

OPIUM ET DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF EN ASIE : QUEL BILAN ? Pierre-Arnaud Chouvy

Armand Colin | « *Revue Tiers Monde* »

2009/3 n° 199 | pages 611 à 625

ISSN 1293-8882

ISBN 9782200926021

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2009-3-page-611.htm>

Pour citer cet article :

Pierre-Arnaud Chouvy, « OPIUM ET DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF EN ASIE :
QUEL BILAN ? », *Revue Tiers Monde* 2009/3 (n° 199), p. 611-625.
DOI 10.3917/rtm.199.0611

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

OPIUM ET DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF EN ASIE : QUEL BILAN ?

*Pierre-Arnaud CHOUVY **

La production illicite mondiale d'opium n'a jamais été aussi importante qu'au cours des années 2000, en dépit d'un siècle de prohibition mondiale de certaines drogues. À quelques exceptions près, interdictions de production, éradication forcée et développement économique alternatif ont échoué dans leur objectif : la suppression à la source de la production illicite d'opium. Si le volet répressif des mesures antidrogue n'a que très peu évolué et attend toujours de faire ses preuves, l'approche en termes de développement économique, elle, a connu de nombreuses évolutions, lesquelles n'ont pas non plus permis de diminuer et encore moins de supprimer la production illicite d'opium.

Mots clés : opium, pavot, économie, agriculture, développement, substitution, éradication, Asie.

Depuis des décennies, surtout depuis que le président des États-Unis, Richard Nixon, a initié la « guerre contre la drogue » en 1971, la réduction de l'offre de drogue a été le principal objectif des politiques antidrogue à l'échelle mondiale. La réduction et, à terme, la suppression à la source de la production de drogues illicites étaient censées provoquer une augmentation des prix de détail sur le marché états-unien et ainsi y décourager la consommation de drogues. Mais les efforts antidrogue déployés dans le monde ont échoué à réduire les productions de marijuana, de haschich, de cocaïne et d'héroïne ainsi que leur trafic et leur consommation. Au contraire, depuis le début des années 1970, la production agricole, le trafic et la consommation de drogues illicites ont augmenté. Les zones de production se sont, sinon multipliées, du moins diversifiées, et la disponibilité de drogues illicites sur le marché mondial a crû et a même été améliorée en termes de prix et de qualité (MCCOY, 2004 ; CHOUVY, LANIEL, 2006 ; CHOUVY, 2002 ; CHOUVY, 2008 ; KLEIN, 2008 ; REUTER, 2009).

Nombre d'observateurs ont imputé cet échec à la prohibition elle-même puisqu'elle « permet de dégager des profits élevés qui dynamisent l'économie de

* Géographe chargé de recherche au CNRS (UMR 8586 Prodig). pachouvy@geopium.org

la drogue malgré son illégalité » : en fait c'est notamment « parce qu'elle est illégale et risquée » que l'économie de la drogue est « hautement rentable » (FONSECA, 1992, p. 491). Mais l'échec des politiques antidrogue est aussi dû à la priorité qui a été donnée à la réduction de l'offre plutôt qu'à la réduction de la consommation. En effet, plusieurs études ont montré que la prise en charge médico-sociale des consommateurs de drogues illicites était bien plus efficace et rentable que la répression de la consommation de drogue et davantage encore que les tentatives de réduction et de suppression des productions agricoles de drogues illicites à la source (TESLIK, 2006). Surtout, l'échec des politiques antidrogue peut être attribué à la façon même dont la réduction de l'offre a été conçue et entreprise depuis le début des années 1970. La « guerre contre la drogue » a en effet très largement privilégié la répression des paysanneries que la prohibition internationale avait criminalisées (CHOUVY, 2009).

En Asie, où l'immense majorité de la production d'opium a toujours été produite et où l'histoire offre donc de nombreux cas d'études, les approches législatives, répressives et économiques visant la suppression de la culture illégale du pavot ont presque toutes et toujours échoué (CHOUVY, 2009). De fait, parmi les plus grands succès et les plus grands échecs de la lutte contre la production de drogue ont pris place dans l'Asie de l'opium : entre la rapide et complète suppression de l'immense et inégalée production chinoise, dans les années 1950, et l'augmentation sans précédent de la production afghane à partir de 2002, le bilan asiatique de la lutte contre la production illicite d'opium s'est révélé catastrophique. Pas plus que les interdits nationaux et internationaux ou que les campagnes d'éradication, les programmes de développement (successivement : cultures de substitution, développement rural intégré, développement alternatif, modes de subsistance alternatifs) n'ont su supprimer ou ne serait-ce qu'endiguer la production illicite d'opium en Asie. Le développement alternatif, ainsi que l'on nomme le développement économique visant à réduire ou à supprimer une production agricole de drogue illicite, a vu le jour en Asie au début des années 1970 afin de remédier au problème que pose la production d'opium. C'est le bilan de près de 40 ans de pratique du « développement alternatif » en Asie que cet article tente de dresser à travers des sources variées : rapports des Nations unies, d'agences de développement, mais aussi enquêtes de terrain personnelles et tierces.

