaux, des dialogues informels sur les politiques en matière de drogue, des groupes intergouvernementaux d'experts à composition non limitée, des séminaires régionaux et des conférences internationales de haut niveau sur le développement alternatif ont été organisés pour mettre en commun des données d'expérience, renforcer les savoir-faire et formuler des recommandations techniques¹⁷. Ces activités ont favorisé le dialogue entre des parties prenantes hétérogènes, fait avancer la cause du développement alternatif à un niveau de responsabilité politique plus élevé et contribué à l'élaboration d'un ensemble de principes fondamentaux communs de manière que le développement alternatif puisse être mis en avant en tant que catégorie internationalement acceptable et intégré dans des doctrines politiques plus générales, sans risque de profondes divergences de vues quant à sa légitimité [14].

Certains nouveaux acteurs, présentant leurs activités comme des exemples de développement alternatif fécond, mobilisent des ressources aux fins de la mise en place de réseaux d'échange de connaissances. Des activités sont consacrées à l'examen des différentes interprétations que les parties prenantes donnent de l'idée du développement alternatif. Les manifestations sur le développement alternatif organisées parallèlement aux sessions ordinaires de la Commission des stupéfiants se sont multipliées¹⁸, tandis que la Commission a adopté entre 2009 et 2012¹⁹ une série de résolutions visant à « [promouvoir les] pratiques optimales et [les] enseignements tirés de l'expérience pour assurer la viabilité et la globalité » du développement alternatif [65]. Dans le cadre de cette dynamique, le Pérou et la Thaïlande ont fait office de facilitateurs de dialogue expérimentés, proposant d'accueillir des conférences internationales de haut niveau sur le développement alternatif qui ont commencé par débattre de la nécessité de formuler des principes

¹⁷L'annexe du *Rapport mondial sur les drogues 2015* énumère un certain nombre de manifestations et activités internationales qui ont été consacrées au développement alternatif depuis 2001, comme la Conférence internationale sur le rôle du développement alternatif dans la lutte anti-drogue et la coopération pour le développement, tenue à Feldafing (Allemagne) du 7 au 12 janvier 2002, les premiers Atelier et Conférence internationaux sur le développement alternatif, et plusieurs réunions d'experts, les parties prenantes du développement alternatif montrant par là leur volonté de faire état du travail réalisé et des différentes étapes de la réflexion.

¹⁸Entre 2012 et 2016, le nombre de manifestations et d'expositions sur le développement alternatif organisées parallèlement à la session de la Commission des stupéfiants a doublé.

¹⁹Résolutions 52/6, 53/6, 54/4, 55/4, 57/1 et 58/4 de la Commission des stupéfiants. Dans sa résolution 68/196, l'Assemblée générale a adopté les Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif.

directeurs internationaux²⁰ sur la mise en pratique du développement alternatif et ont pris acte des batailles engagées afin de concilier «les deux objectifs du développement alternatif [...] consistant à réduire les cultures illicites et à [...] promouvoir des processus de développement durable et faire reculer la pauvreté» [66, par. 17]. Ces débats ont débouché sur la formulation des Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif qui, bien que critiqués [67] et s'inscrivant plutôt dans une logique de réduction de l'offre de drogues, contribuent à régler les polémiques normatives soulevées autour de l'idée de développement alternatif. Chose intéressante, le problème du double objectif n'a pas disparu et il est clairement indiqué que le développement alternatif complète les mesures de détection et de répression prises dans le cadre des stratégies de contrôle des cultures. Ces Principes directeurs n'en constituent pas moins une conceptualisation mieux équilibrée du développement alternatif, en opérant une synthèse d'idées contradictoires et de critiques mises en évidence dans tous les débats et évaluations d'experts [33, 66].

Selon les Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif, il importe que les interventions de développement se succèdent en bon ordre, et le développement alternatif «peut être intégré aux stratégies globales de développement» [68, par. 9 et 16]. Les Principes directeurs prennent en compte le problème des compétences, en mettant l'accent sur l'importance des évaluations d'impact [68, par. 18 *w*] et du panachage d'indicateurs du développement humain et de réduction des cultures illicites [68, par. 17]. Par ailleurs, en dépit du fait que des divergences importantes, par exemple sur la question de la conditionnalité, n'ont pas été résolues, ces Principes posent comme indispensable que tous les acteurs concernés participent aux programmes de développement alternatif et se les approprient davantage [68, par. 18 *b*], tout en établissant un lien plus étroit entre les interventions de développement alternatif et les considérations de macro-niveau, telles que le renforcement de l'état de droit [68, par. 10], la protection de l'environnement [68, par. 11] et les approches répondant aux besoins du marché [68, par. 18 *gg*].

En plus d'œuvrer en faveur d'une plus grande convergence des idées, les parties prenantes concernées investissent dans des instances transnationales et créent de nouvelles plateformes pour définir le cadre du débat sur le développement alternatif et, plus généralement, pour promouvoir ce dernier en tant que solution envisageable dans le cadre des discussions internationales. On voit apparaître des «incubateurs de connaissances» [14, p. 224], tandis que l'acteur traditionnellement prédominant (les États-Unis) se fait plus discret et qu'une nouvelle coalition d'acteurs de même sensibilité se consti-

²⁰Dans sa résolution 2008/26, le Conseil économique et social a encouragé les États Membres à envisager d'élaborer des principes directeurs sur le développement alternatif.

tue autour d'un concept élémentaire de développement alternatif réadapté. On s'emploie à susciter de nouveaux ralliements à l'idée que le développement alternatif doit être considéré comme un « moyen important, viable et durable » [68, par. 2]. Dans cette optique, le choix d'élaborer un instrument tel que les Principes directeurs, adoptés par l'Assemblée générale, est important, car il confère au développement alternatif une légitimité et une crédibilité politiques. Le fait d'internationaliser le débat mené jusqu'ici en interne par les acteurs du développement alternatif et de le replacer dans le cadre plus souple des groupes de travail organisés conformément à la règle de Chatham House favorise la liberté d'expression. Il pourrait aussi avoir contribué à lever les réticences des « nouveaux acteurs »²¹ potentiels, tels que les représentants de la Chine, de l'Égypte, de la Fédération de Russie, du Guatemala, de l'Inde, du Japon ou du Maroc, à participer à ces débats avec des représentants d'organisations de la société civile et des milieux universitaires.

Les membres des groupes d'experts du développement alternatif ont pris soin de communiquer leurs idées directement aux instances politiques de haut niveau²² et de faire en sorte que le développement alternatif figure en bonne place à l'ordre du jour de la session extraordinaire de l'Assemblée générale. En 2014, quatre réunions ont été organisées sur ce thème ; des pays comme l'Allemagne, la Colombie, le Pérou et la Thaïlande se sont fermement prononcés en faveur de l'idée d'inscrire à cet ordre du jour une table ronde thématique sur le développement alternatif ; des notes d'information et des publications en vue telles que le *Rapport mondial sur les drogues* ont été établies avec le concours de l'ONUDC pour éclairer les discussions de la Commission des stupéfiants et de la session extraordinaire de l'Assemblée. Dans le cadre de ce processus, on s'est employé plus activement à établir un lien entre le débat consacré au développement alternatif et les objectifs plus généraux de développement. Ainsi, les participants à la réunion d'experts organisée en novembre 2014 par l'ONUDC et le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques ont examiné la question du développement alternatif dans le cadre des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale et des débats concernant la période s'ouvrant après la date butoir fixée pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'Agence allemande de coopération internationale a, au nom du Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques, pris une initiative sans précédent en créant un Partenariat mondial sur les politiques en matière de drogue et le développe-

²¹Par exemple, la deuxième Conférence internationale sur le développement alternatif a réuni plus de 100 participants originaires de 28 pays et 11 organisations pour les visites sur le terrain, et plus de 240 participants originaires de 44 pays et 18 organisations pour la Conférence de haut niveau.

²²Les réunions ont produit des documents qui ont ensuite été soumis à la Commission des stupéfiants pour examen.

ment afin d'améliorer les politiques antidrogue axées sur le développement et reposant sur des données factuelles et de favoriser le dialogue intergouvernemental sur ces politiques.

En d'autres termes, à travers différentes formes de mobilisation, les opinions divergentes sur le développement alternatif ont été entendues, examinées et discutées et certaines d'entre elles ont finalement été choisies pour être intégrées à un concept du développement alternatif enrichi et réadapté qui a d'abord été incorporé dans un instrument politique — les Principes directeurs —, puis dans un document politique — le document final de la trentième session extraordinaire de l'Assemblée générale. On a plus attiré l'attention sur les dimensions socioéconomiques de la culture illicite, tandis que, du point de vue politique, le développement alternatif a été placé au cœur de « politiques antidrogue axées sur le développement durable et équilibrées » devant être « intégrées » à des stratégies de développement comportant plusieurs niveaux [1, par. 7)]. Un groupe hétérogène d'acteurs composé d'organismes de développement, d'experts et d'institutions publiques des pays où des programmes de développement alternatif étaient mis en œuvre s'est donné les moyens de s'emparer des idées nouvelles et a renforcé sa capacité de démontrer qu'« un autre modèle de développement alternatif était possible » et pouvait être conçu dans le cadre du débat plus général sur les politiques en matière de drogue comme une « solution viable et équilibrée ». Une nouvelle « impulsion politique » avait été donnée à un concept envisagé comme ne se limitant pas à la politique antidrogue au sens strict.

Il semble donc que la session extraordinaire de l'Assemblée générale ait fourni un cadre propice à l'engagement d'un « processus d'assimilation »²³, les parties prenantes travaillant à renouveler le cadre normatif du développement alternatif. Les Principes directeurs et les engagements négociés que l'Assemblée générale a adoptés à l'issue de sa session extraordinaire ont énoncé plus nettement les principaux éléments et limites du concept, de sorte que les opinions radicalement divergentes sont absorbées dans une appréciation conceptuelle partagée et le terme « développement alternatif » ne peut plus être évacué comme une dénomination vide, comme cela a pu être fait dans le passé. Ce qui à présent semble être en jeu, c'est la consolidation et la perpétuation du développement alternatif en tant que catégorie crédible, définie autour de principes fondamentaux partagés. Il ne s'agit pas de prémunir le développement alternatif contre toute critique, mais plutôt d'ancrer un concept qu'il a été très difficile d'inscrire dans un cadre partagé.

²³ C'est-à-dire un processus par lequel les parties prenantes « revoient et enrichissent peu à peu des concepts hégémoniques et les perpétuent en incorporant en permanence dans le paradigme dominant de nouveaux éclairages et des perspectives critiques » [14, p. 215]. Ce processus aboutit à une adaptation et à un enrichissement du concept général, qui se stabilise autour de principes et valeurs partagés et est protégé contre l'éclatement de divergences fondamentales au fil du temps.

On s'oriente actuellement vers l'utilisation du concept de développement alternatif, qui était naguère un instrument au service d'un ensemble de politiques antidrogue, en tant que fondement d'une approche de la lutte contre la drogue axée sur le développement. Les acteurs du développement alternatif expérimentent diverses stratégies visant à relier plus étroitement les interventions de développement alternatif à une approche du problème de la drogue fondée sur le développement durable, et de nouvelles plateformes sont créées pour faire apparaître de nouvelles possibilités. Par exemple, des laboratoires d'innovation ont été mis en place à l'initiative du Partenariat mondial sur les politiques en matière de drogue et le développement et du laboratoire d'idées de la London School of Economics²⁴ pour forger des partenariats intellectuels entre les praticiens des agences antidrogue nationales, les universitaires et les experts de la coopération pour le développement travaillant pour des organisations multilatérales et non gouvernementales, en vue de donner une forme concrète aux liens existant entre les politiques en matière de drogue et les politiques de développement. On réfléchit à présent à la manière d'appliquer le concept de développement alternatif à d'autres endroits, tels que les villes, comme l'ont fait observer les participants à la table ronde sur le développement alternatif qui s'est tenue à la session extraordinaire de l'Assemblée générale. Le Partenariat mondial s'emploie de son côté à renforcer les données factuelles et scientifiques susceptibles de fonder une politique antidrogue internationale axée sur le développement, en repensant les liens entre les cultures illicites et les défis en matière de développement (tels que les changements climatiques), ainsi que les ressources qui pourraient être mobilisées pour ces nouvelles activités. Par ailleurs, l'ONUSD a montré qu'il pouvait assimiler des idées nouvelles. Il joue un rôle de premier plan dans la redynamisation des opinions les plus orthodoxes sur les politiques en matière de drogue, et il a à maintes reprises traité, dans le *Rapport mondial sur les drogues*, la question des liens entre le problème mondial de la drogue et le développement durable.

Cela étant, cette conception du développement alternatif comme fondement potentiel d'une politique antidrogue axée sur le développement ne semble guère partagée au-delà de ce groupe d'acteurs de même sensibilité. Et c'est là que le bât blesse. Certaines personnes interrogées soulignent que les acteurs des politiques antidrogue « n'ont pas pris suffisamment d'initiatives pour nouer le dialogue avec les praticiens du développement » et « n'ont contribué que tardivement au débat concernant l'après-2015 ». Lors des débats sur le programme pour l'après-2015, le problème de la drogue a été relativement bien pris en compte dans les principaux documents directifs

²⁴ Deux laboratoires d'innovation pilotes ont été créés, en octobre 2016 et en février 2017, pour essayer de tirer une réflexion opérationnelle des résultats de la trentième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Ils visaient à tester dans la pratique les idées développées collectivement et à les injecter dans le discours international sur les politiques en matière de drogue par l'intermédiaire de diverses instances.

concernant les objectifs de développement durable²⁵, mais la vision des drogues énoncée dans les objectifs traduit l'absence de mobilisation croisée. La manière dont le problème est intégré à l'objectif 3 («Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge»), cible 3.5 («Renforcer la prévention et le traitement de l'abus de substances psychoactives, notamment de stupéfiants et d'alcool») et, indirectement, à l'objectif 16 («Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable»), cible 16.4 («D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée»), reflète une interprétation dualiste dépassée (sécurité et santé, ou offre et demande) au lieu de tenir clairement compte du caractère multidimensionnel de la drogue, à présent davantage reconnu dans le document final en sept chapitres issu de la session extraordinaire de l'Assemblée générale²⁶.

La session extraordinaire de l'Assemblée générale et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ont coïncidé dans le temps, mais les acteurs du développement alternatif et les acteurs des politiques de développement n'ont généralement collaboré entre eux qu'à une échelle limitée. Certaines personnes interrogées ont déploré que le débat d'orientation se ressente des tensions internes à l'ONU, mais aussi qu'il soit devenu trop facile de critiquer le développement alternatif, compte tenu du fait que ses détracteurs ne prennent pas dûment en considération les spécificités des interventions réalisées dans les régions touchées par la drogue. Des efforts ont indiscutablement été faits des deux côtés pour intensifier les échanges. Outre que les acteurs des politiques antidrogue ont organisé les activités dont il a été question plus haut, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), par exemple, a travaillé sur la question, participant aux deux dernières sessions de la Commission des stupéfiants et apportant sa contribution au document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale [10], tandis que les organisations de la société civile se sont bien intégrées aux groupes de travail mixtes animés par les deux groupes d'acteurs. Toutefois, les instances et les réseaux d'échange de connaissances

²⁵ Par exemple, dans le rapport de l'Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement pour l'après-2015 intitulé «Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous», qui réorganise les objectifs du Millénaire pour le développement autour de quatre dimensions (développement social inclusif; développement économique inclusif; durabilité environnementale; et paix et sécurité), il est entendu que la criminalité liée à la drogue devrait se trouver au cœur du programme.

²⁶ Le document final se démarque fermement d'une interprétation binaire du problème mondial de la drogue (en termes d'offre et de demande) et expose dans sept chapitres les différents aspects de celui-ci et leurs incidences sur les politiques à mener.

en place n'ont pas été pleinement mobilisés²⁷. Si certaines indications donnent à penser que les acteurs du développement s'intéressent à nouveau au problème de la drogue, ils ne sont pas nombreux à souscrire pleinement à l'idée que le développement alternatif devrait être le fondement à privilégier pour agir dans ce domaine.

On voit se dessiner timidement, mais réellement, une vision plus large de ce que pourrait être une approche du problème mondial de la drogue axée sur le développement. Outre qu'une longue série de débats internationaux de haut niveau²⁸ ont placé le problème de la drogue au cœur des activités de coopération pour le développement, un nouveau groupe d'acteurs issus de la communauté du développement, composé notamment de représentants du PNUD, de membres de forums de décideurs de l'OCDE²⁹, d'universitaires [70-72] et d'experts d'organisations de la société civile, telles que les fondations Open Society [73], Christian Aid [74], Health Poverty Action [75] et la Global Initiative against Transnational Organized Crime [76], a entrepris d'étudier l'impact des drogues illicites sur le développement et d'examiner la manière de «traiter les dimensions de développement des politiques antidrogue» [77] et les phénomènes liés au crime organisé, et s'est attelé à la construction d'indicateurs plus appropriés. Diverses propositions ont été présentées sur la manière d'exploiter concrètement les liens existant entre les objectifs de développement durable et les politiques en matière de drogue, notamment en s'attaquant aux causes profondes de l'économie illicite de la drogue (souvent liées à la pauvreté et au manque de perspectives), en axant les politiques en matière de drogue sur des approches adaptées au contexte, revêtant une dimension humaine et fondées sur les droits de l'homme, et en s'engageant à renforcer la bonne gouvernance et l'état de droit aux fins du développement. Ces options visent à faciliter «la future définition de structures de coordination interorganisations mieux adaptées à

²⁷Par exemple, peu d'organisations s'occupant de développement, en particulier peu d'organisations de la société civile qui développent des compétences en la matière, ont participé aux manifestations portant sur le développement alternatif ou organisées par la Commission des stupéfiants. Par ailleurs, il est ressorti de conversations informelles avec les acteurs du développement alternatif qu'ils étaient mal informés des études sur les drogues et le développement qui avaient été réalisées en dehors de leur groupe.

²⁸Au moment où l'on commençait à examiner la question du futur cadre de développement pour l'après-2015, certains responsables de l'ONU ont souligné la nécessité d'examiner le problème de la drogue en tant qu'élément d'un programme général de développement. Par exemple, le Secrétaire général Ban Ki-moon a déclaré que «l'action visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et la lutte contre les drogues doit être menée de front» [69]. En 2012, l'Assemblée générale a organisé un débat thématique sur les drogues et le crime comme menace au développement.

²⁹Par exemple, l'Équipe spéciale anticorruption du Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement de l'OCDE a traité du problème de la drogue lors de plusieurs de ses réunions ordinaires entre 2013 et 2015. Des donateurs et des experts de la société civile, notamment envoyés par Christian Aid et la Global Initiative against Transnational Organized Crime, ont présenté leurs points de vue sur le problème et les évaluations qu'ils avaient réalisées à son sujet.

leur mission et plus équilibrées sur les questions liées à la drogue au sein du système des Nations Unies, et à apporter une réponse globale et cohérente à l'échelle du système» [77].

Si les deux groupes de praticiens réfléchissent à des scénarios apparentés, ils ne semblent pas les écrire sur la même page. On observe plutôt des dynamiques qui se croisent tout en restant pour l'essentiel distinctes. Si le concept de développement alternatif a bien été réinterprété d'une façon mieux équilibrée et est à présent envisagé comme un élément clef d'une approche plus générale de la lutte antidrogue axée sur le développement, la mesure dans laquelle il trouvera sa place dans un ordre du jour de la lutte antidrogue axé sur le développement reste extrêmement incertaine, en dépit de possibilités manifestes. D'un côté, étant donné l'éparpillement des acteurs de la lutte antidrogue, il n'est pas certain que l'on choisisse, pour avancer, de négocier l'élaboration d'un ordre du jour en matière de drogue axé sur le développement. D'un autre côté, on peut se demander si les deux groupes d'acteurs auront la volonté politique et les capacités nécessaires pour élaborer un ordre du jour commun, et à plus forte raison choisir le concept de développement alternatif comme fondement privilégié. Eu égard aux disparités de ces groupes en termes de mission, de ressources et de champ d'action, et compte tenu du fait qu'ils œuvrent dans des cadres très complexes et spécifiques, la question de savoir quelles orientations découleront de ces dynamiques dans le domaine du développement alternatif est ouverte au débat.

Conclusion: vers un développement alternatif envisagé comme instrument d'une approche du problème de la drogue axée sur le développement?

Le présent article visait à replacer dans leur contexte les batailles conceptuelles livrées autour du développement alternatif et, ce faisant, à recenser les possibilités et vulnérabilités que présente maintenant celui-ci, après 2015 et la trentième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Le concept de développement alternatif a suivi une trajectoire mouvementée et inégale, étroitement liée à la manière dont les acteurs concernés concevaient l'équilibre à trouver entre développement et sécurité, cet équilibre étant un élément indissociable des principes théoriques du développement alternatif. En raison du «bricolage» opérationnel qui a fait du développement alternatif un concept disparate alors qu'il commençait à être normalisé, les parties prenantes ont eu du mal à lui donner une certaine homogénéité sur la base de connaissances communes, et le concept prête encore plus le flanc à la critique. Bien qu'il soit théoriquement possible de resserrer les liens entre politiques en matière de drogue et politiques de développement, et que de timides appels aient été lancés dans ce sens, les acteurs de la lutte antidrogue et de la coopération pour le développement ont mis beaucoup de temps à s'entendre

sur le concept de développement alternatif. La fragile base de connaissances disponible et l'absence de plateforme organisationnelle idoine ont contribué à faire perdre des occasions d'incorporer la dimension développement.

Néanmoins, la configuration actuelle des politiques en rapport avec le développement alternatif témoigne d'un renouvellement de la réflexion et des efforts dans ce domaine. Dans les conditions propices créées par les débats ambitieux tenus lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale et de la négociation des objectifs de développement durable, de nouvelles forces agissantes se sont fait jour en matière de développement alternatif, qui ont investi des moyens politiques et techniques pour amener un groupe de parties prenantes hétérogènes à exprimer leurs avis et leurs divergences. On a ainsi vu s'engager un processus de convergence et d'assimilation d'idées, par lequel le concept de développement alternatif a été redynamisé. Certaines divergences subsistent, mais on est parvenu à un concept plus équilibré grâce à la mise en place d'un nouveau cadre normatif constitué de principes et valeurs communs qui réduisent le risque que des désaccords fondamentaux n'éclatent au fil du temps.

Le concept de développement alternatif se trouve à présent à la croisée des chemins. Il est à peu près clair qu'il existe une certaine marge de manœuvre politique ouvrant un champ de possibilités plus large en matière de lutte antidrogue. On ambitionne à nouveau de débarrasser ce concept de l'image de «bricolage» antidrogue qu'il avait dans le passé pour en faire, au-delà d'un simple assemblage de mesures antidrogue, un fondement viable à partir duquel proposer des options de développement durable aux régions touchées par la drogue. Mettre davantage l'accent sur la dimension développement durable du concept a des incidences cruciales que l'on ne peut pas négliger. Avant tout, faire du développement alternatif une catégorie internationalement acceptée qui serait intégrée à une approche générale du problème de la drogue axée sur le développement n'est pas la même chose que transformer ce concept en une solution fourre-tout pour incorporer une dimension développement dans la politique antidrogue. Si le développement alternatif est trop ambitieux, le concept peut se trouver dénaturé ou éclaté. Eu égard à la grande complexité des situations dans lesquelles le développement alternatif est mis en œuvre, ainsi qu'à la portée et au financement relativement limités des activités menées à ce titre, il serait peu réaliste, comme l'ont montré les tentatives faites dans le passé, d'affirmer que les programmes de développement alternatif pourraient atteindre les mêmes objectifs que la coopération pour le développement.

En dépit de certaines limitations, la session extraordinaire de l'Assemblée générale a eu le mérite d'ouvrir un nouveau cycle d'améliorations et d'innovations en matière de politiques. Il semble de nouveau possible de trouver au développement alternatif une place à mi-chemin entre la lutte antidrogue et

l'action de développement. Pour que le développement alternatif puisse répondre aux attentes et, plutôt que de se réduire à un instrument de lutte antidrogue isolé, s'incrive dans une approche générale de la lutte antidrogue qui soit fondée sur le développement, il faut tirer les enseignements des erreurs passées et définir de nouvelles orientations opérationnels telles que les ordres du jour, au lieu de se recouper, convergent dans une stratégie commune axée sur le développement des régions touchées par la drogue. Cette stratégie pourrait être formulée de manière à dépasser les limites du développement alternatif et à appliquer des mesures de développement globales dans tous les domaines de la lutte contre la drogue, notamment la lutte contre la consommation (avec, par exemple, des interventions fondées sur les droits de l'homme visant à améliorer l'accès au traitement et à la prévention) et contre le trafic (avec, par exemple, la mise en place de perspectives économiques et d'une offre éducative). Pour le moment, cette vision paraît peut-être chimérique. Néanmoins, si le concept de développement alternatif peut désormais être accepté comme un élément à part entière de politiques antidrogues axées sur le développement durable et équilibrées, les conclusions ci-après pourraient servir de base au débat sur les orientations futures :

1. Continuer de combler le déficit de connaissances sur le développement alternatif renforcerait la crédibilité du concept. Des indicateurs multidimensionnels, une recherche innovante et des évaluations systémiques et indépendantes des interventions de développement alternatif aideraient à déterminer la mesure dans laquelle le nouveau concept peut être mis en pratique et appliqué de manière adéquate, les objectifs de la lutte antidrogue étant coordonnés avec les objectifs plus généraux de développement. Le mécanisme de suivi du Programme de développement durable offre une occasion intéressante de mettre en place un système d'indicateurs mieux équilibré pour évaluer le succès des interventions de développement alternatif et intégrer celles-ci à une démarche davantage axée sur le développement.
2. Créer une «plateforme organisationnelle» spécifiquement consacrée à la question des drogues et du développement, sous la forme d'un groupe de travail à composition non limitée ou d'un groupe d'experts indépendants réunissant des experts et des praticiens de tous les secteurs de la lutte antidrogue et du développement, favoriserait le dialogue et procurerait un cadre propice au rapprochement des opinions divergentes sur le développement alternatif et les liens entre drogues, développement et développement alternatif. Les principales organisations multilatérales spécialisées dans la lutte antidrogue et dans le développement pourraient jouer un rôle essentiel (notamment en fournissant des cadres institutionnels, en faisant office de forums de décision, en coordonnant la mise en pratique d'idées partagées ou en demeurant actives).

3. Nouer et renforcer des partenariats intellectuels entre les acteurs de la lutte antidrogue et du développement, notamment entre les organisations multilatérales, les organismes d'aide au développement et les organismes de lutte contre la drogue et tous autres experts intéressés, semble essentiel pour favoriser l'approfondissement des connaissances et mettre en place un cadre d'action commun reposant sur des données factuelles. La dégradation de certaines situations sur le terrain et l'engagement politique qui a été pris d'atteindre les objectifs de développement durable devraient inciter vivement à agir dans ce sens. Le renforcement des échanges pourrait également contribuer à améliorer la cohérence des politiques et à rationaliser les mécanismes de financement et l'utilisation des ressources limitées qui sont disponibles.
4. Envisager de clarifier ou d'actualiser la définition du développement alternatif pourrait compléter la dynamique engagée jusqu'ici. Ce processus prendrait du temps et risquerait de faire resurgir les divergences qui subsistent, mais il permettrait de normaliser le concept tel qu'il a été réinterprété ces dernières années. Il permettrait également aux acteurs du développement alternatif de disposer d'une référence commune à laquelle pourraient recourir les acteurs du développement, auprès desquels elle pourrait trouver un écho. Assurément, les réalités de la mise en pratique pourraient différer sur le terrain, mais l'objectif premier et les valeurs fondamentales du développement alternatif pourraient être reformulés de manière que celui-ci puisse s'affirmer comme un possible fondement à partir duquel proposer des solutions de développement durable aux régions touchées par la drogue. Le « nouveau » développement alternatif devrait impérativement être mis en œuvre d'une façon conforme aux principes et valeurs convenus, et concilier les opinions divergentes au fil du temps. Le processus d'examen prévu en 2019 pourrait être l'occasion d'entamer ce processus.
5. Il demeure également primordial d'avoir une idée claire et réaliste du potentiel du développement alternatif, qui ne peut pas se substituer à un programme de développement portant sur la drogue. Pour parler sans ambages, le « développement alternatif » ne peut pas être du « développement » s'il méconnaît la complexité des politiques de développement durable. Toutes les expériences et compétences ont leur utilité et peuvent être complétées, mais le remplacement d'un ordre du jour par un autre serait contreproductif. En définitive, le développement alternatif ne se réduit pas à des conceptions et définitions : il s'agit principalement d'une forme de programmation liée au développement appliquée à des contextes difficiles, ce qui veut dire qu'en cas de chevauchement il faudrait aussi que les acteurs des deux bords disposent de capacités, compétences et ressources suffisantes

pour appuyer la mise en œuvre des projets et des programmes. Dans cette optique, le développement alternatif pourrait être envisagé comme un élément ou une phase d'une stratégie plus générale de développement portant sur la drogue (avec ses propres méthodes, outils d'évaluation, direction de projet et postes budgétaires), qui servirait de base aux activités de développement durable. Cela imposerait d'élaborer une approche de la lutte antidrogue fondée sur le développement qui soit plus large que celle qui a été esquissée jusqu'à présent, ce qui ne signifie toutefois pas que le développement alternatif pourrait être élargi indéfiniment. Cela ouvrirait malgré tout de nouvelles perspectives en matière de compétences et d'articulation des politiques, ainsi que de mécanismes de financement novateurs, notamment la possibilité de tirer parti des activités menées au titre de la coopération pour le développement. De plus, cela ne diminuerait pas l'importance ni la qualité du développement alternatif, mais constituerait au contraire un point de départ reposant sur des données factuelles et mettrait fin aux luttes conceptuelles dont le développement alternatif a longtemps fait l'objet.

Références

1. Document final de la trentième session extraordinaire de l'Assemblée générale, intitulé « Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue » (résolution S-30/1 de l'Assemblée générale, annexe).
2. Plan d'action sur la coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et les activités de substitution (résolution S-20/4 E de l'Assemblée générale).
3. Vanda Felbab-Brown, « Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: lessons for state-building », in *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*, sous la direction de Michael Miklaucic et Jacqueline Brewer (Washington D.C., National Defense University Press, 2013), p. 189 à 208.
4. Ricardo Vargas, *Alternative Development in Colombia and Social Participation: Proposals for a Change of Strategy* (Bogotá, DIAL, 2010).
5. David Mansfield et Adam Pain, « Alternative livelihoods: substance or slogan? », Briefing Paper Series (Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, octobre 2005).
6. William Hynes et Deborah Alimi, « Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda », in *Proceedings of the Eighth Annual Conference of the International Society for the Study of*

- Drug Policy*, sous la direction de Carla Rossi (Rome, Universitalia, 2014), p. 7 à 39.
7. Conclusions du séminaire/atelier international sur l'application des Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif et de la deuxième Conférence internationale sur le développement alternatif (E/CN.7/2016/13, annexe).
 8. *World Drug Report 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.15.XI.6).
 9. LSE Ideas, «After the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy» (LSE, Londres, 2016).
 10. Programme des Nations Unies pour le développement, «Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches» (New York, 2016).
 11. Global Initiative against Transnational Organized Crime, «Ignoring or interfering? Development approaches to transnational organized crime» (Genève, 2015).
 12. Global Initiative against Transnational Organized Crime, «Development responses to organized crime: new agendas, new opportunities—conference report» (Genève, novembre 2015).
 13. Olivier Nay, «How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations? policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS», *Journal of Public Policy*, vol. 32, n° 1 (2012), p. 53 à 76.
 14. Olivier Nay, «International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept», *Third World Quarterly*, vol. 35, n° 2 (2014), p. 210 à 231.
 15. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston, Massachusetts, Little, Brown and Company, 1984).
 16. Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues «Alternative development as an instrument of drug abuse control», document d'information technique, n° 5, 1993.
 17. États-Unis, Government Accountability Office, *Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*, Report to Congressional Requesters GAO-02-291 (Washington D.C., février 2002).
 18. Agence des États-Unis pour le développement international/État plurinational de Bolivie, «Alternative development strategy», 1991.
 19. Juan G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma* (Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009).

20. Julia Buxton, *Drugs and Development: The Great Disconnect*, Policy Report No. 2 (Swansea, RoyaumeUni, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, janvier 2015).
21. M. Angeles Villarreal, «ATPA renewal: background and issues» (Washington D.C., Congressional Research Service, 2011).
22. David Mansfield, «Development in a drugs environment: a strategic approach to 'alternative development'» (Eschborn, Allemagne, German Agency for International Cooperation, 2006).
23. Transnational Institute, «Alternative development and eradication: a failed balance», *Drugs and Conflict Debate Papers*, No. 4, TNI Briefing Series (Amsterdam, mars 2002).
24. David Mansfield, «Alternative development in Afghanistan: the failure of quid pro quo», document établi en vue de la Conférence internationale sur le rôle du développement alternatif dans la lutte antidrogue et la coopération pour le développement, tenue à Feldafing (Allemagne) du 7 au 12 janvier 2002.
25. Development Associates, Inc., «Rapid field review of alternative development activities in Yungas and Chapare» (2004).
26. Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000: A Thirty-year Journey* (Chiang Mai, Thaïlande, Silkworm Books, 2001), p. 69 à 80.
27. George Estievenart, «La stratégie européenne de lutte contre les stupéfiants dans le contexte global: ambitions et limites», *Sécurité globale*, n° 13 (2010), p. 43 à 64.
28. Raymond Césaire, «L'impulsion française à l'origine du rôle de l'Union européenne dans la lutte contre les stupéfiants», *Sécurité globale*, n° 13 (2010), p. 65 à 76.
29. Agence allemande de coopération technique et Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques, «Drugs and development, policies, strategies and experience in drug control within the framework of development cooperation» (Bonn, 2010).
30. Agence allemande de coopération internationale, «Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas, 2^e éd. (Eschborn, Allemagne, 2013).
31. Organisation des États américains, «Anti-drug strategy in the hemisphere», [approuvée par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues lors de sa vingtième session ordinaire, tenue à Buenos Aires en octobre 1996, et signée à Montevideo en décembre 1996].

32. Organisation des États américains, *The Drug Problem in the Americas* (OEA/Ser.D/XXV.4).
33. ONUDC, «Thematic evaluation of UNODC alternative development initiatives» (Vienne, Groupe de l'évaluation indépendante, 2005).
34. Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, «International norm dynamics and political change», *International Organization*, vol. 52, n° 4 (1998), p. 887 à 917.
35. B. Stein, «Changes to DAC reporting norms», memo à H. Fuhrer, 8 décembre 1992 (Paris, archives de l'OCDE).
36. OCDE, «Comments made by participants: a possible role for the DAC», note du Secrétariat du CAD en date du 14 novembre 1991 (Paris, archives de l'OCDE).
37. Ricardo Vargas, «USAID's alternative development policy in Colombia: a critical analysis», Drug Policy Briefing No. 38 (Amsterdam, Transnational Institute, octobre 2011).
38. Markus Schultze-Kraft et Barbara Befani, «Getting high on impact: the challenge of evaluating drug policy», Policy Briefing No. 3 (Swansea, Royaume-Uni, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, juin 2014).
39. Graham Farrell, «A global empirical review of drug crop eradication and United Nations' crop substitution and alternative development strategies», *Journal of Drug Issues*, vol. 28, n° 2 (1998), p. 395 à 436.
40. Connie Veillete, «Andean counterdrug initiative and related funding programs: FY 2006 assistance» (Washington D.C., Congressional Research Service, 2006).
41. États-Unis, Government Accountability Office, *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, GAO report GAO-09-71 (Washington D.C., octobre 2008).
42. États-Unis, Government Accountability Office, *Counternarcotics Assistance: U.S. Agencies Have Allotted Billions in Andean Countries, but DOD Should Improve Its Reporting of Results*, GAO report GAO-12-824 (Washington D.C., juillet 2012).
43. Département d'État des États-Unis, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report 2009*, vol. I (Washington D.C, mars 2009).
44. Elena Álvarez, «Reflexiones sobre desarrollo rural y alternativo en los Andes», *Debate Agrario*, n° 38 (2005), p. 1 à 18.
45. Pierre-Arnaud Chouvy, *Opium: Uncovering the Politics of Poppy* (Londres, Tauris, 2009).

46. David Mansfield, «Alternative development: the modern thrust of supply-side policy», in *Bulletin on Narcotics*, vol. LI, Nos. 1 and 2 (1999), p. 19 à 43.
47. Transnational Institute, «Alternative development or business as usual? China's opium substitution policy in Burma and Laos», Drug Policy Briefing No.33 (Amsterdam, novembre 2010).
48. David Mansfield, «*From Bad They Made It Worse*»: *The Concentration of Opium Poppy in Areas of Conflict in the Provinces of Helmand and Nangarhar* (Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2014).
49. Pierre-Arnaud Chouvy, «A typology of the unintended consequences of drug crop reduction», *Journal of Drug Issues*, vol. 43, n° 2 (2013), p. 216 à 130.
50. Coletta A. Youngers and John M. Walsh, *Development First: A More Humane and Promising Approach to Reducing Cultivation of Crops for Illicit Markets* (Washington D.C., Washington Office on Latin America, 2010).
51. Susana Ojeda, «Alternative development from the perspective of Colombian farmers», Drug Policy Briefing No. 36 (Amsterdam, Transnational Institute, mai 2011).
52. Dave Bewley-Taylor, «Towards metrics that measure outcomes that matter», Policy Brief No. 10 (Swansea, Royaume-Uni, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, 2016).
53. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, «Drugs and development» (1994). Consultable à l'adresse : www.unodc.org/.
54. ONUDC, *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un Estudio de Caso de Desarrollo Económico Local* (Lima, 2012).
55. Transnational Institute, «Heemskerckreport» (2016).
56. ONUDC, «Desarrollo alternativo en el área andina: guía técnica» (Vienne, 2010).
57. ONUDC, *Mainstreaming Alternative Development in Thailand, Lao PDR and Myanmar: A Process of Learning* (Vienne, 2010).
58. Agence allemande de coopération internationale, «Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo: principios y estándares de desarrollo rural en zonas de cultivo de drogas» (Eschborn, Allemagne, 2011).
59. Bureau de l'Inspecteur général de l'Agence des États-Unis pour le développement international, «Audit of USAID/Colombia's alternative development program», Audit Report No. 1-514-07-009-P (San Salvador, 2007).

60. Bureau de l'Inspecteur général de l'Agence des États-Unis pour le développement international, «Audit of USAID/Afghanistan's alternative development program expansion: South West, Audit Report No. 5-306-10-011-P (Manille, 2010).
61. *Conférence internationale sur le rôle du développement alternatif dans la lutte antidrogue et la coopération pour le développement, 7-12 janvier 2002, Feldafing (Allemagne)* (Agence allemande de coopération technique, Fondation allemande pour le développement international et Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques, 2002).
62. PNUCID, *Alternative Development in the Andean Area: The UNDCP Experience*, revised edition (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.01.XI.40).
63. PNUCID, *Alternative Development: Sharing Good Practices, Facing Common Problems: Alternative Development Cooperation in East Asia* (Bangkok, Centre régional du PNUCID pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, 2001).
64. *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2005* (E/INCB/2005/1).
65. Promotion des pratiques optimales et des enseignements tirés de l'expérience pour assurer la viabilité et la globalité des programmes de développement alternatif (résolution 52/6 de la Commission des stupéfiants).
66. Atelier et Conférence internationaux sur le développement alternatif, tenus à Chiang Rai et à Chiang Mai (Thaïlande), 6-11 novembre 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3).
67. Coletta A. Youngers, «UN International Guiding Principles on Alternatives Development: opportunity lost», 23 novembre 2012.
68. Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif (résolution 68/196 de l'Assemblée générale, annexe).
69. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, message à l'occasion de la Journée internationale contre l'abus et le trafic de drogues, New York, 22 juin 2010.
70. David Mansfield and Paul Fishstein, *Time to Move on: Developing an Informed Development Response to Opium Poppy Cultivation in Afghanistan* (Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, octobre 2016).
71. Dan Werb *et al.*, «A call for a reprioritization of metrics to evaluate illicit drug policy», 21 janvier 2016. Accessible à l'adresse : <http://www.icsdp.org>.

72. Dave Bewley-Taylor et Christian Schneider, « Can sustainable development goals help to improve international drug control? », GDPO Working Paper Series, No. 2 (Swansea, Royaume-Uni, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, septembre 2016).
73. Fondations Open Society, « Drug crop production, poverty, and development » (New York, 2015).
74. Christian Aid, *Drugs and Illicit Practices: Assessing their Impact on Development and Governance*, Christian Aid Occasional Paper Series (Londres, octobre 2015).
75. Catherine Martin, « Casualties of war: how the war on drugs is harming the world's poorest » (London, Health Poverty Action, 2015).
76. Global Initiative against Transnational Organized Crime, « Development responses to organised crime: an analysis and programme framework » (Genève, 2016), avril.
77. Programme des Nations Unies pour le développement, « Addressing the development dimensions of drug control policy » (juin 2015).