I – DES CULTURES DE SUBSTITUTION AU DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF

Historiquement, interdits de production et éradication forcée ont précédé le recours au développement économique parmi les efforts déployés pour réduire ou supprimer les productions agricoles de drogues illicites. Au cours des années 1950, la Chine mit un terme à son énorme production d'opium presque exclusivement par l'imposition d'une prohibition et d'une répression nationales qui impliquèrent des milliers d'exécutions, des dizaines de milliers d'arrestations, des centaines de milliers de réunions de propagande et d'« éducation », et quelques campagnes d'éradication forcée (ZHOU, 1999, pp. 95-108). La Chine tout juste réunifiée et nouvellement communiste fit toutefois preuve de souplesse, ou

plutôt de prudence, lors de l'imposition de la prohibition aux minorités ethniques les plus dépendantes de la production d'opium et donc les plus récalcitrantes face à sa suppression. Par exemple, chez les Yi du Sichuan, où le pavot couvrait jusqu'à 40 % des terres arables de certains cantons et où entre 50 et 80 % des maisonnées (Yi et Han confondus) recouraient à la production d'opium, les autorités chinoises convinquirent les paysans de substituer des cultures vivrières à celles de pavot. Alors que la campagne anti-opium prit fin en 1952 dans la majorité du pays, dans les régions yi la suppression complète de la production d'opium ne fut obtenue qu'en 1958-1959, après la mise en place de cultures de substitution et de réformes agraires et « démocratiques » par les autorités (notamment la suppression de l'esclavage de certains Yi, cultivateurs de pavot, par d'autres Yi, propriétaires terriens dont les terres furent redistribuées) (ZHOU, 1999, pp. 150-157). La production d'opium fut supprimée d'une façon similaire chez certains Tibétains du Sichuan où les autorités réalisèrent très tôt que la suppression de la principale activité économique d'une partie de la population de la région ne manquerait pas d'y provoquer une forte résistance (ZHOU, 1999, p. 161). La production d'opium n'y disparut qu'en 1959, là encore après la mise en place de réformes dites démocratiques et de programmes de collectivisation. La Chine a donc très tôt réalisé que la suppression forcée et précipitée de la production d'opium dans des régions peuplées de minorités ethniques fortement dépendantes de la culture du pavot présentait d'importants risques sociaux et politiques et que la mise en place de mesures économiques préalables y était nécessaire. Certes, à l'échelle nationale, la campagne anti-opium n'en fut pas moins brutale et précipitée. Mais la Chine avait néanmoins fait preuve d'une précocité certaine dans la mise en place, certes très localisée, de mesures de développement économique visant à supprimer une production agricole illicite.

En effet, le premier projet de développement à avoir été réellement conçu et mis en place pour réduire ou supprimer une production agricole de drogues illicites le fut en Thaïlande, en 1972. Jusqu'alors, l'introduction de cultures de substitution n'avait eu lieu qu'à la suite de l'imposition de prohibitions, soit afin de rendre le recours à l'éradication forcée économiquement, socialement, et politiquement acceptable (chez les Yi de Chine par exemple), soit afin de compenser tant bien que mal le choc économique provoqué par la disparition brutale des revenus de l'opium (en Turquie, où la prohibition de 1972 est révoquée en 1974). Que le premier projet de développement économique antidrogue ait vu le jour en Thaïlande s'explique notamment par le fait que la production d'opium avait considérablement augmenté en Asie du Sud-Est après la Seconde Guerre mondiale et la suppression de la production chinoise (favorisant l'émergence du « Triangle d'Or »), que les productions pakistanaise et afghane n'étaient pas encore très développées (l'Iran étant revenu en 1969 sur sa prohibition de 1955), et que la Thaïlande, l'un des rares pays du Sud à n'avoir jamais été colonisés, était un partenaire privilégié des États-Unis dans leur lutte anticomuniste (notamment lors de la guerre du Vietnam). Mais la Thaïlande a aussi bénéficié de l'intérêt porté par son monarque, Bhumibol ADULYADEJ, au développement économique des minorités ethniques productrices d'opium. De fait, le roi thaïlandais initia un projet de cultures de substitution dès 1969 dans un village producteur d'opium proche du palais qu'il venait de faire construire dans la province de Chiang Mai. Il déclara très tôt, au vu des dommages causés par les premières opérations

d'éradication forcée, qu'il convenait de ne pas détruire de cultures de pavot tant que des alternatives viables n'avaient pas été mises en place (RENARD, 2001, p. 76). En conséquence, le recours à l'éradication forcée ne fut opéré que brièvement, au début des années 1970, et ne le fut pas de nouveau avant 1984, soit 12 ans après le lancement du premier projet d'introduction de cultures de substitution.

Ces premières cultures furent donc développées en 1972 en Thaïlande sous l'autorité de l'État thaïlandais et des Nations unies (RENARD, 2001, p. 7 ; GTZ, 1998, p. 10). Pour la première fois, le développement économique avait été délibérément choisi comme moyen de réduction et, à terme, de suppression d'une production agricole de drogues illicites. La Thaïlande allait d'ailleurs continuer, pendant plus de trois décennies, à expérimenter divers moyens socio-économiques pour atteindre cet objectif, avec des ressources économiques jamais égalées par aucun autre pays depuis. L'introduction de cultures de substitution consistait à remplacer des cultures illégales par d'autres, légales celles-là, qui devaient être au moins aussi lucratives que les premières sans être déjà produites en quantité. Leur transport et leur commercialisation devaient aussi être aisés. Plusieurs cultures (pêches, haricots rouges, choux, café, fleurs coupées, etc.) furent ainsi introduites dans les montagnes du Nord-Ouest thaïlandais au cours des années 1970, avec un succès relatif et surtout nombre d'effets pervers largement imprévus (saturation et effondrement de certains marchés, pollution de sols et cours d'eau par excès d'intrants chimiques, etc.) (RENARD, 2001, pp. 57-68).

Au milieu des années 1970, Jean NÉPOTE, secrétaire général d'Interpol de 1963 à 1978, encensait dans l'un de ses écrits le recours au développement économique qu'il lui avait été donné d'observer lors d'une visite du projet de développement thaïlandais, tout en taxant la répression (éradication forcée) de solution utopique (NÉPOTE, 1976). En fait, le recours au développement économique constituait une évolution radicale par rapport aux solutions strictement répressives envisagées jusqu'alors, évolution à laquelle le secrétaire général d'Interpol lui-même ne pouvait se montrer insensible. Toutefois, quelque trois décennies plus tard, l'organe des Nations unies en charge de la mise en œuvre de solutions à la production de drogues illicites, le Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID en 1991), était renommé Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC en 2002), témoignant si besoin était que la criminalisation des paysanneries de la drogue avait encore de beaux jours devant elle. D'ailleurs, les projets de développement alternatifs continuent d'être conçus et mis en place par l'ONUDC et non par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Quoi qu'il en soit, les cultures de substitution ne tardèrent pas à montrer leurs limites. Népote avait vu juste sans le savoir lorsqu'il avait remarqué que « l'un des aspects remarquables » du projet thaïlandais résidait dans la « simplicité rurale de sa mise en place » : la simplicité de l'approche en termes de cultures de substitution confinait en fait au simplisme et allait se révéler être un défaut majeur. En effet, l'introduction de cultures de substitution mettait l'accent sur le remplacement d'une production agricole donnée par une ou plusieurs autres mais ne s'attachait aucunement à résoudre les causes de la production incriminée.

Au cours des années 1980, en Thaïlande et ailleurs dans le monde (USAID a initié le premier projet de développement visant à réduire une production de coca en Amérique du Sud en 1981 dans la vallée péruvienne du Haut Huallaga), l'approche en termes de cultures de substitution fut remplacée par la mise en place de projets de « développement rural intégré ». Dès lors, l'objectif était moins de substituer une culture à une autre que d'introduire des sources alternatives de revenu et d'améliorer les conditions de vie des populations concernées (GTZ, 1998, p. 10). Mais malgré l'avancée indubitable qu'elle constituait, l'approche en termes de développement rural intégré se révéla elle aussi décevante : les communautés villageoises concernées n'étaient pas (ou trop peu) intégrées à la conception de projets qui s'avéraient vite inadaptés et inefficaces. Onéreux et d'une grande complexité administrative, ces projets trouvèrent vite leurs limites.

II – LE DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF

En conséquence, le « développement alternatif » vit le jour au cours des années 1990. Il différait du développement rural intégré notamment par la participation des communautés concernées à la conception des projets, mais aussi par sa perspective élargie : il devait s'articuler et s'intégrer tant à l'échelle locale, régionale, que nationale, et permettre ainsi de bénéficier des programmes classiques de développement déjà en cours, tant par effets de convergence que d'économies d'échelle. La stratégie du développement alternatif se voulait mieux définie et circonscrite et affichait des objectifs restreints. La stricte substitution agricole était définitivement abandonnée au profit de celle des revenus. Mais la pratique du développement alternatif a varié de façon importante au fil des ans et en fonction des pays, notamment en ce qui concerne la place et l'importance données au développement socio-économique dans les politiques et programmes de suppression des productions agricoles illicites (au regard de l'importance donnée aux mesures d'imposition des interdits de production et à la répression), mais aussi selon la nature, les capacités et les compétences des organisations (nationales, internationales, gouvernementales ou non) en charge. La plus grande différence a peut-être résidé dans les calendriers selon lesquels développement alternatif, interdiction et répression (éradication forcée) ont été mis en place. En effet, dès lors qu'il n'y a jamais eu de définition universelle du développement alternatif, celui-ci a désigné des programmes et des projets très différents les uns des autres et qui n'avaient parfois rien à voir avec le développement alternatif.

En 1998, la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies consacrée à la question des drogues (UNGASS) avait néanmoins défini le développement alternatif en tant que « processus de prévention et d'élimination des cultures illicites de plantes stupéfiantes à travers des mesures de développement rural spécifiques... prenant en considération les caractéristiques socioculturelles des groupes et communautés concernés ». Le Plan d'action pour la coopération internationale en vue de l'éradication des cultures de drogues illicites et du développement alternatif, préparé lors de l'UNGASS de 1998, parachevait sa définition en précisant que le développement alternatif relevait d'une « approche

globale » devant permettre d'instaurer et de développer « des options socio-économiques légales et durables destinées aux communautés et populations dont le recours aux productions agricoles illicites constitue le seul moyen d'existence viable, contribuant ainsi de façon intégrée à l'éradication de la pauvreté » (CND, 1998).

Au début de la décennie 2000, trente ans après la mise en place des premières cultures de substitution par les Nations unies et la Thaïlande et sans qu'aucun consensus sur ce qu'est le développement alternatif et la façon dont il doit être conçu et mis en œuvre n'ait été atteint, l'explosion de la production d'opium en Afghanistan et l'insuffisance et l'inefficacité des programmes de développement alternatif en Birmanie et au Laos ont remis en question la conception même du développement alternatif. En effet, David MANSFIELD et Adam PAIN, auteurs de nombreux rapports et études sur les contextes socio-économiques de la production illicite d'opium en Afghanistan et sur le développement alternatif, ont montré à plusieurs reprises que « les approches localisées et circonscrites caractéristiques du développement alternatif et mises en place en Afghanistan et ailleurs dans les années 1980 et 1990 n'étaient pas en mesure de contrebalancer les motivations et les facteurs qui poussent les producteurs à cultiver du pavot à opium » (MANSFIELD, PAIN, 2005, p. 4). En fin de compte, les deux auteurs estiment que le modèle actuel du développement alternatif « n'est pas susceptible de contribuer de façon significative à des objectifs antidrogue » (MANSFIELD, PAIN, 2005, p. 1).

D'autres observateurs de longue date des productions agricoles illicites et des mesures antidrogue censées permettre leur diminution ou leur suppression sont tout aussi critiques et n'hésitent pas, à l'instar de Martin JELSMA, directeur du Programme drogue et démocratie du Transnational Institute (TNI), à affirmer que « 25 années de tentatives de réduction des productions n'ont eu aucun impact mesurable à l'échelle mondiale » (JELSMA, 2002). En 2002, lors de la conférence internationale de FELDAFING consacrée au développement alternatif, Jelsma contredit le fait que des programmes de développement aient joué efficacement dans la diminution puis la suppression des productions d'opium thaïlandaises et pakistanaises, alors même que la Thaïlande et le Pakistan font communément figure de cas d'école démontrant la réussite de politiques antidrogue prioritairement basées sur le recours au développement alternatif. Il est vrai que, tant en Thaïlande qu'au Pakistan, la suppression de la production d'opium ne doit que très peu aux programmes de développement alternatif ou, d'ailleurs, aux campagnes d'éradication. De fait, nombreux sont ceux qui estiment que « là où des réductions durables des productions ont eu lieu, d'autres facteurs susceptibles d'avoir influé sur les décisions des producteurs de cultiver ou non des plantes à drogues peuvent tout autant être tenus responsables du changement » (Rapport d'experts indépendants, UNODC, 2005, pp. 9-10¹). Parmi ces facteurs figurent la croissance économique (Thaïlande et Vietnam), le changement politique (régions kokang et wa de Birmanie), le meilleur accès des gouvernements aux