La responsabilité partagée dans le domaine du développement alternatif, un défi éthique

C. Zorro-Sánchez

Maître de conférences au Centre interdisciplinaire d'études sur le développement (Université des Andes)

J. Kamminga

Maître de recherche à l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael et conseiller pour les politiques stratégiques en Afghanistan à Oxfam Novib

RÉSUMÉ

S'intéressant plus particulièrement aux liens qui existent entre l'éthique et le problème des drogues illicites, C. Zorro-Sánchez et J. Kamminga étudient la notion de responsabilité partagée dans le cadre du développement alternatif. Ils examinent cette notion de deux manières : tout d'abord comme une réponse éthique au défi posé par le problème mondial de la drogue et ensuite comme un engagement qu'un large éventail d'acteurs nationaux et internationaux dans différents domaines doit prendre au titre de sa responsabilité sociale, en fonction de critères éthiques. Les auteurs rapprochent alors les deux points de vue et montrent que l'exercice de cette responsabilité doit aujourd'hui conduire à la création de partenariats entre divers acteurs à différents niveaux. Pour que le développement alternatif soit efficace, ces acteurs doivent prendre des engagements communs qui ne se limitent pas à la chaîne de production des cultures destinées à remplacer les cultures illicites. Ils doivent aussi s'occuper du développement humain des personnes qui se sont consacrées à des cultures illicites et qui dépendent directement ou indirectement de l'exercice réel et efficace de la responsabilité partagée.

Mots clefs : développement alternatif, développement humain, éthique, responsabilité partagée, responsabilité sociale.

Introduction

Le but du présent article est double : tout d'abord, il cherche à montrer que le développement alternatif, démarche destinée à offrir des perspectives à certains des groupes et des populations touchés par le problème mondial de la drogue qui sont les plus pauvres et les plus vulnérables, suppose un engagement éthique mettant en jeu la responsabilité sociale de tous les autres acteurs

nationaux et internationaux publics ou privés qui sont ou devraient être présents sur les territoires où l'on trouve des cultures illicites. Ensuite, il présente plusieurs moyens pour assurer l'exercice de cette responsabilité partagée.

L'article est en trois parties : la première décrit les liens qui existent entre la responsabilité sociale, notion éthique, et le développement alternatif. Dans la deuxième partie, les auteurs examinent les principales prises de position publiées par des organes internationaux concernant l'exercice par les acteurs sociaux de la responsabilité partagée dans le cadre de la lutte contre le problème des drogues illicites. Enfin, dans la troisième partie, ils réaffirment la nécessité d'un engagement éthique de ces acteurs dans le domaine du développement alternatif, fondé sur une responsabilité partagée, exprimée par exemple sous forme de partenariats public-privé qui engagent réellement différents acteurs de la chaîne de production et d'autres intervenants. L'article se conclut par plusieurs recommandations destinées à renforcer l'exercice de la responsabilité partagée.

Éthique, responsabilité partagée et développement alternatif

La responsabilité sociale, expression éthique du comportement humain

En tant que guide des actions humaines, l'éthique exige que toute personne physique ou morale soit responsable devant les autres personnes de toute action ou omission qui pourrait avoir une incidence positive ou négative sur ces personnes. C'est l'essence même de la responsabilité sociale — souvent comprise de manière superficielle comme une participation à des activités philanthropiques —, d'autant plus importante que les personnes touchées se trouvent dans une situation plus défavorable et que le pouvoir et l'autorité des personnes ou des entités qui commettent ou omettent de commettre l'action en question sont plus grands. Lorsque des décisions sont prises ou que des actions sont menées par plusieurs acteurs, chacun d'entre eux doit assumer sa part de responsabilité conformément à son rôle et aux effets de son intervention. Il s'agit alors de la responsabilité commune ou partagée de tous ces acteurs.

Le concept de responsabilité sociale, compris comme l'engagement de chaque personne envers ses semblables, a des racines profondes et anciennes dans la réflexion éthique occidentale, qui trouve son origine dans les convictions des philosophes de la Grèce antique et dans la tradition judéo-chrétienne. Il a toutefois fallu attendre pratiquement jusqu'au milieu du XIX^e siècle pour que l'idée selon laquelle les êtres humains ont une responsabilité envers les autres soit systématiquement associée à d'autres notions qui, tout en étant compatibles avec cette idée, ont des fondements différents [1].

Ces nouvelles manières d'aborder les règles éthiques qui doivent guider le comportement de tous les êtres humains à l'égard des autres ont progres-

sivement permis d'élaborer diverses conceptions de ce que l'on appelle aujourd'hui la « responsabilité sociale ». Le dénominateur commun de ces différentes conceptions est un comportement qui vise non seulement à améliorer le bien-être des autres hommes, mais aussi, du point de vue du développement humain, à leur donner la possibilité de s'améliorer. Cette responsabilité tend à s'appliquer non seulement aux personnes physiques, mais aussi aux organisations en tant que personnes morales. Un consensus est toutefois loin d'avoir été trouvé quant à la nature, à la nécessité, à l'ampleur et à la gestion de la responsabilité sociale et un débat acharné est apparu, notamment lorsqu'on a tenté d'appliquer ce concept aux entreprises capitalistes, dont l'objectif premier est de maximiser leur rentabilité. Dans ce cadre, certains auteurs influents refusent que la responsabilité sociale puisse aller au-delà du strict respect des lois du marché¹.

Si l'on reconnaît que toute décision humaine comporte une part de liberté, si l'on admet que le marché a souvent échoué et si l'on tient compte de la situation déplorable dans laquelle vit une grande partie de l'humanité, il est manifeste, comme l'ont montré Amartya Sen [2 et 3] et Martha Nussbaum [4], que l'exercice de la responsabilité sociale impose de transcender les lois en question. Indépendamment de la manière dont elle est définie, la responsabilité sociale concerne aussi les personnes physiques, les organisations à but non lucratif et même les États.

La responsabilité sociale des divers acteurs découle donc directement de l'éthique : un acteur est socialement responsable lorsque ses valeurs, son état d'esprit et son comportement contribuent à sa propre amélioration et à l'amélioration des conditions de vie et des perspectives de ceux avec lesquels il est en relation. Pour mettre en pratique cette notion, à la suite d'une proposition de la Commission européenne [5], nous admettons que la responsabilité sociale suppose *a)* de prévenir, d'atténuer et d'inverser les effets négatifs des actions entreprises, et *b)* de promouvoir et de maximiser leurs effets positifs.

Le débat consacré au degré de responsabilité des acteurs sociaux s'est étendu à la sphère géopolitique. Depuis le milieu du XX^e siècle, des auteurs et des leaders d'opinion insistent sur la nécessité d'étendre cette responsabilité aux personnes qui, tout en résidant hors du territoire d'un État particulier, se trouvent parfois dans une situation très difficile qui ne peut s'arranger d'elle-même ou être réglée par le pays dont ils sont membres. De telles situations peuvent en revanche être dénouées avec la coopération d'autres États qui disposent de ressources suffisantes ou par des acteurs privés de ces États. On admet donc généralement que la responsabilité partagée peut s'étendre au-delà des frontières nationales pour remédier aux situations qui touchent des catégories d'individus indépendamment du lieu où ils se trouvent ou de leurs liens avec un État particulier, par exemple les personnes toxicomanes.

¹ Sur ce point, le plus explicite est probablement Milton Friedman [6].

Pour des raisons d'ordre théorique et pratique, cette position ne fait pas l'unanimité. Sur le plan théorique, elle est critiquée par des auteurs d'un point de vue individualiste et à d'autres points de vue. Milton Friedman estime ainsi que, dans une optique individualiste, chaque personne doit résoudre ses propres problèmes au sein d'un État dont la responsabilité se limite à protéger la vie, la sécurité physique et les biens de ses habitants. En revanche, dans sa *Théorie de la justice* [7], John Rawls considère que ce principe devrait s'appliquer au niveau national, mais pas à l'échelle internationale, où la solidarité devrait entrer en jeu. En pratique, la responsabilité partagée a été remise en question : certains États ont en effet tenté de profiter de la coopération pour s'ingérer dans les affaires intérieures d'autres États et certains bénéficiaires de l'aide ont tendance à reporter leur responsabilité personnelle sur les travailleurs sociaux. Ces deux attitudes sont contraires aux valeurs éthiques qui doivent guider l'exercice de la responsabilité sociale à l'échelle internationale.

Dans son ouvrage sur la justice [3], Amartya Sen, critiquant Rawls, affirme que le soutien au développement humain des habitants des différents États n'est pas une simple question de solidarité qui place les diverses sociétés dans une situation d'inégalité. Il s'agit d'une question de justice qui met tous les êtres humains au même niveau en raison de leur dignité intrinsèque et exige l'engagement des sociétés et des gouvernements des États qui se considèrent comme développés. Dans ces conditions, ces derniers sont conjointement tenus, avec d'autres acteurs nationaux, internationaux et transnationaux, d'offrir des possibilités qui permettent de renforcer les capacités dans les pays qui disposent de moins de ressources. À l'heure de la mondialisation, Edgar Morin n'a pas tort lorsqu'il affirme que la communauté de destin de l'espèce humaine face à des problèmes vitaux et mortels communs appelle une politique de l'humanité, que l'espèce humaine devrait adopter à l'avenir [8, p. 71]. La responsabilité partagée à l'échelle internationale constitue donc un corollaire inévitable de la responsabilité sociale, fondée sur l'éthique.

Responsabilité sociale et développement alternatif

Comme toutes les autres activités humaines, la démarche que l'on a fini par appeler « lutte contre l'offre illicite de drogues »² a des conséquences éthiques, qui sont particulièrement importantes pour le développement alternatif. Cette

²Cette expression devrait être modifiée pour tenir compte de l'abandon d'une conception destructrice, qui prévalait auparavant, au profit d'une attitude constructive, selon laquelle l'objectif n'est pas de combattre la drogue en soi, mais plutôt de donner aux personnes qui, pour une raison ou une autre, volontairement ou involontairement, ont participé au trafic de stupéfiants ou ont consommé de telles substances des moyens qui leur permettent de briser ce cercle vicieux et d'empêcher que leur situation ne devienne une source d'aliénation individuelle et de troubles sociaux. Dans le présent article, tourné vers l'avenir, on n'emploiera donc pas les expressions « lutte contre la drogue » ou « lutte contre les cultures illicites », mais on parlera plutôt d'aspiration à un monde exempt de toxicomanie ou tout simplement de développement alternatif, selon le cas.

démarche détruit la vie de nombreuses personnes, met en péril l'avenir de certaines populations et même, dans certains cas, entrave sérieusement le développement de sociétés entières. On peut donc se demander dans quelle mesure l'objectif qui consiste à délivrer la société du fléau des drogues addictives justifie la mise en œuvre de certaines mesures extrêmement répressives comme la pulvérisation, dont les effets sont dommageables pour la santé, les conditions de vie et les activités licite du monde agricole³ et sont souvent principalement supportés par des populations très défavorisées.

Pour les décisions et les actions portant sur le problème mondial de la drogue, le partage des responsabilités est particulièrement pertinent au vu du grand nombre d'acteurs concernés. Ces derniers comprennent notamment des acteurs internationaux comme les entités des Nations Unies, en particulier l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) et la Commission des stupéfiants; des acteurs transnationaux, dont certaines organisations non gouvernementales; des acteurs nationaux, notamment les États touchés par la production et la consommation de drogues illicites et, dans ces États, les organismes qui sont chargés de gérer et de mettre en œuvre la stratégie de lutte contre les stupéfiants; les gouverneurs de région au sein de ces États; les autorités locales des zones touchées par la production et la consommation de drogues illicites; les producteurs et les distributeurs des matières premières nécessaires à la production de ces drogues; les producteurs et les consommateurs de drogues; les populations touchées par ces activités.

Le présent article ne s'attaque pas à la question du conflit entre le but de la lutte contre la drogue et l'injustice de mesures qui touchent certains des groupes les plus défavorisés de la société, question fondamentale actuellement examinée dans d'autres sphères⁴, mais appelle l'attention sur la responsabilité que portent tous les acteurs concernant les décisions qu'ils prennent dans le cadre des politiques de lutte contre la drogue et sur le fait qu'ils doivent assumer cette responsabilité de manière efficace et coordonnée. En d'autres termes, tous les acteurs doivent admettre qu'ils sont collectivement responsables de ces décisions et, en fonction de leur rôle, des conséquences de ces décisions, éclairées par des critères éthiques (c'est-à-dire des critères qui permettent une amélioration de la société).

³Voir, par exemple, le rapport de l'Organisation mondiale de la Santé publié le 19 mars 2015 par le Centre international de recherche sur le cancer concernant les effets néfastes du glyphosate [9], produit utilisé pour fumiger les cultures de coca, notamment en Colombie.

⁴Divers organismes publics et privés, par exemple l'Organisation des États américains ou la Commission globale de politique en matière de drogues, examinent actuellement cette question et remettent en cause la pertinence et l'efficacité des politiques qui ont été appliquées pour lutter contre les drogues illicites.

L'un des outils qui a été utilisé pour empêcher l'augmentation de la production et de la distribution de drogues illicites à la source est le développement alternatif qui, selon l'ONU, est «un processus visant à prévenir et éliminer la culture illicite de plantes contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes grâce à des initiatives de développement rural spécialement conçues à cet effet» [10]. Sur le plan de l'éthique, ce type de développement ne peut avoir pour unique objectif d'éliminer ou de remplacer la production de drogues et doit aussi favoriser le développement humain des populations touchées. Il faut donc non seulement donner à la population la possibilité et la capacité d'acquérir les ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes tout en restant libre, mais aussi rétablir une culture de la légalité dont cette population a souvent été privée pour des raisons indépendantes de sa volonté. Cette perspective constitue ainsi l'un des principaux objectifs du programme de familles de gardes forestiers adopté par la Colombie. Par conséquent, les programmes de développement alternatif ne peuvent être évalués uniquement en déterminant leur efficacité à court terme pour lutter contre la drogue et doivent aussi être appréciés en fonction de leur contribution à la résolution d'un problème humain qu'il serait injuste de traiter seulement par la force. À cet égard, la tendance qui consiste à mesurer l'effet des programmes de développement alternatif à l'aide d'indicateurs de développement humain est parfaitement justifiée [11, p. 111].

Dans les pays producteurs, la plupart des plantes servant à fabriquer des drogues sont cultivées par de petits exploitants pour lesquels elles représentent souvent le seul moyen de subsistance dans leur région d'origine. C'est pourquoi le développement alternatif ne se limite pas au simple remplacement de certaines plantes par d'autres : il importe avant tout d'assurer à ces agriculteurs des conditions de vie décentes sans qu'ils aient besoin de cultiver des plantes utilisées pour la production de stupéfiants.

Il faut donc admettre que ces agriculteurs constituent le maillon le plus faible de la chaîne de production et de distribution de drogues. En raison de leur situation de vulnérabilité particulière, ils ne peuvent abandonner ces cultures que si des programmes sont mis en œuvre pour leur permettre de remplacer durablement la culture des plantes en question par d'autres activités rémunératrices. Cette réalité a été rappelée à la deuxième Conférence internationale de haut niveau sur le développement alternatif, qui a eu lieu à Bangkok dans le cadre des préparatifs de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue, tenue en 2016 avec la participation de responsables de haut rang. Lors de cette conférence, il a été noté que, souvent, les agriculteurs se consacrent à des cultures illicites ou se livrent au trafic de drogues en raison de la pauvreté et de la nécessité de subvenir à leurs besoins élémentaires. C'est généralement l'impossibilité de toucher un revenu licite suffisant qui les oblige à cultiver des drogues illicites

[12]. Il importe toutefois de souligner que la pauvreté ne constitue pas la seule motivation des agriculteurs concernés [13, p. 42].

À la Conférence organisée en Thaïlande, Yury Fedotov, Directeur exécutif de l'ONUDD, a rappelé dans un message vidéo que le développement alternatif était riche de promesses et pouvait considérablement améliorer la vie des populations. De son côté, le Directeur exécutif adjoint de l'ONUDD a souligné que les objectifs de développement durable constituaient une plateforme idéale pour que le développement alternatif soit efficace dans des domaines comme la réduction de la pauvreté, l'agriculture durable, la protection de l'environnement et les actions permettant l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous. Enfin, il a été relevé que cette stratégie devait devenir un pilier durable de la politique internationale de lutte contre les stupéfiants qui soit doté de fonds suffisants et auquel participeraient non seulement des responsables au plus haut niveau politique, mais aussi des membres de la population concernée⁵.

Il importe de noter que, contrairement à d'autres aspects de ce que l'on a appelé jusqu'à présent la « lutte contre la drogue », notamment la fumigation des cultures illicites, le développement alternatif ne donne pas lieu à des objections d'ordre éthique. Au contraire, c'est l'une des rares stratégies qui, de l'avis général et dans certaines conditions économiques, techniques et administratives, ne nuit pas à l'instauration d'un monde dans lequel les stupéfiants ne soient pas un fardeau pour le développement individuel et collectif.

L'usage de drogues restant l'une des préoccupations les plus pressantes à l'échelle mondiale, il ne fait aucun doute que tous les acteurs sociaux qui participent directement ou indirectement à la recherche de solutions au problème de la production, de la distribution et de la consommation de drogues à différents niveaux — transnational, international, national et local — doivent reconnaître et assumer résolument leurs responsabilités en matière de développement alternatif. En outre, la question des petits paysans qui se consacrent à des cultures illicites par nécessité ou par suite de la pression pratiquement insupportable qu'exercent sur eux les trafiquants de drogues ou les groupes armés illégaux est avant tout un problème humain qui ne peut se résoudre que si tous les acteurs, de l'échelle locale au niveau mondial, assument ces responsabilités.

⁵À cet égard, il convient de noter que, lors d'une réunion tenue à Vienne en mars 2016, avant la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue, les représentants des Gouvernements allemand, colombien et thaïlandais, ainsi que l'ONUDD, ont souligné que, lorsque les programmes de développement alternatif étaient élaborés en collaboration avec les populations bénéficiaires, répondaient à leurs besoins et étaient mis en œuvre dans le cadre de stratégies de développement plus larges et d'un renforcement de la présence de l'État, ils donnaient généralement des résultats durables et avaient un effet positif sur la cohésion sociale, la défense de l'état de droit et l'intégration à l'économie et au territoire nationaux [14].

En outre, la reconnaissance de ces responsabilités impose à toutes les personnes et organisations qui interviennent dans la prise de décisions susceptibles d'avoir une incidence sur le développement des régions touchées par les cultures illicites de coordonner leurs efforts pour soutenir ce développement. La notion de responsabilité sociale partagée ou de responsabilité partagée, comme elle est appelée plus haut, constitue donc une condition indispensable à la réussite des programmes de développement alternatif. En d'autres termes, toutes ces personnes et organisations sont conjointement responsables, dans leur domaine de compétence respectif, devant les individus dont l'avenir dépend en grande partie de ces programmes. Par conséquent, ceux qui ne reconnaissent ni n'assument, dans la mesure du possible, leurs responsabilités dans ce domaine si important pour une grande partie de la population mondiale se comportent d'une manière moralement condamnable.

Prises de position internationales sur la responsabilité partagée dans le cadre du développement alternatif à l'échelle mondiale

La notion de responsabilité partagée a évolué parallèlement aux efforts déployés au niveau international pour lutter contre les drogues illicites depuis la fin du XIX^e siècle [15, p. 1 à 5]. Fondamentalement, le problème mondial de la drogue est de plus en plus considéré comme un problème de gouvernance mondiale trop complexe pour pouvoir être résolu individuellement par des États. Jusqu'au milieu des années 90, le principe de la responsabilité partagée reposait en revanche au moins en partie sur une division du monde — aujourd'hui perçue comme réductrice — entre pays producteurs et pays consommateurs [15, p. 1 à 5] dans laquelle la responsabilité incombaient souvent principalement aux pays producteurs, jugés « coupables » du développement des drogues illicites dans le monde.

Pour les raisons exposées dans la première partie du présent article, les programmes de développement alternatif constituent un outil qui pourrait être décisif pour trouver une solution à ce problème dans ces pays. En pratique, ces programmes ne sont toutefois mis en œuvre que dans un petit nombre de pays, généralement ceux où des drogues illicites sont produites depuis longtemps⁶, et le manque de moyens limite fortement les perspectives qu'ils offrent. À cet égard, il est pour le moins préoccupant de constater que des sommes importantes sont dépensées pour détruire les cultures illicites par des moyens comme la fumigation, qui ruinent parfois aussi l'avenir de collectivités entières, alors que les contributions aux démarches qui, à l'instar du développement alternatif, peuvent ouvrir la voie au développement individuel et collectif des habitants des régions touchées par les cultures

⁶ Afghanistan, Bolivie (État plurinational de), Colombie, Indonésie, Maroc, Myanmar, Pérou, Philippines, République démocratique populaire lao et Thaïlande (selon les rapports des Nations Unies publiés entre 2011 et 2013).

illicites sont plafonnées. À titre d'exemple, le *Rapport mondial sur les drogues 2015* montre que le montant total prélevé sur des fonds de développement alternatif par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) représente à peine 0,1 % de l'aide mondiale au développement [11, p. 118]⁷.

La nécessité, l'urgence et la complexité de la lutte contre le problème mondial de la drogue, ainsi que l'importance de la stratégie de développement alternatif dans ce cadre, appellent l'engagement de multiples acteurs qui s'occupent exclusivement de cette stratégie à différents niveaux et doivent donc coopérer pour réussir. Il convient de rappeler que la remise en cause de cette stratégie porte sur son efficacité pour réduire l'offre de drogues illicites, pour ouvrir des perspectives durables et pour renforcer les capacités dans des collectivités qui, dans bien des cas, n'ont jamais pu profiter de programmes de développement humain.

Depuis quelques années, les différents États et l'ONU sont de plus en plus conscients de l'importance de la responsabilité partagée, qui est progressivement devenue un des points fondamentaux des prises de position relatives à la coopération internationale dans divers domaines, notamment le développement alternatif, une des principales stratégies appliquées pour lutter contre le problème mondial de la drogue.

À l'ONU, les États ont notamment de plus en plus souvent recours à la notion de responsabilité commune et partagée pour lutter contre ce problème. En mars 2011, à la cinquante-quatrième session de la Commission des stupéfiants, une table ronde sur le thème du « Principe de la responsabilité commune et partagée placé au cœur de la coopération internationale pour relever les défis posés par le problème mondial de la drogue [...] » a été organisée [16]. Les participants ont souligné combien il importait que les pays mettent en commun les expériences et les bonnes pratiques pour concrétiser le principe de responsabilité partagée [18, par. 36].

En mars 2012, ce sujet a de nouveau été choisi comme thème d'une table ronde afin de mettre en évidence la nécessité de mieux comprendre ce principe, ses conséquences et ses modalités d'application et de fonctionne-

⁷Autre exemple, la stratégie de réduction de l'offre par diverses formes d'interdiction représente 64,2 % des montants consacrés par l'État colombien aux six stratégies énumérées dans son rapport de 2012 pour remédier au problème des drogues illicites [17, p. 12], devant le renforcement du cadre juridique et institutionnel (25,7 %), tandis que le développement alternatif représente à peine 5,5 % de cette somme. Ce dernier chiffre est inférieur à la moyenne de 7,1 % enregistrée entre 2003 et 2008. De plus, le total des investissements consacrés au développement alternatif par la Colombie ou dans le cadre de la coopération internationale entre 2003 et 2009 a considérablement varié et ne représentait en moyenne que 2,3 % du budget d'investissement annuel (chiffres communiqués par l'Initiative d'action sociale du Gouvernement colombien et cités par Zorro-Sánchez [1]).

ment, ainsi que la manière dont les États devraient le mettre en pratique dans leurs programmes de coopération internationale destinés à lutter contre le problème mondial de la drogue [19, p. 41 et 42]. À la session en question, des participants ont souligné l'absence de définition opérationnelle du principe de responsabilité commune et partagée et de définition de la portée de la responsabilité et des engagements de chaque pays dans la lutte contre les drogues illicites. Ils en ont conclu que le concept de responsabilité commune et partagée devait être clarifié [19, p. 42].

En mars 2013, à la cinquante-sixième session de la Commission des stupéfiants, une résolution consacrée au renforcement de la responsabilité partagée a été rédigée par la Colombie, El Salvador, le Mexique, le Pérou et la Thaïlande [20]. Dans cette résolution, la Commission des stupéfiants a non seulement reconnu que la responsabilité partagée devait guider les actions individuelles et conjointes des États, mais elle a également recommandé de faire preuve d'«une ferme volonté politique, sur la base de responsabilités non différenciées et au moyen d'une coopération et d'une coordination internationales entre tous les acteurs compétents à tous les niveaux» [20]. Comme l'indique le rapport annuel de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2012, le principe de la responsabilité partagée peut être considéré comme un engagement conjoint de divers acteurs, notamment des institutions publiques, du secteur privé, des communautés locales et de certaines personnes [15, p. 1].

Enfin, à sa session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue tenue en 2016, l'Assemblée générale a abordé la question de la responsabilité partagée et en a fait un des éléments essentiels de la lutte contre la drogue. Promouvoir un partage des responsabilités entre les gouvernements et la société constitue une tâche indispensable pour pouvoir s'attaquer aux causes structurelles de la production, du trafic et de la consommation de drogue, de façon à lutter contre la violence et les dommages sociaux [21].

Limites à l'appui au développement alternatif à l'échelle internationale

Les grands discours sur la responsabilité partagée semblent principalement être tenus à la Commission des stupéfiants et dans d'autres enceintes internationales, mais plusieurs difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit d'appliquer ce principe à l'échelle locale, nationale et internationale.

La première difficulté, inhérente à la législation internationale, tient au fait que la responsabilité partagée est limitée par le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États et par le principe de non-intervention dans leurs affaires intérieures. Les résolutions et traités internationaux indiquent généralement qu'ils n'ont pas de caractère contraignant et visent

simplement à orienter les engagements des États à l'échelle internationale. Ils n'ont donc pas suffisamment de poids pour imposer une réglementation.

La deuxième difficulté tient au fait que les appels lancés pour appuyer le développement alternatif prennent le plus souvent la forme de recommandations générales et ne précisent pas comment ce type de développement doit être soutenu. En dépit des efforts déployés pour obtenir un large appui aux programmes pertinents et de l'existence, depuis 2013, des Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif [22], c'est aux États qu'il appartient en dernier lieu de décider s'ils souhaitent aider d'autres pays à mettre en œuvre ces programmes et, dans l'affirmative, de quelle manière.

La troisième difficulté vient du fait qu'il y a relativement peu de pays qui appuient le développement alternatif. Si 18 pays ont adopté une stratégie de développement alternatif ou un plan d'action⁸, le soutien est souvent limité à un groupe beaucoup plus réduit de pays donateurs qui ont toujours fourni une aide pour ce type de coopération. En Colombie, par exemple, le développement alternatif est principalement soutenu par les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne et quelques pays européens, dont la Belgique, la France, les Pays-Bas et la Suède [23, p. 266 à 271].

En partie par suite de ce qui précède, le quatrième problème est l'absence de coalition ou de mouvement international en faveur du développement alternatif. Contrairement à ce que l'on observe pour d'autres problèmes de gouvernance mondiale comme le trafic d'armes, la multiplication des champs de mines dans les zones de conflit armé et la « responsabilité de protéger » les populations civiles contre les crimes contre l'humanité, il n'existe pas d'engagement souscrit à l'échelle mondiale en faveur du développement alternatif. Des manifestations consacrées au commerce équitable et des colloques entre professionnels, experts et universitaires ont été organisés aux niveaux national et international⁹, mais il n'existe pas d'engagements structurels associant des pays tiers, des sociétés transnationales ou des clients internationaux, lesquels jouent pourtant un rôle essentiel pour que les produits issus du développement alternatif puissent être commercialisés avec succès.

Enfin, le cinquième problème est qu'il n'y a guère de liens entre les projets de développement alternatif et les marchés internationaux. Dans le cadre de recherches menées à l'Université de Valence [23, p. 387 et 388], J. Kamminga a cherché à rassembler des éléments sur les circuits de com-

⁸Allemagne, Arabie saoudite, Bolivie (État plurinational de), Canada, Chine, Danemark, Équateur, États-Unis d'Amérique, Finlande, Iran (République islamique d'), Italie, Japon, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Thaïlande (selon les documents publiés par les Nations Unies entre 2011 et 2013).

⁹L'annexe II du *Rapport mondial sur les drogues 2015* contient une liste de certaines manifestations internationales consacrées au développement alternatif depuis 2001.

mercialisation internationale des produits issus du développement alternatif dans trois régions de Colombie. Ces éléments pouvaient être considérés comme des signes d'une adhésion au principe de la responsabilité partagée. Or, les recherches ont révélé que, à l'exception d'un tout petit nombre de projets qui avaient bénéficié d'un soutien international, très peu de produits issus du développement alternatif étaient présents sur les marchés internationaux [23, p. 387 et 388].

À l'appui de ces conclusions, le *Rapport mondial sur les drogues 2015* montre que, dans le cadre des accords commerciaux préférentiels destinés à aider les pays producteurs, aucun soutien direct n'a été fourni aux projets de développement alternatif [11, p. 117]. En outre, lorsqu'il a donné quelques exemples de bonnes pratiques en matière de responsabilité partagée, l'Organe international de contrôle des stupéfiants a uniquement fait référence aux « nombreux exemples d'action concertée » menée dans le cadre des « programmes visant à offrir d'autres moyens de subsistance », mais n'a pas expliqué précisément en quoi consistaient ces actions [15, par. 33]¹⁰.

Examinés conjointement, ces problèmes permettent de tirer deux conclusions provisoires. Premièrement, il semble y avoir un décalage important entre le niveau international, où l'accent a systématiquement été mis, à différents moments et dans différents organes, sur la responsabilité partagée, et les niveaux local et national, où les programmes de développement alternatif sont mis en œuvre et où l'ampleur et la portée de cette responsabilité sont en réalité très limitées. En second lieu, les problèmes exposés montrent qu'il ne suffit pas d'œuvrer en faveur de la responsabilité partagée uniquement au niveau national. Pour résoudre le problème mondial de la drogue, il faut faire intervenir un large éventail d'acteurs non étatiques à l'échelle locale, nationale et internationale.

Favoriser l'exercice de la responsabilité partagée dans le domaine du développement alternatif

Au vu de ce qui précède, la conclusion du *Rapport mondial sur les drogues 2015* selon laquelle il existe un décalage entre les déclarations prononcées sur la scène internationale et le soutien financier au développement alternatif n'est guère surprenante [11, p. 118], tout comme le fait, révélé par ce

¹⁰Des résultats récents montrent cependant que l'exercice de la responsabilité partagée dans ce domaine est tout à fait possible. En voici trois exemples : tout d'abord, des partenariats conclus entre une célèbre chaîne d'ameublement suédoise et des organisations thaïlandaises pour promouvoir des produits issus du développement alternatif [14]; ensuite, la participation de six organisations de développement alternatif à la foire commerciale Macrorrueda 60 en Colombie, ce qui met en évidence qu'il est possible d'établir un dialogue constructif à différents niveaux entre le secteur public et le secteur privé, à l'échelle nationale et internationale [24]; enfin, la collaboration entre un chocolatier autrichien et l'association Montebраво, qui regroupe des producteurs du département du Chocó (Colombie) [25].

rapport, que les montants alloués par les pays membres de l'OCDE au développement alternatif ont chuté de 71 % depuis 2009 [11, p. 118].

Cette baisse peut être en partie due à la crise financière ou éventuellement au fait que certains pays n'enregistrent pas ces montants séparément mais les inscrivent dans des catégories plus larges d'aide au développement. Il existe toutefois un véritable fossé entre les grands discours et l'appui international qui, indépendamment de sa taille exacte, concerne d'une manière générale tous les domaines de la coopération au service du développement¹¹ et confirme les préoccupations exprimées quant à la détermination des différents acteurs à assumer leur responsabilité partagée en matière de développement alternatif. Il convient d'adopter une nouvelle approche pour combler ce fossé et pour que cette responsabilité ne soit pas qu'un mot vide de sens. Cette responsabilité devrait prendre la forme d'un réseau qui inspire les actions de multiples intervenants publics et privés locaux, régionaux, nationaux et internationaux, conscients des réalités de leurs domaines d'activité respectifs et prêts à relever les défis qu'elles suscitent.

Les pays producteurs devraient incontestablement continuer de jouer un rôle essentiel dans les projets de développement alternatif, que ce soit en finançant des programmes, en fournissant une assistance technique ou en facilitant les évolutions nécessaires à la réussite de ces projets (comme la reconnaissance des droits fonciers ou l'accès aux marchés). D'autres pays et organismes doivent toutefois intervenir pour exercer la responsabilité partagée qui leur incombe, or l'appui de ces pays et organismes semble progressivement diminuer, ce qui pourrait obliger les pays où des projets de développement alternatif sont menés à apporter un complément aux ressources allouées à ces projets avec leurs propres fonds [11, p. 86]. À ce jour, seul un petit nombre d'autres pays, dont l'Allemagne, le Canada, les États-Unis et les Pays-Bas, ont joué un rôle important dans les programmes bilatéraux mis en place pour soutenir le développement alternatif (*ibid.*, p. 85).

Comme il est peu probable, à titre d'exemple, que les 53 États qui siègent à la Commission des stupéfiants se mettent brusquement à fournir un appui direct aux projets de développement alternatif menés dans d'autres pays, il convient de se demander ce que ces États et d'autres pays peuvent faire au niveau bilatéral ou multilatéral pour donner corps à l'exercice de leur responsabilité. À cet égard, il leur est tout à fait possible d'adopter deux démarches parallèles : appuyer les actions en faveur du développement alternatif engagées par les entreprises les plus étroitement liées au fonctionnement de leur économie et contribuer à créer un climat propice à l'ouverture de leurs marchés aux produits issus du développement alternatif. La deuxième démarche

¹¹ Comme le montrent par exemple les rapports publiés par le Programme des Nations Unies pour le développement concernant les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

dépend toutefois souvent de leur volonté de négocier des accords commerciaux au niveau multilatéral. Cela étant dit, les États pourraient également jouer un rôle direct en tant qu'acheteurs de marchandises produites dans le cadre du développement alternatif ou en tant que promoteurs de la production ou de la commercialisation de ces marchandises par des entreprises ou des organisations non gouvernementales installées sur leur territoire.

À cet égard, il convient de noter que les organisations non gouvernementales ont été appelées non seulement à prendre part à la commercialisation de produits issus du développement alternatif, mais aussi, entre autres, à sensibiliser le public à la pertinence des projets concernés, tâche que seul un petit nombre de ces organisations a menée à bien jusqu'à présent. Il convient ainsi de souligner que, si diverses organisations non gouvernementales locales, nationales et internationales s'emploient à promouvoir des produits issus de l'agriculture biologique ou du commerce équitable, leur action ne porte pas sur les produits issus du développement alternatif. Ce constat ne souffre que de quelques exceptions, à savoir des produits de haute qualité obtenus dans le cadre d'un petit nombre de projets dans le monde, comme le café bio produit par le réseau Ecolsierra (Red Ecolsierra) à Santa Marta (Colombie) ou les produits issus du commerce équitable de la Fondation Mae Fah Luang en Thaïlande.

Il en va de même pour les entreprises nationales et les multinationales. Alors que les Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif insistent sur le rôle crucial du secteur privé et sur la création de partenariats public-privé visant à assurer la viabilité et le succès du développement alternatif [22], le nombre réel d'entreprises qui se sont engagées à fournir cet appui en achetant des matières premières ou des produits finis est très faible. Certes, des partenariats public-privé ont été mis en place dans certaines régions productrices de drogues, par exemple le partenariat conclu en Colombie entre l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et Starbucks et plusieurs entreprises nationales [26, p. 33] ou le partenariat promu par l'ONUUDC en Colombie et au Pérou entre le chocolatier autrichien Zotter et des associations de producteurs locaux [25]. Il est toutefois rare que ces partenariats soient directement liés à des projets de développement alternatif ou soient d'une portée et d'une durée importantes.

Les partenariats public-privé, un moyen d'exercer la responsabilité partagée¹²

Pour pouvoir être exercée correctement, la responsabilité partagée suppose une coordination entre les différents intervenants qui leur permette de

¹²Lucía Torres Alvarado, étudiante en master au Centre interdisciplinaire d'études sur le développement de l'Université des Andes (Bogotá) a contribué à la présente analyse en examinant les documents publiés sur cette question.

mener leurs activités sans difficulté. Cette coordination peut être officielle ou libre, mais, dans la plupart des cas, seule une coordination officielle (clairement établie par des accords dont les modalités peuvent varier) offre une sécurité suffisante pour engager de manière satisfaisante la responsabilité des différents acteurs. Ces accords ne devraient pas se limiter à la mise en œuvre de mesures à court terme qui déterminent les engagements des parties au sujet d'une infrastructure ou d'un projet particuliers [27] [28, p. 4]. Ils devraient plutôt prendre la forme de partenariats, qui donnent souvent lieu à de vastes coalitions comprenant non seulement des entités publiques, mais aussi des responsables de collectivité, des chefs d'entreprises nationales ou internationales, des consultants, des universitaires et des organisations non gouvernementales [29, p. 12].

Les partenariats public-privé renforcent la capacité des différents acteurs à exercer une influence positive sur la société dans laquelle ils interviennent. Devlin et Moguillansky [30, p. 66] affirment ainsi que, dans bien des cas, les informations dont disposent les entreprises privées au sujet du marché, même fragmentaires, leur permettent de déterminer les perspectives et les obstacles dans ce domaine et donc de définir des stratégies destinées à améliorer la situation économique de certains groupes, par exemple les personnes qui cherchent des activités économiques pour remplacer les cultures illicites. En revanche, les entités publiques abordent la question avec un objectif à long terme, des orientations stratégiques et divers types de moyens en rapport avec les actions concernées. Lorsque le secteur public et le secteur privé collaborent, leur capacité à détecter et à résoudre les problèmes s'en trouve accrue. À titre d'exemple, on peut citer les actions en faveur de la croissance économique et la transformation des conditions de vie des populations qui bénéficient des programmes de développement alternatif.

La plupart des auteurs de publications spécialisées acceptent la classification établie par la Banque mondiale concernant les différents rôles que le secteur public peut jouer dans la création d'un environnement qui incite les entreprises à exercer leur responsabilité sociale : imposer, faciliter, être un partenaire et avaliser. Fox, Ward et Howard [31] définissent ces rôles comme suit :

- **Imposer** : établir des normes minimales pour les activités des entreprises par la législation ;
- **Faciliter** : offrir aux entreprises privées différents types d'incitations afin qu'elles s'engagent dans ce domaine ;
- **Être un partenaire** : agir en partenaire du secteur privé et de la société civile et tirer parti de leurs qualités complémentaires ;
- **Avaliser** : reconnaître les bonnes pratiques adoptées par des organisations et soutenir les initiatives socialement responsables en s'appuyant sur l'exemple donné par ces organisations.

Ces rôles ne sont pas incompatibles et il est possible que, sur une question précise, plusieurs d'entre eux soient endossés simultanément pour différentes actions.

Pour sa part, l'Assemblée générale, dans sa résolution 66/288 intitulée «L'avenir que nous voulons», a souligné le rôle que le secteur privé pourrait jouer en tant que partenaire pour s'attaquer à des problèmes complexes directement liés au développement durable, tels ceux qui se posent dans le cadre du développement alternatif et qui exigent donc l'intervention de divers acteurs sociaux. À cet égard, il convient de noter que, dans des pays comme la Colombie, où ce type de développement est de la plus haute importance, le Gouvernement, dans un document portant sur les piliers du plan national de développement pour la période 2014–2018, a prévu, pour atteindre les objectifs fixés, de travailler main dans la main avec le secteur privé et les collectivités territoriales pour développer des stratégies publiques et des partenariats public-privé [32, p. 63]¹³.

La mondialisation a rendu de plus en plus complexes les activités de développement locales et régionales et les relations entre les acteurs qui collaborent pour promouvoir ces activités. De ce point de vue, les efforts en faveur du développement deviennent toujours plus difficiles et inefficaces s'ils dépendent des actions d'un seul intervenant, quelle que soit la forme de ces actions. L'exercice de la responsabilité sociale impose donc de plus en plus souvent de conclure des partenariats avec d'autres acteurs.

La portée de cette responsabilité peut être très vaste, par exemple si elle s'impose à tous les acteurs qui interviennent dans une chaîne de valorisation — en l'espèce la chaîne de valorisation des activités menées pour remplacer des cultures illicites — de l'élaboration à la commercialisation des produits concernés. Des auteurs comme Scott (2014) proposent de remplir des tableaux qui permettraient de déterminer les acteurs intéressés dans chaque cas, de définir leurs responsabilités dans la chaîne et de nouer des partenariats afin de favoriser l'exercice de ces responsabilités.

¹³ Les problèmes de gestion ont largement contrecarré l'initiative de capitalisation lancée dans les années 90 dans le cadre de la stratégie de développement alternatif du Gouvernement colombien de l'époque, mais cette initiative consistait en réalité à mettre en place un partenariat entre le secteur public, le secteur privé et les agriculteurs qui se consacraient à des cultures illicites et l'expérience acquise pourrait être mise à profit à l'avenir. Cette initiative, mise en œuvre par la pépinière d'entreprises de production et de commercialisation agricoles, visait à tirer parti des projets et des entreprises menés dans le domaine du développement alternatif en créant des sociétés anonymes qui rassembleraient des organisations d'agriculteurs et des entreprises privées intéressées par les programmes proposés [33, p. 9].

La scène internationale, un cadre propice à l'exercice de la responsabilité partagée

Le problème mondial de la drogue est souvent examiné dans des enceintes bilatérales ou multilatérales, mais le développement alternatif est rarement évoqué dans ce cadre. Au-delà de la mise en commun des bonnes pratiques et des enseignements tirés de l'expérience, qui sont presque toujours de nature technique et concernent des projets précis, la question de savoir ce que les acteurs internationaux font ou pourraient faire pour soutenir le développement alternatif dans le cadre de leur responsabilité partagée n'est guère débattue.

Ainsi, dans de nombreuses résolutions, déclarations et plans d'action des Nations Unies, les institutions financières internationales et les banques régionales de développement sont qualifiées d'acteurs importants pour appuyer ou financer le développement alternatif. Il apparaît toutefois que des organisations comme la Banque mondiale ne sont pas structurellement engagées en faveur de ce type de développement. Cette situation est regrettable, car la Banque mondiale est une institution qui, comme la Banque interaméricaine de développement, pourrait agir afin que le développement alternatif ne se limite pas à des projets relativement petits, qui ont peu d'effets au vu de la taille et de l'influence de l'économie illicite et des concurrents licites. En outre, ces organismes pourraient fournir des moyens pour créer une infrastructure de production et de commercialisation qui permettrait d'améliorer la productivité, la qualité et donc les perspectives commerciales, afin de renforcer les associations de producteurs. À titre d'exemple, on peut citer les fonds nécessaires pour une démarche souvent longue et coûteuse, la certification des produits issus de l'agriculture biologique ou du commerce équitable.

L'aide internationale ne devrait cependant pas se limiter à une assistance financière et technique pour soutenir le développement alternatif. Vu l'importance des marchés internationaux, les acteurs internationaux, qui constituent souvent un prolongement des États, pourraient créer un régime commercial international dans lequel les produits en question pourraient être promus avec succès. Que les récentes tentatives visant à créer une appellation mondiale pour les produits issus du développement alternatif soient ou non réalistes ou souhaitables [23, p. 300 et 301], la grande majorité de ces produits n'est manifestement pas présente sur les marchés porteurs à l'échelle nationale ou internationale.

À première vue, on pourrait penser que les accords de libre-échange, comme ceux qui ont été conclus entre l'Union européenne et des pays d'Amérique latine, forment un cadre propice pour les produits issus du développement alternatif, mais cette attente est souvent déçue en raison des

mauvaises conditions dans lesquelles bon nombre de projets sont menés. De nombreux projets de développement alternatif donnent lieu à une production peu volumineuse, relativement chère, de mauvaise qualité et hétérogène, à intervalles irréguliers. Les produits obtenus ont donc du mal à soutenir la concurrence avec les autres produits, non seulement illicites, mais aussi légaux, sur les marchés nationaux et internationaux.

Compte tenu des conditions défavorables qui prévalent dans de nombreuses régions où des projets de développement alternatif sont menés [11, p. 90 à 93], il convient d'apporter constamment un soutien à ces projets dans le domaine de la production et de la commercialisation. En outre, des accords commerciaux préférentiels sont nécessaires pour que les produits puissent être vendus sur les marchés internationaux de manière plus structurelle. Les précédents accords commerciaux, tels la loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins et celle qui l'a remplacée, la loi relative au développement du commerce avec les pays andins et à l'éradication des cultures illicites, ainsi que le système généralisé de préférences adopté par l'Union européenne, ont facilité le libre accès aux produits agricoles, mais n'ont pas particulièrement eu pour objet de promouvoir des projets de développement alternatif [11, p. 116 et 117].

Jusqu'à présent, ni le libre-échange ni les accords préférentiels n'ont permis d'améliorer la commercialisation des produits issus du développement alternatif. À cet égard, si la communauté internationale veut prendre le principe de la responsabilité partagée au sérieux pour appuyer le développement alternatif, elle doit engager un débat, auquel des organismes comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres organismes qui ont une influence directe ou indirecte sur la réglementation des régimes commerciaux internationaux participeraient, afin de déterminer quels sont les meilleurs mécanismes pour soutenir les produits issus du développement alternatif à l'échelle internationale. S'il s'avérait impossible d'accorder un traitement préférentiel¹⁴, il serait encore plus nécessaire d'améliorer la qualité de la production et la commercialisation de ces produits. Il ne faut pas oublier que, du point de vue des organisations en question, le développement alternatif constitue également une source de croissance — potentielle

¹⁴Comme l'explique le *Rapport mondial sur les drogues 2015*, auquel J. Kamminga a collaboré comme chercheur et comme auteur, un traitement préférentiel peut être difficile à mettre en place. Le système généralisé de préférences adopté par l'Union européenne a ainsi été modifié en 2005, à l'issue d'une procédure de règlement des différends ouverte à l'OMC en 2002. Cette dernière a jugé que les avantages tarifaires prévus par le régime spécial de lutte contre la production et le trafic de drogues étaient incompatibles avec le paragraphe 1 de l'article I de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée. L'Union européenne ne pouvait donc pas accorder un traitement préférentiel aux pays où l'on produisait des drogues illicites, sauf si elle accordait le même traitement aux autres bénéficiaires du système généralisé de préférences dont « les besoins » en matière de « développement, de [...] finances et de [...] commerce » étaient similaires [34].

ou réelle — des flux commerciaux et de l'activité économique dans les pays qui produisent les marchandises concernées et dans ceux qui les achètent.

On peut considérer que la prise en compte plus complète du développement alternatif dans le régime commercial international contribuera à faire une place à ce type de développement dans les actions menées par chaque pays en faveur du développement. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est de l'inscrire dans le cadre des objectifs de développement durable, adoptés récemment. À cet égard, une étude a été menée pour examiner comment ce thème pourrait se situer dans la logique de ces objectifs [35] [11, p. 116], mais des recherches supplémentaires sont nécessaires pour répondre à cette question. Il convient de souligner que la nécessaire intégration de l'appui aux programmes de développement alternatif à des stratégies nationales de développement plus vastes peut compliquer l'exercice de la responsabilité partagée que les divers acteurs sociaux doivent assumer par rapport à ces programmes, car leurs attributions en matière de développement alternatif pourraient alors devenir plus floues.

Il importe également de rappeler qu'il ne doit y avoir aucune confusion entre les instruments — de nature financière ou autre — conçus pour promouvoir le développement alternatif et l'objectif même du développement alternatif, à savoir augmenter les possibilités individuelles et collectives ouvertes à des personnes qui, pour une raison ou une autre, ont participé à la culture de plantes pouvant servir à fabriquer des stupéfiants d'abandonner durablement cette activité.

Conclusion

La lutte contre les cultures illicites est un défi qui présente de nombreux aspects interdépendants. Tout d'abord, les plantes concernées sont souvent cultivées par des populations qui vivent dans une extrême pauvreté ou dans l'instabilité ou qui subissent des pressions extérieures et qui n'ont pas d'autre possibilité dans leur situation. Avant toute éradication des cultures illicites, il convient donc de s'assurer que ces populations disposeront d'autres moyens de subsistance durables. À cette fin, la viabilité sociale, technique et économique des solutions de remplacement doit être évaluée, mais il faut aussi fournir des services de base pour permettre à ceux qui ont volontairement ou involontairement participé à des cultures illicites de mener une existence digne du monde moderne. Il convient également de réadmettre les agriculteurs dans le cadre de gouvernance et surtout de rétablir la culture de la légalité dont ils ont été privés.

À cet égard, il convient de rappeler qu'une part importante de cette population vit dans un régime défini par des acteurs qui agissent en dehors de tout cadre légal et imposent généralement leurs décisions par la force.

L'un des grands enjeux du développement alternatif est que cette population comprenne la nécessité de respecter la loi et soit en mesure de le faire. Cette compréhension et cette capacité exigent la présence de l'État, qui a été dans la plupart des cas absent des régions les plus touchées par les cultures illicites. Les programmes de développement alternatif ne peuvent donc relever uniquement d'un organisme spécialisé, mais doivent être confiés à un groupe d'entités qui, en exerçant leur responsabilité partagée, peuvent contribuer à ouvrir la voie à un développement social, politique et économique pour tous en travaillant main dans la main avec les populations concernées.

Le problème des stupéfiants étant considéré comme une question cruciale au niveau international, la responsabilité relative à la résolution de ce problème doit aussi être assumée à ce niveau. Cela ne veut toutefois pas dire qu'un groupe de pays a le droit de dicter des règles que tous les États qui sont touchés d'une manière ou d'une autre par la production ou la consommation de stupéfiants sont tenus de respecter. Cela signifie en revanche qu'il convient de faire fonctionner, avec la participation des populations concernées, des structures et des mécanismes de responsabilité partagée dans lesquels chaque acteur social, quel que soit le niveau auquel il se situe, assume une partie des coûts financiers ou autres supportés pour s'attaquer au problème, dès lors que chacun de ces acteurs a contribué dans une certaine mesure à créer le problème d'une manière ou d'une autre.

En outre, les programmes de développement alternatif doivent impérativement être conçus en pensant à l'avenir. Les expériences passées et les enseignements tirés de ces expériences devraient être pris en compte afin d'orienter les actions vers l'avenir, mais ces dernières ne devraient pas être entravées par les échecs du passé, qui s'expliquent manifestement par le fait que les acteurs individuels appelés à promouvoir ce type de développement n'ont pas exercé leur responsabilité partagée de manière consciente, organisée et efficace. En d'autres termes, le développement alternatif n'a pas encore tenu toutes ses promesses parce qu'il n'existait pas de responsabilité partagée réelle et active.

Les actions en question devraient faire l'objet de partenariats spécifiques fondés sur un programme systématique et un engagement à long terme en faveur du développement alternatif. Dans le cadre de ces partenariats, tous les acteurs, notamment les petits exploitants agricoles, les autorités locales et nationales, les entreprises, les membres de la communauté internationale, les organisations non gouvernementales d'envergure locale, nationale ou internationale et d'autres entités, pourraient, dans la mesure du possible, déployer des efforts, mettre à disposition des capacités — y compris une expertise technique — et fournir des moyens financiers.

La responsabilité des acteurs publics nationaux et internationaux ne se limite pas à publier des orientations ou à adopter des normes de portée nationale ou internationale pour promouvoir le développement alternatif et remplacer ainsi les cultures illicites. De par leur responsabilité, ces acteurs doivent établir des normes suffisamment adaptables pour être appliquées avec souplesse par les personnes qui vivent dans la zone concernée. Ceux qui rencontrent un problème en tant qu'agriculteurs, voisins ou autorités compétentes pour la zone devraient parfaitement connaître ces normes et assumer le coût de mise en œuvre des solutions adoptées.

La souplesse en question ne peut toutefois pas être obtenue et ces personnes ne peuvent pas être invitées à assumer leur part de responsabilité tant qu'elles ne sont pas membres du groupe qui a participé à l'examen et à l'adoption des mesures susmentionnées. En d'autres termes, les agriculteurs et, d'une manière générale, les populations locales doivent être des acteurs des partenariats et ne doivent pas être considérées comme l'«objet» de ces partenariats. En outre, c'est sur la base de partenariats établis de cette manière que les engagements de nature financière ou autre pris par les différents intervenants devraient être consignés.

De surcroît, dans le cas du développement alternatif, presque toutes les solutions qui peuvent être proposées supposent l'engagement d'autres acteurs privés. Ces derniers favorisent le développement productif des petites exploitations qui ont déjà éradiqué leurs cultures illicites ou sont sur le point de le faire ou leur facilitent l'accès aux marchés des intrants et aux débouchés. Ce rôle ne se limite pas nécessairement à donner des conseils ou à verser des fonds. Avec le consentement éclairé des agriculteurs, il peut par exemple donner naissance à un véritable partenariat entre les entrepreneurs et les petits producteurs.

Des partenariats devraient être établis entre différents groupes, chacun étant composé d'acteurs venus de divers horizons et ayant des compétences différentes. Parmi ces acteurs, on peut citer les entités publiques nationales, régionales ou locales, les populations agricoles disposées à éradiquer les cultures illicites, les centres de production de connaissances et de techniques applicables au développement alternatif, les organismes de coopération internationale, les organisations non gouvernementales qui souhaitent soutenir le développement alternatif et les institutions multilatérales qui peuvent créer un environnement favorable pour que les produits soient présents sur les marchés internationaux.

Les organismes multilatéraux et les gouvernements nationaux ont un double rôle : élaborer la réglementation applicable au développement alternatif, chacun dans son domaine de compétence, et participer directement à la mise en œuvre des programmes et projets définis dans le cadre des parte-

nariats. La composition des partenariats peut varier, mais les membres des collectivités qui sont déterminés à supprimer les cultures illicites grâce à des programmes et des projets de développement alternatif devraient toujours occuper une place de premier plan dans ces partenariats.

En outre, tous ces acteurs sont appelés à jouer un rôle important dans la création d'un environnement favorable pour le développement alternatif, en garantissant, par exemple, les droits fonciers, le respect des droits des populations autochtones et d'autres minorités, la sécurité humaine et l'existence d'institutions politiques et financières stables et ouvertes à tous¹⁵ à l'échelle locale. La responsabilité partagée s'étend donc également à d'autres domaines déterminants pour les effets des programmes de développement alternatif.

La sphère d'activité de chacun de ces acteurs est différente et ces derniers ne se situent donc pas tous au même niveau sur le plan hiérarchique. Cela ne signifie pas pour autant que ces hiérarchies doivent être reproduites dans chaque partenariat. Il est proposé de créer des partenariats dotés d'une structure en réseau non hiérarchisée et organisés en fonction des caractéristiques de chaque programme, à partir duquel les actions des divers acteurs sont coordonnées.

Dans le monde d'aujourd'hui, cette coordination n'exige pas de présence physique. Les réseaux mis en place entre les membres d'un partenariat deviennent donc de plus en plus importants. En outre, ces réseaux ne sont pas nécessairement établis entre des individus situés dans des lieux proches les uns des autres : certaines des personnes ou des entités qui forment les différents groupes d'acteurs peuvent se trouver dans des endroits reculés, loin des membres d'autres groupes et de leur propre groupe. Il importe donc de situer géographiquement chaque membre du partenariat, de comprendre que chacun d'entre eux fait partie du réseau de soutien au développement alternatif, de mettre en place des moyens de communication avec les autres membres et de définir le type de flux que chacun doit produire et recevoir pour développer le partenariat. En d'autres termes, il s'agit de donner au partenariat la forme d'un réseau et de le « spatialiser » afin de comprendre et de guider de manière plus appropriée les opérations qui se déroulent en son sein.

Au-delà des échanges techniques à différents niveaux, il est difficile de créer un mouvement international autour du développement alternatif. Néanmoins, le réseau complexe de partenariats locaux, nationaux et internationaux nécessaires pour que le développement alternatif devienne de plus en plus effectif permettra de nouer davantage de liens et de renforcer la

¹⁵Au sens d'institutions au service des citoyens, comme l'ont proposé Acemoğlu et Robinson [36].

coopération entre les divers acteurs concernés, ainsi que d'accroître le sentiment d'œuvrer en faveur d'objectifs communs. Dans ces conditions, la responsabilité partagée — si elle prend la forme d'accords concrets — contribuera à créer et à renforcer un mouvement international autour du développement alternatif, surtout si ce mouvement bénéficie de la notoriété et du pouvoir commercial des multinationales.

Le développement alternatif ne peut pas être considéré comme une religion dont les dogmes et les pratiques sont pratiquement immuables. Les partenariats nécessaires à son succès ne devraient pas faire l'objet de règles rigides, mais être conçus comme des outils pratiques, souples, efficaces et orientés vers un avenir où les principes du développement humain deviendront réalité pour ceux qui ont connu la pauvreté, l'anarchie et l'insécurité. Le développement alternatif appelle l'engagement de nombreux acteurs et, de ce fait, doit être mis en œuvre dans le cadre d'une responsabilité partagée explicitement établie pour chacun de ces acteurs et expressément assumée par ceux-ci. Aujourd'hui, cette responsabilité s'inscrit dans l'engagement éthique de chaque individu, de chaque organisation et de chaque État à l'égard des autres.

Références

1. Carlos Zorro-Sánchez, «Ética y responsabilidad social en el mundo globalizado», *Éthique et économique/Ethics and Economic*, vol. 8, n° 1 (2011), p. 76 à 94 [«Éthique et responsabilité sociale dans le contexte de la mondialisation» (résumé en français)].
2. Amartya Sen, *Éthique et économie* (Paris, Presses universitaires de France, 1999). Original anglais: *On Ethics and Economics* (New Jersey, Wiley-Blackwell, 1989).
3. Amartya Sen, *L'idée de justice* (Paris, Flammarion, 2009). Original anglais: *The Idea of Justice* (Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2009).
4. Martha C. Nussbaum, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership* (Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2007).
5. Commission européenne, «Responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014» (COM(2011) 681).
6. Milton Friedman, «The social responsibility of business is to increase its profits», *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach*, 8^e éd., dir. Thomas Donaldson et Patricia H. Werhane (New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008), p. 34 à 39.

7. John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford, Oxford University Press, 1971). Publié en français sous le titre de *Théorie de la justice* (Paris, Éditions du Seuil, 1987) dans une traduction de Catherine Audard.
8. Edgar Morin, *La voie: Pour l'avenir de l'humanité* (Paris, Pluriel, 2012).
9. Organisation mondiale de la Santé, *Some Organophosphate Insecticides and Herbicides: IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, vol. 112 (Lyon, Centre international de recherche sur le cancer, 2015).
10. Plan d'action sur la coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites (résolution S-20/4 E de l'Assemblée générale).
11. *World Drug Report 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.15.XI.6).
12. ONUDC, «Experts in Thailand discuss alternative development approach with eye on UN drugs meeting in 2016», 23 novembre 2015. Accessible sur le site www.unodc.org.
13. David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (London, Hurst Publishers, 2016), p. 42.
14. Ambassade de Colombie en Autriche, «Desarrollo alternativo, una estrategia centrada en las personas para abordar el problema mundial de las drogas», 15 mars 2016. Accessible à l'adresse: <http://austria.embajada.gov.co/newsroom/news/2016-03-15/8365>.
15. *Rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 2012* (E/INCB/2012/1), p. 1 à 5.
16. Revitalisation du principe de responsabilité commune et partagée dans la lutte contre le problème mondial de la drogue (résolution 54/12 de la Commission des stupéfiants).
17. Colombie, Ministère de la justice et du droit et Département national de planification, «Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas 2010» (Montant dépensé par l'État colombien en 2010 pour faire face au problème de la drogue) (Bogotá, 2012).
18. *Documents officiels du Conseil économique et social, 2011, Supplément n° 8* (E/2011/28), chap. III, par. 36.
19. *Documents officiels du Conseil économique et social, 2012, Supplément n° 8* (E/2012/28), chap. III, p. 41 et 42.
20. «Renforcer le principe de la responsabilité commune et partagée en tant que fondement de l'action internationale contre le problème mondial de la drogue dans le cadre d'une approche globale et équilibrée» (résolution 56/9 de la Commission des stupéfiants).

21. Résumé de la conférence internationale intitulée «Prévenir les conséquences sociales négatives du marché des drogues illicites et y remédier: bonnes pratiques et enseignements de l'expérience», Mexico, 17 et 18 septembre 2015.
22. Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif (résolution 68/196 de l'Assemblée générale, annexe).
23. Jorrit Kamminga, «Towards an international economic security regime for alternative development in illicit drug producing countries: exploring international support for alternative livelihoods in Colombia», thèse de doctorat, Département de droit constitutionnel, de sciences politiques et d'administration, Université de Valence, 2013, p. 266 à 271.
24. Nations Unies, «Productores de desarrollo alternativo a un paso de grandes exportaciones», 15 avril 2016. Accessible sur le site <http://nacionesunidas.org.co>.
25. ONUDC, «Des produits issus du développement alternatif pour un avenir durable», 11 mars 2015. Accessible sur le site www.unodc.org.
26. USAID/Colombia, «Country development cooperation strategy 2014-2018: a path to peace», p. 33.
27. Colombie, Département national de planification, «Abecé: Asociaciones Público Privadas» (Bogotá, 2013).
28. Matías Londoño Vallejo, «Asociaciones público privadas, modelo de desarrollo de infraestructura productiva y social en Colombia y el mundo: marco histórico, conceptual y crítico de la Ley 1508 de 2012», *Revista de Derecho Público*, n° 33 (décembre 2014) (disponible uniquement en espagnol).
29. Peter Lund-Thomsen et Adam Lindgreen, «Corporate social responsibility in global value chains: where are we now and where are we going?», *Journal of Business Ethics*, vol. 123, n° 1 (2014), p. 11 à 22.
30. Robert Devlin et Graciela Moguillansky, «Public-private alliances for long-term national development strategies», *CEPAL Review*, no 97 (avril 2009), p. 95 à 113.
31. Tom Fox, Halina Ward et Bruce Howard, «Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study», document de travail no 34655 (Washington, Banque mondiale, octobre 2002).
32. Colombie, Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país* (Bogotá, 2015).

33. Colombie, Département national de planification, document n° 2734 de 1994 du Conseil national de politique économique et sociale. Original espagnol: Colombia, Departamento Nacional de Planeación, «Programa de desarrollo alternativo», documento No. 2734 (Bogotá, CONPES, 1994).
34. Organisation mondiale du commerce, Règlement des différends, «DS246: Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement», 20 juillet 2005. Accessible sur le site www.wto.org.
35. William Hynes et Deborah Alimi, «Why illicit drugs cannot be ignored in the post-2015 development agenda», document DCD/DAC/GOVNET(2014)7, version révisée.
36. Daron Acemoglu et James A. Robinson, *Prospérité, puissance et pauvreté: Pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres* (Genève, Éditions Markus Haller, 2015).

Sources complémentaires

Aggarwal, S. S. «Corporate governance, social responsibility and business ethics», *Journal of Business and Retail Management Research*, vol. 5, n° 2 (2011), p. 142 à 153.

Arnsperger, Christian et Philippe Van Parijs. *Éthique économique et sociale* (Paris, Éditions La Découverte, 2000).

Colombie. Loi n° 1508 du 10 janvier 2012 sur les partenariats public-privé (en espagnol).

_____. Département pour la prospérité sociale, *Manual Operativo Alianzas Integrales* (2015).

_____. Agence nationale pour l'élimination de l'extrême pauvreté (2013). Fiche de présentation de projets portant sur la gestion de la coopération internationale et des investissements sociaux du secteur privé.

Crane, Andrew, Dirk Matten et Laura J. Spence (dir.). *Corporate Social Responsibility: Readings and Cases in a Global Context*, 2^e éd. (New York, Routledge, 2014).

D'Amato Herrera, Gina M. «Academic trends in the study of corporate social responsibility and development issues in Latin America, 2000-2010», *Cuadernos De Administración*, vol. 29, n° 49 (2013), p. 85 à 94.

Devlin, Robert et Graciela Moguillansky. *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo* (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010).

Friedman, Milton et Rose Friedman. *La Liberté du choix* (Paris, P. Belfond, 1980). Original anglais : Friedman, Milton et Rose Friedman. *Free to Choose: A Personal Statement* (New York, Harvest Book Harcourt, 1980).

Garriga, Elisabet et Domènec Melé. «Corporate social responsibility theories: mapping the territory», *Journal of Business Ethics*, vol. 53, n^{os} 1 et 2 (2004), p. 51 à 71.

Morin, Edgar. *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur* (Paris, UNESCO, 1999).

Sarmes, Dan I. *et al.* «Study on public-private partnership and its importance», *Lucrări Științifice Management Agricol*, vol. 16, n^o 1 (2014), p. 251 à 256.

Selsky, John W. et Barbara Parker. «Cross-sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice», *Journal of Management*, vol. 31, n^o 36 (2005).

Sklair, Leslie et David Miller. «Capitalist globalization, corporate social responsibility and social policy», *Critical Social Policy*, vol. 30, n^o 4 (2010), p. 472 à 495.

Youngers, Coletta. «United Nations international guiding principles on alternative development: part II», 20 novembre 2012. Accessible sur le site www.tni.org.

Zorro-Sánchez, Carlos. «Políticas de desarrollo alternativo en Colombia», in *Políticas Antidrogas en Colombia: Éxitos, Fracasos y Extravíos*, Alejandro Gaviria et Daniel Mejía, dir. (Bogotá, Université des Andes, 2011), p. 91 à 119.

_____. «Responsabilidad social de la cooperación internacional europea en Colombia», *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, n^o 1 (2013), p. 74 à 107.

Cultures illicites de plantes servant à fabriquer des drogues et accès à la terre: un lien incontestable

Klaas Grimmelmann

Conseiller pour le projet sectoriel sur l'aménagement rural, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn (Allemagne)

Jorge Espinoza

Conseiller pour le projet sectoriel sur les politiques foncières et l'aménagement des terres, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn (Allemagne)

Jana Arnold

Conseillère pour le projet sectoriel sur les politiques foncières et l'aménagement des terres, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn (Allemagne)

Nike Arning¹

Conseillère, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Berlin

RÉSUMÉ

Les cultures illicites de plantes servant à fabriquer des drogues sont principalement présentes dans des zones rurales touchées par la pauvreté, le manque de terres, la précarité des droits fonciers et des conflits liés aux ressources naturelles. Dans les régions où il existe une économie de la drogue, la terre est l'un des principaux facteurs de production. Le fait que la population rurale ait ou non un accès garanti à la terre influe sur le choix des plantes cultivées: en cas d'insécurité foncière, les agriculteurs sont davantage tentés par les cultures illicites, susceptibles de leur assurer rapidement un revenu. La garantie des droits de propriété et d'usage peut favoriser les investissements à long terme dans les terres arables et faciliter l'accès au crédit. Les auteurs du présent article examinent le lien qui existe entre la terre et les drogues en analysant des expériences de développement alternatif et des résultats de recherches sur le terrain en Afghanistan, en Bolivie (État plurinational de), en

¹Le présent article ne reflète que les opinions des auteurs, et non celles de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ou de tout autre organisme. Il s'appuie sur une précédente étude documentaire de la GIZ réalisée par Nike Arning (ex-Nike Affeld) et commandée par la GIZ au nom du Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, qui s'intitulait «The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru».

Colombie, au Myanmar et au Pérou. Ils concluent que la gouvernance foncière et la création de titres fonciers peuvent favoriser les programmes de développement alternatif. À cet égard, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, élaborées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, peuvent fournir de précieuses orientations.

Mots clés : accès à la terre, développement alternatif, développement rural, gouvernance foncière, moyens de subsistance.

Introduction

La pauvreté, des infrastructures insuffisantes, la fragilité du cadre institutionnel, l'absence d'état de droit, une gouvernance défailante et un accès aux marchés insuffisant font partie des principales causes du développement des cultures illicites. Les populations rurales qui vivent dans les zones où sont cultivées des plantes servant à fabriquer des drogues manquent souvent de ressources, n'ont pas accès aux services publics et, surtout, ne trouvent pas d'autres sources de revenus. L'Afghanistan, la Bolivie (État plurinational de), la Colombie, le Myanmar et le Pérou représentent une part importante de la superficie totale des cultures de pavot à opium et de coca. Ces cinq pays se caractérisent par la précarité des droits fonciers et une inégale répartition des terres, en particulier dans les zones de cultures illicites, où les droits fonciers n'ont généralement pas été officialisés². Dans un bon nombre de ces zones, la superficie dont disposent les petits agriculteurs est souvent insuffisante pour faire vivre leur famille. Dans l'est de l'Afghanistan, par exemple, la culture du pavot à opium est surtout répandue dans les régions où les agriculteurs n'ont accès qu'à de petites surfaces³. Mansfield estime que « [l]a corrélation entre la taille des exploitations et le pourcentage des superficies consacrées à la culture illicite est évidente. Là où les petits exploitants n'ont qu'un accès limité à la terre, la culture du pavot à opium ou du cocaïer est extensive »⁴.

²Nike Affeld, «The nexus between drug crop cultivation and access to land: insights from case studies from Afghanistan, Bolivia, Colombia, Myanmar and Peru» (Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2013), p. 31.

³David Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan. A Report for the Project for Alternative Livelihoods (PAL) in Eastern Afghanistan*, document interne du PAL n° 2, (Jalalabad (Afghanistan), décembre 2004), p. 61.

⁴David Mansfield, «Les activités de substitution : l'orientation actuelle de la politique d'action sur l'offre», *Bulletin des stupéfiants*, vol. LI, n°s 1 et 2 (1999), p. 26.

Dans certains cas, les conflits fonciers coïncident avec des actes de violence, des déplacements de population et la force de l'économie illégale⁵. Ainsi, les fortes inégalités foncières en Colombie (où le coefficient de Gini lié à la terre était de 0,87 en 2011⁶) s'expliquent en partie par le trafic de drogues et la violence⁷. La présence de groupes armés illégaux empêche parfois les petits agriculteurs d'accéder à la terre et entraîne des déplacements forcés, ce qui accentue le phénomène d'abandon des terres⁸.

Même si les infrastructures, l'état de droit et la gouvernance peuvent différer sensiblement en fonction du contexte local, la terre est l'un des principaux facteurs de production dans les régions de cultures illicites. Le fait que la population rurale ait ou non un accès garanti à la terre influe sur le choix des plantes cultivées : comme l'indique le *Rapport mondial sur les drogues 2015*, dans de nombreuses régions où des plantes servant à fabriquer des drogues sont cultivées, les exploitations illicites sont souvent plus petites que les exploitations licites⁹. Lorsque l'accès à la terre est rare et l'insécurité alimentaire omniprésente, de nombreux agriculteurs se tournent vers les cultures illicites pour en tirer rapidement un revenu. À l'inverse, la garantie des droits de propriété et d'usage peut favoriser les investissements à long terme dans les terres arables et faciliter l'accès au crédit¹⁰. De ce fait, la relation terre-drogue a des conséquences importantes sur les projets de développement alternatif qui visent à s'attaquer aux causes profondes des cultures illicites dans les zones rurales. Dans ce cadre, la gouvernance foncière joue un rôle fondamental. Les actions en faveur d'une gouvernance responsable des régimes fonciers peuvent constituer un pilier important des initiatives de développement alternatif et contribuer à leur viabilité. À cet égard, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale¹¹, élaborées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et

⁵Francisco E. Thoumi, *Debates y Paradigmas de las Políticas de Drogas en el Mundo y los Desafíos para Colombia* (Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2015), p. 436 ; Ricardo Vargas Meza, « Drugs and the peace process in Colombia », note de synthèse du Norwegian Peacebuilding Resource Centre (novembre 2012), p. 3.

⁶Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia* (Bogotá, 2012).

⁷ONUDC et Acción Social, « Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca: regiones de estudio—Pacífico, Meta-Guaviare, Putumayo-Caquetá y Orinoquía » (Bogotá, 2011), p. 57 et suiv.

⁸Ibid.

⁹*World Drug Report 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.XI.15.7), p. 116.

¹⁰Ibid.

¹¹Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (Rome, 2012).

l'agriculture (FAO), peuvent fournir de précieuses orientations pour les programmes de développement alternatif actuels et à venir.

Les recherches sur la corrélation entre l'accès à la terre ou la sécurité associée aux droits fonciers et les cultures illicites sont peu nombreuses. Pour commencer à combler les lacunes dans ce domaine, le présent article tente de mettre en évidence les liens qui existent entre l'accès à la terre et les cultures de plantes servant à fabriquer des drogues. Fondé sur une étude des publications et des rapports récents d'organisations internationales, sur des missions réalisées et sur des évaluations de projets, il a été complété par des informations recueillies dans le cadre d'échange de fonds avec des spécialistes des projets de développement alternatif, des entités publiques internationales et des organisations non gouvernementales.

Après une brève description des grandes orientations de la politique internationale applicable aux drogues qui concernent le développement alternatif et des principes pertinents de la gouvernance foncière, le présent article expose les résultats obtenus dans cinq des principaux pays producteurs de plantes servant à fabriquer des drogues — Afghanistan, Bolivie (État plurinational de), Colombie, Myanmar et Pérou — et l'expérience acquise dans le cadre des projets de développement alternatif.

Politique internationale applicable aux drogues et gouvernance foncière

Le développement alternatif est une méthode de développement rural qui vise à réduire durablement les cultures illicites en s'attaquant à leurs causes profondes, comme la pauvreté et un accès aux marchés licites insuffisant¹². L'utilisation durable des ressources naturelles est au cœur de ce type de développement¹³. Par le passé, l'importance de l'accès à la terre, des droits fonciers et de la sécurité d'occupation des terres n'a toutefois pas été prise en compte pour élaborer la politique internationale applicable aux drogues. Dans la plupart des stratégies de lutte contre la drogue et des politiques de développement alternatif adoptées au niveau international et régional, les droits fonciers n'ont joué qu'un rôle marginal. La gouvernance foncière peut cependant avoir une incidence notable sur les efforts de développement dans les zones rurales marquées par la fragilité du cadre institutionnel et en particulier sur les projets de développement alternatif qui prévoient un abandon des cultures illicites au profit de cultures licites.

¹²GIZ, «Rethinking the approach of alternative development: principles and standards of rural development in drug producing areas», 2^e éd. (2013).

¹³Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif (résolution 68/196 de l'Assemblée générale, annexe); «Rethinking the approach of alternative development».

Grandes orientations de la politique internationale applicable aux drogues

Les documents de référence pour le développement alternatif, comme le Plan d'action sur la coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et les activités de substitution (résolution S-20/4 E de l'Assemblée générale), ne mentionnent pas les droits fonciers, l'accès à la terre ou la propriété en général. Il en va de même pour la Déclaration politique et le Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue¹⁴.

C'est seulement en 2011 que la première Conférence internationale sur le développement alternatif, tenue à Chiang Mai et à Chiang Rai (Thaïlande), a ouvert la voie à une meilleure prise en compte des questions foncières dans la politique internationale applicable aux drogues. La propriété des terres et d'autres questions relatives à la gestion des ressources ont été jugées importantes pour garantir de moyens de subsistance légaux et durables et pour créer des incitations favorisant le basculement vers des activités agricoles licites. La reconnaissance des droits fonciers existants a notamment été jugée essentielle pour réduire la dépendance à l'égard des cultures illicites et, par conséquent, pour assurer le succès des projets de développement alternatif :

« Les cultures illicites sont surtout présentes dans des zones reculées et insuffisamment développées où les droits fonciers des populations locales et l'exploitation des terres ne font pas l'objet de règles claires. Pour être efficaces, les programmes [de développement alternatif] devraient donc également prendre en compte les droits et le régime fonciers afin d'améliorer l'accès aux terres et leur exploitation et de réduire la vulnérabilité des populations locales et leur dépendance à l'égard des cultures illicites. Les biens collectifs et publics doivent être respectés. L'amélioration de l'accès aux marchés et des infrastructures de protection sociale et de production qui permettent l'apparition de systèmes à valeur ajoutée jouent également un rôle important pour trouver des solutions licites et économiquement viables.¹⁵ »

À la Conférence internationale sur le développement alternatif, les représentants des gouvernements, en concertation avec des membres de la société civile, ont élaboré un texte qui deviendra plus tard les Principes

¹⁴Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 2009, Supplément n° 8 (E/2009/28)*, chap. I^{er}, sect. C.

¹⁵Atelier et Conférence internationaux sur le développement alternatif, tenus à Chiang Rai et à Chiang Mai (Thaïlande) du 6 au 11 novembre 2011 (E/CN.7/2012/CRP.3), par. 41.

directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif, lorsqu'il sera adopté par la Commission des stupéfiants en 2013. Selon ces principes, la protection des droits fonciers constitue un facteur important de la réussite des programmes de développement alternatif :

« Pour être efficaces, les stratégies et programmes de développement alternatif nécessitent, selon qu'il convient, un renforcement des institutions publiques compétentes aux niveaux national, régional et local. À l'appui des politiques publiques, il faudrait entre autres, dans la mesure du possible, renforcer les cadres juridiques, faire intervenir les communautés locales et les organisations intéressées, trouver et fournir un soutien financier suffisant, une assistance technique et des investissements accrus, mais aussi reconnaître et faire respecter les droits de propriété, notamment d'accès à la terre.¹⁶ »

Les mesures à prendre et l'action concrète énoncées dans les Principes directeurs prennent en compte les droits fonciers et les questions de gestion foncière pour la planification, l'exécution et l'évaluation des programmes de développement alternatif auxquels sont associés les peuples autochtones.

Il n'a été accordé une place plus importante à l'accès à la terre que récemment, à la deuxième Conférence internationale sur le développement alternatif, qui s'est tenue à Chiang Rai, à Chiang Mai et à Bangkok en 2015, et à la trentième session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue (en 2016). Dans son document final¹⁷, la deuxième Conférence internationale sur le développement alternatif a mis en évidence le rôle important que jouent la promotion et la protection de l'accès à la terre et des droits fonciers dans la mise en œuvre des programmes de développement alternatif. Dans sa résolution S-30/1, adoptée à sa session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue en 2016, l'Assemblée générale a souligné le rôle de « l'octroi d'un accès à la terre et de titres fonciers aux cultivateurs et communautés locales, ce qui contribuera aussi à prévenir, réduire ou éliminer les cultures illicites et les autres activités liées aux drogues ». Ce document devrait orienter la politique internationale applicable aux drogues dans les années à venir et peut donc être une étape importante pour intégrer efficacement les questions foncières dans les projets de développement alternatif.

¹⁶Résultats de la Conférence internationale sur le développement alternatif: Principes directeurs internationaux sur le développement alternatif (E/CN.7/2013/8, annexe, appendice).

¹⁷Conclusions du séminaire/atelier international sur l'application des Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif et de la deuxième Conférence internationale sur le développement alternatif (E/CN.7/2016/13).

Principes de gouvernance foncière¹⁸

Les relations foncières reposent sur « des règles du jeu » et des institutions officielles ou non¹⁹, notamment le droit de propriété. La gouvernance désigne les mécanismes par lesquels des pouvoirs sont conférés à divers décideurs : parlements nationaux, administration à différents niveaux régionaux, chefs de famille, anciens des villages, responsables locaux élus ou mécanismes et organismes internationaux. Elle désigne aussi la démarche suivie par les décideurs pour définir les règles (droit des obligations, droit foncier, réglementation applicable à l'occupation des sols ou règles ou codes de conduite non officiels et souvent non écrits appelés régime foncier coutumier) et les moyens mis en œuvre pour faire respecter ces règles (par exemple par des agents forestiers ou des prêtres de la terre ou en suivant les Directives volontaires de la FAO) et les modifier. Il peut s'agir d'instaurer une nouvelle réglementation en matière d'investissements directs dans le domaine foncier afin de limiter certains types de baux hérités du passé, comme les baux à métayage, et d'établir des principes de réforme agraire (comme celui du consentement de l'acheteur et du vendeur) et les procédures d'exécution des mesures de redressement dans les situations d'après conflit.

La violence est souvent liée aux conflits fonciers, par exemple lorsque divers groupes armés, des fonctionnaires et des acteurs privés se disputent le contrôle de la terre et de son exploitation²⁰. Il importe donc de bien connaître les problèmes liés au régime foncier, ne serait-ce que pour éviter de causer un préjudice supplémentaire, mais aussi pour pouvoir élaborer des programmes de développement efficaces. En tant qu'éléments de la gouvernance foncière et de la consolidation de la paix, la politique et la régularisation foncières ne sont généralement pas correctement prises en compte et n'ont pas suscité suffisamment d'intérêt dans le cadre des actions de coopération pour le développement²¹. Pourtant, la politique foncière joue incontestablement un rôle fondamental pour redresser la situation après un conflit et empêcher l'éclatement d'un nouveau conflit²².

¹⁸ Le présent chapitre s'appuie sur des travaux antérieurs : voir GIZ, *Land in German Development Cooperation: Guiding Principles, Challenges and Prospects for the Future* (Eschborn (Allemagne), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2016).

¹⁹ Douglass C. North, « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 1 (hiver 1991), p. 97 à 112.

²⁰ Daniel Mejia et Pascual Restrepo, *Bushes and Bullets: Illegal Cocaine Markets and Violence in Colombia*, Serie Documentos Colombia CEDE n° 2013-53 (Bogotá, Universidad de los Andes-Facultad de Economía-CEDE, 2013), p. 5.

²¹ *Land in German Development Cooperation*, p. 60.

²² John Bruce et Sally Holt, « Land and Conflict Prevention », collection de manuels sur la prévention des conflits, n° 6 (Colchester (Royaume-Uni), Initiative on Quiet Diplomacy, Université de l'Essex, 2011).

Au vu de l'évolution historique des régimes fonciers, dans les pays en développement comme ailleurs, et des conflits qui en résultent pour des questions de relations foncières (par exemple, en raison d'investissements fonciers à grande échelle), il semble évident que l'examen de la gouvernance et de ses qualités est essentiel pour comprendre le fonctionnement et les lacunes actuels d'un régime foncier et élaborer des normes pour les futurs systèmes fonciers. Dans des pays comme le Zimbabwe ou l'Afrique du Sud et dans certains pays d'Amérique centrale, la lutte pour l'accès à la terre a engendré de la violence et des troubles politiques²³. Dans ces situations, le non-respect de l'état de droit a non seulement fait obstacle aux réformes agraires conduites en vue d'une expropriation pour cause d'utilité publique (par exemple, pour les grands projets de barrages) mais s'est également traduit par un déni des droits patrimoniaux traditionnels ou secondaires des populations rurales pauvres, en particulier des femmes²⁴. Le principe de responsabilité, tout comme le principe qui consiste à consulter la population locale sur certaines questions, sont souvent négligés en cas de transformation des modes d'occupation des sols, par exemple du fait de la déforestation ou d'investissements directs concernant de vastes étendues de terres.

Dans la plupart des pays, les instruments réglementaires sont, dans le meilleur des cas, élaborés à l'échelle nationale, *de jure*, tandis que la transformation des règles et règlements en une pratique viable à l'échelle locale fait encore souvent défaut. Cette situation s'explique en partie par le fait que les organismes publics qui attribuent les terres, élaborent la réglementation applicable à l'occupation des sols ou résolvent les conflits fonciers locaux sont inefficaces, voire corrompus. Face à ces défis, la gouvernance foncière est devenue plus complexe au cours des dernières décennies : elle exige une analyse approfondie et des recommandations fondées sur une approche systématique et un travail à plusieurs niveaux. Pour résoudre les problématiques foncières et renforcer la gestion rationnelle des terres, des règles et des mécanismes d'application sont nécessaires à différents niveaux administratifs, car seule une gouvernance multiniveau ou multicouche permet de relever ces défis comme il convient.