1 - Il convient de préciser ici que ce rapport n'est pas le fait de l'UNODC mais d'une équipe d'experts indépendants dont les observations et les conclusions ont été remaniées par l'UNODC avant publication (interview (2005) avec le directeur du rapport). C'est à la version originale, non remaniée, du rapport qu'il est fait référence dans ce texte.

régions périphériques (Pakistan), la pression sociale ou politique (Laos, Bolivie), les subventions et autres financements (Thaïlande), et l'augmentation des prix des cultures de substitution à des périodes données (café, cacao) (Rapport d'experts indépendants, UNODC, 2005, pp. 9-10).

Il convient de relativiser le rôle du développement alternatif tant en Thaïlande qu'au Pakistan ne serait-ce que parce que leurs productions d'opium n'ont jamais dépassé 200 tonnes, excepté pour le record historique pakistanais de 800 tonnes en 1979. Qui plus est, les productions des deux pays n'étaient pas ou peu destinées à l'exportation et étaient peu soutenues par la demande internationale et les réseaux de trafiquants. En fait, la production thaïlandaise a été divisée par deux entre 1968 et 1975, donc bien après la prohibition nationale de 1959 et bien avant le début des mesures répressives en 1984. Quant aux premières cultures de substitution, elles ne furent développées qu'à partir de 1972 et que de façon extrêmement localisée. Les choses se passèrent certes différemment au Pakistan puisque la prohibition nationale de 1980 (annoncée en 1979) provoqua une explosion de la production (en 1980) qui fit chuter les prix et ramena les récoltes suivantes au niveau d'avant 1979. Quoi qu'il en soit, si les projets de cultures de substitution et de développement alternatif sont à l'évidence loin d'avoir eu les effets communément décrits sur la chute des productions thaïlandaise et pakistanaise, ils n'en ont pas moins eu des impacts positifs, bien que très localisés, en termes de développement économique et d'amélioration des conditions de vie : les projets les plus appréciés par les populations concernées et aussi les mieux évalués furent thaïlandais (Thai-German Highland Development Program, 1981-1998 ; Doi Tung Development Project, 1988-2018) et pakistanais (UNDCP Dir District Project, 1989-1998) (JELSM, 2002 ; GTZ, 1998 ; CND, 2005).

En juin 1994, un rapport conjoint des Nations unies et des autorités thaïlandaises qui faisait le point sur deux décennies de coopération en matière de développement et de lutte contre la production d'opium estimait que quelque 150 000 personnes (soit 28 % de la population des minorités ethniques) avaient bénéficié des programmes de développement visant à diminuer ou supprimer la production d'opium en Thaïlande. Selon le rapport, ces programmes de développement ont permis de rapprocher les minorités ethniques de la société thaïlandaise (certains diront thaïe), « avec tous les avantages et les inconvénients que cela implique ». Ainsi, le développement alternatif a permis de renforcer la sécurité alimentaire et d'accroître la production rizicole dans les zones de montagnes tout en favorisant un certain degré de conservation écologique des zones concernées. Des cultures de substitution ont été introduites avec un succès variable et l'amélioration des réseaux routiers a permis d'augmenter les revenus et les opportunités commerciales des habitants concernés. Si les axes de communication ont aussi accéléré la déstructuration sociale de certaines communautés, ils ont toutefois permis d'améliorer l'accès aux soins et à l'éducation (GTZ, 1998, p. 45). En fin de compte, si les programmes de développement alternatif ne peuvent pas être tenus pour responsables directs et premiers de la suppression des productions illicites d'opium, que ce soit en Thaïlande ou au Pakistan, et *a fortiori* ailleurs où ces programmes ont été moins favorisés, il n'y a toutefois guère de doute qu'ils ont permis de rendre les mesures antidrogue (législatives d'abord et coercitives ensuite) plus acceptables et soutenables des points de vue politique, social, et économique.

III – LE BILAN DU DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF

En effet, tant en Thaïlande qu'au Pakistan, les programmes de développement alternatif ont vraisemblablement permis d'augmenter le coût d'opportunité de la production d'opium. À l'inverse, David MANSFIELD a montré en 2007 que l'éradication (ou sa menace, voire son risque), elle, n'augmentait pas le coût d'opportunité de la production d'opium si aucune alternative économique n'était disponible. Un producteur d'opium qui sait qu'il court le risque de voir sa récolte détruite y renoncera en effet d'autant plus facilement qu'il pourra investir ses ressources dans une production légale à la condition bien sûr qu'elle constitue une alternative viable (MANSFIELD, 2007, p. 69). Mais un paysan qui ne peut nourrir sa famille autrement que par le recours à une production agricole illicite courra le risque de l'éradication. L'inefficacité des campagnes d'éradication est d'ailleurs de plus en plus reconnue, même par le directeur de l'UNODC, Antonio Maria COSTA, qui, dans le rapport 2008 consacré à la production d'opium en Afghanistan, indique que « l'éradication a été inefficace... pour un coût humain élevé » : de fait, en 2008, seuls 5 480 hectares ont été éradiqués pour 157 000 récoltés (UNODC, 2008, p. vii).