L'expérience acquise au cours des vingt dernières années montre que l'établissement ou la révision de normes fondamentales, comme une nouvelle législation foncière (par exemple dans certaines parties de l'Afrique et au Cambodge), ne constitue qu'une première étape pour assurer une gouvernance efficace²⁵. Les mécanismes de surveillance locaux et décentralisés qui s'appuient sur des normes réglementaires ou coutumières doivent égale-

²³Urmila Bob, «Land-related conflicts in Sub-Saharan Africa», *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 10, n° 2 (octobre 2010).

²⁴Ibid; Elisa Wiener Bravo, *The Concentration of Land Ownership in Latin America: An Approach to Current Problems* (Rome, Coalition internationale pour l'accès à la terre, 2011).

²⁵*Land in German Development Cooperation*, p. 7.

ment être mis en conformité avec les dispositions en vigueur à l'échelle nationale²⁶. La gouvernance foncière est au cœur de toutes les initiatives locales qui sont exportées à l'échelle internationale et vise à créer des conditions favorables à une utilisation durable des terres et des ressources, à permettre un changement et une adaptation méthodiques face aux nouvelles difficultés et à faciliter une large participation des acteurs concernés.

Ainsi, la gouvernance foncière est indispensable à la mise en œuvre efficace de projets de développement alternatif viables²⁷. Les plantes servant à fabriquer des drogues sont généralement cultivées dans des zones rurales reculées, où le cadre institutionnel est fragile et qui, dans bien des cas, sortent d'un conflit. Comme l'ont montré les projets de développement alternatif mis en œuvre ces dernières décennies, pour parvenir à un développement durable et assurer des moyens de subsistance aux populations qui vivent dans ces zones, il ne suffit pas de supprimer les cultures illicites en proposant des revenus licites, il faut aussi améliorer les conditions socio-économiques²⁸.

Les politiques foncières constituent un élément fondamental des stratégies qui permettent d'aboutir à un développement durable. Pour favoriser le développement alternatif, une politique foncière doit d'abord fixer les objectifs à atteindre par la mise en œuvre de grandes orientations. Les principaux objectifs consistent à garantir les droits fonciers pour tous, à améliorer les conditions de vie, à renforcer le développement socioéconomique et, en règle générale, à assurer une gestion durable des terres et des ressources connexes afin de contribuer efficacement au développement durable. Si chaque pays a des préoccupations différentes en fonction de sa situation propre, il existe trois grands principes directeurs nécessaires à une politique foncière rationnelle : a) efficacité et promotion du développement économique ; b) équité et justice sociale ; c) responsabilisation, en définissant clairement les responsabilités et en mettant en place des procédures transparentes²⁹.

Les systèmes d'administration foncière permettent de mettre en œuvre des politiques foncières et renforcent la gouvernance foncière au moyen de règlements et d'instruments et d'outils techniques destinés à consigner et à gérer les droits fonciers. Ils apportent les informations générales nécessaires au changement structurel et aux processus de transformation. La mise en place d'une structure globale afin d'établir une administration foncière effi-

²⁶Ibid.

²⁷*World Drug Report 2015*.

²⁸Ibid.

²⁹W. Zimmermann, «Land Policy and Land Governance Issues», exposé présenté au colloque régional intitulé «Vers un aménagement des terres efficace pour le développement et la croissance économique», qui s'est tenu au Koweït les 4 et 5 décembre 2013.

cace est devenue un élément central des actions de coopération pour le développement³⁰.

Les avantages de la création systématique d'un cadastre pour les propriétaires individuels et la collectivité sont notamment les suivants³¹ :

- Amélioration de la sécurité juridique dans le domaine foncier ;
- Mise en place de mesures incitatives en faveur de l'investissement et d'une utilisation durable des terres ;
- Amélioration de l'accès au crédit ;
- Sécurité et efficacité des opérations immobilières ;
- Minimisation des conflits fonciers et des coûts qui en résultent.

Pour l'État, les avantages peuvent notamment être les suivants :

- Une référence utile pour lever un impôt foncier ;
- Un cadre pour des adaptations structurelles comme une réforme agraire, la redistribution des terres ou la remise en état de zones urbaines ;
- Le contrôle des opérations immobilières ;
- Un moyen de planification efficace (aménagement du territoire, procédures efficaces d'attribution de terres et autorisation d'occupations particulières des sols) ;
- Une gestion efficace de l'information dans l'administration publique.

Cependant, la mise en place de systèmes d'administration foncière peut notamment poser les problèmes suivants :

- L'importance des coûts de structure et des frais financiers résultant de l'établissement du cadastre et surtout de sa tenue ;
- Le risque que la création d'un cadastre modifie ou lèse les droits fonciers des peuples autochtones ;
- Le risque que l'établissement d'un cadastre entraîne une individualisation de la propriété foncière et la méconnaissance des droits secondaires ;
- Le risque que le cadastre ne soit rapidement plus à jour, les changements n'étant pas pris en compte pour diverses raisons, notamment la corruption, l'impossibilité de s'adresser aux services d'administration foncière et l'importance des coûts de transaction.

³⁰ *Land in German Development Cooperation*, p. 14 et 15.

³¹ *Ibid.*

Les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* exposent des normes et pratiques internationalement reconnues concernant la gouvernance responsable des régimes fonciers. Elles fixent des objectifs clairs que les États doivent atteindre pour accroître la sécurité d'occupation des terres, en les priant instamment de prendre les mesures suivantes :

- Reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits. Ils devraient prendre des mesures raisonnables pour identifier, enregistrer et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non ; pour s'abstenir de toute violation des droits fonciers d'autrui ; et pour s'acquitter des devoirs associés aux droits fonciers.
- Protéger les droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations. Ils devraient protéger les détenteurs de droits fonciers contre la perte arbitraire de ces droits, s'agissant notamment des expulsions forcées qui ne sont pas conformes aux obligations existantes qui leur incombent au titre de la législation nationale et du droit international.
- Promouvoir et faciliter l'exercice des droits fonciers légitimes. Ils devraient prendre des mesures concrètes pour promouvoir et faciliter le plein exercice des droits fonciers ou la réalisation de transactions portant sur ces droits, par exemple en faisant en sorte que les services soient accessibles à tous.
- Donner accès à la justice en cas de violation de droits fonciers légitimes. Ils devraient proposer à chacun des moyens efficaces et accessibles, par l'intermédiaire des autorités judiciaires ou d'autres approches, pour régler les différends fonciers et pour assurer l'application des décisions de façon rapide et à un coût abordable. Ils devraient prévoir des indemnisations justes et rapides en cas de privation de droits fonciers pour cause d'utilité publique.
- Prévenir les différends fonciers, les conflits violents et la corruption. Ils devraient prendre des mesures concrètes pour empêcher les différends fonciers et faire en sorte que ceux-ci ne dégénèrent pas en conflits violents. Ils devraient s'efforcer d'empêcher la corruption sous toutes ses formes, à tous les niveaux et en toutes circonstances.

Lien entre l'accès à la terre et la culture de plantes servant à fabriquer des drogues

L'Afghanistan, la Bolivie (État plurinational de), la Colombie, le Myanmar et le Pérou sont les principaux pays de culture illicite de coca et de pavot à opium (voir le tableau 1). C'est en Afghanistan que les surfaces consacrées à

la culture illicite de pavot à opium sont de loin les plus vastes. Dans ce pays, les cultures illicites ont connu une croissance rapide depuis 2004. En outre, 90 % de l'ensemble des surfaces cultivées se trouvent dans le sud et l'ouest du pays³². Après l'Afghanistan, c'est au Myanmar que la culture du pavot à opium est la plus importante. Dans ce pays, la majeure partie du pavot à opium est cultivé dans l'État Shan, le reste étant cultivé dans l'État Kachin³³.

À l'échelle mondiale, la culture du cocaïer est principalement concentrée en Bolivie (État plurinational de), en Colombie et au Pérou. En 2014, la superficie consacrée à cette culture en Colombie a augmenté et le cocaïer est aujourd'hui cultivé dans 23 des 32 départements du pays³⁴. Au Pérou, cette surface a diminué en 2014. Selon les estimations de l'ONU DC, la coca était cultivée cette année-là dans 13 régions du pays, la VRAEM (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro) représentant 43,9 % du total des surfaces cultivées³⁵. L'État plurinational de Bolivie se classe au troisième rang des pays producteurs de coca, les principales zones de culture étant les Yungas de La Paz et le Trópico de Cochabamba³⁶.

Tableau 1. Superficie des cultures de pavot à opium (Afghanistan, Myanmar) et de coca (État plurinational de Bolivie, Colombie, Pérou), en hectares

Pays	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Cocaïer</i>								
Bolivie (État plurinational de)	30 500	30 900	31 000	27 200	25 300	23 000	20 400	20 200
Colombie	80 953	73 139	61 812	63 762	47 790	48 189	69 132	96 084
Pérou	56 100	59 900	61 200	62 500	60 400	49 800	42 900	40 300
<i>Pavot à opium</i>								
Afghanistan	157 000	123 000	123 000	131 000	154 000	209 000	224 000	183 000
Myanmar	28 500	31 700	38 100	43 600	52 000	57 800	57 600	55 500

Source: Surveillance des cultures réalisée par l'ONU DC.

³²Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Ministère afghan de la lutte contre les stupéfiants, *Afghanistan Opium Survey 2015: Cultivation and Production* (Kaboul, décembre 2016).

³³ONU DC, *Southeast Asia Opium Survey 2015: Lao People's Democratic Republic and Myanmar* (Bangkok, 2015).

³⁴ONU DC et Gouvernement colombien, *Colombia: Coca Cultivation Survey 2014* (Bogotá, juillet 2015).

³⁵ONU DC et Gouvernement péruvien, *Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (Lima, juillet 2015).

³⁶ONU DC et État plurinational de Bolivie, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (La Paz, août 2015).

Il existe peu de données sur l'accès à la terre comparables au niveau international. La mesure de l'efficacité de la gouvernance et de l'administration foncières peut servir d'indicateur pour évaluer l'accessibilité à la terre. Dans le cadre du projet Doing Business du Groupe de la Banque mondiale³⁷, qui classe les pays en fonction de la facilité d'y faire des affaires, un indicateur de la facilité du transfert de propriété a été défini. Cet indicateur comprend un indice de qualité de l'administration foncière (voir tableau 2), qui mesure la fiabilité de l'infrastructure, la transparence de l'information, la couverture géographique et les capacités de règlement des différends fonciers à partir d'une analyse portant sur la plus grande métropole d'affaires de chaque économie. À ce titre, cette mesure sert d'indicateur pour l'ensemble du système de gestion foncière. L'indice montre des résultats relativement positifs pour le Pérou et la Colombie, tandis que le Myanmar et l'Afghanistan se situent en bas du classement.

Tableau 2. Indice de qualité de l'administration foncière

Pays	Transfert de propriété (classement)	Indice de qualité de l'administration foncière (0 à 30)
Économies à haut revenu membres de l'OCDE	-	22,7
Pérou	35	17,0
Colombie	54	16,0
Bolivie (État plurinational de)	143	7,0
Myanmar	145	4,0
Afghanistan	184	3,0

Source: Données publiées par la Banque mondiale dans le cadre du projet Doing Business.

Toutefois, le bon fonctionnement du système officiel d'administration foncière n'est pas une condition suffisante pour qu'il y ait un accès à la terre. Même lorsque les institutions officielles sont en place, les terres sont souvent réparties de manière inégale, en particulier dans les zones rurales de nombreux pays en développement: « Dans la plupart des pays, la réglementation est, dans le meilleur des cas, satisfaisante à l'échelle nationale, *de jure*, tandis que la transformation des règles et règlements en une pratique viable à l'échelle locale fait encore souvent défaut³⁸. » Dans son rapport national sur le développement humain en Colombie pour 2011, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a par exemple comparé les coefficients de Gini de la concentration des terres, faisant apparaître que ces coef-

³⁷ Banque mondiale, données du projet Doing Business. Accessible en ligne à l'adresse : <http://francais.doingbusiness.org/> (consultée le 7 avril 2016).

³⁸ *Land in German Development Cooperation*, p. 24.

ficients étaient élevés en Colombie (0,85) et au Pérou (0,86)³⁹. Les cultures illicites se rencontrent principalement dans des zones rurales reculées, où le cadre institutionnel est souvent fragile et où l'état de droit n'est guère respecté⁴⁰. La plupart du temps, les populations de ces régions sont touchées par la pauvreté, mais aussi par le manque de terres ou la précarité des droits fonciers, même lorsque les droits fonciers sont dûment reconnus à l'échelle nationale. Il en est par exemple ainsi dans certaines des régions de cultures illicites les plus importantes de Colombie. Dans les 10 départements colombiens qui représentent plus de 95 % de la culture de coca du pays, les inégalités relatives à la propriété foncière sont très fortes (voir le tableau 3).

Tableau 3. Coefficient de Gini relatif à la propriété dans les régions de cultures illicites de Colombie (2009)

Département	Coefficient de Gini relatif à la propriété, 2009	Culture de coca (en pourcentage de la superficie totale consacrée à cette plante dans le pays en 2009)
Nariño	0,82	25
Putumayo	0,72	20
Norte de Santander	0,73	10
Caquetá	0,64	9
Cauca	0,84	9
Guaviare	0,56	8
Meta	0,86	7
Antioquia	0,91	3
Chocó	0,85	3
Bolívar	0,76	2

Source: Synthèse réalisée par les auteurs à partir des données de l'ONU DC sur la surveillance des cultures (*Colombia: Coca Cultivation Survey 2014*) et du rapport sur le développement humain établi par le PNUD pour la Colombie en 2011 (*Colombia Rural: Razones para la Esperanza*). Un tableau semblable figure dans une publication conjointe de l'ONU DC et du Gouvernement colombien (« Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca »).

La terre constitue un facteur de production important dans les zones de cultures illicites⁴¹. Dans les régions où les terres arables sont rares, la population se lance souvent dans des cultures illicites comme le cocaïer ou le pavot à opium, qui deviennent des cultures marchandes. Lorsqu'elle veut se tourner vers d'autres activités rémunératrices et viables, elle se heurte à des

³⁹ Programme des Nations Unies pour le développement, *Colombia Rural: Razones para la Esperanza—Resumen Ejecutivo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011* (Bogotá, 2011). La source initiale des données est la suivante: Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia.

⁴⁰ *World Drug Report 2015*.

⁴¹ « Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca ».

difficultés, par exemple un accès limité au marché des produits licites en raison d'un manque de routes, d'infrastructures, d'informations et de connaissances et de capacités nécessaires pour commercialiser efficacement des produits de substitution⁴².

La terre peut jouer un rôle important dans les conditions de vie des agriculteurs et détermine en grande partie leur vulnérabilité, surtout dans les zones de cultures illicites touchées par un conflit. Dans une étude portant sur la gestion des conflits dans les provinces de Kounar, Laghman et Nangarhar (Afghanistan), l'auteur décrit le risque le plus fréquent : « La dépendance et la vulnérabilité des agriculteurs qui possèdent peu ou pas de terres a augmenté avec le développement de l'économie du pavot à opium. Pour cette raison, des stratégies d'adaptation propices aux conflits sont de plus en plus souvent appliquées en cas de choc extérieur (éradication des cultures, mauvaise récolte, fluctuation des prix)⁴³. »

Un accès garanti à la terre peut influencer sur les types de plantes que les paysans choisissent de cultiver. Le revenu des paysans qui cultivent de la coca ou du pavot à opium n'est pas toujours plus élevé que celui des autres agriculteurs. L'Enquête 2015 sur l'opium en Asie du Sud-Est montre ainsi que, dans l'État Shan (Myanmar), les familles qui produisaient de l'opium touchaient un revenu plus élevé que les autres familles en 2014, mais plus faible en 2015. À cet égard, les prix constituent un facteur essentiel⁴⁴. Le rendement du pavot à opium ou de la coca est souvent plus élevé que pour d'autres cultures, surtout lorsque les connaissances techniques nécessaires pour se lancer dans d'autres cultures marchandes font défaut⁴⁵. Par conséquent, lorsque des cultures licites sur de petites surfaces ne suffisent pas pour vivre, de nombreux paysans cultivent des plantes servant à fabriquer des drogues. De plus, le basculement vers des cultures licites susceptibles de faire vivre une famille exige non seulement des moyens financiers et une superficie suffisante, mais aussi un certain délai. Alors que la feuille de coca peut être récoltée jusqu'à trois ou quatre fois par an, il faut plusieurs années pour qu'un caféier donne son premier fruit. De ce fait, la précarité des droits fonciers, l'accès limité à la terre et le risque de conflits récurrents conduisent souvent les agriculteurs à ne pas

⁴²Noam Lupu, «Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia», *Development Policy Review*, vol. 22, n° 4 (2004), p. 405 à 421. Cette tendance est corroborée par un très large éventail de publications sur le développement alternatif et confirmée à titre d'exemple par différentes analyses socioéconomiques réalisées par l'ONUDC, notamment l'Enquête 2015 sur l'opium en Afghanistan.

⁴³Jan Koehler, «Conflict processing and the opium economy in Afghanistan», document interne du PAL n° 5 (Jalalabad (Afghanistan), Project for Alternative Livelihoods (PAL), juin 2005).

⁴⁴Jean Friedmann-Rudovsky, «Bolivian buzz: coca farmers switch to coffee beans», *Time*, 29 février 2012, accessible à l'adresse suivante : <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2107750,00.html>.

⁴⁵Simeon, Tegel «Coca: the plant that feeds Peru», *Independent*, 18 octobre 2013, accessible sur le site www.independent.co.uk.

investir dans ce type d'activités licites de longue haleine⁴⁶. S'agissant de l'Afghanistan, Goodhand estime que «les paysans cultivent du pavot d'abord en raison de ses avantages comparatifs et des multiples rôles qu'il joue par rapport à d'autres plantes et ensuite parce qu'il permet d'accéder à la terre et au crédit» et que, «très souvent, le pavot est devenu le principal moyen pour accéder à la terre ou à un emploi saisonnier⁴⁷».

Lien entre l'absence d'accès à la terre et les cultures illicites de plantes servant à fabriquer des drogues

La surveillance systématique des cultures réalisée par l'ONUDDC dans plusieurs pays producteurs de plantes servant à fabriquer des drogues a fourni suffisamment de preuves que les questions foncières ont une incidence sur les cultures illicites⁴⁸. Ce constat est confirmé par plusieurs études et rapports d'évaluation portant sur des projets de développement alternatif⁴⁹. Même si la présence de cultures illicites s'explique par différents facteurs, la pauvreté prédomine souvent dans ces zones de cultures et les habitants n'y ont généralement pas accès à la terre⁵⁰. Dans de nombreuses régions rurales d'Afghanistan, il existe ainsi un lien étroit entre la culture du pavot à opium et la pauvreté⁵¹, cette dernière étant notamment due au manque de terres et à la précarité des droits fonciers⁵². En outre, le prix des terrains, le montant des fermages et les charges d'emprunt sont de plus en plus tributaires de la production de pavot à opium⁵³. Des recherches menées dans la province de Nangarhar ont montré que la culture du pavot à opium est stimulée non seulement par des facteurs comme la forte densité de population ou les faibles perspectives de toucher un revenu en dehors du monde agricole, mais aussi par le fait de ne pas pouvoir accéder à des terres irriguées⁵⁴.

⁴⁶«Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca», p. 59.

⁴⁷Johnathan Goodhand, «Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan», *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, n° 2 (avril 2005), p. 191 à 216.

⁴⁸*Southeast Asia Opium Survey 2012; Southeast Asia Opium Survey 2015*; «Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca».

⁴⁹Voir, par exemple, Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan*; ibid., «Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan», *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy*, sous la direction de Doris Buddenberg et William A. Byrd (ONUDDC et Banque mondiale, 2006).

⁵⁰PNUD, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (New York, 2015); Mansfield, «Les activités de substitution: l'orientation actuelle de la politique d'action sur l'offre», p. 26.

⁵¹Goodhand, «Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan».

⁵²Benjamin Schaffner, *Opiumwirtschaft und "hawala" in Afghanistan: Struktur, Einbettung und Entwicklungsfaktoren* (Norderstedt (Allemagne), GRIN Verlag, 2006).

⁵³Goodhand, «Frontiers and wars: the opium economy in Afghanistan».

⁵⁴Mansfield, «Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan», p. 62.

Dans plusieurs régions d'Afghanistan où le pavot à opium est cultivé, les parcelles accessibles sont trop petites pour assurer un revenu licite à une famille⁵⁵. Son rendement à l'hectare étant élevé, le pavot à opium est la seule solution pour que nombre de familles disposant de peu de ressources — y compris les terres — puissent vivre de l'agriculture. Les familles isolées qui sont privées de ressources ont peu de chances de trouver d'autres moyens de subsistance⁵⁶. En 2012, 20 % des personnes interrogées dans le cadre de l'Enquête sur l'opium en Afghanistan réalisée par l'ONU DC ont affirmé que les revenus élevés qu'il est possible d'obtenir sur une petite surface étaient la principale raison qui les avait déterminés à cultiver du pavot à opium sur la période de croissance 2011/12⁵⁷. Lors de l'Enquête 2014 sur l'opium en Afghanistan, cet argument s'est classé au quatrième rang des réponses les plus fréquentes et a été avancé par 8 % des agriculteurs⁵⁸.

Au Myanmar, la situation est similaire. Selon l'Enquête 2012 sur l'opium en Asie du Sud-Est, les difficultés d'accès à la terre constituaient l'une des principales causes du maintien de la culture du pavot à opium dans le pays. Les villages où l'on cultive du pavot présentent de nombreux points communs avec les autres villages, mais on constate une grande différence en ce qui concerne la disponibilité de terres pour la production vivrière. Dans les villages dépourvus de champs de pavot, les familles s'occupent de surfaces plus vastes, qui sont aussi mieux irriguées. Elles disposent en moyenne de 1,2 hectares de terres en plus (62 % de plus que les familles qui habitent dans les régions où le pavot à opium est cultivé). En revanche, les familles qui ont difficilement accès à la terre font pousser du pavot afin d'acheter de la nourriture avec le produit de leurs ventes.

L'Enquête 2015 sur l'opium en Asie du Sud-Est montre que seules 38 % des familles qui habitaient un village où l'on cultive du pavot possédaient une rizière permanente en 2014, contre 56 % des familles dans les autres villages. En 2015, l'écart entre ces deux chiffres a diminué : 48 % des familles possédaient une rizière dans les villages où l'on cultive du pavot, contre 53 % dans les autres villages. Selon l'Enquête 2015, les familles qui font pousser du pavot investissent donc généralement leur revenu dans les animaux d'élevage et la terre⁵⁹.

⁵⁵ Alec McEwen et Brendan Witty, «Water management, livestock and the opium economy: land tenure», Case Study Series (Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2006); David Mansfield, *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (New York, Oxford Press University, 2016), p. 201.

⁵⁶ «Water management, livestock and the opium economy: land tenure».

⁵⁷ ONU DC et Ministère afghan de la lutte contre les stupéfiants, *Afghanistan: Opium Survey 2012* (Kaboul, mai 2013).

⁵⁸ *Ibid.*, *Afghanistan Opium Survey 2014: Cultivation and Production* (Kaboul, décembre 2014).

⁵⁹ *Southeast Asia Opium Survey 2015*.

Une étude réalisée en 2010 par l'ONU DC sur les structures économiques dans quatre des principaux départements colombiens producteurs de plantes servant à fabriquer des drogues a montré qu'une forte proportion de la population rurale ne dispose pas de titre de propriété officiel⁶⁰. Dans ces régions, 46 % des familles cultivent la terre sans titre foncier. Parmi celles-ci, le revenu des familles qui se consacrent à des cultures illicites est plus élevé que celui des autres familles. L'étude attribue principalement l'occupation de terres sans titre de propriété à la tradition d'absence de formalités qui prévaut chez les petits exploitants et au fait qu'ils n'ont pas la possibilité d'effectuer les démarches administratives nécessaires⁶¹. L'éradication des cultures a favorisé la culture de la coca sur les parcelles difficiles d'accès et éloignées des habitations. Surtout dans le Meta et le Guaviare, les agriculteurs se consacrent aux cultures illicites dans des zones isolées, ce qui a aggravé la déforestation⁶². Point essentiel, l'étude a montré que seuls 7 % des foyers avaient officiellement accès au crédit. Alors que 8 % des familles qui ne cultivent pas la coca peuvent bénéficier d'un emprunt, 4 % seulement des autres familles ont accès au crédit. La possession d'un bien foncier qui servira de garantie à l'établissement de crédit est souvent nécessaire pour pouvoir faire un emprunt. Ce facteur limite les montants que les familles officiellement privées d'accès à la terre peuvent investir dans la production agricole ou l'achat de nouvelles terres⁶³.

La problématique femmes-hommes

Dans les zones de cultures illicites (et ailleurs), les femmes sont souvent plus nombreuses que les hommes à ne pas avoir accès à la terre⁶⁴. Cette situation a des conséquences importantes lorsque l'accès à la terre détermine la capacité des petits agriculteurs à se tourner vers des moyens de subsistance licites⁶⁵. En 2006, une enquête portant sur un programme de création de titres fonciers dans le Trópico de Cochabamba a révélé que 47 % des titres fonciers étaient détenus par une personne de sexe masculin, 35 % par un

⁶⁰Dans le Meta et le Guaviare, le Putumayo et le Caquetá et dans l'Orénoquie, respectivement 50 %, 48 % et 79 % des familles ne disposent pas de titre foncier officiel. Dans le Pacífico, 32 % des foyers ne sont pas officiellement propriétaires de terres et la majorité de la population qui a accès à la terre dispose d'un titre foncier collectif.

⁶¹«Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca».

⁶²Ibid.

⁶³Ibid.

⁶⁴«Gender and alternative development: experiences gained with participatory project work in the coca-cultivating areas of Peru» (Eschborn (Allemagne), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2000).

⁶⁵Lupu, «Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia».

homme et par une femme et seulement 13 % uniquement par une femme⁶⁶. Souvent, les femmes ne peuvent posséder un titre foncier que par l'intermédiaire de leur mari ou d'un parent de sexe masculin. Cette situation les empêche de contracter officiellement un emprunt et parfois aussi de tirer parti des programmes de développement alternatif. Le pouvoir de décision des femmes et leurs possibilités d'investissements sont donc souvent très limités et il peut même leur être impossible d'avoir accès à la terre⁶⁷.

En raison des rôles dévolus à chacun des deux sexes dans de nombreuses zones de cultures illicites, les femmes ont moins souvent accès à la terre, mais elles comprennent généralement mieux comment assurer leur subsistance à plus long terme⁶⁸. La nécessité de nourrir la famille peut inciter les ménages à diversifier leur production agricole en se consacrant à des cultures vivrières plutôt qu'à des cultures illicites. La participation des femmes peut donc particulièrement contribuer à rendre viables les programmes de développement alternatif, car elles se sont montrées dans bien des cas plus réticentes que les hommes à délaisser l'agriculture de subsistance au profit de la coca⁶⁹.

En Afghanistan, les rares titres fonciers qui ont été officiellement délivrés sont ainsi presque exclusivement détenus par des hommes⁷⁰. Selon la Constitution, les femmes ont le droit de posséder des terres, mais, en pratique, elles cèdent souvent leurs droits fonciers aux hommes de leur famille. On estime que moins de 2 % des femmes afghanes possèdent des terres⁷¹. Seules 3 des 157 femmes habitant dans différentes provinces du nord et de l'est du pays qui ont été interrogées dans le cadre d'une étude sur le rôle des femmes dans la culture du pavot à opium ont répondu qu'elles avaient pris part au choix des plantes cultivées par leur famille. Les trois femmes en question étaient veuves et faisaient cultiver la terre par un métayer ou prenaient des décisions en accord avec un de leurs fils⁷². Les veuves et les femmes célibataires n'ont souvent accès ni à la terre ni à des sources de financement, ce qui les prive de certains des moyens de subsistance les plus importants dans les zones rurales⁷³.

⁶⁶USAID et État plurinational de Bolivie, «Generación de información cuantitativa: encuesta de medio término—proyecto de titulación de tierras en Bolivia—trópico de Cochabamba» (Cochabamba, 2006). Accessible à l'adresse : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq036.pdf.

⁶⁷«Gender and alternative development».

⁶⁸Ibid.

⁶⁹Ibid.

⁷⁰USAID, «USAID country profile: property rights and resource governance—Afghanistan» (2010). Accessible à l'adresse : www.land-links.org.

⁷¹Ibid.

⁷²Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, «The role of women in opium poppy cultivation in Afghanistan», étude stratégique n° 6 (Islamabad, 2000); Congrès national de Bolivie, loi n° 1008 du 19 juillet 1988 sur le régime applicable à la coca et aux substances placées sous contrôle.

⁷³«Gender and alternative development».

Des recherches supplémentaires doivent être menées sur le rôle dévolu à chacun des deux sexes dans la culture de plantes servant à fabriquer des drogues, mais l'Enquête 2015 sur l'opium en Afghanistan réalisée par l'ONUDDC donne déjà un bon aperçu de la diversité des opinions des femmes concernant la culture du pavot à opium⁷⁴. Les femmes disposent de grandes aptitudes pour dégager davantage de revenus licites. Selon l'Enquête 2015, « il est évident que des revenus supplémentaires obtenus grâce au travail des femmes peuvent contribuer à réduire la pression économique en faveur de la culture du pavot ». Cette solution dépend également de l'accès des femmes aux terres arables. L'Enquête présente ainsi des exemples où des femmes n'ont pas pu cultiver des terres parce qu'elles n'étaient pas autorisées à accéder à des terres situées loin de leur foyer. Selon l'Enquête, on peut en conclure qu'une « plus forte participation des femmes au marché du travail et le fait qu'elles touchent un revenu peuvent réduire la dépendance des familles aux cultures illicites et donner aux femmes les moyens de jouer un plus grand rôle dans les décisions familiales ». On ne connaît toujours pas bien le pouvoir de décision des femmes concernant l'occupation des sols et le choix des cultures⁷⁵, mais il convient d'examiner comment l'amélioration de l'accès des femmes à la terre peut les aider à disposer de moyens de subsistance durables dans les zones de cultures illicites.

Fragilité du cadre institutionnel

Les exemples présentés ci-après montrent que la culture de plantes servant à fabriquer des drogues va souvent de pair avec une fragilité du cadre institutionnel (par exemple, l'insécurité foncière et des ambiguïtés juridiques concernant l'accès à la terre) et des problèmes comme les migrations ou la sécurité dans le domaine foncier. Ainsi, les migrations vers les zones de culture de drogues peuvent être provoquées par la dégradation des sols, comme dans les Yungas de La Paz (État plurinational de Bolivie)⁷⁶. Ces migrations peuvent aussi résulter de conflits liés à la terre ou du fait que des paysans n'y ont pas accès, par exemple lorsque des terres sont illégalement saisies par des groupes armés qui, dans certains cas comme en Colombie, tirent leur revenu du trafic de drogues et se battent même pour le contrôle de ce trafic⁷⁷. En outre, les migrations peuvent provoquer une dégradation de l'environnement, repoussant ainsi la frontière des terres agricoles vers de

⁷⁴ONUDDC et Ministère afghan de la lutte contre les stupéfiants, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic Analysis* (Kaboul, mars 2016).

⁷⁵Ibid.

⁷⁶Ana B. Villamil Soler, « Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia y el rol del FONADAL en este sector » (La Paz, 2011).

⁷⁷John Otis, « The FARC and Colombia's illegal drug trade », 15 décembre 2014. Accessible à l'adresse : www.wilsoncenter.org/.

nouvelles régions où, là encore, la population n'a pas légalement accès à la terre. Lorsque des agriculteurs se consacrent à des cultures illicites, les États appliquent souvent des stratégies d'éradication forcée⁷⁸. Cette situation peut conduire des paysans à abandonner leurs champs et entraîner un déplacement des cultures illicites vers de nouvelles régions. Les exemples présentés ci-après permettront de mettre en évidence certains de ces mécanismes.

Par le passé, les mesures gouvernementales d'éradication de la coca dans les pays andins ont poussé les cultivateurs de coca à s'enfoncer davantage dans la forêt amazonienne où, n'ayant pas d'autre solution viable, ils ont déboisé des zones forestières puis les ont replantées en cocaïers⁷⁹. Au Pérou, par exemple, la coca est surtout cultivée sur le versant oriental des Andes et dans la plaine amazonienne. Dans les années 70 et 80, les flux migratoires entre les Andes et ces zones forestières résultent de la loi de 1969 sur la réforme agraire⁸⁰. Ce phénomène a ensuite été entretenu par l'éradication des champs de coca à la même période⁸¹.

La réforme agraire a conduit plusieurs grands propriétaires à abandonner leur hacienda (grande plantation)⁸². Auparavant, certains grands propriétaires cultivaient la coca en quantités limitées pour un usage traditionnel, avec l'autorisation de l'entreprise publique ENACO. Lorsque les terres ont été redistribuées aux ouvriers des champs à l'occasion de la réforme foncière, certains d'entre eux ont commencé à cultiver le cocaïer pour en vendre les feuilles sur le marché noir, profitant ainsi du savoir-faire qu'ils avaient acquis en travaillant dans les haciendas. L'essor de la culture illicite de coca dans les zones forestières à faible densité de population du bassin amazonien et du versant oriental des Andes a conduit de nombreux Péruviens des hauts plateaux qui cherchaient du travail à migrer. La production de coca étant très rentable, d'autres cultures comme le maïs ou le café se sont déplacées de plus en plus rapidement, tandis que la présence d'installations sauvages a provoqué une dispersion des cultures illicites de cocaïer⁸³.

Dans l'État plurinational de Bolivie, l'accès à la terre et les migrations ont également un rapport avec la culture de la coca. Dans certaines parties

⁷⁸ «Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca».

⁷⁹ Martin Jelsma et Ricardo Vargas, «Drug crops and peace process in Colombia: a proposal for peace», 1^{er} juin 2000. Accessible à l'adresse : www.tni.org.

⁸⁰ Fernando Eguren (dir.), *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina* (Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 2006).

⁸¹ Ernesto M. Parra, «Alternative development in Peru: thirty years of success and unsuccess», *Perspectivas Rurales. Nueva Época* n° 23 (2014), p. 85 à 104; *World Drug Report 2016* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.16.XI.7).

⁸² Pérou, Nueva reforma agraria: Decreto-Ley No. 17716 (1969).

⁸³ Informations fragmentaires obtenues dans le cadre d'entretiens avec un spécialiste du développement alternatif installé au Pérou.

des Yungas de La Paz, la culture de cette plante dans la « zone traditionnelle »⁸⁴ est licite jusqu'à un certain point⁸⁵. Alors que cette culture est interdite dans la plupart des autres régions du pays, elle fait l'objet de stratégies de réduction dans le cadre d'opérations de « rationalisation et d'éradication » dans la « zone de production excédentaire transitoire »⁸⁶. Dans cette dernière, la culture de la coca est définie comme « le fruit d'une installation spontanée ou dirigée, qui a permis d'accroître la production excédentaire pour répondre à la croissance de la demande illicite »⁸⁷. Dans ces conditions, la dispersion géographique peut être due au manque de terres arables dans la zone de culture traditionnelle, par exemple en raison de la dégradation des sols résultant d'une culture excessive de coca⁸⁸. Dans certaines parties de cette zone, les ménages ont partagé leurs terres afin que leurs enfants disposent de moyens de subsistance lorsqu'ils fonderont leur propre famille. Ce phénomène a provoqué un morcellement des terres et a donc contraint les familles à gagner leur vie en exploitant de petites surfaces. Des recherches menées sur des projets de développement alternatif dans la commune de La Asunta (Yungas de La Paz) ont montré que bon nombre d'habitants ont alors migré vers des zones encore fertiles pour cultiver la coca⁸⁹.

En Colombie, la concentration de la propriété foncière et le déplacement des agriculteurs provoqué par le conflit armé ont contraint une grande partie de la population rurale à s'établir à un autre endroit⁹⁰. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le pays comptait 5,7 millions de personnes déplacées en 2014⁹¹. Ces déplacés ont quitté une zone dont la superficie varie entre 4 millions⁹² et 6,6 millions⁹³ d'hectares en fonction des estimations. Environ 80 % des personnes déplacées qui vou-

⁸⁴La zone traditionnelle comprend les communes de Coroico, Coripata, Chulumani, Cajuta, Irupana, Yanacachi et certaines parties de La Asunta et d'Apolo.

⁸⁵Loi n° 1008 du 19 juillet 1988.

⁸⁶Ibid.

⁸⁷Ibid.

⁸⁸Villamil, « Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia ».

⁸⁹Informations extraites de plusieurs rapports d'évaluation du projet BOLI79 (« Gestion durable et intégrée des ressources naturelles dans le Tropique de Cochabamba et les Yungas de La Paz ») réalisés par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit en 2011, en 2013 et en 2015.

⁹⁰Amira Armenta, « The illicit drugs market in the Colombian Agrarian context: why the issue of illicit cultivation is highly relevant to the peace process », Note d'information sur les drogues n° 40 (Amsterdam, Transnational Institute, 2013).

⁹¹Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « UNHCR country operations profile: Colombia 2015 ». Accessible à l'adresse : www.unhcr.org.

⁹²USAID, « USAID country profile: property rights and resource governance—Colombia » (2010).

⁹³ABColumbia, « Colombia: the current panorama—victims and land restitution law 1448 », 29 mai 2012. Accessible à l'adresse : www.abcolombia.org.uk.

laient échapper à la violence viennent des zones rurales⁹⁴. À l'intérieur du pays, les habitants ont notamment fui la violence et les conflits auxquels sont mêlés des groupes d'insurgés ou des groupes paramilitaires. Ces groupes cherchent souvent à prendre le contrôle des itinéraires de trafic de la coca ou de ses produits dérivés destinés au marché de la drogue, ainsi que les terres et les plantations, dans le but de financer leurs activités⁹⁵. Cette forme d'acaparement des terres a entraîné un renforcement de la concentration foncière, surtout dans les zones rurales⁹⁶. En Colombie, les questions foncières et le problème de la drogue sont intrinsèquement liés au processus de paix et sont pris en compte dans l'accord de paix conclu entre le Gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). L'État ambitionne donc d'officialiser les droits fonciers des petits exploitants afin de les inciter à abandonner la culture du cocaïer⁹⁷.

Les cultures illicites qui requièrent beaucoup de main-d'œuvre peuvent donner lieu à des migrations lorsque des personnes cherchent du travail dans le secteur de la coca ou du pavot à opium. Ce facteur d'attraction est encore plus important si les migrants n'ont pas accès à la terre ou n'y ont qu'un accès limité. Après une première expérience comme travailleur journalier ou saisonnier, ils sont nombreux à se mettre en route vers des zones moins connues à la recherche de nouvelles terres agricoles. En Afghanistan, des migrants saisonniers quittent ainsi des régions où le pavot à opium n'est pas cultivé pour se rendre dans des régions où la culture illicite du pavot crée une demande de main-d'œuvre. Des personnes qui ont peu ou pas accès à la terre ont parfois migré vers d'autres provinces lorsque leur propriétaire a abandonné la culture du pavot dans leur province d'origine⁹⁸. L'essor de ce type de culture dans la province de Balkh durant la période de croissance 2004/05 est ainsi partiellement imputable aux familles arrivées depuis peu dans cette province pour accéder à la terre et toucher un revenu, la production d'opium ayant fortement diminué dans leur province d'origine (Nangarhar)⁹⁹.

⁹⁴Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, «UNHCR country operations profile: Colombia 2015».

⁹⁵Alvaro Bello, «Displaced coca cultivation», *IITPCM International Commentary: Colombia—Land and Human Issues*, vol. VIII, n° 31 (décembre 2012), p. 17 à 21.

⁹⁶Nazih Richani, «Forced displacement, concentration of land property, and the rentier political economy in Colombia», *Journal of International Affairs*, 20 avril 2015 (articles en ligne). Accessible à l'adresse : <https://jia.sipa.columbia.edu/online-articles/forced-displacement-concentration-land-property-and-rentier-political-economy>; Thoumi, «Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia», p. 436 et suiv.

⁹⁷Ross Eventon, «Colombia: drugs and the peace agreement», analyse de situation réalisée par le GDPO (Swansea (Royaume-Uni), Global Drug Policy Observatory (Université de Swansea), 2016). Accessible sur le site www.swansea.ac.uk.

⁹⁸Mansfield, «Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan», p. 104.

⁹⁹Ibid.

Pour une grande partie des paysans sans terre de certaines régions d'Afghanistan, l'accès à la terre et au crédit est contrôlé par des personnes qui détiennent un pouvoir de fait dans la chaîne de valorisation de l'opium. Dans ces régions, de nombreuses personnes ne peuvent accéder à la terre que par le métayage, relation dans laquelle le propriétaire ou tout autre individu qui contrôle les terres met ces dernières et une partie des intrants agricoles nécessaires à la disposition des métayers. En échange, ceux-ci reçoivent une partie de la récolte. De nombreux métayers vendent leur récolte ou une partie de celle-ci par avance à un prix généralement très inférieur à sa valeur marchande pour acheter les intrants nécessaires. Dans certains cas, ce ne sont pas des paysans sans terre qui deviennent métayers, mais des propriétaires, qui disposent ainsi de nouvelles terres. Le type de plante cultivée est normalement choisi par le bailleur, avec l'accord du métayer. Les métayers qui sont disposés à cultiver du pavot à opium sont généralement prioritaires pour l'attribution des parcelles¹⁰⁰.

En Afghanistan, le revenu des métayers qui cultivent du pavot à opium n'est pas le même que celui des autres cultivateurs de pavot. De nombreux métayers n'obtiennent qu'une petite partie de l'opium produit, vendu à un prix relativement bas avant la récolte¹⁰¹. L'avance obtenue peut servir à acheter les intrants agricoles nécessaires à la production d'opium, mais aussi à couvrir les dépenses courantes. L'argent est souvent dépensé pour faire face aux besoins vitaux de la famille¹⁰². En revanche, le propriétaire qui loue ses champs à des métayers récupère environ les deux tiers de la récolte et touche donc un revenu beaucoup plus élevé. En outre, il peut généralement stocker le pavot pendant un certain temps et le vendre après la récolte, par exemple lorsque les prix remontent. Les métayers, soumis à des clauses contractuelles défavorables, ne disposent souvent pas de capital ou d'autres sources de revenus¹⁰³.

Une typologie de la dépendance à l'égard de la culture du pavot à opium dans la province de Nangarhar (Afghanistan) montre que les métayers y sont fortement tributaires du type de culture, tandis que les autres preneurs sont moins dépendants et que les propriétaires ne le sont pas du tout¹⁰⁴. S'agissant des surfaces cultivées en été et en hiver, les petits exploitants (qui tra-

¹⁰⁰ Camilla I. M. Anderson, «Counterproductive counternarcotic strategies?», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 95, n° 4 (2013), p. 917 à 931.

¹⁰¹ Mansfield, «Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan».

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ David Mansfield, «Pariah or poverty? The opium ban in the province of Nangarhar in the 2004/05 growing season and its impact on rural livelihood strategies», document interne du PAL n° 11 (Jalalabad (Afghanistan), PAL Management Unit, juin 2005).

vaillent sur moins de 7,5 *djeribs*¹⁰⁵) sont particulièrement tributaires de la culture du pavot, ceux qui exploitent entre 7,5 et 15 *djeribs* sont moins dépendants et ceux qui cultivent plus de 15 *djeribs* (3 hectares) de terres ne sont pas du tout dépendants de ce type de culture¹⁰⁶.

Les investissements à grande échelle qui concernent les zones de cultures illicites pourraient avoir une forte incidence sur l'accès à la terre des petits exploitants lorsque les droits fonciers ne sont pas garantis, car ils se traduisent principalement par des incitations financières pour les exploitations agricoles industrielles et non par un soutien financier à des entités publiques nationales ou locales¹⁰⁷. Cette question doit être examinée plus en détail, par exemple au sujet de la culture du pavot à opium en Asie du Sud-Est dans le cas des grands programmes de substitution à ce type de plante, où de l'argent principalement privé est investi dans le caoutchouc pour remplacer les cultures illicites¹⁰⁸. L'incidence d'une augmentation des investissements sur les moyens de subsistance des petits exploitants agricoles, notamment dans les régions du Myanmar limitrophes de la Chine, principale zone de cultures illicites au Myanmar, reste à évaluer¹⁰⁹. La gouvernance foncière joue à cet égard un rôle crucial.

Pendant le conflit interne qui a touché le pays pendant plus de 60 ans, le Myanmar ne s'est pas doté d'une législation foncière. En mars 2012, deux nouvelles lois ont été adoptées : la loi sur les terres agricoles et la loi sur l'aménagement des terres vacantes, en jachère ou vierges. La loi sur les terres agricoles dispose que les terres peuvent être échangées sur un marché de certificats individuels d'utilisation des terres. La loi sur l'aménagement des terres vacantes, en jachère ou vierges donne à l'État le pouvoir d'attribuer des terres détenues par des agriculteurs indépendants ou par des collectivités à des investisseurs nationaux ou internationaux. Il s'agit notamment de champs des hauts plateaux utilisés pour les cultures itinérantes et de champs situés dans les plaines, pour lesquels les agriculteurs ne détiennent aucun titre de propriété. Sur les hauts plateaux, en particulier, la plupart des cultures sont itinérantes, alors que très peu d'agriculteurs possèdent un titre foncier officiel. Dans ces régions, le droit traditionnel et communautaire

¹⁰⁵Un *djerib* afghan correspond approximativement à 0,2 hectares.

¹⁰⁶Mansfield, «Pariah or poverty? [...]».

¹⁰⁷Juliet Lu, «Tapping into the rubber market: opium replacement and the role of rubber in developing Laos», document de travail de la BICAS n° 10 (Amsterdam, Transnational Institute, mai 2015). Voir aussi Paul T. Cohen, «The post-opium scenario and rubber in northern Laos: alternative Western and Chinese models of development», *International Journal of Drug Policy*, vol. 20, n° 5 (2009), p. 424 à 430.

¹⁰⁸Tom Kramer et Kevin Woods, «Financing dispossession: China's opium substitution programme in northern Burma», 20 février 2012. Accessible sur le site www.tni.org.

¹⁰⁹Tom Kramer, «The current state of counternarcotics policy and drug reform debates in Myanmar» (avril 2015). Accessible sur le site www.brookings.edu.

applicable aux ressources prévaut¹¹⁰. En 2016, une nouvelle politique nationale relative à l'occupation des sols a été approuvée pour harmoniser les lois foncières existantes¹¹¹. Aucune recherche n'a encore été menée sur les effets des nouvelles lois, mais leur mise en œuvre aura des conséquences importantes pour la vie des petits exploitants et pour l'incidence des investissements réalisés dans les zones rurales sur le droit foncier coutumier et la sécurité alimentaire¹¹².

Gouvernance foncière et développement alternatif

Les familles qui ont un accès garanti aux moyens de production agricole, notamment la terre, ainsi qu'aux marchés licites, et disposent de sources de revenus non agricoles semblent être dans la meilleure situation pour arriver à gagner leur vie légalement. À cet égard, l'accès à la terre est un atout précieux pour les agriculteurs qui cherchent à se tourner vers des cultures licites et constitue donc un aspect essentiel du développement alternatif. Une étude portant sur l'incidence de l'interdiction de la production d'opium dans la province afghane de Nangarhar a ainsi mis en évidence les conséquences de la perte soudaine des revenus tirés de la culture du pavot¹¹³. Les agriculteurs qui possédaient plus de terres ont pu s'appuyer sur leurs cultures licites existantes, mais les agriculteurs les plus dépendants du pavot à opium pouvaient plus difficilement conserver leur niveau de vie en cultivant du blé. Au contraire, les stratégies d'adaptation adoptées par les agriculteurs pauvres qui ont moins accès à la terre augmentent le risque qu'ils ne puissent abandonner les cultures illicites à long terme. Parmi les conséquences négatives de l'interdiction en question, on peut citer l'impossibilité de contracter un nouvel emprunt ou de rembourser des dettes, de graves pénuries alimentaires et l'impossibilité de pourvoir à l'éducation des enfants¹¹⁴. Évoquant le programme de familles de gardes forestiers en Colombie, l'ONU DC a déclaré que «les actions en faveur de l'accès à la propriété en zone rurale constituaient un élément central des programmes de développement alternatif, car les plantations empêchent les agriculteurs de se consacrer à des cultures illicites et leur permettent de concevoir des projets fructueux à long terme»¹¹⁵.

¹¹⁰Transnational Institute, «Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma», Note d'information sur la Birmanie n° 11, 8 mai 2013. Accessible sur le site www.tni.org.

¹¹¹Stephen McCarthy, «Land tenure security and policy tensions in Myanmar (Burma)», *Asia Pacific Issues*, n° 127 (Honolulu, Centre Orient-Occident, octobre 2016).

¹¹²Roy Prosterman et Darryl Vhughen, «Land to the tillers of Myanmar», *New York Times*, 13 juin 2012.

¹¹³Mansfield, «Pariah or poverty? [...]».

¹¹⁴Ibid.

¹¹⁵ONU DC et Colombie, *Colombia: Coca Cultivation Survey 2013* (Bogotá, juin 2014), p. 81.

Certains projets de développement alternatif ont donc mis la création d'un cadastre et l'attribution de titres fonciers au centre de leur démarche de renforcement des activités agricoles licites. Les exemples de l'État plurinationnel de Bolivie et du Pérou sont présentés en s'appuyant sur les enseignements tirés des projets de coopération au service du développement menés par l'Allemagne et l'Union européenne, mais il existe d'autres cas où l'attribution de titres fonciers a été intégrée avec succès à un projet de développement alternatif¹¹⁶.

Pour certains projets de développement alternatifs mis en œuvre au Pérou, l'insécurité juridique relative à la propriété foncière et à l'utilisation des terres reste souvent importante en raison de la nature migratoire de la population cible. Ce fut ainsi le cas d'un projet mené dans l'Alto Huallaga et dans l'Ucayali, où seuls 18 % des membres de la population cible étaient nés dans les districts concernés par le projet, tandis que 30 % des personnes étaient originaires d'autres districts de la même région et que les 52 % restants venaient d'autres régions du pays¹¹⁷. Cette situation fait généralement obstacle aux investissements à moyen ou à long terme, qui sont par exemple nécessaires pour cultiver le caféier et le cacaoyer, plantes qui ne donnent pas de fruits avant plusieurs années. Un projet financé dans le cadre d'accords relatifs à la conversion de dettes conclus avec l'Allemagne a donc favorisé l'attribution de titres fonciers, condition indispensable pour parvenir à un développement rural durable dans les zones où des plantes servant à fabriquer des drogues sont cultivées. Dans la région de San Martín, le « Programme de développement alternatif: Tocache-Uchiza I » (PRODATU I) a contribué à officialiser environ 12 000 titres de propriété au bénéfice d'environ 15 000 familles (87 % des familles de la province) entre 2002 et 2007, ce qui a provoqué une augmentation de la valeur des parcelles¹¹⁸. Ce projet a également permis de fournir un appui aux collectivités territoriales de la province de Tocache pour un aménagement participatif du territoire, l'utilisation durable des terres et l'installation de migrants dans de bonnes conditions et pour aider les acteurs sociaux, économiques et politiques à prendre des décisions éclairées. À l'aide de tous les outils disponibles (y compris un cadastre) et en concertation avec un large éventail d'acteurs, notamment des cultivateurs de coca anciens ou actuels, des organisations de la société civile, des

¹¹⁶Gerd Addicks, Katharina Hübner-Schmid et Hugo Cabieses, « Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010) » (Eschborn (Allemagne), Agence allemande de coopération technique, 2010).

¹¹⁷Rapports pour 2012, 2014 et 2016 de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sur le projet de l'ONUDC PER/U87, « Développement agricole durable en vue de réduire la pauvreté grâce à des pratiques écologiquement viables et à l'autonomisation des femmes », mis en œuvre dans l'Alto Huallaga (région de Huánuco) et à Aguaytia (région d'Ucayali), au Pérou.

¹¹⁸Gerhard Redecker, « Experiencias del KfW Entwicklungsbank (Banco Alemán de Desarrollo) con los proyectos de inversión pública financiados en el Perú », exposé présenté lors de l'Encuentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y Caribe (Lima, 16 octobre 2009).

acteurs politiques et des représentants du secteur privé, un plan d'occupation des sols a été élaboré pour la province. Ce plan définit des zones spécifiques consacrées à divers produits forestiers et cultures de substitution¹¹⁹.

Dans l'ensemble, les indicateurs socioéconomiques pour la région de San Martín se sont améliorés et la culture de la coca a presque complètement disparu dans la région. De nombreux agriculteurs ont toutefois eu des difficultés à abandonner leurs sources illicites de revenus¹²⁰. Le programme de cadastrage est certes l'une des principales mesures qui incitent les petits exploitants à se tourner vers des cultures de substitution, mais, dans la région, les parcelles sont souvent trop petites pour garantir un revenu suffisant aux cultivateurs de caféier ou de cacaoyer à court terme¹²¹. Dans la plupart des cas, la superficie des champs de coca est comprise entre 0,25 et 3 hectares et seuls quelques agriculteurs possèdent jusqu'à 7 hectares de champs¹²². Cette situation montre que, à l'instar de l'officialisation des titres fonciers, l'accès aux terres arables a des conséquences importantes.

L'intégration des projets locaux à des dispositifs nationaux ou régionaux constitue un facteur essentiel du succès du cadastrage et de l'officialisation des titres fonciers. Auparavant, seuls quelques agriculteurs vivant dans les zones reculées où l'on cultive la coca ont pu obtenir un titre de propriété dans le cadre du programme national de cadastrage, intitulé «Projet spécial de création de titres fonciers et d'un cadastre» (PETT), mais la création de titres fonciers constitue aujourd'hui un pilier de la stratégie de développement alternatif mise en place par l'État. Entre 2014 et 2016, 51 000 titres fonciers devaient ainsi être délivrés aux agriculteurs concernés par les projets de développement alternatif lancés par la Commission péruvienne pour le développement et pour un mode de vie exempt de drogues (DEVIDA). Quelque 17 000 titres fonciers ont déjà été délivrés entre 2011 et 2013¹²³.

La corrélation entre l'officialisation des droits fonciers dans les zones rurales dans le cadre du PETT et le développement des investissements agricoles a fait l'objet d'une étude réalisée en vue d'une conférence organisée par le Groupe de la Banque mondiale sur les enjeux de la politique fon-

¹¹⁹Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, «Tocache: hacia el desarrollo sostenible—zonificación ecológica y económica» (Tocache, PRODATU, 2006).

¹²⁰Hugo Cabieses, «El 'milagro de San Martín' y los síndromes del 'desarrollo alternativo' en el Perú», informe sobre políticas de drogas n° 34, 22 novembre 2010. Accessible à l'adresse: www.tni.org.

¹²¹Mirella van Dun, Hugo Cabieses et Pien Metaal, «Between reality and abstraction: guiding principles and developing alternatives for illicit crop producing regions in Peru», Note d'information sur les drogues n° 39 (Amsterdam, Transnational Institute, janvier 2013).

¹²²Ibid.

¹²³DEVIDA, *Compendio Normativo sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Desarrollo Alternativo* (Lima, 2016).

cière¹²⁴. Selon cette étude, il existe une corrélation significative entre la délivrance de titres fonciers et l'empressement des personnes à investir dans les terres. Cette corrélation est particulièrement évidente lorsque les droits fonciers relatifs à une parcelle étaient précaires avant le cadastrage. Dans la plupart des cas, l'augmentation observée des investissements agricoles ne peut cependant être attribuée qu'à une plus grande volonté des propriétaires d'investir, et non à un meilleur accès au crédit. Un accès plus large à des prêts officiels a toutefois été constaté, en particulier chez les riches agriculteurs qui disposaient déjà de droits fonciers relativement stables avant que leurs terres ne soient cadastrées¹²⁵.

Une autre étude a montré que, au Pérou, le cadastrage avait permis un meilleur accès au crédit, en particulier pour ceux qui se seraient sans doute vu refuser leur demande de prêt en l'absence de titre foncier ou qui, pour cette raison, n'auraient même pas cherché à obtenir un prêt¹²⁶. Chez ces personnes, le revenu (comprenant le revenu à l'hectare et le revenu non agricole) et les investissements dans les cultures permanentes avaient augmenté¹²⁷. Selon les deux études, la garantie des droits fonciers au Pérou a eu une incidence positive sur les investissements agricoles¹²⁸.

Dans l'État plurinational de Bolivie, la réforme agraire a également eu un effet important sur le développement alternatif¹²⁹. En 2006, la révision d'une loi de 1996 sur la réforme agraire a permis un accès plus équitable à la terre et des améliorations en matière d'égalité des sexes. Jusqu'en mars 2016, 165 000 titres fonciers avaient été délivrés dans le département de La Paz et 265 000 dans le département de Cochabamba, les deux départements du pays où la coca est cultivée¹³⁰.

Ces dernières années, l'État plurinational de Bolivie a réussi à réduire les surfaces consacrées à la culture du cocaïer sans qu'apparaissent des conflits sociaux importants liés aux mesures adoptées. Évoquant le succès de ses programmes de développement alternatif dans ce pays, la Commission européenne a conclu qu'en matière d'accès aux services publics de base et de

¹²⁴Ricardo Fort, «Assessing the impact of rural land titling in Peru: the case of the PETT program» (Lima, Groupe d'analyse pour le développement (GRADE), 2008).

¹²⁵Ibid.

¹²⁶Eduardo Zegarra, Javier Escobal et Ursula Aldana, «Titling, credit constraints and rental markets in rural Peru: exploring channels and conditioned impacts» (Washington, Banque interaméricaine de développement, 2008).

¹²⁷Ibid.

¹²⁸Sur les répercussions du cadastrage au Pérou, voir également les informations publiées par le Ministère de l'agriculture et de l'irrigation (www.minagri.gob.pe/portal).

¹²⁹Programme d'appui au contrôle social de la production de feuilles de coca (PACS). Pour de plus amples informations, consulter le site www.controlsocial.bo.

¹³⁰Institut national de la réforme agraire (INRA). Pour de plus amples informations, consulter le site www.inra.gob.bo.

délivrance de titres fonciers l'inclusion sociale revêtait une importance stratégique¹³¹. On estime que le Programme d'appui au contrôle social de la production de feuilles de coca (PACS) mis en place dans le cadre de cette coopération au service de développement a très sensiblement contribué à la stabilisation de la culture de la coca dans le Trópico de Cochabamba¹³². Dans l'État plurinational de Bolivie, un tournant a eu lieu en 2010, année où la superficie cultivée a commencé à diminuer régulièrement jusqu'en 2015¹³³. Depuis 2006, la politique du pays relative aux drogues a essentiellement porté sur le développement économique et a tout particulièrement privilégié le cadastrage et l'attribution de titres fonciers, piliers d'une stratégie de réduction de la culture du cocaïer¹³⁴. Comme l'expliquent plus en détail Grisaffi, Farthing et Ledebur dans leur article publié dans le présent numéro du *Bulletin des stupéfiants*, à cette politique s'ajoute la participation des fédérations de cultivateurs de coca afin d'assurer l'adhésion des populations à l'accord *cato*, qui autorise les agriculteurs du Chapare et des Yungas de La Paz à cultiver la coca respectivement sur 0,16 hectares et 0,25 hectares à des fins traditionnelles. Elle prévoit un enregistrement biométrique des cultivateurs de coca, favorise la délivrance de titres fonciers dans le cadre du cadastrage national et renforce l'application des lois foncières dans les zones de production du cocaïer de La Paz et du Cochabamba. Ces mesures permettent de surveiller les parcelles de coca et d'assurer leur enregistrement auprès des fédérations de cultivateurs de cette plante¹³⁵.

Dans le cadre d'initiatives de développement alternatif, plusieurs projets de coopération internationale ont contribué à l'enregistrement des zones de production de coca dans l'État plurinational de Bolivie. L'Union européenne a ouvert cette nouvelle voie de développement alternatif avec son Programme d'appui à la stratégie de développement alternatif au Chapare (PRAEDAC), appliqué entre 1998 et 2006 et fondé sur le renforcement du cadre institutionnel local et la garantie des droits fonciers¹³⁶. Grâce à ce projet, 11 600 familles ont obtenu des titres fonciers¹³⁷. La délivrance de titres fonciers constituait également un élément fondamental du programme PACS, financé par l'Union européenne et mis en œuvre entre 2007 et 2013. Ce programme a contribué à la systématisation de la surveillance de la production de coca grâce à la géolocalisation, au cadastrage, à l'appui à l'enregistre-

¹³¹ «Estudio de la intervención de la Unión Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)».

¹³² Ibid.

¹³³ *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*.

¹³⁴ État plurinational de Bolivie, «Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2006-2010» (La Paz, 2006).

¹³⁵ Linda Farthing et Benjamin Kohl, «Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control», *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, n° 6 (2012), p. 488 à 494.

¹³⁶ Villamil, «Informe de consultoría: descripción y análisis de la situación actual del sector de desarrollo integral con coca en Bolivia».

¹³⁷ Pour de plus amples informations, consulter le site www.controlsocial.bo.

ment biométrique des cultivateurs de coca et à la surveillance des zones de culture enregistrées. Les champs de coca sont généralement surveillés plusieurs fois par an, à l'aide d'images satellitaires et aériennes et de visites sur place¹³⁸.

Dans le cadre du programme PACS, le système d'information SYSCOCA dresse des cartes thématiques ou des listes de producteurs et est mis à la disposition des syndicats de cultivateurs de coca pour leurs activités de contrôle social. Ce système leur permet de déterminer qui possède les champs de coca dans une zone donnée, si les agriculteurs respectent les plafonds de production de coca et comment la superficie totale cultivée dans certaines zones évolue au fil du temps. Pour l'essentiel, cette démarche a été menée parallèlement à la délivrance des titres fonciers correspondants¹³⁹.

Conclusion

Par le passé, les questions foncières ont certes rarement été examinées avec suffisamment d'attention dans le cadre du développement alternatif, mais les Principes directeurs des Nations Unies sur le développement alternatif adoptés en 2013 soulignent explicitement l'importance des droits fonciers pour le succès et la viabilité des activités de développement alternatif¹⁴⁰. Cette question est également apparue importante à la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue, tenue en avril 2016, où le rôle que jouent les droits fonciers dans le développement alternatif a été reconnu.

Des indications concernant la mise en place d'une gouvernance foncière efficace figurent dans des directives internationales qui préconisent un accès garanti à la terre, comme les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, élaborées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, et les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (Principes RAI).

Compte tenu de la dynamique politique et des orientations données par les directives internationales, les conclusions du présent article n'ont pas pour objet d'établir un cadre conceptuel qui soit applicable dans toutes les situations, mais plutôt de souligner combien il est urgent de mener des

¹³⁸Kathryn Ledebur et Coletta Youngers, « From conflict to collaboration: an innovative approach to reducing coca cultivation in Bolivia », *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, n° 1 (2013), p. 2 à 11.

¹³⁹Pour de plus amples informations, consulter le site www.controlsocial.bo.

¹⁴⁰Résolution 68/196 de l'Assemblée générale, annexe.

recherches plus approfondies et plus concrètes. Les éléments présentés révèlent que les questions foncières ont une incidence sur les cultures illicites et ont donc une importance fondamentale pour le développement alternatif. Le présent article montre qu'un déficit d'accès à la terre contribue à la culture de plantes servant à fabriquer des drogues. La précarité foncière favorise les activités économiques à court terme et empêche l'accès au crédit. Elle retarde donc la transformation durable d'activités économiques illicites en activités licites.

Lorsqu'ils sont réellement intégrés aux programmes de développement alternatif, l'appui à l'accès à la terre et la sécurité d'occupation des terres peuvent favoriser la transition vers des activités économiques licites. Les droits fonciers peuvent contribuer à la sécurité des moyens de production et de subsistance et améliorer l'accès au crédit, permettant ainsi d'investir dans des activités agricoles licites. Le bon fonctionnement des systèmes d'administration foncière (comme les cadastres et les mécanismes d'enregistrement des biens fonciers) permet de mieux lutter contre les cultures illicites et favorise les mesures de développement alternatif. L'accès garanti à la terre est nécessaire à l'accès au crédit dans de nombreuses zones de cultures illicites et peut aussi favoriser une agriculture et une utilisation des terres durables. Dans le cadre du développement alternatif, le cadastre peut contribuer à instaurer la confiance et favoriser la participation à long terme à des projets qui facilitent la transition vers des activités économiques licites, tout en renforçant les relations entre la population et les autorités locales.

Les programmes de développement alternatif doivent prendre en considération les conditions particulières qui prévalent dans les zones de culture de plantes servant à fabriquer des drogues, notamment en ce qui concerne l'accès à la terre et la sécurité d'occupation des terres. Lorsque l'absence d'accès à la terre et l'insécurité d'occupation des terres favorisent la culture illicite de plantes servant à fabriquer des drogues, il convient de renforcer les programmes de développement alternatif par des politiques foncières adéquates. Les projets de développement alternatif se sont d'ailleurs souvent révélés efficaces pour mettre en œuvre des politiques foncières dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'enregistrement des biens fonciers et de l'administration d'un cadastre.

Pour que les projets locaux permettent d'enregistrer les biens fonciers et d'officialiser les titres de propriété, ils doivent impérativement être intégrés à des dispositifs nationaux ou régionaux, comme le montrent les exemples de l'État plurinational de Bolivie et du Pérou. Cette condition exige une étroite coordination entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques foncières et des programmes de développement alternatif. Il est souvent nécessaire de renforcer les capacités institutionnelles locales pour favoriser l'officialisation et la mise en œuvre des garanties et des droits

fonciers des populations locales. En outre, l'égalité des sexes doit être prise en compte conformément aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, élaborées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

Enfin, une attention particulière doit être accordée aux femmes, qui subissent souvent des désavantages structurels disproportionnés en matière d'accès à la terre. Les paysannes sans terre tirent généralement moins parti des projets de développement alternatif destinés à faciliter les évolutions dans ce domaine. L'absence d'accès à la terre peut être aggravée par la fragilité du cadre institutionnel et par l'insécurité d'occupation des terres dues à un conflit et à des migrations qui peuvent être une cause ou une conséquence de l'économie de la drogue. Ces conclusions sont d'une grande importance si l'on tient compte de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue, tenue en 2016, qui a confirmé la pertinence des questions foncières pour le développement alternatif.

Susciter la résistance à la culture du pavot à opium en améliorant la conception des programmes de développement alternatif: le cas de l'Afghanistan

J. García-Yi

*Attachée de recherche (Service de la recherche et de l'analyse des tendances),
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime*

RÉSUMÉ

Le présent article porte sur les caractéristiques des agriculteurs et des populations qui favorisent la résistance à la culture du pavot à opium en Afghanistan. En général, le renforcement de la résistance s'accompagne de mesures destinées à gérer les changements dans les situations de crise durables ou récurrentes, par opposition aux mesures visant à contrôler les changements dans un environnement stable. L'Afghanistan est en état permanent de crise prolongée. Comme il fallait s'y attendre, les éléments recueillis sur le terrain laissent supposer que, pour renoncer à cultiver du pavot à opium, les agriculteurs ont besoin de revenus non seulement suffisants mais aussi durables. Les données disponibles font également apparaître qu'une amélioration des services publics et de la gouvernance est nécessaire pour que les groupes de population qui cultivent du pavot abandonnent complètement ce type de culture et n'y reviennent pas sur une plus longue durée. Le renforcement des capacités d'adaptation des agriculteurs, par exemple le fait qu'ils puissent exercer un grand nombre d'activités rémunératrices, cultiver de nombreuses plantes différentes et recevoir des informations de sensibilisation destinées à réduire la culture du pavot à opium constitue également un facteur dissuasif important. À l'inverse, le recours à des solutions déséquilibrées, comme le fait de proposer le blé comme seul substitut au pavot ou de créer des emplois non agricoles, favorise la culture du pavot à opium. Avant d'élaborer des interventions reposant sur des données probantes, leurs concepteurs doivent donc prendre le temps de découvrir le contexte local et tenir pleinement compte des stratégies de subsistance, des points faibles et des incertitudes des agriculteurs dans le cadre d'un développement rural multiforme, afin d'obtenir une baisse durable de la production d'opium. De fait, Les interventions mal conçues ont des effets incitatifs pervers qui peuvent se traduire par une augmentation des surfaces de pavot cultivées.

Mots clés : Afghanistan, capacité d'adaptation, cultures illicites, politique de lutte contre la drogue, résistance des agriculteurs.

Introduction

L'Afghanistan domine le marché mondial des opiacés: le pavot à opium y aurait été cultivé sur 201 000 hectares et la production potentielle d'opium se serait élevée à 4 800 tonnes en 2016 [1]. Les opiacés représentent une part importante de l'économie afghane et restent le principal marché d'exportation du pays [2]. La culture du pavot à opium n'est toutefois pas viable à terme. Elle alimente la corruption, sape l'état de droit, donne des moyens financiers à des insurgés et met des personnes hors la loi, les exposant ainsi à des actes de violence et d'intimidation de la part d'acteurs non étatiques [2], [3].

Malgré la grande importance du débat sur la culture du pavot à opium, son caractère polémique a empêché de mieux comprendre les paysans qui se consacrent à ce type de culture en Afghanistan et d'élaborer des politiques de lutte contre la drogue qui tiennent davantage compte de la réalité sur le terrain [4]. Dans une certaine mesure, l'éloignement de la vie concrète des cultivateurs de pavot et la méconnaissance de leur situation ont permis d'instaurer des politiques fondées sur des croyances et non sur des données recueillies sur le terrain. En outre, les débats sont souvent orientés par des personnes qui ont une position et un intérêt idéologiques ou institutionnels marqués [4].

Le premier défi que doivent relever les décideurs, les stratèges et la communauté internationale consiste donc à discerner objectivement les facteurs déterminants de la culture du pavot à opium, puis à concevoir des programmes de développement alternatif qui permettent de modifier structurellement les conditions qui incitent les agriculteurs à cultiver du pavot [2]. À sa session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue, l'Assemblée générale a explicitement souligné la nécessité de « [p]romouvoir la réalisation de travaux de recherche par les États, y compris en coopération avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et d'autres entités compétentes des Nations Unies, des organisations internationales et régionales, des établissements universitaires et la société civile, afin de mieux comprendre les facteurs qui incitent à pratiquer des cultures illicites, en prenant en considération les particularités locales et régionales » [5].

Les organisations locales et internationales ont besoin d'un soutien plus important afin de mieux comprendre les différentes situations et facteurs qui ont une incidence sur les cultures illicites [6]. Ce type de culture a principalement été associé à la pauvreté, mais les motivations des agriculteurs qui se consacrent à des cultures illicites sont diverses et de nombreux cultivateurs de pavot ne sont pas pauvres [7]. On ignore si les cultivateurs de pavot sont motivés uniquement par l'appât du gain ou si la vulnérabilité à la pauvreté les incite à cultiver cette plante pour réduire le risque économique auquel ils sont exposés, le marché de l'opium étant relativement stable. En outre, des recherches récentes ont montré que, si la plupart des cultivateurs de pavot

cultivent cette plante tous les ans, beaucoup ne le font qu'une année sur deux [7]. Dans ces conditions, il importe d'analyser les facteurs qui influent sur la résistance des agriculteurs et des populations locales à la culture du pavot à opium. D'une manière générale, cette résistance désigne l'aptitude des agriculteurs et des populations locales à supporter les difficultés et les bouleversements ou leur aptitude à durer dans un monde incertain sans recourir à la culture du pavot. Cette définition fait ainsi apparaître que la résistance est un concept dynamique.

Dans le cadre des programmes de développement alternatif, l'aspect dynamique de la résistance a généralement été négligé. Les investissements à court terme qui sont souvent associés à ce type de développement ne contribuent guère à conforter les agriculteurs dans l'idée qu'ils disposeront du soutien nécessaire à long terme pour abandonner la culture du pavot à opium au profit d'autres moyens de subsistance. Dans le présent article, on avance que les programmes de développement alternatif doivent privilégier la résistance et être adaptés à des situations de crise prolongée. Or l'Afghanistan peut être considéré comme un pays en état permanent de crise prolongée et de nombreux agriculteurs n'ont guère eu les moyens de réagir sans recourir à la culture du pavot à opium. L'adoption de la résistance comme référence pour la conception des politiques de développement alternatif permet d'influer sur la capacité des systèmes socioéconomiques à s'adapter au changement et à l'orienter au lieu de vouloir le maîtriser dans un système supposé stable. L'analyse de la résistance a pour objectif de renforcer la capacité des familles et des populations locales à faire face aux bouleversements et aux tensions de manière constructive et souple.

Dans le présent article, on cherche donc à déterminer les causes principales de la résistance à la culture du pavot à opium en classant ce type de résistance en trois catégories :

- Résistance des agriculteurs et des populations à l'adoption de la culture du pavot ;
- Résistance au développement de la culture du pavot à opium, mesurée par la surface consacrée à cette plante par chaque agriculteur et par le nombre de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité donnée ;
- Résistance à la reprise de la culture du pavot à opium.

Le présent article répond plus précisément aux questions suivantes :

- Quelles conditions sont susceptibles de favoriser la résistance des agriculteurs et des populations locales à l'adoption de la culture du pavot à opium ?

- Quelles conditions permettent de limiter l'ampleur de la culture du pavot à opium (c'est-à-dire la surface consacrée à cette plante par chaque agriculteur et le nombre de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité donnée)?
- De nombreux agriculteurs et populations locales ne cultivant le pavot que par intermittence (se lançant dans ce type de culture et l'abandonnant périodiquement), dans quelles conditions un agriculteur ou une collectivité délaissent-ils la culture du pavot sur une plus longue durée?

Le présent article vise à établir les principales causes de la culture du pavot à opium afin d'aider les décideurs et les intervenants locaux, ainsi que la communauté internationale, à concevoir et à mettre en œuvre des programmes de développement alternatif plus efficaces et fondés sur des données factuelles.

Vulnérabilité et résistance à la culture du pavot à opium

En matière de culture du pavot à opium, la vulnérabilité est définie par les trois caractéristiques fondamentales suivantes :

- a) Vulnérabilité à un résultat (par exemple la culture du pavot);
- b) Vulnérabilité résultant de divers facteurs de risque et de tensions;
- c) Vulnérabilité résultant d'une incapacité à gérer ces risques d'une autre manière.

La vulnérabilité à la culture du pavot à opium pourrait donc se définir comme l'incapacité de certaines familles et populations locales à faire face aux bouleversements et aux tensions internes et externes auxquelles elles sont exposées sans recourir à la culture du pavot à opium. L'expression «être au bord» donne une bonne image de la personne vulnérable dans une situation de ce type. Elle exprime métaphoriquement l'idée qu'il peut suffire de pousser légèrement un agriculteur pour l'envoyer «par-dessus bord». La vulnérabilité augmente lorsque les cultivateurs sont poussés vers «le bord» par des facteurs qui leur échappent en grande partie. La vulnérabilité, l'incertitude et la résistance sont étroitement liées, la mesure de la vulnérabilité visant à distinguer et à quantifier l'exposition des personnes aux dommages résultant d'événements préjudiciables dont la probabilité de survenance est souvent inconnue et la mesure de la résistance (aptitude des agriculteurs et des populations locales à supporter les difficultés et les bouleversements) ayant pour objet de déterminer les causes profondes de la vulnérabilité des familles.

Axer un programme de développement alternatif sur la notion de résistance consiste à déterminer les stratégies adoptées par les familles pour gagner leur vie et à comprendre comment ces stratégies de subsistance permettraient de supporter les contraintes et les risques futurs et seraient adaptées pour conserver en substance la même fonction et les mêmes caractéristiques. Dans ces circonstances, la capacité de résister et de s'adapter dépend finalement des moyens de subsistance envisageables et de la manière dont les familles sont en mesure de gérer les risques.

Facteurs influant sur la résistance à la culture du pavot à opium et hypothèses de recherche dans ce domaine

Les facteurs qui influent sur la résistance à la culture du pavot à opium à un moment donné ne sont pas directement observables. Ils doivent donc être évalués à partir d'autres variables observables. Les méthodes quantitatives qui existent à l'heure actuelle reposent sur l'idée que la résistance d'un agriculteur ou d'une population locale à un moment donné dépend principalement de différents facteurs, notamment :

- La capacité d'adaptation
- L'accès aux ressources
- Le cadre institutionnel
- Les services de base
- Les filets de sécurité.

Ces cinq éléments et les hypothèses de recherche correspondantes sont présentés en détail ci-après.

Capacité d'adaptation liée à la diversité des sources de revenus et aux campagnes de sensibilisation

La diversification des sources de revenus est souvent considérée comme une stratégie de réduction des risques. Elle se traduit généralement par un revenu plus régulier au cours d'une année donnée et donc par un étalement du revenu. L'association de cultures marchandes très lucratives et d'activités non agricoles permet ainsi aux agriculteurs d'augmenter leurs recettes et leur offre une plus grande sécurité que la simple culture du pavot à opium. En outre, la capacité d'adaptation des agriculteurs est renforcée lorsqu'ils connaissent les effets négatifs de la culture du pavot et les autres sources de revenus possibles. Les campagnes de sensibilisation ont également une incidence sur cette capacité d'adaptation. Le pavot à opium est ainsi davantage cultivé lorsque les paysans sont peu touchés par ce type de campagne [7].

Dans le présent article, on prend donc pour hypothèse que la résistance à la culture du pavot caractérise les agriculteurs qui exercent un grand nombre d'activités rémunératrices et cultivent de nombreuses plantes différentes, ainsi que les populations locales qui peuvent travailler en dehors du monde agricole ont connaissance des campagnes de sensibilisation et touchent un salaire journalier élevé dans le cadre de cultures licites (par exemple pour la récolte du blé).

Accès à la terre et à la nourriture

Les familles qui disposent d'une surface agricole inférieure à la moyenne cultivent généralement le pavot à opium sur une zone relativement grande [8]. En Afghanistan, une part importante du pavot à opium est toutefois cultivée dans des exploitations de taille moyenne ou de grande taille [2]. En outre, les agriculteurs adoptent un système de production équilibré, qui associe des denrées de base comme le blé pour satisfaire leurs besoins alimentaires et des plantes comme le pavot pour alimenter leur trésorerie [9]. Même dans les régions où le pavot à opium prédomine, le blé reste donc une plante importante [3]. Bien que le prix de l'opium soit relativement élevé, les familles privilégient la culture du blé lorsqu'elles craignent de ne pas pouvoir en acheter sur le marché [10]. Il importe de noter que le blé et le pavot se cultivent sur les mêmes terres agricoles et que la superficie consacrée à l'une de ces deux plantes ne peut être étendue indéfiniment sans diminution de la surface consacrée à l'autre plante. Cela étant, on prend ici pour hypothèse qu'il existe une corrélation entre la taille des exploitations agricoles, la culture du blé et la résistance à la culture du pavot à opium (on ignore cependant dans quel sens ces facteurs influent les uns sur les autres).

Cadre institutionnel relatif à la gouvernance et questions de sécurité, par exemple la présence d'autres cultures illicites ou d'insurgés

Même si la relation de cause à effet entre une mauvaise gouvernance et la culture du pavot à opium fait l'objet d'un vaste débat dans les travaux universitaires publiés, il n'y a guère de désaccord sur le fait que ces deux facteurs se recoupent fortement en Afghanistan [11]. Des moyens de subsistance légaux ne peuvent être maintenus que dans de bonnes conditions de gouvernance et de sécurité, qui permettent le développement de marchés licites, l'accumulation de biens et l'essor d'activités et de relations économiques normales [12]. La présence d'autres cultures illicites comme celle du cannabis freine le développement des moyens de subsistance légaux. Les marchés du cannabis et des opiacés sont étroitement liés et de nombreux agriculteurs qui cultivent du pavot à opium cultivent également du cannabis à titre complémentaire. En outre, certains agriculteurs abandonnent la culture du pavot

au profit du cannabis pendant plusieurs années et ne reprennent la culture du pavot que lorsque les conditions qui limitaient ce type de culture ont disparu [1]. On prend ici pour hypothèse que, lorsque les collectivités sont administrées par des insurgés et non par l'État et que d'autres plantes comme le cannabis sont cultivées illicitement, la résistance à la culture du pavot à opium est plus faible.

Services de base, comme les écoles de garçons, les écoles de filles ou le service public de l'électricité

Partout dans le monde, on constate que l'absence d'infrastructures essentielles permet au commerce de la drogue de prospérer. La culture du pavot à opium au Myanmar s'explique ainsi en grande partie par le petit nombre d'infrastructures et de services disponibles dans les villages où l'on cultive cette plante, situation qui semble souvent entretenir la pauvreté et imposer de tirer un revenu du pavot à opium pour vivre [13]. En outre, les organisations criminelles liées à la drogue concentrent généralement leurs activités dans des régions isolées où les services font défaut. On prend donc ici pour hypothèse que les collectivités disposant d'une école de garçons, d'une école de filles et d'un service public de l'électricité résistent mieux à la culture du pavot à opium que les autres collectivités.

Filets de sécurité, par exemple les aides agricoles ou l'accès au crédit

Les filets de sécurité, tels les aides agricoles¹ ou l'accès au crédit, sont susceptibles d'influer sur la résistance à la culture du pavot à opium. D'une manière générale, les aides agricoles doivent permettre de fournir un appui aux agriculteurs en difficulté. Ces aides peuvent avoir joué un rôle dans la décision de certains cultivateurs d'abandonner la culture du pavot à opium en 2015 [7]. Les agriculteurs qui n'ont pas accès au crédit peuvent trouver plus facile de cultiver du pavot que de se consacrer à des cultures licites, car les trafiquants de drogues leur versent généralement une avance pour les inciter à cultiver du pavot. L'hypothèse retenue dans le présent article est que les filets de sécurité (aides agricoles, accès au crédit) permettent de mieux résister à la culture du pavot.

¹Le terme «aides agricoles» s'applique aux projets de développement alternatif antérieurs mis en œuvre dans la même région, car les agriculteurs ne font pas la différence entre les projets de développement et les projets (de développement alternatif) axés sur la lutte contre la drogue. Cependant, les cultivateurs ne déclarent généralement pas avoir obtenu une aide: ils craignent en effet de ne pas pouvoir bénéficier d'un soutien à l'avenir si l'on apprend qu'ils ont déjà reçu des aides.

Méthodes²

Les données présentées à l'appui du présent article ont été recueillies en 2015 par le Bureau de pays en Afghanistan de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) dans le cadre de son enquête annuelle de suivi socioéconomique et portent sur 4 197 agriculteurs et 1 399 groupes de population. Ces deux sources de données sont complémentaires et permettent d'étudier non seulement les besoins des agriculteurs, mais aussi les priorités de la population en général. La méthode de collecte des données est décrite dans le document intitulé «*Afghanistan Opium Survey 2015—Socio-economic Analysis*»³. Pour le présent article, les chiffres ont été analysés à l'aide de différents modèles de régression en fonction de la question posée. En général, les régressions sont utilisées pour quantifier la relation qui existe entre une variable (par exemple la résistance à la culture du pavot) et une autre variable qui semble influencer sur celle-ci (par exemple l'accès au crédit) en laissant les autres variables inchangées (*ceteris paribus*)⁴.