Certes, le développement alternatif peut lui aussi être qualifié d'inefficace. Mais, à la différence de l'imposition d'interdits de production ou des campagnes d'éradication, il présente un coût humain nul ou moindre (déstructuration sociale et acculturation dans certains cas mal conçus et mal gérés) et n'est pas ou très peu contre-productif. Ainsi, au Laos, où seuls quelques projets de développement alternatif ont été mis en place avant ou pendant l'imposition de l'interdit de production d'opium (début des années 2000), et où « la culture du pavot a baissé aussi rapidement dans les zones avec que sans projet de développement... il n'y a pas lieu de penser que les projets de développement alternatif ont encouragé les paysans à renoncer à la production d'opium ». Mais il est évident que « les zones dans lesquelles des projets de développement alternatif ont été mis en place étaient mieux préparées pour faire face aux difficultés économiques » causées par la prohibition (Rapport d'experts indépendants, UNODC, 2005, p. 9). Ainsi, le succès du projet de développement alternatif mené par les Nations unies dans la région de Palavek ² entre 1989 et 1996 semble plutôt avoir été celui d'un projet de développement que celui d'un projet de développement alternatif : la population hmong a en effet pu remédier à son déficit en riz et même produire des surplus commercialisables mais la suppression de la production d'opium, quant à elle, a davantage résulté de la pression sociale exercée par les chefs de clans que du projet lui-même (CHOUVY, interview du chef de projet, Vientiane, 2006). Certes, le projet de développement a joué de façon positive en permettant aux chefs de clans d'obtenir la suppression de la production d'opium sans recours à la coercition (CND, 2005, note 38). Plus récemment (2000-2008), la très importante réduction de la production d'opium laotienne relève clairement de l'imposition d'une prohibition (interdit de production) négociée entre le sommet de l'État, les gouverneurs de provinces et les communautés villageoises concernées, et non de la mise en place de programmes de développement alternatif. En effet, l'aide au développement, « alternatif » ou non, n'a ni précédé, ni accompagné la réduction

2 - Région spéciale de Xaisomboun, partagée depuis 2006 entre les provinces de Vientiane et de Xiang Khouang.

de la production d'opium et a rendu le contrat passé entre les autorités étatiques et les communautés villageoises pour le moins difficile à respecter (CHOUVY, mission Phongsaly 2005).

Enfin, en Birmanie, producteur historique d'opium du Triangle d'Or, les Nations unies financèrent des projets de développement entre 1976 et 1989, lorsque la répression sanglante d'une manifestation à Rangoun mit fin aux aides internationales dans le pays. Certes, ces projets n'avaient que peu en commun avec des projets de développement intégré ou de développement alternatif. Mais entre 1993 et 1997 les Nations unies (UNDCP : précurseur de l'UNODC) initièrent de nouveau deux projets de développement alternatif dans l'État shan de Birmanie et, surtout, le *Wa Alternative Development Project* (WADP) dans la région spéciale n° 2 du même État. Les autorités wa (UWSP/UWSA) qui contrôlent la région prévoyaient alors d'y supprimer toute production d'opium d'ici à 2005, ce qu'elles firent. Les Nations unies s'engagèrent donc dans un projet de développement en fonction d'un calendrier qu'elles ne contrôlaient pas et avec trop peu de fonds et de temps pour mener à bien la mission qu'elles s'étaient fixée en accord avec les autorités wa et birmanes (CHOUVY, interviews responsables UNODC et autorités de l'UWSA, Pangshang (RS2), 2005). En fin de compte, le WADP n'amortit que très peu l'impact de la suppression de la production d'opium en 2005 et se rapprocha plus d'un petit projet d'aide humanitaire que d'un vaste projet de développement alternatif, même si des résultats notables ont été obtenus notamment du point de vue sanitaire (CHOUVY, 2005 ; CND, 2005, p. 7). En 2006 et 2007, les rapports de l'UNODC sur la Birmanie mentionnaient l'aggravation importante de la pauvreté et des déficits vivriers dans les zones de suppression de la production d'opium, reconnaissant de façon implicite l'insuffisance et l'inadaptation des projets de développement qui y étaient menés (UNODC, 2006b, p. 98 ; 2007, p. 53).

L'histoire du développement économique en tant qu'outil de lutte contre la production agricole de drogues illicites montre clairement que cette approche n'a que très rarement permis de réduire ou de supprimer les productions concernées, que ce soit à une échelle nationale ou, *a fortiori*, mondiale. C'est d'ailleurs ce que le rapport indépendant sur le développement alternatif commandé par l'UNODC concluait en 2005 (Rapport d'experts indépendants, UNODC, 2005, p. ix). Mais il n'en reste pas moins que trois décennies d'expérimentation ont permis de « considérablement améliorer le concept » de développement alternatif (JELSMAN, 2002).

En dépit de ses résultats décevants, le développement alternatif ne peut en tout cas pas être rejeté en bloc. En effet, l'échec du développement alternatif est aussi flagrant que celui de l'éradication et pose la question de l'(in)adaptation des politiques et des outils de contrôle des drogues, tant aux échelles locales que mondiale. Il apparaît en effet que l'échec du développement alternatif est davantage imputable à ses méthodes et à ses moyens, financiers notamment, qu'à l'approche de la question de la production agricole de drogues illicites en termes de développement socio-économique. En fait, le développement alternatif ne semble pas avoir failli parce qu'il constituait une stratégie inadaptée mais parce que la réduction des productions agricoles illicites a trop souvent été dissociée de

la réduction de la pauvreté et donc des questions de développement économique. En effet, les paysans de la drogue ont longtemps été perçus, et le sont encore trop souvent, non comme des victimes du sous-développement économique mais comme des criminels, ce qui explique la priorité donnée à l'interdiction et à la répression par rapport au développement dans les stratégies de suppression des productions agricoles de drogues illicites. De fait, l'immense majorité des moyens humains et financiers consacrés à la lutte antidrogue a été utilisée pour concevoir, mettre en œuvre et renforcer une batterie de mesures répressives qui aggrave la pauvreté des régions productrices de cannabis, de coca et de pavot, au lieu d'y remédier.