Résistance à l'adoption de la culture du pavot à opium : le modèle logit

Les régressions logit sont utilisées pour modéliser une variable dichotomique, par exemple la décision d'un agriculteur de cultiver ou non du pavot, ou encore la présence ou l'absence de pavot à opium au sein d'une collectivité.

Résistance à l'augmentation de la surface consacrée au pavot à opium chez les agriculteurs : le modèle Tobit

Le modèle Tobit est applicable lorsque la variable dépendante d'une régression linéaire (comme la surface consacrée au pavot à opium par un agriculteur) n'est observée que sur une partie de son support (par exemple lorsque toutes les valeurs supérieures ou égales à zéro représentent la part significative des agriculteurs qui ne cultivent pas de pavot et qu'il n'y a par définition aucune zone de culture de pavot ni aucun cultivateur de pavot pour lesquels la superficie consacrée à la culture de cette plante est positive. En l'occurrence, une valeur négative n'aurait pas de sens et ne serait pas autorisée par le modèle) [14]. Dans le modèle Tobit, le même ensemble de variables

²Par souci de simplification, les explications relatives aux modèles utilisés dans le présent article sont intuitives. Pour des explications d'ordre statistique ou économétrique, voir William Greene, *Économétrie*, 5^e éd. (Paris, Pearson Education, 2006).

³https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_opium_survey_2015_socioeconomic.pdf.

⁴Dans tous les modèles, les variables explicatives sont les facteurs qui pourraient influencer sur la résistance à la culture du pavot et qui ont été présentés dans la section précédente.

auquel s'appliquent les mêmes coefficients permet d'expliquer à la fois la décision de cultiver ou non du pavot et la superficie consacrée au pavot à opium par ceux qui le cultivent.

Résistance à l'augmentation du nombre de familles qui cultivent du pavot à opium au sein d'une collectivité: le modèle de Poisson (à excès de zéros)

Le modèle de Poisson permet de déterminer les facteurs qui influent significativement sur une variable calculée par comptage, par exemple le nombre de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité donnée. Une extension du modèle de Poisson, appelée modèle de Poisson à excès de zéros (modèle ZIP), est applicable lorsque le nombre de réponses à valeur nulle (en l'occurrence le nombre de collectivités sans cultivateurs de pavot) est élevé. L'utilisation du modèle ZIP suppose l'existence de deux processus différents : *a*) si le pavot à opium n'est pas cultivé au sein de la collectivité, le seul résultat possible pour le nombre de familles cultivant du pavot est zéro ; *b*) si du pavot est cultivé, le nombre de cultivateurs de pavot est un entier strictement positif. Les deux parties du modèle à excès de zéros sont donc les suivantes : *a*) un modèle binaire associé à un résultat de zéro ; *b*) un modèle de comptage, en l'occurrence un modèle de Poisson, pour représenter le processus de comptage.

Résistance à la reprise de la culture du pavot à opium : le modèle de Cox

Pour différentes raisons, de nombreux agriculteurs ne cultivent pas du pavot à opium tous les ans, mais cessent d'en cultiver pendant un certain temps avant de reprendre ce type de culture ultérieurement. Le modèle de Cox est adapté pour quantifier les variables qui ont une incidence sur un phénomène périodique comme la culture du pavot (en particulier lorsque ces variables influent sur la durée qui sépare deux apparitions successives d'un phénomène). Ce type de modèle est utilisé pour évaluer la relation qui existe entre des variables pertinentes et la fréquence à laquelle un phénomène se produit et permet de prendre en compte plusieurs occurrences d'un phénomène chez un même agriculteur.

Résultats d'ensemble

Comme il fallait s'y attendre, les résultats obtenus font apparaître que la résistance à la culture du pavot à opium (non-adoption de la culture du pavot, diminution de la surface consacrée à ce type de culture et du nombre

de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité et augmentation de la durée qui sépare deux périodes de culture du pavot) augmente de manière statistiquement significative lorsque les capacités d'adaptation des agriculteurs se renforcent. Ces capacités consistent notamment à pouvoir exercer un grand nombre d'activités rémunératrices, cultiver de nombreuses plantes différentes et recevoir des informations dans le cadre de campagnes de sensibilisation destinées à réduire la culture du pavot à opium.

Les chiffres montrent également que le cadre institutionnel joue un rôle dans la culture du pavot. Ainsi, la présence d'autres cultures illicites comme celle du cannabis dans un village et le fait d'être dirigé par des insurgés affaiblissent la résistance à la culture du pavot à opium de manière statistiquement significative. À l'inverse, l'existence de services de base comme les écoles de garçons ou le service public de l'électricité accroît la résistance à la culture du pavot de manière statistiquement significative. En revanche, la présence d'écoles de filles n'a pas d'incidence statistiquement significative sur la résistance à ce type de culture, car leur présence ou leur absence semble principalement liée au contexte culturel et au fait qu'elles soient ou non interdites.

La détention de certains biens, par exemple une vaste étendue de terres agricoles, se traduit par une augmentation statistiquement significative de quelques types de résistance à la culture du pavot à opium (comme la non-adoption de la culture du pavot ou l'augmentation de la durée qui sépare deux périodes de culture du pavot), mais ne semble pas influencer sur l'ampleur globale de ce type de culture (superficie totale consacrée à la culture du pavot). Ces résultats s'accordent avec la conclusion selon laquelle, même si les ventes d'opium peuvent représenter plus de 90 % du revenu d'un agriculteur, le pavot semble toujours occuper en moyenne une faible part du total des terres cultivables [3].

Un des filets de sécurité, l'accès au crédit, permet d'accroître la résistance à la culture du pavot de manière statistiquement significative. En revanche, d'autres filets de sécurité, comme les aides agricoles, ne semblent pas avoir d'incidence statistiquement significative (notamment sur la résistance à l'adoption de la culture du pavot à opium ou à l'augmentation des surfaces consacrées à ce type de culture), après élimination des autres variables explicatives (en les laissant inchangées). Il pourrait être nécessaire d'analyser plus en détail ces résultats dans le cadre d'une future étude. Le pourcentage d'agriculteurs qui ont déclaré avoir reçu des aides étant faible, il est possible qu'ils aient adopté une stratégie particulière: ceux qui ont effectivement touché des aides ont peut-être affirmé le contraire par crainte de ne pas bénéficier d'un soutien à l'avenir.

Chose intéressante, la culture du blé, qui est liée à l'accès des agriculteurs à la nourriture, ainsi que l'existence d'autres sources de revenus, par exemple en dehors du monde agricole, affaiblissent de manière statistiquement significative la résistance à la culture du pavot à opium au lieu de l'augmenter, tandis que le montant du salaire journalier versé pour récolter du blé n'a pas d'incidence statistiquement significative sur la résistance à ce type de culture. Les besoins de sécurité alimentaire expliquent peut-être pourquoi la culture du blé semble affaiblir la résistance à la culture du pavot à opium. Dans certains cas, les cultivateurs de pavot peuvent essayer de devenir autosuffisants par rapport aux autres agriculteurs en raison de leur grande pauvreté ou de l'éloignement des marchés. Les résultats obtenus laissent supposer que, sur la période de croissance 2014-2015, le blé n'a pas été cultivé en remplacement du pavot mais à titre complémentaire.

Par ailleurs, les agriculteurs ne sont pas toujours certains de pouvoir conserver leur travail non agricole à long terme. Nombre d'entre eux ont donc décidé de compléter leur revenu non agricole par un revenu tiré d'une activité associée à un marché pérenne, comme la culture du pavot à opium. En revanche, le salaire (après élimination des autres variables) n'a pas d'incidence sur la résistance à la culture du pavot, ce qui s'accorde avec la conclusion selon laquelle les salaires agricoles devraient plus que quadrupler pour provoquer un abandon du pavot à opium au profit du blé [2].

Résultats détaillés et analyse

Les conditions particulières qui influent sur les types de résistance à la culture du pavot à opium pris en compte dans la présente étude sont présentées en détail ci-après, d'abord sous forme de statistiques descriptives, puis sous forme de résultats statistiques ou économétriques.

Quelles conditions sont susceptibles de favoriser la résistance des agriculteurs et des populations locales à l'adoption de la culture du pavot à opium ?

Peu de gens savent que, dans les régions de culture du pavot, on trouve aussi bien des familles qui cultivent cette plante que des familles qui n'en cultivent pas. À cet égard, il reste encore beaucoup à apprendre sur les familles qui habitent dans ces régions et ne cultivent pas de pavot. Pour élaborer des mesures qui incitent les cultivateurs de pavot à abandonner ce type de plante, il pourrait être utile de savoir quelles sont les autres ressources et possibilités dont disposent les familles qui ne cultivent pas de pavot et les stratégies qu'elles adoptent.

Résultats statistiques descriptifs

Les différences entre les cultivateurs de pavot et les autres agriculteurs étaient notamment les suivantes :

- Ceux qui ne cultivaient pas de pavot disposaient en moyenne d'une surface agricole totale (2,3 Ha) plus grande que les autres (2,0 Ha).
- Ceux qui ne cultivaient pas de pavot se livraient à un plus grand nombre d'activités rémunératrices, si l'on exclut la culture du pavot (4,2 activités, contre 4,0 activités pour les cultivateurs de pavot).
- En pourcentage, ceux qui ne cultivaient pas de pavot étaient plus nombreux à avoir un prêt en cours que les cultivateurs de pavot (45 % contre 42 %). Les premiers avaient donc peut-être davantage accès au crédit.
- Le pourcentage des agriculteurs ne cultivant pas de pavot qui déclaraient avoir bénéficié d'aides agricoles était plus élevé que celui des cultivateurs de pavot (14 % contre 8 %).
- En pourcentage, ceux qui ne cultivaient pas de pavot étaient plus nombreux que les cultivateurs de pavot à avoir reçu des informations dans le cadre de campagnes de sensibilisation (60 % contre 46 %).

Les deux groupes cultivaient le même nombre total de plantes de rapport différentes (trois) et, en pourcentage, les cultivateurs de pavot étaient aussi nombreux que les autres agriculteurs à cultiver du blé (plus de 94 % de l'ensemble des agriculteurs).

Tableau 1. Statistiques descriptives permettant de comparer les cultivateurs de pavot à opium et les autres agriculteurs

	<i>Cultivateurs de pavot à opium</i>	<i>Autres agriculteurs</i>
Surface consacrée à la culture du pavot à opium, en hectares (déclarée par l'agriculteur) ^a	0,59 (0,35)	0,0 (0,0)
Avait un prêt en cours ^a (1 = l'agriculteur avait un prêt en cours, 0 dans le cas contraire)	0,42 (0,49)	0,45 (0,50)
Avait reçu des aides agricoles ^a (1 = l'agriculteur avait reçu des aides agricoles, 0 dans le cas contraire)	0,08 (0,28)	0,14 (0,35)
Avait été touché par des campagnes de sensibilisation ^a (1 = l'agriculteur avait reçu des informations de sensibilisation sur la culture du pavot à opium, 0 dans le cas contraire)	0,46 (0,50)	0,60 (0,49)

Nombre d'activités rémunératrices ^a	4,51 (1,05)	4,24 (0,98)
Nombre d'activités rémunératrices hors culture du pavot ^a	4,00 (1,05)	4,24 (0,98)
Nombre de plantes différentes cultivées	2,62 (1,20)	2,77 (1,46)
Nombre de plantes différentes cultivées, à l'exclusion du pavot ^a	2,11 (1,37)	2,77 (1,46)
Surface agricole totale, en hectares ^a	2,04 (2,55)	2,30 (2,95)
Surface agricole totale, hors surface consacrée au pavot, en hectares ^a	1,74 (2,50)	2,30 (2,95)
Avait cultivé du blé (1 = l'agriculteur avait cultivé du blé, 0 dans le cas contraire)	0,94 (0,24)	0,95 (0,21)
Nombre d'observations	1 185	3 012

Note: Les valeurs entre parenthèses représentent les écarts types.

^aL'écart entre les cultivateurs de pavot et les autres agriculteurs est statistiquement significatif au seuil de 0,05 (test t).

Par ailleurs, les collectivités qui ne cultivaient pas de pavot étaient beaucoup mieux loties que les autres. Sur le plan de l'accès à l'enseignement par exemple, la proportion de collectivités où l'on ne cultivait pas de pavot qui disposaient d'écoles de garçons et d'écoles de filles était sensiblement plus élevée (respectivement 93 % et 68 %) que celle des collectivités où cette plante était cultivée (respectivement 73 % et 33 %).

Le constat est le même pour l'accès au réseau public d'électricité. Environ 13 % des collectivités où l'on ne cultivait pas de pavot ont déclaré avoir accès au service public de l'électricité, contre 2 % seulement des autres collectivités. En outre, les collectivités où l'on ne cultivait pas de pavot et les autres collectivités présentaient des différences significatives quant au montant du salaire journalier perçu par les agriculteurs pour récolter du blé (respectivement 5,8 et 5,2 dollars), à la proportion de collectivités touchées par des campagnes de sensibilisation (respectivement 23 % et 7 %), au fait d'être dirigé par des insurgés (respectivement 7 % et 14 % des collectivités) et à la présence d'autres cultures illicites comme celle du cannabis (qui concernait respectivement 10 % et 45 % des collectivités).

En revanche, le pourcentage de collectivités où l'on ne cultivait pas de pavot qui ont déclaré l'existence de possibilités d'emploi en dehors du monde agricole était plus faible que dans les autres collectivités (respectivement 30 % et 56 %).

Tableau 2. Statistiques descriptives permettant de comparer les collectivités où l'on cultive du pavot à opium aux autres collectivités

	Collectivités où l'on cultive du pavot à opium	Autres collectivités
Nombre de foyers qui cultivent du pavot à opium au sein de la collectivité (déclaré par le responsable de la collectivité) ^a	28,29 (0,48)	0,0 (0,0)
École de garçons dans la collectivité ^a (1 = la collectivité dispose d'une école de garçons, 0 dans le cas contraire)	0,73 (0,44)	0,93 (0,25)
École de filles dans la collectivité ^a (1 = la collectivité dispose d'une école de filles, 0 dans le cas contraire)	0,33 (0,47)	0,68 (0,47)
Accès au service public de l'électricité ^a (1 = la collectivité a accès au service public de l'électricité, 0 dans le cas contraire)	0,02 (0,15)	0,13 (0,34)
Possibilités d'emploi en dehors du monde agricole ^a (1 = possibilités d'emploi en dehors du monde agricole au sein de la collectivité, 0 dans le cas contraire)	0,56 (0,50)	0,30 (0,46)
Salaire journalier versé pour récolter du blé, en dollars É.-U. ^a	5,20 (1,31)	5,77 (1,64)
Touchée par des campagnes de sensibilisation ^a (1 = présence de campagnes de sensibilisation au sein de la collectivité, 0 dans le cas contraire)	0,07 (0,26)	0,23 (0,42)
Dirigée par des insurgés ^a (1 = collectivité dirigée par des insurgés, 0 dans le cas contraire)	0,14 (0,34)	0,07 (0,26)
Culture de cannabis ^a (1 = culture de cannabis dans la collectivité, 0 dans le cas contraire)	0,45 (0,50)	0,10 (0,30)
Nombre d'observations	514	885

Note: Les valeurs entre parenthèses représentent les écarts types.

^a L'écart entre les collectivités qui cultivent du pavot et les autres collectivités est statistiquement significatif au seuil de 0,05 (test t).

Résultats du modèle de régression

Les résultats du modèle (logit) de régression utilisé pour évaluer la probabilité qu'un agriculteur cultive du pavot montrent en moyenne que les agriculteurs :

- Qui ont un prêt en cours sont 4 % moins susceptibles que les autres agriculteurs de cultiver du pavot.
- Qui ont reçu des informations dans le cadre de campagnes de sensibilisation sont 3 % moins susceptibles que les autres agriculteurs de cultiver du pavot.

- Sont 2 % moins susceptibles de cultiver du pavot par activité rémunératrice supplémentaire effectuée.
- Sont 7 % moins susceptibles de cultiver du pavot par plante supplémentaire cultivée.
- Sont 1 % moins susceptibles de cultiver du pavot par hectare supplémentaire détenu.
- Qui ne cultivent pas de blé sont 4 % moins susceptibles que les autres agriculteurs de cultiver du pavot.

Tableau 3. Facteurs qui influent sur la décision d'un agriculteur de cultiver du pavot à opium en Afghanistan

	Effet marginal	Erreur type robuste	Intervalle de confiance (à 95 %)	
			Minimum	Maximum
A un prêt en cours ^a	-0,0358	0,0060	-0,0476	-0,0240
A reçu des aides agricoles	-0,0226	0,0088	-0,0399	-0,0053
A été touché par des campagnes de sensibilisation ^a	-0,0325	0,0072	-0,0466	-0,0184
Nombre d'activités hors culture du pavot ^a	-0,0152	0,0034	-0,0218	-0,0086
Nombre de plantes différentes cultivées en dehors du pavot ^a	-0,0745	0,0042	-0,0828	-0,0662
Surface totale cultivée, pavot non compris ^a	-0,0101	0,0025	-0,0149	-0,0053
Cultive du blé ^a	0,0363	0,0055	0,0256	0,0470

Note: calculs effectués en appliquant le modèle logit; variable dépendante = l'agriculteur cultive du pavot (1 = l'agriculteur cultive du pavot, 0 dans le cas contraire); pseudo-R² = 0,24. L'effet marginal indique l'évolution de la probabilité de cultiver du pavot lorsque la variable change d'une unité (pour une variable continue) ou lorsque la variable passe de un à zéro (pour une variable discrète). L'intervalle de confiance représente la fourchette des valeurs dans laquelle la variable a 95 % de chances de se trouver.

^aSignificatif au seuil de 0,01.

L'application du modèle logit pour évaluer la probabilité de culture du pavot dans les collectivités étudiées montre qu'en moyenne les collectivités qui ont une probabilité plus faible de compter en leur sein des cultivateurs de pavot sont celles qui :

- Disposent d'une école de garçons (les collectivités qui disposent d'une école de garçons sont 29 % moins susceptibles que les autres de compter en leur sein des cultivateurs de pavot) ;
- Ont accès au service public de l'électricité (baisse de 21 % de la probabilité) ;

- Ont été touchées par des campagnes de sensibilisation visant à réduire la culture du pavot à opium (baisse de 17 % de la probabilité) ;
- Ne sont pas dirigées par des insurgés (les collectivités qui ne sont pas dirigées par des insurgés sont 18 % moins susceptibles que les autres de compter des cultivateurs de pavot en leur sein) ;
- Ne comptent aucun cultivateur de cannabis (baisse de 34 % de la probabilité).

En revanche, les collectivités où il est possible de trouver un emploi non agricole sont en moyenne 14 % plus susceptibles de compter des cultivateurs de pavot en leur sein. À cet égard, il est possible que les emplois non agricoles n'étaient pas suffisamment stables et étaient donc complétés par d'autres activités moins risquées comme la culture du pavot à opium, ce qui aurait provoqué une augmentation de la surface consacrée à ce type de culture.

Après élimination des autres variables explicatives, des facteurs comme le montant du salaire versé pour la récolte de blé ou l'existence d'une école de filles ne semblent pas avoir d'incidence sur la présence de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité.

Tableau 4. Facteurs qui influent sur la présence de cultivateurs de pavot à opium au sein d'une collectivité donnée en Afghanistan

	Effet marginal	Erreur type robuste	Intervalle de confiance (à 95%)	
			Minimum	Maximum
École de garçons dans la collectivité ^a	-0,2934	0,0492	-0,3898	-0,1969
École de filles dans la collectivité	-0,0706	0,0359	-0,1423	-0,0012
Accès au service public de l'électricité ^a	-0,2105	0,0442	-0,2972	-0,1238
Possibilités d'emploi en dehors du monde agricole ^a	0,1364	0,0344	0,0690	0,2038
Salaire journalier versé pour récolter du blé, en dollars É.-U.	-0,0236	0,0103	-0,0439	-0,0034
Touchée par des campagnes de sensibilisation ^a	-0,1697	0,0357	-0,2397	-0,1000
Dirigée par des insurgés ^a	0,1819	0,0544	0,0753	0,2884
Culture de cannabis dans la collectivité ^a	0,3364	0,0413	0,2556	0,4172

Note: calculs effectués en appliquant le modèle logit; variable dépendante = culture de pavot dans le village (1 = présence de cultures du pavot dans le village, 0 dans le cas contraire); pseudo-R² = 0,22. L'effet marginal indique l'évolution de la probabilité de cultiver du pavot lorsque la variable change d'une unité (pour une variable continue) ou lorsque la variable passe de un à zéro (pour une variable discrète). L'intervalle de confiance représente la fourchette des valeurs dans laquelle la variable a 95 % de chances de se trouver.

^aSignificatif au seuil de 0,01.

Quelles conditions permettent de limiter la surface consacrée au pavot à opium par chaque agriculteur et le nombre de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité donnée⁵ ?

L'application du modèle Tobit fait apparaître qu'en moyenne :

- Les cultivateurs de pavot qui avaient un prêt en cours disposaient de 0,05 hectare de pavot de moins que ceux qui n'avaient pas de prêt en cours⁶.
- Les cultivateurs de pavot qui avaient reçu des informations dans le cadre de campagnes de sensibilisation disposaient de 0,05 hectare de pavot de moins que ceux qui n'avaient pas reçu de telles informations.
- Chaque activité supplémentaire effectuée par un cultivateur de pavot se traduit par une baisse de 0,02 hectare de la surface consacrée à la culture de cette plante.
- Chaque plante supplémentaire cultivée par un cultivateur de pavot donne lieu à une diminution de 0,09 hectare de la surface consacrée à la culture de pavot à opium.

En revanche, les agriculteurs qui cultivaient du blé disposaient en moyenne de 0,05 hectare de pavot de plus que les autres, ce qui laisse supposer, comme il est expliqué plus haut, que la culture du blé et de celle du pavot sont complémentaires (au cours de l'année étudiée (2015), les agriculteurs n'ont pas remplacé le pavot par du blé). En outre, le fait de recevoir des aides n'a pas eu d'incidence statistiquement significative sur la superficie consacrée à la culture du pavot par agriculteur.

D'une manière générale, les conditions qui influent sur la superficie consacrée à la culture du pavot à opium sont similaires à celles qui influent sur la décision de cultiver ou non du pavot, à l'exception de la surface agricole totale dont dispose un agriculteur, qui n'a pas d'incidence significative sur la superficie consacrée à la culture du pavot (mais influe sur la décision d'un agriculteur de cultiver ou non cette plante).

⁵Les statistiques descriptives portant sur cette question ne sont pas présentées ici, mais celles qui figurent dans le tableau 4 ont un rapport avec cette question.

⁶Cela représente 8 % de la surface moyenne consacrée à la culture du pavot à opium par un agriculteur (0,59 Ha).

Tableau 5. Facteurs qui influent sur la surface consacrée par chaque agriculteur à la culture du pavot à opium en Afghanistan

	Effet conditionnel partiel sur la culture du pavot à opium	Erreur type robuste	Intervalle de confiance (à 95%)	
			Minimum	Maximum
A un prêt en cours ^a	-0,0472	0,0087	-0,0642	-0,0301
A reçu des aides agricoles	-0,0249	0,0150	-0,0542	0,0045
A été touché par des campagnes de sensibilisation ^a	-0,0528	0,0100	-0,0724	-0,0332
Nombre d'activités hors culture du pavot ^a	-0,0239	0,0046	-0,0329	-0,0149
Nombre de plantes différentes cultivées en dehors du pavot ^a	-0,0921	0,0065	-0,1048	-0,0794
Surface totale cultivée, pavot non compris	-0,0047	0,0023	-0,0092	-0,0001
A cultivé du blé ^a	0,0457	0,0148	0,0167	0,0747

Note: calculs effectués en appliquant le modèle Tobit; pseudo-R² = 0,18; variable dépendante = surface consacrée à la culture du pavot à opium par chaque agriculteur (en hectares). Le modèle Tobit est préférable au modèle tronqué (dans ce dernier modèle, sigma n'est pas significatif lorsque p = 0,168). L'effet partiel indique l'évolution de la surface consacrée à la culture du pavot (en hectares) lorsque la variable change d'une unité (pour une variable continue) ou lorsque la variable passe de un à zéro (pour une variable discrète). L'intervalle de confiance représente la fourchette des valeurs dans laquelle la variable a 95 % de chances de se trouver.

^aSignificatif au seuil de 0,01.

En revanche, les résultats obtenus en appliquant le modèle de Poisson à excès de zéros laissent supposer que les conditions qui influent sur la présence ou l'absence de cultivateurs de pavot (tableau 4) et leur nombre au sein d'une collectivité (tableau 6 ci-après) sont différentes. Le seul paramètre qui provoque une baisse du nombre de cultivateurs de pavot au sein d'une collectivité est l'existence de campagnes de sensibilisation, qui semble en moyenne faire baisser de 39 % le nombre de cultivateurs de pavot par rapport aux autres collectivités⁷. Ce chiffre semble confirmer d'autres résultats relatifs au lien qui peut être établi entre les campagnes de sensibilisation et la culture du pavot à opium. Ainsi, environ 60 % des agriculteurs qui ont cessé de cultiver du pavot en 2015 avaient été touchés par une campagne de sensibilisation, contre 40 % des cultivateurs de pavot actifs [7].

⁷Ce résultat appelle cependant un examen plus approfondi, car l'hypothèse retenue est que les campagnes de sensibilisation sont menées dans toutes les collectivités avec la même probabilité et non principalement dans les collectivités où l'on cultive du pavot à opium. Or, il n'existe pas pour l'instant de données publiques pour corroborer cette hypothèse.

Tableau 6. Facteurs qui influent sur le nombre de cultivateurs de pavot à opium au sein d'une collectivité donnée en Afghanistan

	Ratio des taux d'incidence	Erreur type robuste	Intervalle de confiance (à 95 %)	
			Minimum	Maximum
École de garçons dans la collectivité	1,3195	0,2030	0,6279	1,2070
École de filles dans la collectivité	1,3275	0,2386	0,7517	1,6849
Accès au service public de l'électricité	1,0447	0,7008	0,0921	1,5684
Possibilités d'emploi en dehors du monde agricole	0,8110	0,1756	0,7204	1,7377
Salaire journalier versé pour récolter du blé, en dollars É.-U.	1,0540	0,0533	0,8686	1,0719
Touchée par des campagnes de sensibilisation ^a	0,6078	0,1341	0,2127	0,5697
Dirigée par des insurgés	1,3908	0,3343	1,5368	3,6092
Culture de cannabis dans la collectivité	0,8271	0,1499	0,9998	2,4021

Note: calculs effectués en appliquant le modèle de Poisson à excès de zéros (modèle ZIP); variable dépendante = nombre de familles qui cultivent du pavot à opium dans la collectivité; prob. > $\chi^2 = 0,0000$. Le modèle de Poisson est préférable au modèle binomial négatif ($\ln(\alpha)$ n'est pas significatif lorsque $z = -1,17$ et prob. = 0,243). Le modèle de Poisson à excès de zéros a été préféré au modèle de Poisson classique lorsque $z = 15,98$, et prob. = 0,0000 (application du test de Vuong pour choisir entre le modèle ZIP et le modèle classique). Le ratio des taux d'incidence indique l'évolution du pourcentage de cultivateurs de pavot lorsque la variable change d'une unité (pour une variable continue) ou lorsque la variable passe de un à zéro (pour une variable discrète). L'intervalle de confiance représente la fourchette des valeurs dans laquelle la variable a 95 % de chances de se trouver.

^aSignificatif au seuil de 0,01.

Quelles conditions favorisent la résistance des agriculteurs et des collectivités à la reprise de la culture du pavot à opium ?

L'une des principales conséquences de la vulnérabilité et de la résistance est que des agriculteurs ou l'ensemble d'une collectivité peuvent décider de ne pas cultiver de pavot sur des périodes de temps différentes avant de reprendre ce type de culture ultérieurement, en fonction de facteurs internes ou externes. Les résultats laissent supposer que les agriculteurs qui n'ont pas cultivé de pavot à opium sur une longue durée (plus d'une période de croissance entre 2011 et 2015) étaient moins vulnérables que ceux qui ont constamment cultivé du pavot ou qui n'ont abandonné ce type de culture que pendant une seule période de croissance.

Statistiques descriptives

Il existe des différences statistiquement significatives entre les agriculteurs en fonction de la durée pendant laquelle ils ont décidé de cultiver du pavot.

Ainsi, les agriculteurs qui ont renoncé à la culture du pavot pendant plus d'un an ont déclaré qu'ils :

- Avaient reçu des aides agricoles (11 %, contre 6 à 7 % des agriculteurs qui n'avaient pas cessé de cultiver du pavot ou qui s'étaient abstenus de cultiver cette plante pendant une année seulement).
- Avaient reçu des informations dans le cadre de campagnes de sensibilisation (52 %, contre 40 % à 51 % des autres cultivateurs de pavot).
- Avaient un prêt en cours (43 %, contre 31 % à 42 % des autres cultivateurs de pavot), ce qui est peut-être lié à l'accès au crédit.

En outre, les cultivateurs de pavot à opium qui ont renoncé à ce type de culture pendant plus d'un an :

- Avaient cultivé une surface de pavot relativement petite (0,3 Ha, contre 0,6 Ha pour les autres cultivateurs de pavot).
- Avaient exercé un nombre relativement élevé d'activités rémunératrices hors culture du pavot (4,2 activités contre 3,7 à 4,1 activités pour les autres cultivateurs de pavot).
- Avaient cultivé un nombre relativement élevé de plantes, à l'exclusion du pavot (2,8 plantes contre 1,4 à 2,4 plantes pour les autres cultivateurs de pavot).

Tableau 7. Statistiques descriptives portant sur différents types d'agriculteurs, en fonction du nombre d'années pendant lesquelles ils ont renoncé à la culture du pavot à opium sur la période 2011-2015

	<i>Cultivateurs de pavot à opium qui n'ont pas cessé de cultiver du pavot</i>	<i>Cultivateurs de pavot à opium qui se sont abstenus de cultiver du pavot pendant un an</i>	<i>Cultivateurs de pavot à opium qui se sont abstenus de cultiver du pavot pendant plus d'un an</i>
Surface consacrée à la culture du pavot à opium, en hectares (déclarée par l'agriculteur) ^a	0,59 (0,51)	0,64 (0,82)	0,31 (0,07)
Avait un prêt en cours (1 = l'agriculteur avait un prêt en cours, 0 dans le cas contraire)	0,42 (0,49)	0,31 (0,47)	0,43 (0,50)

Avait reçu des aides agricoles ^a (1 = l'agriculteur avait reçu des aides agricoles, 0 dans le cas contraire)	0,07 (0,25)	0,06 (0,23)	0,11 (0,31)
Avait été touché par des campagnes de sensibilisation ^a (1 = l'agriculteur avait reçu des informations de sensibilisation sur la culture du pavot à opium, 0 dans le cas contraire)	0,40 (0,49)	0,51 (0,50)	0,52 (0,50)
Nombre d'activités rémunératrices ^a	4,69 (1,05)	4,72 (1,08)	4,28 (0,93)
Nombre d'activités rémunératrices, hors culture du pavot ^a	3,70 (1,06)	4,12 (0,90)	4,23 (0,92)
Nombre de plantes différentes cultivées par l'agriculteur ^a	2,40 (0,77)	2,72 (1,37)	2,84 (1,47)
Nombre de plantes différentes cultivées, à l'exclusion du pavot	1,40 (0,77)	2,43 (1,44)	2,81 (1,49)
Surface agricole totale, en hectares ^a	1,91 (2,58)	2,91 (2,49)	2,39 (2,52)
Surface agricole totale, hors surface consacrée au pavot, en hectares ^a	1,32 (2,42)	2,27 (2,41)	2,08 (2,53)
Avait cultivé du blé ^a (1 = l'agriculteur avait cultivé du blé, 0 dans le cas contraire)	0,90 (0,30)	0,97 (0,18)	0,97 (0,16)
Nombre d'observations	561	121	503

Note: Les valeurs entre parenthèses représentent les écarts types.

^aL'écart entre les différents types d'agriculteurs est statistiquement significatif au seuil de 0,05 (test d'analyse de variance).

En revanche, les seules différences significatives entre les collectivités où le pavot a été constamment cultivé et celles où il a été cultivé par intermit- tence entre 2011 et 2015 étaient le pourcentage de cultivateurs de pavot dans ces collectivités (respectivement 38 % et 14 %) et la proportion de ces collectivités qui était dirigée par des insurgés (respectivement 15 % et 0 %).

Tableau 8. Statistiques descriptives portant sur différents types de collectivités, en fonction du nombre d'années pendant lesquelles le pavot à opium n'a pas été cultivé sur la période 2011-2015

	<i>Collectivités où le pavot à opium a été constamment cultivé</i>	<i>Collectivités où le pavot à opium a été cultivé par intermittence</i>
Nombre de foyers qui cultivaient du pavot à opium au sein de la collectivité (déclaré par le responsable de la collectivité) ^a	29,51 (51,67)	12,34 (17,37)
Nombre total de foyers au sein de la collectivité	78,55 (131,59)	91,03 (259,16)
École de garçons dans la collectivité (1 = la collectivité dispose d'une école de garçons, 0 dans le cas contraire)	0,73 (0,45)	0,75 (0,44)
École de filles dans la collectivité (1 = la collectivité dispose d'une école de filles, 0 dans le cas contraire)	0,33 (0,47)	0,25 (0,44)
Accès au service public de l'électricité (1 = la collectivité a accès au service public de l'électricité, 0 dans le cas contraire)	0,02 (0,15)	0,03 (0,18)
Possibilités d'emploi en dehors du monde agricole (1 = possibilités d'emploi en dehors du monde agricole au sein de la collectivité, 0 dans le cas contraire)	0,56 (0,50)	0,53 (0,51)
Salaire journalier versé pour récolter du blé, en dollars É.-U.	5,21 (1,45)	5,09 (0,15)
Touchée par des campagnes de sensibilisation (1 = présence de campagnes de sensibilisation au sein de la collectivité, 0 dans le cas contraire)	0,07 (0,26)	0,06 (0,25)
Dirigée par des insurgés (1 = collectivité dirigée par des insurgés, 0 dans le cas contraire) ^a	0,15 (0,36)	0,00 (0,00)
Culture de cannabis dans la collectivité, 0 dans le cas contraire)	0,46 (0,50)	0,44 (0,50)
Nombre d'observations	478	32

Note: collectivités où le pavot à opium a été constamment cultivé = collectivités où le pavot a été cultivé chaque année entre 2011 et 2015. Collectivités où le pavot à opium a été cultivé par intermittence = collectivités où le pavot a été cultivé pendant au moins un an entre 2011 et 2015. Les valeurs entre parenthèses représentent les écarts types.

^aL'écart entre les collectivités où le pavot à opium a été constamment cultivé et celles où il a été cultivé par intermittence est statistiquement significatif au seuil de 0,05 (test t).

Résultats du modèle de régression

Les résultats obtenus en appliquant le modèle de Cox laissent supposer que les facteurs associés à une augmentation de la durée pendant laquelle il n’y avait pas de culture de pavot à opium étaient les suivants :

- Les aides agricoles (augmentation moyenne de 25 % par rapport à la situation des agriculteurs qui n’avaient pas reçu d’aides agricoles).
- Le fait d’avoir un emprunt en cours (augmentation de 26 %).
- Les informations reçues dans le cadre de campagnes de sensibilisation (hausse de 31 %).
- Chaque activité supplémentaire exercée par un agriculteur a provoqué une augmentation de 15 % de la durée pendant laquelle le pavot n’a pas été cultivé.
- Chaque plante différente supplémentaire cultivée par un agriculteur a provoqué une hausse de 35 % de la durée pendant laquelle le pavot n’a pas été cultivé.
- Chaque hectare supplémentaire de terres agricoles a provoqué une augmentation de 9 % de la durée pendant laquelle le pavot n’a pas été cultivé.

La culture du blé semble avoir eu l’effet inverse: elle a entraîné une baisse de la durée qui séparait deux périodes de culture du pavot (baisse moyenne de 73 % par rapport à la durée qui séparait deux périodes de culture de pavot chez les agriculteurs qui ne cultivaient pas de blé).

Tableau 9. Facteurs qui influent sur la durée pendant laquelle les agriculteurs cultivent du pavot à opium en Afghanistan

	<i>Risque relatif</i>	<i>Erreur type robuste</i>	<i>Intervalle de confiance (à 95 %)</i>	
			<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
Avait un prêt en cours ^a	0,7378	0,0381	0,6667	0,8163
Avait reçu des aides agricoles ^a	0,7486	0,0809	0,6057	0,9254
Avait été touché par des campagnes de sensibilisation ^a	0,6882	0,0362	0,6207	0,7630
Nombre d’activités hors culture du pavot ^a	0,8493	0,0245	0,8025	0,8987
Nombre de plantes différentes cultivées en dehors du pavot ^a	0,6517	0,0202	0,6132	0,6926

Tableau 9. Facteurs qui influent sur la durée pendant laquelle les agriculteurs cultivent du pavot à opium en Afghanistan (suite)

	Risque relatif	Erreur type robuste	Intervalle de confiance (à 95%)	
			Minimum	Maximum
Surface totale cultivée, pavot non compris ^a	0,9109	0,0167	0,8788	0,9441
Cultivait du blé ^a	1,7257	0,1760	1,4131	2,1076

Note: calculs effectués en appliquant le modèle de Cox, ainsi que la méthode de Breslow pour les liens; variable dépendante = temps écoulé jusqu'à ce qu'un agriculteur (re)commence à cultiver du pavot, calculé à partir des données communiquées pour la période 2011-2015; prob. > chi2 = 0,0000; les estimations fiables sont regroupées par agriculteur; nombre d'observations: 20 805. Nombre d'agriculteurs: 4 161. Le risque relatif indique l'évolution en pourcentage de la durée pendant laquelle le pavot n'a pas été cultivé lorsque la variable change d'une unité (pour une variable continue) ou lorsque la variable passe de un à zéro (pour une variable discrète). L'intervalle de confiance représente la fourchette des valeurs dans laquelle la variable a 95% de chances de se trouver.

^aSignificatif au seuil de 0,01.

En outre, les résultats obtenus en appliquant le modèle de Cox laissent supposer que les caractéristiques d'une collectivité qui entraînent une augmentation de la durée pendant laquelle le pavot n'est pas cultivé sont les suivantes :

- Elles disposent d'une école de garçons (augmentation moyenne de cette durée de 34 % par rapport aux autres collectivités).
- Elles disposent d'une école de filles (hausse de 27 %).
- Elles ont accès au service public de l'électricité (augmentation de 60 %).
- Elles ont été touchées par des campagnes de sensibilisation (hausse de 32 %).

À l'inverse, les facteurs associés à une diminution de la durée pendant laquelle le pavot à opium n'est pas cultivé au sein d'une collectivité sont les suivants :

- Fait d'être dirigé par des insurgés (diminution de 47 % par rapport aux autres collectivités) ;
- Présence d'autres cultures illicites comme celle du cannabis (baisse de 68 %) ;
- Possibilité de trouver un emploi non agricole (diminution de 43 %).

Le montant du salaire journalier agricole (pour la récolte de blé) semble avoir une réelle incidence sur la reprise de la culture du pavot à opium.

Tableau 10. Facteurs qui influent sur la durée pendant laquelle du pavot à opium est cultivé au sein d'une collectivité en Afghanistan

	<i>Risque relatif</i>	<i>Erreur type robuste</i>	<i>Intervalle de confiance (à 95 %)</i>	
			<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
École de garçons dans la collectivité ^a	0,6479	0,0429	0,5691	0,7376
École de filles dans la collectivité ^a	0,7342	0,0675	0,6131	0,8793
Accès au service public de l'électricité ^a	0,3990	0,1123	0,2300	0,6929
Possibilités d'emploi en dehors du monde agricole ^a	1,4308	0,1141	1,2238	1,6729
Salaire journalier versé pour récolter du blé, en dollars É.-U.	0,9382	0,0273	0,8861	0,9933
Touchée par des campagnes de sensibilisation ^a	0,6752	0,0976	0,5086	0,8964
Dirigée par des insurgés ^a	1,4659	0,1359	1,2222	1,7580
Culture de cannabis dans la collectivité ^a	1,6778	0,1278	1,4451	1,9481

Note: calculs effectués en appliquant le modèle de Cox, ainsi que la méthode de Breslow pour les liens; variable dépendante = temps écoulé jusqu'à ce que le pavot (re)commence à être cultivé dans la collectivité, calculé à partir des données relatives à la culture annuelle du pavot au sein de la collectivité qui ont été communiquées par son responsable entre 2011 et 2015; les estimations fiables sont regroupées par collectivité; prob. > $\chi^2 = 0,0000$; nombre d'observations: 6 725; nombre de collectivités: 1 345. Le risque relatif indique l'évolution en pourcentage de la durée pendant laquelle le pavot n'a pas été cultivé lorsque la variable change d'une unité (pour une variable continue) ou lorsque la variable passe de un à zéro (pour une variable discrète). L'intervalle de confiance représente la fourchette des valeurs dans laquelle la variable a 95 % de chances de se trouver.

^aSignificatif au seuil de 0,01.

Principales limites de l'étude

Il n'était pas possible de traiter toutes les variables explicatives à l'aide d'un seul modèle. Ces variables ont donc été traitées par deux types de modèles, les uns pour les agriculteurs et les autres pour les collectivités. Pour pouvoir déterminer l'influence d'une variable après élimination de toutes les autres variables, toutes les variables explicatives devraient être prises en compte par un seul modèle. En outre, les problèmes liés à la présence possible d'endogénéité et de causalité inverse auraient pu être résolus à l'aide des données chronologiques portant sur les mêmes collectivités et les mêmes agriculteurs, mais ces données n'existaient pas au moment où la présente étude a été réalisée. La démarche adoptée a néanmoins abouti à des résultats intéressants qui méritent d'être affinés dans le cadre de recherches similaires.

Conclusion

Les résultats (statistiques et économétriques) quantitatifs confirment partiellement des résultats qualitatifs précédents [2], [3]⁸ et d'autres résultats quantitatifs portant sur les facteurs déterminants des cultures illicites [15], [16]. Tous les types de résistance à la culture du pavot sont renforcés de manière statistiquement significative en cas d'amélioration de la capacité d'adaptation, de la gouvernance et de l'accès des agriculteurs et des collectivités aux services de base. Par le passé, on a toutefois presque systématiquement ignoré que certaines formes de développement alternatif (par exemple celles qui visent des caractéristiques considérées à tort comme des motivations pour cultiver du pavot à opium) ont l'effet inverse : elles risquent de provoquer un essor de ce type de culture.

D'après les calculs effectués, les programmes de développement alternatif qui concernent uniquement les possibilités d'emploi en dehors du monde agricole ou le blé comme culture de substitution auraient ainsi provoqué une augmentation statistiquement significative de la culture du pavot sur la période 2014-2015. Ce résultat quantitatif montre qu'en Afghanistan les « solutions rapides » sont susceptibles d'accroître la vulnérabilité des agriculteurs à terme, ce qui pourrait les conduire à cultiver du pavot à opium. Les données recueillies dans d'autres pays laissent toutefois supposer que les actions de développement rural intégrées renforcent généralement la résistance à ce type de culture. À cet égard, il est absolument indispensable d'éviter les conceptions réductrices (trop simplistes), car elles peuvent empêcher de s'attaquer aux causes profondes et donc contribuer au maintien de la culture du pavot.

En s'appuyant principalement sur des données qualitatives, Mansfield (2016) aboutit à une conclusion similaire [6] :

« En Afghanistan, il n'est pas rare d'entendre que toute action permettant d'augmenter les revenus agricoles et non agricoles licites provoque une contraction de l'économie illégale ou donne au moins davantage de perspectives licites aux agriculteurs. En pratique, les cultures illicites et l'économie légale peuvent se développer en parallèle et il arrive fréquemment que des investissements consacrés à des infrastructures comme l'irrigation ou à des intrants agricoles comme les engrais servent à augmenter la superficie consacrée à la culture du pavot et le rendement correspondant. »

⁸Pour un indicateur analogue, les données peuvent être recueillies à l'aide de méthodes quantitatives ou qualitatives. Les données qualitatives ont souvent un plus grand pouvoir explicatif, en permettant d'axer les efforts sur la recherche de liens de causalité, et sont particulièrement utiles pour la planification au niveau local. Les données quantitatives sont habituellement moins coûteuses à recueillir à grande échelle et permettent d'évaluer la signification statistique et donc de tirer des conclusions générales sur des questions plus fondamentales.

La production d'opium en Afghanistan ne constitue pas un problème bien défini et bien structuré pour lequel il existe une solution précise et facile à trouver. Cette production évolue et nos connaissances dans ce domaine doivent aussi évoluer [17]. Il reste nécessaire de poursuivre les recherches en accordant la priorité à l'évaluation des risques et de la vulnérabilité afin d'obtenir une estimation des bouleversements et des risques les plus importants par localité ou par groupe d'agriculteurs en Afghanistan. Il faut donc prendre le temps de comprendre le contexte local avant de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de développement alternatif. En outre, les résultats doivent être constamment vérifiés afin d'adapter les stratégies retenues. Il reste néanmoins extrêmement difficile de définir des indicateurs appropriés pour mesurer et surveiller des phénomènes aléatoires et complexes comme les cultures illicites. Lors de la conception et de la mise en œuvre d'un programme de développement alternatif, les indicateurs suivants doivent au minimum être pris en compte :

- Indicateurs relatifs aux moyens de subsistance et à la situation des populations locales ;
- Indicateurs du degré d'exposition aux risques ;
- Indicateurs de la capacité de gérer les risques à différents niveaux.

Il est indispensable de s'appuyer sur des données statistiques fiables pour pouvoir prendre des décisions éclairées qui permettent de concevoir des programmes de développement alternatif efficaces, mais ces données font souvent défaut. Il faut donc également disposer de séries chronologiques plus complètes afin de mieux connaître les différents types de résistance, ainsi que les modalités d'abandon des moyens de subsistance illégaux au profit de moyens licites, et de déterminer quels sont les outils les plus pertinents pour réduire durablement la culture du pavot à opium. À cet égard, la surveillance doit faire partie d'une démarche plus vaste d'enrichissement scientifique, qui consiste à recueillir des données au fil des ans dans différents contextes afin d'améliorer la conception des politiques et des programmes [18].

Références

1. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Ministère afghan de la lutte contre les stupéfiants, *Afghanistan Opium Survey 2016: Cultivation and Production* (Vienne, décembre 2016).
2. Victoria A. Greenfield *et al.*, *Reducing the Cultivation of Opium Poppies in Southern Afghanistan* (Santa Monica (Californie), RAND Corporation, 2015).
3. David Mansfield, *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nan-*

garhar and Laghman, *Eastern Afghanistan: A Report for the Project for Alternative Livelihoods (PAL) in Eastern Afghanistan*, document interne du PAL n° 2 (Jalalabad, (Afghanistan), décembre 2004).

4. David Mansfield, «Where have all the flowers gone? Assessing the sustainability of current reductions in opium production in Afghanistan» (Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2010).
5. Résolution S-30/1 de l'Assemblée générale, annexe, par. 7, al. g.
6. David Mansfield, «(Mis)understanding the intersection between development policies and data collection: case study, Afghanistan», *After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, dir. John Collins (Londres, London School of Economics and Political Science, 2016).
7. ONUDC et Ministère afghan de la lutte contre les stupéfiants, *Afghanistan Opium Survey 2015: Socio-economic Analysis* (Vienne, mars 2016).
8. David Mansfield, «Opium poppy cultivation in a changing policy environment: farmers' intentions for the 2002/03 growing season», étude stratégique sur l'Afghanistan n° 9 (Vienne, ONUDC, 2003).
9. PNUCID, *Afghanistan Alternative Development Report #1: On-Farm Income Opportunities in Maiwand, Khakrez and Ghorak* (Islamabad, 2000).
10. David Mansfield, «What is driving opium poppy cultivation? The pressures to reduce opium poppy cultivation in Afghanistan in the 2004/05 growing season», rapport destiné à la cellule interministérielle sur la drogue en Afghanistan du Gouvernement du Royaume-Uni (mars 2005).
11. David Mansfield, «Responding to risk and uncertainty: understanding the nature of change in the rural livelihoods of opium poppy growing households in the 2007/08 growing season», rapport destiné à la cellule interministérielle sur la drogue en Afghanistan du Gouvernement du Royaume-Uni (juillet 2008).
12. Christopher Ward *et al.*, «Afghanistan economic incentives and development initiatives to reduce opium production» (Washington, Banque mondiale et Ministère britannique du développement international, 2008).
13. ONUDC, «Evidence for enhancing resilience to opium poppy cultivation in Shan State, Myanmar: implications for alternative development, peace and stability» (Bangkok, 2017).
14. A. Colin Cameron et Pravin K. Trivedi, *Microeconometrics Using Stata*, édition révisée (College Station (Texas), Stata Press, 2010).

15. Jaqueline García-Yi, «Heterogeneous motivations for coca growing: the case of an indigenous Aymara community in Peru», *International Journal of Drug Policy*, vol. 25 (2014), p. 1113 à 1123.
16. Jaqueline García-Yi, «Organic coffee certification in Peru as alternative development-oriented drug control policy», *International Journal of Development Issues*, vol. 13, n° 1 (2014), p. 72 à 92.
17. David Mansfield, «Water management, livestock and the opium economy: resurgence and reductions—explanations for the changing levels of opium poppy cultivation in Nangarhar and Ghor in 2006-2007», Case Studies Series (Kaboul, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2008).
18. Center for Global Development, *When Will We Ever Learn? Improving Lives Through Impact Evaluation*, rapport du groupe de travail sur les lacunes en matière d'évaluation (Washington, 2006).

Développement intégré et coca dans l'État plurinational de Bolivie : l'éradication cède le pas à la réduction de la pauvreté

Thomas Grisaffi

(Professeur de géographie humaine à l'Université de Reading)

Linda Farthing

(Chercheur, Andean Information Network)

Kathryn Ledebur

(Directrice, Andean Information Network)

RÉSUMÉ

La politique novatrice consistant à dire « oui à la coca, non à la cocaïne » que l'État plurinational de Bolivie a mise en place à partir de 2006 montre bien les avantages que présente, en matière de contrôle des cultures servant à fabriquer des drogues exercé du côté de l'offre, une approche fondée sur des moyens de subsistance durables qui ne suppose pas au préalable d'éradication forcée. En dépit des inévitables inconvénients de cette politique, le fait qu'elle mette l'accent sur la protection sociale, les droits fondamentaux et la stabilité économique des familles de cultivateurs de coca a montré son efficacité et sa viabilité du point de vue de la diversification de l'économie et de la promotion de la stabilité politique et économique, et son succès doit beaucoup à la participation directe des communautés et des organisations locales, telles que les syndicats de cultivateurs de coca, à la recherche de méthodes plus efficaces et durables de lutte contre la drogue. De plus, les éléments du programme principal mis en œuvre dans le cadre de cette politique rejoignent les objectifs de développement durable que l'Organisation des Nations Unies a adoptés en 2015.

Mots clefs: éradication forcée, développement alternatif, contrôle communautaire de la coca, État plurinational de Bolivie, lutte contre la drogue.

Introduction

Pendant plus de 20 ans, la stratégie antidrogue de l'État plurinational de Bolivie¹ a reposé sur un programme de substitution des cultures assorti de

¹Depuis le 31 mars 2009, «État plurinational de Bolivie» est la forme employée à l'ONU à la place de «Bolivie».

conditions mené par l'Agence des États-Unis pour le développement international et sur l'éradication forcée de la coca². En 2004, l'État plurinational de Bolivie a tourné le dos à ce modèle et, avec l'aide de l'Union européenne, est passé de l'éradication forcée du cocaïer par la police et l'armée à une stratégie de moyens de subsistance de remplacement associant les communautés concernées aux activités de contrôle de la coca.

Cette politique, appelée «oui à la coca, non à la cocaïne», se fonde sur la distinction que font les cultivateurs de coca entre la coca, plante que les habitants des Andes consomment depuis des millénaires, et la cocaïne, substance fabriquée à partir de la feuille de coca. À la faveur d'un accord conclu en 2004, les cultivateurs inscrits comme tels dans les régions auparavant visées par l'éradication des cultures illicites peuvent à présent cultiver une quantité limitée de coca, sur une superficie appelée *cato*³, afin d'en tirer un revenu de subsistance minimal.

Les syndicats agricoles collaborent avec les organismes publics en vue de vérifier que chaque cultivateur respecte l'accord en question. Cette initiative, qui fait une priorité de la pleine intégration sociale et de la pleine citoyenneté des cultivateurs de coca, représente une stratégie à long terme de diversification de l'économie familiale et de réduction du détournement de la coca vers le marché illicite. Cette politique a été mise en œuvre de la façon la plus complète dans la région du Chapare, à l'est de Cochabamba, où l'éradication forcée a commencé au milieu des années 90, en parallèle avec des programmes de développement alternatif financés par les États-Unis d'Amérique.

Combinée à un contrôle participatif reposant sur des méthodes technologiquement avancées, à des programmes de développement économique et à des mesures de contrainte minimales, une culture de la coca limitée et surveillée rend les cultivateurs mieux à même de diversifier leur production et moins tributaires d'une récolte illicite. On peut tirer de l'expérience de l'État plurinational de Bolivie des éléments d'orientation pour une politique de contrôle des cultures et de développement pouvant elle-même contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable.

Les travaux ethnographiques réalisés sur le terrain et les données provenant d'entretiens conduits entre 2000 et 2015 confirment l'hypothèse selon laquelle ce choix donne de meilleurs résultats que la politique antérieure. L'ensemble des recherches menées pendant plus d'un demi-siècle dans la région productrice de coca du Chapare (des centaines d'entretiens avec des

²La «substitution» des cultures et le «développement alternatif» étaient des termes souvent utilisés pour occulter l'éradication forcée et la présenter sous un jour avantageux.

³Un *cato* représente 1 600 mètres carrés dans le Chapare et 2 500 mètres carrés dans les Yungas de La Paz, les deux principales régions productrices de coca de l'État plurinational de Bolivie.

cultivateurs de coca, des dirigeants syndicaux et des agents de l'État, ainsi qu'avec des responsables politiques et des représentants d'organisations non gouvernementales de l'État plurinational de Bolivie, des États-Unis et de l'Union européenne) ont fourni des renseignements cruciaux aux fins du présent article.

La coca dans l'État plurinational de Bolivie

Plante résistante aux maladies, le cocaïer (*Erythroxylum coca*) pousse dans les Andes depuis au moins 4 000 ans. Cette plante peu exigeante et à haut rendement fournit un revenu monétaire à quelque 237 000 familles paysannes⁴. Outre les multiples usages traditionnels de cette plante que recense la culture andine autochtone⁵, c'est la matière première utilisée dans la fabrication de la cocaïne.

À la fin de 2004, cherchant à mettre fin à un violent conflit et à des violations des droits de l'homme dans les régions productrices de coca, le Président Carlos Mesa a accepté la revendication déjà ancienne des cultivateurs en les autorisant à cultiver, pour leur subsistance, une parcelle de coca (appelée *cato*) par famille dans le Chapare [2]⁶. Le conflit qui avait sévi dans cette région, laquelle avait été la principale région productrice de coca du pays depuis le milieu des années 80, s'est éteint presque aussitôt [4, 5]⁷.

Lorsque Evo Morales est devenu Président en 2006, il a maintenu la politique du *cato* en en faisant la pierre angulaire de son initiative novatrice agissant sur l'offre aux fins du contrôle de la coca et de la réduction des risques [6]⁸. Cette approche est en même temps conforme aux engagements internationaux souscrits par l'État plurinational de Bolivie en matière de limitation de la culture de la coca et de lutte contre le trafic de drogues, posant en principe que ce pays peut essayer de contenir la production de drogues, mais ne pourra jamais la détruire, car elle est tirée par la demande extérieure [8].

⁴On compte environ 75 000 cultivateurs de coca dans l'État plurinational de Bolivie, jusqu'à 121 000 au Pérou et 67 000 en Colombie [1].

⁵Stimulant léger, la coca coupe la faim et combat la fatigue, facilite la digestion, réduit le mal d'altitude et fournit des protéines, des vitamines et des minéraux. Elle est présente dans chaque rituel andin depuis la naissance jusqu'à la mort.

⁶Carlos Mesa, journaliste et historien, est arrivé au pouvoir en 2003 après avoir refusé de cautionner la violence policière et militaire exercée contre les manifestants, y compris les cultivateurs de coca, à travers tout le pays. L'accord conclu en 2004 avec les cultivateurs promettait que la réduction de la culture de la coca serait menée de manière pacifique [3].

⁷Le présent article porte sur la région du Chapare, et non sur les Yungas de La Paz, la région traditionnelle de culture de la coca de l'État plurinational de Bolivie, car la dynamique à l'œuvre dans cette deuxième région est sensiblement différente.

⁸Les politiques de réduction des risques s'efforcent de limiter autant que faire se peut les incidences sanitaires, sociales et économiques néfastes des substances psychotropes licites et illicites [7, p. 15].

Les États-Unis, qui sont le plus important pays consommateur de cocaïne [9, p. 7], ont lancé dans les années 80 une politique relative au pays d'origine que constituait l'État plurinational de Bolivie, laquelle, tout en reposant principalement sur des opérations menées par les forces de sécurité, incorporait également des programmes d'aide économique administrés par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) [10, p. 1 à 22]. En 1988, l'État plurinational de Bolivie a adopté la loi n° 1008, une loi antidrogue qui autorisait la culture de 12 000 hectares de coca dans des « zones de culture traditionnelles »⁹ afin d'alimenter le marché intérieur licite. Elle prévoyait l'éradication à terme de la culture de la coca dans toutes les autres régions productrices [11].

La priorité donnée au recours aux forces de police et à l'armée a échoué à réduire l'acheminement de la cocaïne vers le nord. Cette politique a engendré un conflit social, notamment des manifestations et des barrages routiers, et a entraîné des violations répétées des droits de l'homme. Les forces de sécurité chargées des opérations d'éradication se seraient rendues coupables de viols, de vols, de coups et blessures, de détentions arbitraires et d'exécutions extrajudiciaires [12]. Au total, 57 cultivateurs de coca ont été tués entre 1997 et 2003, et plus de 500 autres ont été grièvement blessés par les forces de sécurité. Les actes de représailles qui ont suivi ont fait de nombreux morts et blessés parmi la police [12].

L'éradication forcée s'est concentrée dans le Chapare, où quelque 45 000 familles s'étaient installées à partir du milieu des années 60 dans le cadre d'une politique officielle de colonisation. Elles ont été rejointes par beaucoup d'autres dans le sillage d'une grave sécheresse survenue dans les années 80 et d'un programme d'ajustement structurel d'inspiration néolibérale qui a détruit la petite agriculture des hauts plateaux et fermé les mines d'État, prélude à un chômage massif. Certains cultivateurs menaient également de temps à autre des activités rudimentaires de fabrication de pâte de cocaïne — dont le raffinage permet d'obtenir de la cocaïne pure — lorsque, à la fin des années 80, des trafiquants sont arrivés de Colombie en quête de matière première [13, p. 164 à 166].

Les cultivateurs sont membres de plus de 1 000 syndicats très soudés, auxquels s'ajoutent des organisations parallèles de femmes. Depuis toujours, la présence de l'État est faible dans les zones de colonisation tropicales, notamment au Chapare. Les syndicats de cultivateurs de coca ont pris sa place en tant qu'entités autonomes pour régler les différends, contrôler les régimes fonciers et coordonner les travaux d'intérêt général, notamment la construction de routes ou d'écoles [14]. Ces organisations locales participa-

⁹La loi n° 1008 recense les Yungas de La Paz, ainsi que les Yungas de Vandiola, zones plus petites situées dans la zone tropicale de Cochabamba, comme zones traditionnelles.

tives ont recours à des pratiques décisionnelles autochtones tout en reprenant les traditions syndicales héritées des anciens mineurs. Les femmes exercent une influence non négligeable dans ces organisations, mais leur direction est généralement entre les mains des hommes [15].

La coca fournit aux petits cultivateurs plusieurs avantages comparatifs. Elle pousse comme une mauvaise herbe sur des pentes raides, parvient à maturité au bout d'un an et peut se récolter tous les trois ou quatre mois. Cette plante offre un très bon rapport valeur-poids, ce qui est particulièrement important pour les cultivateurs lorsque leur éloignement par rapport à la route la plus proche les oblige à porter les feuilles sur de longues distances. Les prix de la coca connaissent des variations considérables, mais les feuilles ont un marché intérieur systématiquement garanti [16, p. 47 à 51]. La coca complète l'agriculture de subsistance et assure un revenu monétaire régulier à des cultivateurs très souvent appauvris [17].

Le rôle essentiel joué par la coca dans l'économie paysanne a amené les syndicats d'agriculteurs à s'opposer aux activités d'éradication des cultures. Ils ont habilement établi un lien entre l'éradication de la coca et la souveraineté nationale et les droits des autochtones, devenant par là même la principale opposition au Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie à la fin des années 90 [18].

Développement subordonné à l'éradication dans l'État plurinational de Bolivie

Nous avons planté des poivrons, des bananes et des cœurs de palmier, mais ils ont pourri parce qu'il n'y a pas de ponts ni de routes. C'est pour cela que nous plantons de la coca, pour subvenir aux besoins de nos familles et de nos enfants ; c'est mieux que de mourir. Le « nouveau » développement, ce sont des balles et la mort qu'il nous a apportées.

—*Martin Clemente [19]*

Depuis les années 80, le développement alternatif est la « carotte » préconisée dans le cadre de la stratégie de réduction de l'offre. Les programmes relevant de cette stratégie ont évolué : après avoir été axés sur la substitution de cultures, ils ont adopté l'approche plus générale du développement rural intégré, que l'on a fini par désigner sous l'appellation de développement alternatif. Les cadres ont pu changer, mais le but déclaré de ces programmes est essentiellement le même, à savoir générer pour les agriculteurs des alternatives économiques à la culture de plantes illicites [1, p. 77 à 118], [20].

Buxton [21] estime que le principal défaut du développement alternatif tient au fait que, s'ils mettent désormais davantage l'accent sur les objectifs

de développement humain, les programmes n'en continuent pas moins d'insister sur la réalisation d'objectifs en matière de lutte contre la drogue qui sont définis à l'extérieur — par exemple, des objectifs de réduction des cultures illicites — plutôt que sur le bien-être des agriculteurs. Ce déséquilibre a, par exemple, été constaté dans les programmes menés antérieurement par les États-Unis dans l'État plurinational de Bolivie. Le gouvernement Clinton a financé et dirigé des activités de développement alternatif par l'intermédiaire du Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, qu'il a chargé de superviser les interventions de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Cette réorientation a entraîné un grave conflit interinstitutions [22, 12-28] ; [23], et les quotas d'éradication forcée ont pris le pas sur les initiatives de développement viables. Ainsi, un rapport du Congrès des États-Unis daté de 2005 a indiqué que « l'Agence des États-Unis pour le développement international [...] assure que le développement alternatif est indispensable car il peut favoriser l'appui politique en faveur des programmes d'éradication et fournir des incitations qui, combinées avec la désincitation à l'éradication, garantissent l'éradication permanente des cultures illicites » [24], p. 21].

Dans l'État plurinational de Bolivie, les États-Unis ont unilatéralement fixé des objectifs de développement et confié la mise en œuvre des projets à des entrepreneurs privés choisis à l'avance qui étaient souvent basés aux États-Unis, contrevenant ainsi aux principes directeurs internationaux sur l'aide au développement définis dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement¹⁰ de 2005 et le Programme d'action d'Accra de 2008 [25]. Le Government Accountability Office des États-Unis [26, p. 6] estime que USAID a décaissé 229 millions de dollars (202 millions d'euros) au titre d'activités de développement alternatif dans l'État plurinational de Bolivie entre la fin des années 80 et 2001, et tous les programmes ont pris fin en 2009. La contribution la plus importante des programmes mis en œuvre par l'Agence a concerné l'amélioration des infrastructures routières de ce pays [27].

Entre 1983 et 1992, le projet de développement de la région du Chapare a consacré plus de la moitié de son budget, sans grand succès, à endiguer la migration d'habitants des hautes vallées de la région de Cochabamba [28]. À partir de 1994, le programme a été pour l'essentiel recentré sur la promotion de cinq « cultures vedettes » : les bananes, les pamplemousses, les fruits de la passion, les cœurs de palmier et le poivre noir.

Jusqu'en 2004, les responsables des projets de USAID ont refusé de travailler avec les syndicats des cultivateurs de coca ou avec les municipalités

¹⁰L'État plurinational de Bolivie a été le premier pays d'Amérique du Sud à ratifier la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle.

que les représentants de ces cultivateurs géraient depuis 1995. À partir de 1998, ils ont créé des organisations parallèles en exigeant des cultivateurs qu'ils coupent les liens avec leurs syndicats, adhèrent à l'une des associations de producteurs soutenues par l'Agence et s'engagent à éradiquer toute leur coca avant de recevoir une aide au développement¹¹.

L'approche suivie par USAID a débouché sur des processus de développement inégaux, récompensant les communautés dociles à coup de projets d'infrastructures de base (ponts, châteaux d'eau, toilettes publiques ou postes de santé, par exemple), tout en marginalisant les autres [29]. Elle a provoqué divisions et conflits au sein des communautés de cultivateurs de coca et entre elles. Le syndicat étant au centre de leur vie et représentant leurs intérêts, rares étaient les communautés prêtes à le quitter. En l'absence d'autres sources viables de revenu, les cultivateurs n'avaient guère d'autre choix que de replanter de la coca [30, 31, 32]. Le dirigeant syndical Rimer Ágreda a expliqué en 2002 que le Ministre de l'État plurinational de Bolivie «dit que 12 000 personnes sont membres de l'association pour le développement alternatif de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Je suis sûr d'être sur la liste, mais je cultive de la coca [...] Jusqu'à présent, le marché des cultures de substitution ne s'est pas matérialisé [...]» [19].

Dans le cadre de l'approche susvisée, USAID a d'abord essayé d'indemniser les cultivateurs au titre de l'éradication de la coca, mais le montant des indemnités, qui s'échelonnait entre 1 500 et 2 500 dollars (entre 1 320 et 2 205 euros) par hectare s'est avéré insuffisant pour remplacer le revenu régulier tiré de la coca. Le cultivateur Aniceto Zurita a fait observer que les cultivateurs «étaient indemnisés, mais cet argent n'a rien produit. Nous avons planté des orangers, mais on nous a fait brûler nos champs à cause du chancre citrique [...] C'est ça, le développement alternatif? Je me le demande ! Nous plantons de la coca parce que nous ne pouvons pas faire autrement [...]» [19]. L'Agence a admis qu'en 1998 et 1999 une mauvaise coordination des activités d'éradication et de son programme de développement alternatif avait «créé des lacunes en matière d'assistance en Bolivie — l'éradication est allée plus vite que l'aide, les cultivateurs se retrouvant alors avec des champs dénudés et sans source de revenu immédiate» [26, p. 6].

Les cultures de substitution recommandées par USAID étaient mal choisies : pour être rentables, les bananiers, par exemple, exigent un investissement initial considérable, des engrais et des superficies de culture importantes, et sont tributaires de marchés d'exportation très compétitifs. Selon une déposition faite en 1990 devant la Commission de l'agriculture de la

¹¹La stratégie de USAID rappelait les tentatives faites par le Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie entre les années 50 et 70 pour contrôler les organisations paysannes [12, p. 175].

Chambre des représentants des États-Unis, « (l')Agence pour le développement international et d'autres entités ont bien recensé un certain nombre de plantes pouvant être cultivées dans le Chapare, mais elles n'ont pas déterminé celles qui pourraient être cultivées de façon rentable et exportées, ni où elles pourraient l'être. Au demeurant, il faudra bien plusieurs années ou davantage pour développer des cultures de substitution dans le Chapare aux fins de production et d'exportation » [33, p. 7 et 8]. Néanmoins, certaines familles plus aisées, choisies comme « agriculteurs modèles » et disposant de terres d'une superficie plus importante et situées à proximité des routes principales, ont bel et bien tiré quelques profits de ces programmes [17, p. 221 à 262]; [24, p. 20 à 23].

L'absence d'études de marché et de prospection de nouveaux marchés a entravé la mise en œuvre du programme. Le marché intérieur des agrumes et d'autres plantes tropicales était saturé et le marché international était inaccessible aux petits producteurs qui ne pouvaient pas compter sur un appui considérable [17]. L'Agence a encouragé les cultivateurs à emprunter pour cultiver de nouvelles plantes et lorsque les marchés n'ont pas été au rendez-vous, un grand nombre d'entre eux se sont retrouvés encore plus endettés. Les cultivateurs ont replanté de la coca ou souffert de la faim [29, 30].

Bertho Bautista, qui a été l'un des tout premiers participants aux programmes de USAID, a expliqué qu'« (e)n 1988, j'ai investi le montant de l'indemnisation, soit 2 500 dollars (2 205 euros) dans les noix de macadamia du Costa Rica, les poivrons et les cœurs de palmier. Je me suis retrouvé encore plus pauvre qu'avant ... J'ai failli perdre ma maison et être séparé de ma famille. Je cultive toujours les noix de macadamia, et des noix de coco aussi, mais je continue de planter de la coca au milieu de mes récoltes. Moi qui ai fait la promotion du développement alternatif, j'ai l'impression d'avoir trompé un grand nombre de mes voisins » [19]. Selon une évaluation de l'Agence, 65 % des communautés participant aux programmes d'éradication volontaire dans le Chapare n'ont pas tenu leurs engagements et « se sont vu retirer le bénéfice de l'aide » [26, p. 6].

Une évaluation des programmes mis en œuvre par USAID dans l'État plurinational de Bolivie réalisée en 2003 reconnaît que le modèle de développement de l'Agence est entaché de vices systématiques, notamment « les difficultés de commercialisation, le non-développement de possibilités de tirer des revenus d'activités non agricoles et l'absence de participation au règlement des problèmes sociaux et institutionnels et de prise en compte de leurs incidences » [34, p. iii]. Le même rapport émet des doutes concernant la subordination de l'aide au développement à l'éradication préalable de la coca et relève qu'il n'est pas viable de subventionner des cultures non rentables [34, p. 6].

Enfin, il importe de noter que les programmes de développement de USAID étaient indissolublement liés à l'éradication forcée. Un contexte aussi conflictuel ne permettait pas de mettre en œuvre des programmes de développement : les familles paysannes ne faisaient pas le départ entre les opérations de répression et les activités de développement, toutes financées par les États-Unis, au niveau des individus ou des communautés. Le capital de confiance des organisations publiques ou non gouvernementales opérant dans la région était quasi nul.

Étant donné les carences constatées et l'impression générale que l'Agence cherchait à affaiblir leurs syndicats, les organisations de cultivateurs ont fait savoir en juin 2008 qu'elles ne signeraient pas de nouveaux accords avec celle-ci, ce qui l'a obligée à mettre fin à ses programmes de développement dans les six mois qui ont suivi [31]. Les syndicats ont permis au bureau des droits de l'homme financé par l'Agence de continuer à fonctionner ; toutefois, les États-Unis ont cessé de le financer en 2010.

Repenser la politique en matière de coca

Deux initiatives ont réduit l'influence de la politique des États-Unis et annoncé les changements qui devaient se produire dans les années 2000. La loi de 1994 sur la participation populaire a affecté 20 % des recettes fiscales du pays aux nouvelles administrations municipales et a reconnu juridiquement plus de 15 000 organisations locales à travers le pays [35]. Les candidats des syndicats des cultivateurs de coca ont largement remporté les élections municipales de 1995 dans le Chapare, où ils ont mis en œuvre leurs propres méthodes de prise de décisions au sein des administrations locales et ont investi une part importante des budgets dans les zones rurales appauvries, renforçant ainsi les municipalités et les rendant plus responsables [15, 36].

En 1998, le programme d'appui au développement appelé PRAEDAC, financé par l'Union européenne, a été mis en place. L'approche retenue suivait la recommandation formulée par des centaines de spécialistes du développement lors d'une conférence internationale tenue en janvier 2002, tendant à associer les parties prenantes locales à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de développement [37]. Selon Nicolaus Hansmann, ancien attaché à la section de la coopération de l'Union européenne dans l'État plurinational de Bolivie, il a fallu attendre 2010 pour que l'ONUDC reconnaisse expressément les inconvénients de la substitution de cultures assortie de conditions, marquant ainsi le début d'une importante convergence des cadres de développement alternatif [38, p. 239].

L'initiative de l'Union européenne reposait sur le principe selon lequel la réduction de la pauvreté (grâce à la mise à disposition de services de base),

la mobilisation des organisations de cultivateurs de coca, l'octroi de titres fonciers et le renforcement des administrations locales peuvent contribuer à mettre fin à la dépendance des cultivateurs à l'égard de la coca [30, p. 191]. Karl Hoffman, ancien directeur des programmes municipaux du PRAEDAC, a décrit ainsi la stratégie adoptée : « Nous avons l'ambition d'aider tout d'abord les cultivateurs à améliorer leurs conditions de vie, pour les amener ensuite à renoncer à la culture de plantes servant à fabriquer des drogues. Nous entendons favoriser la participation populaire par l'intermédiaire des municipalités, lesquelles, comme le gouvernement l'a bien précisé, sont la principale unité de planification du pays. L'Agence des États-Unis pour le développement international exécute des projets sur lesquels la municipalité ne possède aucune information, ce qui rend tout à fait impossible un véritable processus de planification. » [30, p. 192].

Le plan de renforcement des municipalités, financé par l'Union européenne, a alloué 5,86 millions de dollars (5,17 millions d'euros) — ce qui représente en moyenne 30 % de fonds municipaux — aux municipalités du Chapare, sans exiger l'éradication préalable de la coca [30, p. 191]. Dans un premier temps, ces administrations locales ont confié au PRAEDAC l'exécution de projets inscrits dans leurs plans de développement municipal — dans la plupart des cas, la construction d'une école, d'un poste sanitaire ou d'une mairie. Parallèlement, le PRAEDAC dispensait aux municipalités et à la *mancomunidad* (groupement régional de municipalités) du Chapare une formation à l'administration publique, portant notamment sur le regroupement des comités de contrôle communautaires. En 2004, le PRAEDAC avait déterminé que les municipalités du Chapare étaient capables d'exécuter par elles-mêmes des projets d'infrastructure [30]. Felipe Cáceres, ancien maire de Villa Tunari, a déclaré en 2004 qu'« (e)n huit ans et avec des fonds quatre fois moins importants, les municipalités ont accompli 10 fois plus de choses que l'Agence des États-Unis pour le développement international en 20 [ans] » [30, p. 193].

Comme son successeur, Feliciano Mamani, l'a expliqué, « (a)vant, le développement alternatif était subordonné à l'éradication de la coca. À l'inverse, le PRAEDAC a offert aux municipalités un appui qui n'était assorti d'aucune condition et a accepté la participation et le contrôle [de la communauté]. En d'autres termes, le PRAEDAC respecte la population et nos dirigeants locaux » [39]. Le PRAEDAC a notamment à son actif la construction de 107 écoles, le reboisement de 1 500 hectares, la fourniture de 892 prêts préférentiels, l'octroi de titres fonciers à 11 607 familles et la délivrance d'une carte nationale d'identité à 3 783 personnes [39].

D'après Hansmann, le PRAEDAC a fait évoluer l'image du développement alternatif dans l'État plurinationnel de Bolivie, a permis au gouvernement de gagner la confiance de la population et a légitimé l'État dans le Chapare, en mettant en place les bases crédibles de ce qui a suivi, à savoir le

contrôle communautaire de la coca¹². Selon une évaluation indépendante, la coopération de l'Union européenne dans le Chapare « [...] a permis aux institutions publiques d'infléchir la dynamique de leurs relations avec les organisations de la société civile » [40, p. 5].

Hansmann relève encore ce qui suit : « L'expérience des programmes de développement alternatif (l'Agence des États-Unis pour le développement international et ONUDC) en Bolivie a influé dans une large mesure sur l'évolution de la conception du développement alternatif aux niveaux européen et international. » Il explique que l'État plurinational de Bolivie a contesté de très bonne heure la validité du précepte politique qui sous-tendait le développement alternatif, à savoir l'incrimination des cultivateurs de coca [38, p. 245].

Oui à la coca, non à la cocaïne

La loi n° 1008 a fixé à 12 000 hectares la limite de la culture licite, en s'appuyant sur une estimation très approximative de la demande traditionnelle locale de feuille de coca. En 2006, le Président Morales a porté cette limite à 20 000 hectares pour l'ensemble du pays, afin de garantir un revenu de subsistance aux cultivateurs des régions non prises en compte par la loi précédente [41, p. 76]. Le gouvernement est parvenu au chiffre de 20 000 hectares en ajoutant à la production de coca déjà autorisée par la loi n° 1008 les *catos* des cultivateurs du Chapare et les superficies des cultivateurs inscrits dans les zones d'expansion des Yungas de La Paz (zones qui bordent la « zone traditionnelle » des Yungas de La Paz).

Les cultivateurs étaient tenus d'enregistrer leurs champs de coca, puis d'obtenir un titre foncier, processus qui s'est achevé en 2010 dans le Chapare et en 2011 dans certaines parties des Yungas de La Paz. Le programme de *cato* exclut la zone traditionnelle des Yungas de La Paz et couvre uniquement les producteurs syndiqués qui cultivent la coca dans les régions répertoriées. La coca cultivée en dehors de ces régions et dans les parcs nationaux est considérée comme illicite et est visée par la politique d'éradication forcée.

La loi n° 1008 concède une production de coca limitée aux fins de la consommation traditionnelle, mais la Constitution de 2009 érige pour la première fois la coca en ressource sociale, culturelle et naturelle de l'État plurinational de Bolivie, à protéger et à promouvoir par le biais d'une réglementation nationale [42]. Leonardo Loza, secrétaire général des six fédérations de producteurs de coca du Chapare, explique l'importance de la reconnaissance constitutionnelle de la coca : « Nous avons commencé par la Constitution [...] nous y avons mentionné la feuille de coca de sorte qu'elle

¹²Courriel de Nicolaus Hansmann, Union européenne, 11 novembre 2014.

soit constitutionnellement respectée et qu'aucun néolibéral ou parti politique ne puisse revenir en arrière ou parler d'interdire complètement la coca dans la zone tropicale de Cochabamba ou en Bolivie» [43].

En juin 2011, le Congrès de l'État plurinational de Bolivie a voté pour que le pays se retire de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, qui interdit la culture de la feuille de coca, sauf à des fins médicales et scientifiques. Le pays y a adhéré de nouveau en janvier 2013 en émettant une réserve qui autorise légalement la culture de la coca et ses utilisations licites à l'intérieur de ses frontières. Il ressort d'une étude portant sur la consommation nationale de coca, financée par l'Union européenne et publiée en novembre 2013, qu'un tiers de la population de l'État plurinational de Bolivie consomme habituellement de la feuille de coca, ce qui représente 14 705 hectares affectés à des utilisations traditionnelles et à d'autres fins que la fabrication de substances stupéfiantes [44].

En mars 2017, deux lois — dont l'une concernait la coca et l'autre les substances placées sous contrôle — ont remplacé la loi n° 1008. Le nouveau Code pénal de l'État plurinational de Bolivie, qui détermine les sanctions pénales, notamment celles dont sont passibles les infractions liées à la drogue, n'a pas encore été adopté. La nouvelle loi sur la coca a fixé une limite nationale de 22 000 hectares, soit 14 300 hectares pour les Yungas de La Paz et 7 700 pour le Chapare¹³.

Contrôle communautaire de la coca

Sur la base des réalisations du PRAEDAC dans le Chapare, notamment le renforcement des municipalités, la réduction des conflits et les succès obtenus dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, le programme actuel intègre le développement à une approche similaire et plus efficace et donnant la priorité au contrôle communautaire [45]. Ses principaux volets sont les suivants :

- Aide au développement sans que l'éradication de la coca soit un préalable ;
- Investissements effectués d'abord dans les travaux publics et les services sociaux, et ensuite dans le développement économique et agricole ;
- Activités de développement conçues avec la participation active de la population locale pour répondre aux besoins propres à chaque

¹³Un groupe de cultivateurs autorisés et privilégiés de la zone traditionnelle désignée des Yungas de La Paz s'est opposé aux mesures prises pour limiter ou réglementer la quantité de coca qu'il cultive. La constitution de ce groupe a été un effet direct, quoique non recherché, de la loi n° 1008, qui l'exemptait de toute limite de production.

région, en incorporant les savoirs locaux et en tenant compte des sexesécificités et de la thématique de l'intergénérationnel;

- Renforcement institutionnel;
- Coordination avec les organisations locales représentatives;
- Durabilité environnementale favorisée grâce à l'augmentation de la production de coca et de café biologiques, à la diversification des essences forestières et au reboisement.

Le Programme d'appui au contrôle communautaire de la feuille de coca (PACS), financé par l'Union européenne, est devenu opérationnel en janvier 2009. Un financement de 13 millions de dollars (9,5 millions d'euros) sur cinq ans lui a permis d'atteindre quelque 40 % des syndicats du Chapare. Il a fait collaborer étroitement les cultivateurs de coca locaux avec les fédérations du Chapare, organisant à l'échelon des communautés des centaines de réunions pour que les cultivateurs sachent pourquoi ils doivent respecter l'accord sur le *cato* [40, p. 23 et 24]. La programmation a porté sur les thèmes suivants [46]:

- Octroi de titres fonciers aux familles produisant de la coca sur un *cato*, ce qui représente 175 000 hectares dans le Chapare;
- Inscription biométrique des cultivateurs de coca agréés, avec prise d'empreintes digitales et de photographies;
- Enregistrement et remesurage périodique de chaque *cato* par l'organisme public de contrôle, à savoir l'unité de développement économique et social (UDESTRO) dans le Chapare;
- La base de données du système SYSCOCA, qui aide à suivre la culture, le transport et la vente;
- Projets de développement intégré destinés à compléter les revenus tirés de la coca;
- Autocontrôle communautaire pour faire respecter la limite d'un *cato*, notamment grâce à la formation des représentants syndicaux à l'utilisation de la base de données, aux tâches de contrôle et aux moyens de limiter la plantation de coca;
- Transformation des produits à base de feuille de coca, notamment la farine de coca, les sachets de coca pour infusion, le shampoing, les gâteaux de Noël, les boissons alcoolisées et les crèmes pour la peau.

L'UDESTRO mesure les *catos* enregistrés à l'aide de la technologie du système mondial de géolocalisation (GPS) et transfère électroniquement les données aux serveurs de l'État et de l'ONUDC. Le système de suivi par satellite SYSCOCA, opérationnel depuis 2012, synchronise les données du

registre biométrique, du système conjoint de gestion et d'utilisation des sols de l'ONUUDC et du Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie (BOLF57), et du registre des titres fonciers (INRA) de ce pays. On dispose ainsi d'un système perfectionné de surveillance de la coca à renvois croisés, qui fournit des données sur la plantation de coca sur plusieurs années, y compris sur la coca non autorisée cultivée par des producteurs individuels. La base de données repère le détournement de coca vers le marché illicite [47].