IV – LE DÉFICIT DE MOYENS DU DÉVELOPPEMENT ALTERNATIF

Un budget étriqué et irrégulier a bien sûr des conséquences néfastes. En Afghanistan, les projets de développement alternatif de l'UNODC ont été arrêtés en partie pour raisons budgétaires alors que la production d'opium explosait (CHOUVY, entretien avec des fonctionnaires de l'UNODC, Islamabad, 1999 ; Rangoun, 2005) ³. Quant au Laos, malgré la suppression rapide de la culture du pavot des années 2000, seules 5 % des familles productrices d'opium auraient été touchées par des projets de développement alternatif. Toujours au Laos, le projet de développement alternatif mené par l'UNODC dans la province de Phongsaly n'a reçu que 29 600 dollars en 2005 pour mettre ses activités en œuvre dans 33 villages (CHOUVY, participation à la mission d'évaluation du projet de développement alternatif de l'UNODC à Phongsaly). Ainsi, en Asie, budgets restreints et aires d'intervention limitées font que seule une toute petite partie des cultivateurs de pavot est concernée par des projets de développement alternatif. En effet, seuls 5 % des producteurs agricoles de drogues illicites d'Asie auraient été touchés par un projet de développement alternatif, alors qu'ils seraient 23 % en Amérique latine, théâtre de prédilection des opérations antidrogue des États-Unis (CND, 2005, p. 2). L'Afrique, quant à elle, ne compte *a priori* aucun projet de développement alternatif, même si des tentatives ont été effectuées au Maroc, sans succès là non plus (CHOUVY, 2008).

Mais la faiblesse des financements du développement alternatif va souvent de pair avec l'insuffisance des moyens consacrés au développement économique national. C'est le cas en Afghanistan par exemple, en dépit du fait que le succès de la construction de la paix, de la reconstruction de l'État et de la consolidation nationale est largement conditionné par la reconstruction économique et donc par le volume et les modalités de l'aide internationale ⁴. Bien qu'une étude menée en 2005 ait confirmé que l'importance de l'aide par habitant lors des premières années d'une intervention était corrélée avec ses chances de succès, le montant annuel de l'aide par habitant attribué lors des deux premières années d'une intervention a été beaucoup plus faible en Afghanistan (57 US\$) qu'en

3 - Le bureau de l'UNODC au Maroc a quant à lui fermé notamment par manque de financement : entretiens avec des fonctionnaires de l'UNODC (Rangoun, 2006 ; New York, 2008).

4 - En dépit de nombreux efforts, l'auteur n'a pu se rendre en Afghanistan depuis les attentats de Londres (2005) et la mise en vigueur du Plan Vigipirate Code Rouge, le CNRS refusant de lui délivrer des ordres de mission.

Bosnie (US\$ 679), qu'au Kosovo (US\$ 526), ou qu'en Irak (US\$ 206) (Dobbins et al., 2005, p. xxviii – Données en dollars 2000). Ce ne sont pourtant pas les fonds qui ont manqué puisqu'entre 2001 et 2005 les États-Unis ont alloué 66,5 milliards de dollars au Département de la défense pour ses opérations en Afghanistan, soit près de deux fois et demi les besoins estimés de reconstruction du pays. Ainsi que l'indique à regret Carl ROBICHAUD, qui soulignait en 2006 que depuis 2001 le coût des opérations militaires des États-Unis en Afghanistan avait été onze fois plus important que celui, combiné, de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de la formation des forces de sécurité afghanes, l'Afghanistan a plutôt bénéficié d'un plan martial que d'un Plan Marshall (ROBICHAUD, 2006, p. 19).

Quant au budget consacré par les États-Unis à la lutte antidrogue en Afghanistan, il ne constitue bien sûr qu'une infime partie de sa contribution globale à la pacification et à la reconstruction du pays, mais, là encore, la priorité est donnée à la répression plutôt qu'au développement. Environ 1,6 des 10,3 milliards de dollars d'aide internationale dépensés par les États-Unis entre 2001 et 2006 a été consacré à la lutte antidrogue (OIG, 2007, p. 20). Pour la seule année 2006, les États-Unis ont attribué 420 millions de dollars à la lutte antidrogue en Afghanistan, soit moins que la valeur à la ferme de l'opium (755 millions) produit dans le pays en 2006, et beaucoup moins que les 2,5 milliards de dollars que les trafiquants afghans sont susceptibles d'avoir alors encaissé (OIG, 2007, p. 20 ; UNODC, 2006, p. 1). De façon pour le moins surprenante, entre 2005 et 2006, lorsque la production afghane d'opium augmentait de 49 % (de 4 100 à 6 100 tonnes), les États-Unis divisaient leur budget antidrogue afghan par deux (959 millions de dollars en 2005) (UNODC, 2006a, p. 1 ; OIG, 2007, p. 10). Qui plus est, la part du budget antidrogue attribuée au développement alternatif passait de 37 % à 28 % : en 2006, 120 millions de dollars furent attribués au développement alternatif, 134 à l'éradication, 109 à l'interdiction, 55 à la réforme de la justice, et 2 aux campagnes d'information (OIG, 2007, p. 21).

Certes, l'Afghanistan n'est pas le seul pays dont les projets de développement alternatifs sont insuffisamment financés. En fait, au regard de l'importance géopolitique et stratégique que les États-Unis accordent à la reconstruction de l'économie et de l'État en Afghanistan, mais aussi à la lutte antidrogue, dans ce même pays et à l'échelle mondiale, il n'est guère surprenant que les autres pays soient encore plus mal lotis. Ainsi, les 120 millions de dollars que les États-Unis ont consacrés au développement alternatif en Afghanistan en 2006 sont dix fois supérieurs au budget mondial annuel moyen dont l'UNODC dispose pour mener des programmes de développement alternatif en Afghanistan, en Birmanie, au Laos, au Vietnam, en Bolivie, en Colombie et au Pérou (Rapport d'experts indépendants, UNODC, 2005, p. 18). Entre 1998 et 2004, le budget mondial annuel moyen que l'UNODC a consacré au développement alternatif n'était en effet que de 19 millions de dollars. Le fonctionnement de l'UNODC est certes unique au sein des Nations unies puisque son budget dépend à 90 % des contributions volontaires de quelques pays qui spécifient où et comment les utiliser (JENSEMA, THOUMI, 2003, p. 1). Le budget de l'UNODC est alimenté en majeure partie par les États-Unis et l'Italie (respectivement 23 et 22 % en 2002) qui influencent donc largement les actions menées. Les années 2000 ont vu l'essentiel du budget de l'UNODC être attribué à des opérations de respect de la loi financées par les États-Unis, le Japon, et le Royaume-Uni. L'Italie et la Suède ont davantage financé