Cette base de données est une ressource précieuse pour DIGCOIN, l'organisme qui délivre des licences à plus de 5 000 marchands de feuille de coca. Ces derniers vendent les trois quarts de toute la coca licite (les cultivateurs pouvant vendre légalement le reste directement aux consommateurs). DIGCOIN a amélioré sa capacité de suivi de la coca, mais n'a pas encore installé les liaisons Internet prévues à tous ses postes de contrôle. La loi de 2017 sur la coca prescrit l'inscription biométrique des marchands de coca, augmente le nombre de postes de contrôle officiels et régleme la quantité de feuille de coca acheminée depuis les centres de production vers les marchés agréés [48, p. 7].

C'est l'ensemble de la communauté qui participe au contrôle de la coca. Chaque syndicat de base organise des contrôles périodiques des champs de coca par le biais de commissions composées de membres locaux et, souvent, de membres des communautés voisines. Si une commission repère de la coca excédentaire, la communauté concernée détruit toute la récolte et interdit au cultivateur de replanter de la coca pendant un an. Compte tenu du temps de maturation, cela représente en fait deux années sans revenu tiré de la coca. En cas de récidive, le syndicat décrète une interdiction à vie de cultiver de la coca. Les activités du syndicat sont appuyées par un organisme public de surveillance — l'UDESTRO dans le Chapare et l'UDESYS dans les Yungas de La Paz — dont le personnel est choisi parmi les cultivateurs eux-mêmes. En juillet 2014, plus de 800 cultivateurs du Chapare avaient perdu leur *cato* pour avoir violé l'accord [49].

Entre 2009 et 2015, une réduction nette de 35 % des superficies de culture s'est traduite par une augmentation de 92 % du prix de la coca [16], et la coca de l'État plurinational de Bolivie est la plus chère des trois petits producteurs (pour une comparaison, voir [50, 51]). Beaucoup de cultivateurs enregistrés estiment que, malgré la limite imposée à la taille de leurs parcelles de coca, le *cato* génère un revenu de subsistance fiable. Comme le dit l'un d'entre eux, «(n)ous travaillons moins, mais nous gagnons plus.» Ils ont conscience du fait que s'ils n'assurent pas la mise en œuvre de la stratégie, ils risquent de voir revenir l'éradication forcée. Ils prennent donc l'accord sur le *cato* très au sérieux et vont répétant que le nouveau système est plus pesant que la politique d'interdiction totale de la coca financée par les États-Unis [52]. Selon un cultivateur, «(a)vant, lorsque nous plantions de la coca et qu'ils (les forces de sécurité) l'arrachaient, on replantait et ils

l'arrachaient à nouveau.» Toutefois, il dit qu'aujourd'hui, c'est vraiment dur : « [...] tout le monde sait combien de coca vous avez et on dénonce tous ceux qui plantent plus d'un *cato* » [53, p. 11].

Des difficultés surgissent inévitablement. En réaction aux contraintes imposées, certains cultivateurs utilisent davantage d'engrais et de pesticides pour accroître les rendements, ce qui nuit à l'environnement¹⁴. D'autres ont obtenu illégalement plus d'un *cato* en divisant des parcelles existantes, souvent entre des membres de leur famille, ou en enregistrant sous un autre nom des terres qu'ils venaient d'acheter. Ces cultivateurs ont gagné beaucoup plus d'argent que leurs voisins, ce qui a creusé les inégalités. Au cours des cinq dernières années, les syndicats se sont concertés en vue de faire disparaître ces « *catos* fantômes ». En 2016, le Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie a procédé à des vérifications approfondies pour détecter et éliminer les parcelles en question avant de remettre aux cultivateurs des cartes d'identité biométriques de longue durée¹⁵.

Une faible minorité de cultivateurs ont refusé de se conformer à cette politique. En pareil cas, les agents de l'UDESTRO commencent par négocier avec les responsables locaux et, s'ils échouent, organisent l'éradication forcée de la coca en question. Contrairement à ce qui se passait auparavant, une résistance violente n'est plus opposée à l'éradication. Comme l'a indiqué une cultivatrice d'âge mûr, « (a)ujourd'hui, nous n'opposons aucune résistance lorsque les coupeurs de coca se présentent sur nos parcelles ; nous leur montrons simplement où est la coca et nous les laissons faire leur travail. » D'autres ont fait observer que les forces de sécurité ne les considèrent plus comme leurs ennemis, mais comme des collègues, en partie parce que le personnel de l'UDESTRO est composé de représentants du syndicat des producteurs de coca [53, p. 12]. Les services de détection et de répression confirment cette hypothèse. Gonzalo Quezada, chef de la Force spéciale de lutte contre le trafic de stupéfiants (FELCN, police antidrogues) de 2010 à 2013, a déclaré ce qui suit : « Les cultivateurs eux-mêmes prennent sur eux d'empêcher le trafic. Ils dénoncent les trafiquants, ce qu'ils n'auraient jamais fait auparavant. Nous nous félicitons de travailler avec les agents du contrôle communautaire, parce que ce contrôle représente un appui important fourni par la population. » L'ancien chef de l'Unité mobile de patrouille rurale (UMOPAR, police antidrogue) opérant dans le Chapare, le colonel Rene Salazar Ballesteros, a également mis l'accent sur les avantages pratiques de l'amélioration des relations avec les communautés : « Les gens ne veulent pas que leur communauté soit impliquée dans le trafic de drogues, si bien que le

¹⁴L'utilisation de grandes quantités de produits chimiques, apparue dans le cadre des programmes financés dans le Chapare par l'Agence des États-Unis pour le développement international, a contribué à la propagation du champignon *Fusarium oxysporum* [54].

¹⁵Entretien avec le responsable de l'audit réalisé par le Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie. La Paz, 27 avril 2016.

contrôle social contribue à améliorer la lutte contre les stupéfiants [...] ils ne nous empêchent jamais de nous rendre dans les secteurs où des puits de macération de feuille de coca sont repérés» [55, p. 2].

À l'appui de cette conclusion, un rapport d'évaluation sur la coopération entre l'Union européenne et l'État plurinational de Bolivie établi pour le compte de l'Union européenne indique que «(l)'exemple le plus probant et le plus visible de travail productif et efficace mené par les autorités et les organisations locales et celles de la société civile, qui montre la volonté politique, le travail efficace réalisé en commun et des résultats ayant dépassé ce que l'on attendait, pourrait bien être l'activité de contrôle social liée à la problématique de la production de feuille de coca, de la lutte contre le trafic de drogues et du développement alternatif» [40, p. 60]. Le même rapport recommande à l'État plurinational de Bolivie et à l'Union européenne de continuer de promouvoir la participation des organisations de la société civile à la conception et à la mise en œuvre de programmes de développement concernant la coca et la lutte contre le trafic de drogues [40, p. 73]. De même, la Lancet Commission on Public Health and International Drug Policy (Commission *Lancet* sur la santé publique et la politique internationale en matière de drogue) réunie par le *Lancet* et l'Université Johns Hopkins conclut que l'exemple de l'État plurinational de Bolivie «est un cas rare de participation fructueuse de cultivateurs de plantes pouvant servir à fabriquer des drogues à la planification et à la mise en œuvre des programmes qui leur sont destinés» [56, p. 1467].

Le succès relatif du contrôle communautaire ne veut pas dire qu'il ne soulève aucune opposition. À la faveur d'importantes activités que les auteurs ont menées sur place en 2013 et 2014, ils ont pu constater que les cultivateurs se plaignaient de ne pas pouvoir subvenir aux besoins de leur famille avec le revenu qu'ils tiraient d'un seul *cato* [52, p. 161]. Dans le cadre de réunions syndicales, des agents de l'État ont répliqué qu'ils ne devaient pas s'y attendre, mais devaient plutôt se créer d'autres sources de revenu par le biais de la diversification des cultures [57].

Chaque réunion d'un syndicat local donne lieu à des discussions sur le respect du système du *cato*, et elles peuvent durer jusqu'à trois heures [53, p. 11]. Dans certaines communautés, les dirigeants syndicaux essaient d'obtenir des avantages. «Ce n'est pas qu'il n'y ait jamais eu d'abus de pouvoir au sein des syndicats auparavant ou qu'ils n'aient jamais été utilisés à des fins d'enrichissement personnel, mais cette nouvelle génération de producteurs de coca accédant à des postes de responsabilité utilise parfois la méfiance traditionnelle à l'égard de l'État pour dénigrer les nouvelles institutions. Ils peuvent ainsi aller jusqu'à manipuler à leur profit les règles du contrôle social», explique Godofredo Reinicke, directeur de Puente Investigación y Enlace¹⁶.

¹⁶Entretien mené par les auteurs, Cochabamba, 20 avril 2012.

Le contrôle social est à renégocier en permanence, mais ses avantages l'emportent de beaucoup sur ses inconvénients. Le rapport d'évaluation établi pour le compte de l'Union européenne dont il a été question plus haut a conclu que «l'appui apporté au contrôle social a abaissé les niveaux de conflit et stabilisé les cultures de coca ; il a également accéléré le rythme de la réduction de ces cultures» [40, p. 48]. Les superficies consacrées à la culture de la coca dans l'État plurinational de Bolivie ne cessent de diminuer depuis 2010. Sur une période d'un an (2013-2014), la production nette de coca a été ramenée de 23 000 à 20 400 hectares, ce qui représente le niveau le plus faible depuis que l'ONUDC a commencé à surveiller cette production en 2003 [16].

Développement intégré avec la coca

La politique de «développement intégré avec la coca» du Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie ne subordonne pas l'aide au développement à l'éradication de la coca. En stabilisant la situation en matière de sécurité dans le Chapare, en travaillant directement avec les syndicats de producteurs de coca au lieu de s'opposer à eux et en reconnaissant que la coca est une source essentielle de revenu familial, le Gouvernement a donné aux cultivateurs les moyens d'être mieux préparés à expérimenter les cultures de substitution.

Les recettes tirées du *cato* — soit environ 200 dollars (176 euros) par mois, ce qui est légèrement inférieur au salaire minimal actuel — procurent un revenu garanti et réduisent le risque associé à l'expérimentation de cultures de substitution ou à l'élevage. Les cultivateurs de coca interrogés affirment que le financement public des outils mécanisés — comme les décortiqueuses de riz, les chaînes d'approvisionnement à température contrôlée pour les produits laitiers et les installations de traitement des fruits, du miel et du poisson — a entraîné une expansion du marché des produits alimentaires locaux. Selon une évaluation, «l(a) production agricole de substitution a nettement augmenté et un certain nombre de chaînes de production offrant des perspectives encourageantes ont été créées» [40, p. 50]. Un investissement de 1,8 million de dollars dans un projet de production d'ananas dans le Chapare a permis d'exploiter 1 006,2 hectares d'ananas pour le marché national. Un autre projet a financé l'exploitation de 9 870,9 hectares de bananes pour le marché national et 6 091,9 hectares de bananes à exporter [58].

En 2004, l'Union européenne finance le Fonds national de développement alternatif (FONADAL), en lui donnant une impulsion nouvelle. Le FONADAL a administré avec succès 60 millions d'euros fournis par l'Union européenne, dont plus de 30 millions d'euros au titre d'un financement supplémentaire des administrations locales, chiffre nettement supérieur à celui que requièrent les accords conclus avec l'Union européenne [40, p. 50].

L'entité réorganisée s'emploie, sous la direction du Vice-Ministre de la coca et du développement intégré, à diversifier les sources de revenu et la production, à améliorer les conditions de vie et à promouvoir le renforcement des capacités des collectivités locales et des institutions. Le FONADAL a construit 100 nouveaux ponts, étoffé le réseau électrique de la région et développé les services sociaux [59]. Par ailleurs, la loi de 2017 sur la coca a institué un conseil national de réévaluation, production, commercialisation et industrialisation de la coca (CONCOCA) chargé d'élaborer et d'appliquer les politiques nationales en matière de coca [48, p. 9]. Relevant du Ministère du développement rural et foncier, le CONCOCA se compose des ministres des affaires étrangères, du développement productif, de la santé, du tourisme et d'État, ainsi que d'un représentant des organisations de producteurs de coca.

Giovanni Terrazas, chef du bureau de l'UDESTRO chargé du développement, lequel collabore étroitement avec le FONADAL, a décrit comment son service avait mené des campagnes de vaccination du bétail, organisé des bilans de santé réguliers et fourni des vitamines et des hormones. Terrazas a également parlé avec beaucoup d'enthousiasme d'un projet de pisciculture de 2013, qui a initialement permis de créer 12 étangs modèles. Ces étangs ont connu un tel succès qu'un an plus tard plus de 80 autres étangs de ce type étaient opérationnels. Une femme a expliqué qu'elle tirait de son étang de pisciculture un revenu deux fois supérieur à celui que produisait un *cato*, et a dit qu'elle envisageait d'abandonner la culture de la coca [52, p. 161]. Les familles peuvent gagner jusqu'à 7 250 dollars par an avec la pisciculture [60]¹⁷, ce qui n'est pas négligeable dans un pays où le PIB par habitant est légèrement supérieur à 3 000 dollars [61].

Aujourd'hui, les cultivateurs sont nombreux à présenter la coca comme un compte d'épargne ou un filet de sécurité, non comme leur principale source de revenu. «C'est incroyable, mais on voit des familles entières qui n'ont plus peur et sont heureuses parce qu'elles peuvent imaginer que l'avenir va leur sourire», a souligné Terrazas [32]. La recherche empirique confirme ces affirmations. Par exemple, dans le Chapare, les bananes, les agrumes et les cœurs de palmier représentent une étendue de terres cultivées plus importante que la coca, résultat que l'ONU attribue à des activités de développement soutenu et intégré [52, p. 161]. Selon des évaluations réalisées pour le compte de l'Union européenne, le volume de bananes, de cœurs de palmier, de café, de cacao, de pamplemousses et de miel produits dans les Yungas de La Paz a, en 2014, augmenté de 8%, et de 5% dans le Chapare, à la suite d'investissements stratégiques [62, p. 43].

¹⁷Les coûts de production représentent environ 20% de ce chiffre.

Le Chapare et, dans une moindre mesure, les zones proches des Yungas de La Paz dans lesquelles la culture de la coca s'est propagée¹⁸ ont été transformés depuis l'accord de 2004 sur le *cato*. Dans le Chapare, la croissance moyenne est supérieure à la moyenne nationale, ce qui tient, en partie, au renforcement de la stabilité. On voit partout de nouvelles voitures, de nouvelles motocyclettes et des maisons rénovées. Les habitants signalent que les emplois se multiplient dans les secteurs non agricoles, les bourses d'études octroyées par l'État permettent à leurs enfants de faire des études supérieures¹⁹ et les prêts officiels à faible taux d'intérêt leur permettent de se mettre à leur compte. Les cultivateurs interrogés ont attribué l'amélioration du climat économique à la démilitarisation de la zone et à leur droit de cultiver un *cato*. Le représentant de l'ONUDC dans l'État plurinational de Bolivie insiste sur le fait que l'« approche novatrice ne consiste pas seulement à permettre de vivre d'une culture en remplaçant une culture illicite par une culture licite. Il s'agit d'une approche plus globalisante qui met en place des services aussi essentiels que les écoles, les hôpitaux et les routes dans des régions qui ont toujours été difficiles d'accès » [63].

Un programme national d'accès au logement a remplacé un grand nombre de cabanes en bois par des maisons en dur. Grâce aux programmes d'infrastructures officiels qui ont donné la priorité aux femmes chefs de ménage, les services de base sont désormais accessibles aux ménages à faible revenu, à l'exception de ceux qui vivent dans les endroits les plus reculés [64]. Les gens ont moins tendance à émigrer : un grand nombre de jeunes, dont certains avaient reçu des offres d'emploi fermes en Espagne ou aux États-Unis, ont dit qu'ils avaient décidé de rester au Chapare²⁰.

Toutefois, ces projets de développement financés par l'État ont surtout bénéficié aux familles qui vivent à proximité d'une route. Les cultivateurs vivant dans des régions montagneuses isolées connaissent des difficultés spécifiques, car la plupart des cultures de rapport sont rendues impossibles par des terrains trop pentus et des sols trop sableux. Les routes et les ponts sont souvent impraticables des semaines durant, surtout pendant la saison des pluies.

Les syndicats abordent souvent la question de l'industrialisation et ont encouragé leurs militants de base à cultiver de la coca biologique pouvant servir à fabriquer des produits licites destinés à l'exportation. Le Gouverne-

¹⁸Il s'agit des zones dans lesquelles la production de coca s'est propagée à partir de la zone traditionnelle. Les habitants de celle-ci se distinguent sémantiquement de ces zones, qu'ils ne considèrent pas comme les Yungas de La Paz.

¹⁹En 2008, une université autochtone financée par l'État a ouvert ses portes dans la ville de Chimore, dans le Chapare. Elle prépare aux métiers de la foresterie, de l'agronomie, de la pêche et de l'industrie alimentaire.

²⁰Entretien mené par les auteurs avec des cultivateurs de coca, novembre 2013.

ment de la République bolivarienne du Venezuela a financé la construction d'une usine de transformation de coca (EBOCOCA), qui a ouvert dans le Chapare en 2011 pour fabriquer des produits alimentaires à base de coca, comme des farines et des boissons. Toutefois, ces produits alternatifs à base de coca peinent à s'imposer à l'extérieur car l'interdiction internationale frappant les exportations de coca continue de limiter le marché [65]. Le spécialiste du contrôle communautaire Karl Hoffman est inquiet : « Il n'existe tout simplement pas de demande locale pour les produits alternatifs à base de coca, et sans légalisation internationale, ces produits ne pourront pas compter sur un marché suffisamment important.²¹ ».

Les cultivateurs ordinaires continuent d'espérer exporter des produits à base de feuille de coca. « Imaginez combien de gens achèteraient de la coca pour infusion en Chine ! », s'est exclamé un responsable. Au début de 2015, le Gouvernement a annoncé un projet visant à retirer l'alcaloïde cocaïne de la coca afin de développer les exportations légales [66]. En 2016, les administrateurs de l'usine de transformation de coca se sont rendus en Chine pour étudier les futurs marchés potentiels de coca décocainisée. « Si nous pouvions exporter légalement, le revenu des cultivateurs de coca augmenterait », a expliqué Ricardo Hegedus, gérant de Windsor Tea, le plus gros producteur de thé de l'État plurinational de Bolivie. Il a ajouté : « Cela n'éliminerait pas le trafic de drogue, mais les trafiquants auraient plus de mal à se procurer de la coca et cela leur reviendrait plus cher » [67].

La nouvelle loi sur la coca prescrit de lancer des recherches sur les propriétés de la coca et l'industrialisation des produits dérivés. Le Gouvernement considère que, sur la base de l'étude de 2013 financée par l'Union européenne, 14 705 hectares sont nécessaires pour satisfaire la demande nationale de coca. Par conséquent, l'État envisage d'absorber par l'industrialisation les 7 000 hectares restants autorisés en vertu de la limite légale de 22 000 hectares. DIGCOIN, l'organisme chargé des projets d'industrialisation et de commercialisation de la coca, prévoit de développer les activités dans ces domaines en accordant son agrément et son appui aux sociétés d'industrialisation tant privées que publiques, en investissant dans la recherche-développement et en encourageant la conclusion d'accords d'exportation avec d'autres pays [68].

Objectifs de développement durable

Les politiques de lutte contre la drogue ont nui au développement humain en aggravant la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion, qui sont précisément ce qui stimule la production de plantes servant à fabriquer des drogues

²¹ Entretien mené par les auteurs, 13 mai 2016.

[21]. Conscients de cette contradiction, le Programme de développement des Nations Unies (PNUD) et l'ONUDC soulignent que la politique en matière de drogue devrait favoriser la réalisation des objectifs de développement durable, notamment l'élimination de la pauvreté et de la faim, et contribuer à une croissance économique soutenue [69]; [70]; [71, p. 63 à 107]. Dans ce contexte, on peut tirer plusieurs enseignements importants du cas de l'État plurinational de Bolivie.

Le Chapare a accompli des progrès notables sur la voie de la réalisation des principaux objectifs de développement durable. Selon le PNUD [69, 70], des expériences comme celle de l'État plurinational de Bolivie aident à atteindre les objectifs en question. Le PNUD relève qu'il est indispensable de s'attaquer aux causes profondes qui alimentent la culture de plantes illicites pour réaliser les objectifs de développement 1 (éliminer la pauvreté), 2 (éliminer la faim) et 8 (travail décent et croissance économique) [70, p. 11 à 14].

Dans la municipalité de Villa Tunari, dans le Chapare, le taux d'extrême pauvreté était de 74 % en 2001, mais n'était plus que de 44,3 % en 2010 [72, p. 164]. En 2001, les besoins de base non satisfaits²² concernaient 87,2 % de la population, taux ramené à 65,4 % en 2010 [72, p. 151]. Des résultats similaires ont été enregistrés dans d'autres municipalités du Chapare, les progrès réalisés étant dans chaque cas supérieurs à la moyenne nationale [73, p. 39].

L'objectif de développement durable 3 concerne la promotion de la santé et du bien-être. Le pourcentage des personnes ayant accès à l'eau courante a augmenté de 40 % entre 2001 et 2010. Au total, 90 % de la population ont à présent des toilettes ou une latrine [72, p. 98 à 100], ce qui diminue sensiblement les cas de forme grave de diarrhée chez les enfants âgés de moins de cinq ans [72, p. 77].

L'objectif de développement durable 4 s'attache à assurer une éducation de qualité. Dans le Chapare, le taux d'alphabétisation s'est amélioré de 13,5 % et le taux de fréquentation scolaire de 14 % entre 2001 et 2010, alors qu'ils n'ont progressé que de 4 % à l'échelle nationale [72, p. 80 à 87]. Enfin, le programme de contrôle communautaire de l'État plurinational de Bolivie a apporté la paix, la justice et des institutions solides à des zones du Chapare qui avaient été auparavant en proie à des conflits, conformément à l'objectif de développement durable 16 (paix, justice et institutions solides). Comme l'a indiqué le dirigeant syndical Leonardo Loza, «(n)ous pratiquons l'auto-contrôle sans morts ni blessés, sans persécutions et sans orphelins ni veuves. Aujourd'hui, le *cato* de coca est respecté dans la paix» [43].

²²Il s'agit des indicateurs de logement, d'éducation et de santé.

L'expérience de l'État plurinational de Bolivie montre que, pour donner de bons résultats, tout programme de développement doit être fondé sur la confiance et l'extension des droits afférents à la qualité de citoyen. La reconnaissance légale d'une quantité limitée de coca peut, associée à l'octroi de titres fonciers, créer les structures nécessaires à une collaboration positive entre la population et l'État, ainsi qu'à la défense des droits des citoyens. Les responsables politiques doivent adopter de nouveaux critères de mesure du succès en accordant moins d'importance aux chiffres de l'éradication des cultures et davantage aux indicateurs du bien-être et du développement humains.

Conclusion

Les données relatives à la culture de la coca font apparaître une diminution des superficies cultivées dans l'État plurinational de Bolivie, celles-ci ayant été ramenées de 31 000 hectares en 2010 à 20 200 hectares en 2015. L'État est parvenu à cette réduction nette de 35 % tout en respectant les droits de l'homme, en étendant les droits citoyens accordés aux cultivateurs, en renforçant les moyens à la disposition des communautés locales et en encourageant le passage à d'autres activités économiques [32, 74].

Les études de terrain, les entretiens et l'analyse des données de recensement et d'enquête donnent à penser que la situation socioéconomique de la zone tropicale de Cochabamba s'est améliorée. Un grand nombre de familles vivent à présent au-dessus du seuil de pauvreté, les possibilités d'emploi non agricole se sont multipliées et l'accès aux services — notamment à l'éducation, à la santé et à l'eau — s'est élargi²³. Comme l'indique l'Agence allemande de coopération internationale, le Chapare est « désormais un espace de possibilités économiques [...] et de meilleures conditions de vie » [73, p. 39].

Le Chapare ne doit pas ses progrès socioéconomiques à la seule politique en matière de coca. Pourtant, le recul spectaculaire des inégalités et de la pauvreté dans les régions pratiquant le contrôle communautaire a nettement gagné de vitesse les améliorations enregistrées pour l'ensemble du pays²⁴.

Les organisations multilatérales ont salué les réalisations de l'État plurinational de Bolivie. Dans un rapport publié en 2016, le PNUD a vu dans le contrôle communautaire une approche novatrice qui montre qu'en respectant les cultivateurs et les organisations locales, et en les faisant utilement

²³Courriel, Nicolaus Hansmann, Union européenne, 21 février 2014.

²⁴La réduction des inégalités et de la pauvreté dans l'État plurinational de Bolivie a été attribuée à la croissance économique soutenue, au boom des produits de base intervenu après 2000, aux mécanismes de transfert conditionnel, aux envois de fonds effectués par les émigrés et à l'accroissement du revenu du travail tout en bas de l'échelle [75].

participer à la conception et à l'exécution des activités de contrôle de la coca, il est possible de réduire la pauvreté et la faim, et de pérenniser la réduction de la coca [70, p. 13]. De son côté, l'Organisation des États américains a effectué des évaluations positives du modèle de contrôle de la coca appliqué dans l'État plurinational de Bolivie [9, p. 6] ; [32, p. 58].

Un rapport d'évaluation établi pour le compte de l'Union européenne indique que « l'abandon de l'approche associant persécutions et répression et la préférence donnée au contrôle social ont permis, grâce à la collaboration des autorités et des organisations locales, de réduire les superficies destinées à la production de feuille de coca, ce qui est un résultat considérable, bien meilleur que ceux obtenus avec le modèle précédent (« la guerre contre la drogue »). Ce fait a été reconnu au plan international et attesté par [...] l'ONUDC » [40, p. 60].

De plus, Henriette Geiger, Chef de la Direction Amérique latine et Caraïbes de la Direction générale de la coopération internationale et du développement à la Commission européenne, a déclaré : « La collaboration dont nous avons bénéficié dans ces programmes est réellement exemplaire. Je me suis rendue dans beaucoup de pays en tant que Chef de la Direction Amérique latine et Caraïbes et j'ai rarement rencontré un gouvernement aussi motivé [...] je pense que ces programmes sont viables à long terme » [62, p. 114].

La stratégie de contrôle communautaire de la coca a été conçue pour faire face à la situation sociale, économique et politique spécifique de l'État plurinational de Bolivie, mais ce modèle pourrait être adapté et mis en œuvre dans d'autres régions. En février 2017, une délégation de cultivateurs de coca venue de Colombie s'est rendue dans l'État plurinational de Bolivie pour échanger des données d'expérience avec des représentants des institutions publiques, des organisations sociales et de la société civile. Diana Puello, membre de la délégation colombienne, a formulé l'observation suivante : « Nous ne connaissons que l'éradication forcée. Ici, nous voyons qu'il existe d'autres solutions. Notre solution ne sera peut-être pas exactement celle de la Bolivie car elle devra tenir compte de notre situation propre, mais nous voyons ce que nous aimerions rapporter dans notre pays. »²⁵.

Les éléments constitutifs du programme, notamment le contrôle local, le fait que l'aide ne soit pas assortie de conditions et l'accent qui est mis sur le développement humain, pourraient être repris dans d'autres contextes. Même dans les régions où les cultures ne sont destinées qu'au marché illicite, les cultivateurs qui reçoivent une aide plutôt que de subir la répression seront mieux armés pour réduire leur dépendance à l'égard des cultures illicites.

²⁵ Entretien mené par les auteurs avec Diana Puello, membre de la délégation des cultivateurs de coca venue de Colombie. La Paz : 24 février 2017.

La stratégie repose sur l'existence d'organisations sociales solides. Il faut donc s'employer, dans un premier temps, à renforcer les groupes locaux, en particulier là où la population locale n'est guère représentée, tout en augmentant les capacités et les budgets des administrations locales de façon que les mairies puissent répondre aux besoins des communautés concernées. Le programme PRAEDAC de renforcement des municipalités du Chapare, qui est une initiative de l'Union européenne, montre comment on peut y parvenir.

Enfin, il est indispensable de procéder dans un ordre judicieux pour réduire durablement la culture de la coca. Il faut donc commencer par l'aide au développement, sans demander aux cultivateurs de réduire d'abord leurs récoltes. Toutefois, l'État plurinational de Bolivie va plus loin en autorisant ces derniers à cultiver la coca à titre de moyen de subsistance, l'objectif explicite étant d'appuyer ainsi la diversification progressive des cultures. Les cultivateurs peuvent donc compter sur un filet de sécurité et, de ce fait, acceptent mieux d'expérimenter des cultures nouvelles et non testées [53].

En dernière analyse, la diversification des moyens de subsistance et la réduction simultanée de la dépendance à l'égard des cultures illicites ne peuvent se matérialiser que si l'on fait passer le bien-être des cultivateurs avant les objectifs de lutte contre la drogue, ce qui suppose de mettre au point et d'évaluer les politiques en fonction de leurs liens avec les objectifs de développement durable.

Le respect des droits de l'homme, le développement social et économique et le renforcement de la présence de l'État dans les zones rurales reculées font que l'approche retenue par l'État plurinational de Bolivie est à l'avant-garde des modèles alternatifs de lutte contre la drogue. D'autres études quantitatives seront nécessaires pour mesurer l'impact du contrôle social dans ce pays, mais l'expérience accumulée à ce jour montre à quel point il importe d'adapter les modèles et stratégies de développement aux enseignements tirés de ce qui a été fait ainsi qu'à la situation et à la dynamique locales.

Références

1. *Rapport mondial sur les drogues 2015* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.XI.6).
2. Carlos d. Mesa, «Coca: dudas, preguntas, ideas», *Los Tiempos* (Cochabamba), 10 avril 2016.
3. IndyMedia, «Bolivia: Gobierno y cocaleros ceden y sellan acuerdo», 4 octobre 2004. Disponible à l'adresse : <http://argentina.indymedia.org/news/2004/10/226741.php>.

4. Kathryn Ledebur et Coletta Youngers, «Crisis or opportunity? Bolivian drug control policy and the US response» (Washington D.C., Washington Office on Latin America and Andean Information Network, 2006), p. 1 à 12.
5. Angelica Melgarejo, «En el Chapare destacan el control social porque erradicó la violencia», *La Razón*, 3 novembre 2013.
6. Linda Farthing et Benjamin Kohl, «Supply-side harm reduction strategies: Bolivia's experiment with social control», *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, n° 6 (2012), p. 488 à 494.
7. Organisation des États américains, *Scenarios for the Drug Problem in the Americas 2013-2025* (Washington, D.C., 2013).
8. Ernesto Calizaya, «Romero plantea 'nacionalizar' la lucha contra el narcotráfico», *La Razón* (La Paz), 31 janvier 2012.
9. Organisation des États américains, «The economics of drug trafficking», in *The Drug Problem in the Americas: Studies* (Washington D.C., 2013).
10. Sewall H. Menzel, *Fire in the Andes: U.S. Foreign Policy and Cocaine Politics in Bolivia and Peru* (Lanham, Maryland, University Press of America, 1996).
11. Solimar Santos, «Unintended consequences of United States' foreign drug policy in Bolivia», *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 33, n° 1 (2002), p. 127 à 151.
12. Kathryn Ledebur, «Bolivia: clear consequences», in *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, Coletta A. Youngers et Eileen Rosin (sous la direction de) (Boulder, Colorado, et Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005), p. 143 à 184.
13. Paul Gootenberg, «Cocaine's Long March North, 1900-2010», *Latin American Politics and Society*, vol. 54, n° 1 (2012), p. 159 à 180.
14. Kevin Healy, «Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, n° 1 (1991), p. 87 à 121.
15. Thomas Grisaffi, «'All of us are Presidents': radical democracy and citizenship in the Chapare province, Bolivia», *Critique of Anthropology*, vol. 33, n° 1 (2013), p. 47 à 65.
16. ONUDC, *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (La Paz, 2016).
17. Alison Spedding, *Kausachun coca: economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare*, Serie investigación, n° 17 (La Paz, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 2004).

18. Thomas Grisaffi, «We are Originarios [...] we just aren't from here: coca leaf and identity politics in the Chapare, Bolivia», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 29, n° 4 (2010), p. 425 à 439.
19. Andean Information Network, «Coca grower views on alternative development (Cochabamba, Bolivie, 2002).
20. David Mansfield, «Development in a drugs environment: a strategic approach to 'alternative development' », discussion paper (Eschborn, Allemagne, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2006).
21. Julia Buxton, «Drugs and development: the great disconnect, Policy Report No. 2 (Swansea, Royaume-Uni, Global Drug Policy Observatory, Swansea University, janvier 2015).
22. Département d'État des États-Unis, Bureau de l'Inspecteur général, Report of Inspection: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Report No. ISP-I-05-14 (Washington D.C., juillet 2005).
23. Département d'État des États-Unis, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: foire aux questions [consulté le 25 septembre 2016]. Accessible à l'adresse : www.state.gov/j/inl/faqs/.
24. Connie Veillette et Carolina Navarrete-Frias, «Drug crop eradication and alternative development in the Andes», CRS Report for Congress No. RL33163 (Washington D.C., Congressional Research Service and Library of Congress, 2005).
25. Andean Information Network, «US development assistance to Bolivia should follow international norms», 31 mai 2010. Disponible à l'adresse : <http://ain-bolivia.org/2010/05/u-s-development-assistance-to-bolivia-should-follow-international-norms/>.
26. États-Unis, Government Accountability Office, *Drug Control: Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*, GAO report GAO-02-291 (Washington D.C., février 2002).
27. Agence des États-Unis pour le développement international, «Bolivia program description and activity data sheets», 13 juillet 2005. Disponible à l'adresse : <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/49024.htm>.
28. Linda Farthing, «Rethinking alternative development in Bolivia» (Washington D.C., Washington Office on Latin America, février 2004).
29. Noam Lupu, «Towards a new articulation of alternative development: lessons from coca supply reduction in Bolivia», *Development Policy Review*, vol. 22, n° 4 (2004), p. 405 à 421.

30. Linda Farthing and Benjamin Kohl, « Conflicting agendas: the politics of development aid in drug-producing areas », *Development Policy Review*, vol. 23, n° 2 (2005), p. 183 à 198.
31. Andean Information Network, « Bolivian coca growers cut ties with USAID », 27 juin 2008. Disponible à l'adresse : <http://ain-bolivia.org/2008/06/bolivian-coca-growers-cut-ties-with-usaid/>.
32. Linda C. Farthing et Kathryn Ledebur, *Habeas Coca: Bolivia's Community Coca Control* (New York, Open Society Foundations, 2015).
33. Allan I. Mendelowitz, « Restrictions on U.S. aid to Bolivia for crop development competing with U.S. agricultural exports and their relationship to U.S. anti-drug efforts », 27 juin 1990. Disponible à l'adresse : www.gao.gov/products/T-NSIAD-90-52.
34. Donald R. Jackson *et al.*, *Assessment of the USAID/Bolivia alternative development strategy* (Arlington, Virginia, Development Associates, 2003).
35. Benjamin Kohl, « Democratizing decentralization in Bolivia: the law of popular participation », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 23, n° 2 (2003), p. 153 à 164.
36. Benjamin Kohl et Linda Farthing, « New spaces, new contests: appropriating decentralization for political change in Bolivia », in *Planning and Decentralization: Contested Spaces for Public Action in the Global South*, Victoria A. Beard, Faranak Miraftab and Christopher Silver (sous la direction de) (Londres, Routledge, 2008).
37. « The role of alternative development in drug control and development cooperation: international conference, 7-12 January 2002, Feldafing (Munich), Germany », Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, German Agency for Technical Cooperation and German Foundation for International Development (sous la direction de) (2002).
38. Nicolaus A. Hansman, « El programa de cooperación entre la Unión Europea y Bolivia en apoyo a la lucha contra el narcotráfico », in *Coca: Una Mirada Integral*, Ernesto Martínez et Clementina Acchini (sous la direction de), vol. 3, *Movimientos sociales y situación legal* (La Paz, Ediciones Vínculos, 2012).
39. EuropeAid, « Fighting drugs: PRAEDAC—alternative development in Bolivia. Disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/bolivia_praedac_en.pdf.
40. Carlos Calcopietro *et al.*, *Evaluation of EU Cooperation with Bolivia 2007-2013*, vol. I, Final Report (Bruxelles, Commission européenne, 2014).

41. État plurinational de Bolivie, «Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015» (La Paz, Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), 2011).
42. Diego Mattos Vazualdo, «Coca y representación: la hoja de coca en la constitución de la nación boliviana en la época neoliberal», *Latin American Research Review*, vol. 49, n° 1 (2014), p. 23 à 38.
43. Julia Romani Yanoff, «Today we respect the cato of coca in peace», interview with Leonardo Loza, Coca Union Leader of Bolivia's Chapare region, 14 janvier 2016.
44. État plurinational de Bolivie, Ministère d'État, «Resultados del Estudio Integral de la Demanda Legal de la Hoja de Coca en Bolivia» (La Paz, CONALTID, 2013).
45. État plurinational de Bolivie, Ministère du développement rural et foncier, «Estrategia Nacional de Desarrollo Integral con Coca 2011-2015» (juin 2011).
46. Union européenne et État plurinational de Bolivie, Vice-Ministère de la défense sociale et des substances contrôlées, «Compromiso cultivado: boletín informativo del Programa de Apoyo al Control Social de la Producción de Hoja de Coca» (La Paz, 2013).
47. Leonardo Z. Tapia et Miriam A. Balderrama, «Sistema de Monitoreo Seguimiento y Evaluación» (La Paz, Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, 2010).
48. État plurinational de Bolivie, Ley general de la coca, n° 906 (2017).
49. «Unos 800 cocaleros perdieron cultivos por infringir los límites del «cato» de coca», *Opinion* (Cochabamba), 25 juillet 2014.
50. ONUDC et DEVIDA, *Peru: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015* (Lima, juillet 2016).
51. ONUDC et Gouvernement colombien, *Colombia: Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2015* (Bogotá, juillet 2016).
52. Thomas Grisaffi, «Social control in Bolivia: a humane alternative to the forced eradication of coca crops, in *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, Beatriz C. Labate, Clancy Cavnar et Thiago Rodrigues (sous la direction de) (Springer, 2016).
53. Thomas Grisaffi et Kathryn Ledebur, «Citizenship or repression? coca, eradication and development in the andes», *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 5, n° 1 (2016).
54. Zoe Pearson, «Coca got us here and now it's our weakness:» *Fusarium oxysporum* and the political ecology of a drug war policy alternative in Bolivia», *International Journal of Drug Policy*, vol. 33 (2016), p. 88 à 95.

55. Kathryn Ledebur et Coletta A. Youngers, Washington Office on Latin America, « Update on drug policy issues in Bolivia », memo to interested colleagues, 9 novembre 2006.
56. Joanne Csete *et al.*, « Public health and international drug policy », *Lancet*, vol. 387, n° 10026 (2016), p. 1427 à 1480.
57. « Morales pide a coccaleros diversificar cultivos » *Opinion* (Cochabamba), 4 juillet 2011. Accessible à l'adresse : www.opinion.com.bo.
58. Fonds national de développement alternatif (FONADAL), « Fonadal ficha tecnica de proyectos prioritarios del trópico de Cochabamba » (2016).
59. Fonds national de développement alternatif. Accessible à l'adresse : www.fonadal.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=188.
60. « Actividad piscícola ya es otro rubro productivo en Chapare », *Los Tiempos* (Cochabamba), 12 mars 2017.
61. Banque mondiale, PIB par habitant (en dollars courants des États-Unis) : World Bank national accounts data, et OCDE, Comptes nationaux 2017. Accessible à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
62. Tim Torlot, *El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Conceptos y Prácticas*, 2^e éd. (2016).
63. Samuel Oakford, « How Bolivia got smart and convinced poor farmers to grow less coca », *Vice News*, 19 August 2015. Disponible à l'adresse : <https://news.vice.com>.
64. « Gobierno anuncia viviendas para madres solteras », *Erbol Digital*, 26 décembre 2015.
65. « Ebo-Coca no funciona hace mas de cinco años », *Correo del Sur* (Sucre), 31 mars 2014.
66. « Plantean proyecto para 'descocainizar' la hoja de coca », *Erbol Digital*, 5 février 2015.
67. Linda Farthing, « Bolivia sees coca as a way to perk up its economy—but all everyone else sees is cocaine », *Guardian*, 15 mars 2017.
68. Y. Lopez, Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN). Présentation, à l'occasion de la visite d'une délégation de cultivateurs colombien dans l'État plurinational de Bolivie, organisée par Andean Information Network (AIN)/Fonadal Headquarters, La Paz, 23 février 2017.
69. PNUD, *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy* (New York, 2015).

70. PNUD, «Reflections on drug policy and its impact on human development: innovative approaches» (New York, 2016).
71. *Rapport mondial sur les drogues 2016* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.XI.16.7).
72. CPDI, Informe Final: Consultoria por Producto para Encuesta Socio Economica Trópico de Cochabamba y Yungas de La Paz. 2010, Consultores para el Desarrollo Integral: La Paz.
73. Gerd Addicks, Katharina Hübner-Schmid et Hugo Cabieses, «Estudio de la intervención de la Union Europea en la política sectorial de desarrollo integral y de coca en Bolivia (1998-2010)» (Bonn, German Agency for Technical Cooperation, 2010).
74. Coletta A. Youngers, Kathryn Ledebur, «Building on progress: Bolivia consolidates achievements in reducing coca and looks to reform decades-old drug law» (Washington, D.C., Washington Office on Latin America, 2015).
75. Mauricio Vargas et Santiago Garriga, *Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia*, IMF Working Paper No. 15/265 (Washington D.C., International Monetary Fund, 2015).





ONU DC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne (Autriche)
Téléphone: (+43-1) 26060-0, Télécopieur: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org