des projets de réduction des risques (auxquels les États-Unis sont opposés) et l'Allemagne a principalement soutenu des programmes de développement alternatif (JENSEMA, THOUMI, 2003, pp. 1-2).



L'échec de la réduction des productions agricoles de drogues illicites ne peut bien sûr pas être directement et uniquement imputé au développement alternatif puisque l'expérience du développement alternatif n'a pas réellement été faite. Le développement alternatif ne constitue ni un échec ni une réussite dès lors que les projets mis en œuvre à ce jour ont toujours été extrêmement limités spatialement (projets pilote qui n'ont pas débouché sur des projets plus vastes et conséquents) et n'ont pas seulement été sous-financés mais souvent aussi mal conçus et mal gérés. Il n'en reste pas moins que, parmi le très faible nombre de projets de développement alternatifs qui ont été mis en œuvre dans le monde, certains ont été sinon couronnés de succès, du moins reconnus comme ayant contribué, même indirectement, à la réduction ou à la suppression de productions agricoles de drogues illicites (Pakistan, Thaïlande, Laos). Ces quelques expériences positives et les contraintes qui ont limité l'expérimentation et la portée du développement alternatif permettent donc de penser que cette approche recèle un potentiel encore non exploité, ce dont les approches répressives, et l'éradication forcée en particulier, ne peuvent se targuer dès lors qu'elles ont été conduites pendant près de quatre décennies à des échelles et avec des moyens dont le développement alternatif n'a jamais bénéficié. Qui plus est, un programme de développement alternatif est censé réduire la pauvreté, c'est-à-dire l'une des causes du recours à la production agricole de drogues illicites, et non l'aggraver comme le font les programmes d'éradication forcée qui se révèlent non seulement inefficaces mais contre-productifs.

En fait, l'éradication, forcée ou non, ne devrait être envisagée qu'en dernier recours, une fois et une fois seulement que des alternatives socio-économiques ont été développées et se sont révélées viables. Pour être efficaces les actions antidrogue ne devraient pas seulement avoir été adéquatement conçues et financées et avoir été mises en œuvre bien au-delà des échelles locales généralement retenues : elles devraient aussi impérativement être correctement séquencées afin qu'interdiction et mesures répressives n'entravent pas les mesures et les effets du développement alternatif. Qui plus est, les actions antidrogue, quelles qu'elles soient, devraient moins viser la réduction de l'offre de la production agricole de drogues illicites à la ferme que la réduction de la demande à la ferme : interdiction et répression devraient être parties intégrantes des programmes de développement alternatif, non pas en étant exercées à l'encontre des paysans du cannabis, de la coca ou de l'opium, mais à l'encontre des trafiquants. Enfin, le développement alternatif ne devrait pas cesser une fois les objectifs de diminution ou de suppression atteints, tant les causes du recours à la production agricole de drogues illicites sont profondes et longues à supprimer. D'ailleurs, le

développement alternatif ne devrait pas avoir pour objectif principal la suppression d'une production agricole de drogue mais bel et bien la diminution de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire qui sont deux de ses causes premières.

C'est en fait toute la pratique du développement dans les zones de production agricole de drogues qui doit être revue et améliorée si la réduction des superficies illégalement cultivées en cannabis, en coca et en pavot, doit intervenir de façon homogène et durable. La question du développement économique des paysannes de la drogue a trop souvent été ignorée par les praticiens classiques du développement, pour être laissée à l'UNODC et à ses prédécesseurs dont les capacités et les moyens en termes de développement font toujours défaut (GTZ, 2006, pp. 13-14). Ceci dit, les précieuses connaissances accumulées pendant près de quatre décennies par les acteurs du développement alternatif devraient pouvoir être prises en compte lors de la conception de programmes de développement nationaux visant en partie, et en partie seulement, la réduction durable des cultures de cannabis, de coca et de pavot : les deux communautés du développement, celle du développement alternatif et celle du développement classique, devraient en réalité ne faire qu'une. En fait, le développement alternatif n'a peut-être pas seulement cherché à offrir des alternatives aux paysans de la drogue, il a peut-être aussi constitué une alternative à l'absence de projets de développement classique dans ces régions marginales, reculées, et souvent marquées par des conflits armés qui sont en général celles des productions agricoles de drogue.

Les années 2000 ont d'ailleurs vu un nouveau concept émerger : le mode de subsistance alternatif ou *alternative livelihood* qui veut justement dépasser les limites du développement alternatif en prenant en compte la globalité et la complexité des contextes et des facteurs de production, notamment en faisant de la suppression des productions agricoles de drogues illicites non plus un objectif en soi mais un indicateur du succès de politiques nationales de développement économique, donc un indicateur de réduction de la pauvreté (MANSFIELD, PAIN, 2005). Le développement économique constitue à n'en pas douter la solution aux productions agricoles de drogues illicites dès lors que seul le développement peut permettre de remédier au déficit de moyens de production, à l'insécurité alimentaire et donc à la pauvreté qui motivent en premier lieu le recours aux cultures illicites de cannabis, de coca et de pavot. Quant aux mesures législatives et répressives, si elles sont incontournables à terme, elles ne doivent justement être imposées qu'à terme, une fois et une fois seulement que des modes de subsistance alternatifs ont fait leurs preuves et que le coût d'opportunité de la production d'opium a donc suffisamment augmenté : donc lorsqu'elles ne sont plus contre-productives et ne réduisent pas la portée des actions de développement.

BIBLIOGRAPHIE

- CHOUVY P.-A., 2002, *Les territoires de l'opium. Conflits et trafics du Triangle d'Or et du Croissant d'Or*, Genève, Olizane.
- CHOUVY P.-A., 2005, « The dangers of opium eradication in Asia », *Jane's Intelligence Review*, vol. 17 n° 1, January 2005, pp. 26-27.
- CHOUVY P.-A., 2008, « Production de cannabis et de haschich au Maroc : contexte et enjeux », *L'espace politique*, n° 4, pp. 5-19.
- CHOUVY P.-A., 2009, *Opium: Uncovering the Politics of the Poppy*, Londres/New York, I. B. Tauris.
- CHOUVY P.-A., LANIEL L., 2006, « Production agricole de drogues illicites et conflictualités intra-étatiques : dimensions économiques et stratégiques », *Cahiers de la sécurité*, troisième trimestre 2006, pp. 223-253.
- CND (Commission on Narcotic Drugs), 1998, *Draft Action Plan on International Cooperation on Eradication of Illicit Drug Crops and Promotion of Alternative Development Programmes and Projects*, United Nations General Assembly, E/CN.7/1998/PC/7, 14 January 1998: http://www.unodc.org/unodc/document_1998-01-14_1.html (page visitée le 15 juin 2007).
- CND, 2005, *Alternative Development: A Global Thematic Evaluation*, Final Synthesis Report, Commission on Narcotic Drugs, Forty-eight Session, Vienna, 7-14 march 2005, E/CN.7/2005/CRP.3, 28 February 2005.
- DOBBINS J., JONES S. G., CRANE K., RATHMELL A., STEELE B., TELTSCHIK R., TIMILSINA A. R., 2005, *The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*, RAND Corporation, Santa Monica.
- FONSEGA G., 1992, « Economie de la drogue : taille, caractéristiques et impact économique », *Revue Tiers-Monde*, t. XXXIII, n° 131, 1992, *Drogues et développement*, pp. 489-516.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 1998, *Drugs and Development in Asia. A background and discussion paper*, Drugs and Development Programme, Eschborn, GTZ.
- GTZ, 2006, *Drugs and Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to 'Alternative Development'*, Discussion Paper, Drug-oriented Drug Control Programme, Eschborn, GTZ.
- JELSMA M., 2002, « Alternative Development and Drug Control: A Critical Assessment », Keynote speech, International Conference on The Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, Feldafing, Germany, 8 January 2002.
- JENSEMA E. H., THOUMI F. E., 2003, « Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime », Senlis Council, Paris, 23 October 2003.
- KLEIN A., 2008, *Drugs and the World*, Londres, Reaktion Books.
- MANSFIELD D., 2007, « Responding to the challenge of diversity in opium poppy cultivation in Afghanistan », in BUDDENBERG D., BYRD W. (eds), *Afghanistan's Drugs Industry: Structure, functioning, dynamics and implications for counter narcotics policy*, Kabul, UNODC/World Bank. November 2007, pp. 47-76 (draft version).

- MANSFIELD D., PAIN A., 2005, *Alternative Livelihoods: Substance or Slogan?*, AREU Briefing Paper, October 2005, Kabul.
- MCCOY A., 2004, « The Stimulus of Prohibition: a Critical History of the Global Narcotics Trade », in STEINBERG M., HOBBS J., MATHEWSON K., 2004, *Dangerous harvests. Drug Plants and the Transformation of Indigenous Landscapes*, Oxford, Oxford University Press, pp. 24-111.
- NEPOTE J., 1976, « In the Golden Triangle with a Handful of Dollars », *Bulletin on Narcotics*, 1976, Issue 1 : http://www.unodc.org/unodc/en/bulletin/bulletin_1976-01-01_1_page002.html.
- OIG (Office of Inspector General), 2007, *Interagency Assessment of the Counternarcotics Program in Afghanistan*, Offices of Inspectors General of the Department of State and of the Department of Defense, Washington, July 2007.
- RENARD R. D., 2001, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000. A Thirty-Year Journey*, Bangkok, UNDCP/Silkworm Books.
- REUTER P., 2009, « The Unintended Consequences of Drug Policies », in REUTER P., TRAUTMANN F., 2009, *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007*, Commission européenne/Trimbos Institute/Rand Corporation, pp. 150-160.
- ROBICHAUD C., 2006, « Remember Afghanistan? A Glass Half Full, On the Titanic », *World Policy Journal*, Spring 2006, pp. 17-24.
- TESLIK L. H., 2006, « The Forgotten Drug War », *Council on Foreign Relations*, 6 April 2006 : http://www.cfr.org/publication/10373/#Online_Library_The_Forgotten (page visitée le 21 août 2007).
- TNI (Transnational Institute), 2008, *Withdrawal Symptoms. Changes in the Southeast Asian Drugs Market*, Drugs and Conflicts, Debate Papers n° 16, August 2008, Amsterdam, TNI.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), 2005, *Thematic Evaluation of UNODC Alternative Development Initiatives*, Independent Evaluation Unit (dir. Allison Brown), 4 September 2005, Version originale, non remaniée, du rapport.
- UNODC, 2006a, *Afghanistan Opium Survey 2008*, United Nations, October 2006.
- UNODC, 2006b, *Opium Poppy Cultivation in the Golden Triangle. Lao PDR, Myanmar, Thailand*, United Nations, October 2006.
- UNODC, 2007, *Opium Poppy Cultivation in South East Asia. Lao PRD, Myanmar*, United Nations, October 2007.
- UNODC, 2008, *Afghanistan Opium Survey 2008*, United Nations, August 2008.
- ZHOU YONGMING, 1999, *Anti-Drug Crusades in Twentieth-Century China. Nationalism, History, and State Building*, Lanham, Rowman & Littlefield.