

International Development Policy | Revue internationale de politique de développement

12 | 2020

Drug Policies and Development

PART 1 | Milestones of Drug Policies and Development



Contrôle des drogues et développement : un angle mort des politiques internationales

JULIA BUXTON

Translated by Laurent Vannini

<https://doi.org/10.4000/poldev.4152>

This article is a translation of:

Drug Control and Development: A Blind Spot [en]

Other translation(s):

Fiscalización de drogas y desarrollo: un punto ciego [es]

Abstract

La question du développement a été au centre de la politique anti-drogue internationale depuis les premiers pas timides du régime de contrôle mondial des stupéfiants, il y a plus d'un siècle. Mais la stratégie conçue pour limiter la culture des plantes psychotropes a imposé un coût disproportionné aux territoires du Sud. Ce fardeau s'est alourdi dans l'après-guerre et lorsque la *Convention unique sur les stupéfiants* de 1961 et la « guerre contre la drogue » lancée par les États-Unis dans les années 1970 ont institutionnalisé les stupéfiants comme un enjeu de sécurité et une préoccupation policière. En dépit de la pénalisation et des efforts d'éradication coercitifs menés par les États, la culture illicite de plantes narcotiques (pavot à opium et coca) a persisté et elle a même atteint des niveaux records à partir de 2015. De fait, la perception du rôle moteur joué par des déficits de développement dans la culture illicite durable s'est améliorée ces dernières décennies. Néanmoins, des efforts importants visant à renforcer les liens interinstitutionnels et thématiques entre la stratégie anti-drogue et les objectifs de développement ont entraîné une réinvention des approches orthodoxes du contrôle de la drogue

comme de la réduction de la pauvreté. Aucune de ces approches n'a toutefois connu de succès durable ou n'a soulevé de préoccupations quant aux effets contre-productifs de la reproduction de telles politiques. En rassemblant de nouvelles idées au sein de paradigmes défailants, le développement alternatif se comprend mieux comme un « bricolage politique ».

Index terms

Mots-clés thématiques : drogues, économie illicite, développement alternatif (de lutte contre la drogue), coopération internationale

Full text

1 Introduction

- En 1998, la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue (UNGASS) adopta une position historique sous la forme d'un *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* (Assemblée Générale des Nations Unies, 1998). Ces activités de substitution, autrement désigné par l'expression de « développement alternatif » en anglais (*Alternative development* - AD), étaient alors définies comme « 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, 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'inscrive dans le cadre d'une solution globale et définitive du problème des drogues illicites ». Cela marqua une désescalade (du moins dans le discours officiel) des entreprises coercitives d'éradication de la culture de plantes servant à fabriquer des drogues psychotropes – en particulier le pavot à opium et la coca. Le *Plan d'action* de 1998 constituait une reconnaissance implicite du fait que les stratégies d'éradication, ou d'élimination, mises en place par les États n'avaient pas réduit les volumes des cultures à l'échelle locale et mondiale, ou encore la production et l'offre de drogues dérivées – les opiacés (la morphine, l'héroïne) et la cocaïne. Au contraire, la fumigation chimique et la destruction manuelle des plantes avaient contribué à « des revers et des contretemps, des avancées surprenantes et des conséquences involontaires » (ONU DC, *Rapport mondial sur les drogues*, 2009, 2, p.167). La prise en compte des différents aspects du développement marqua la reconnaissance par les organismes internationaux de contrôle des drogues (la Commission des stupéfiants des Nations unies, CNDNU, et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, ONU DC) de la nécessité de s'intéresser aux raisons pour lesquelles ces cultures se perpétuaient. Cette orientation fut confirmée dans le document final de la Session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue qui s'est tenue en 2016 (*Document final de l'UNGASS*). Le soutien institutionnel au *développement alternatif* (ndt, terme employé également en français dans le dit-document), annonçait un changement dans la stratégie de contrôle de l'offre. Plutôt que de concevoir ces cultures comme étant essentiellement motivées par l'appât de gains illicites, le développement alternatif attirait l'attention sur les retards de développement caractérisant les régions concernées (Brombacher et Westerbarkei, 2019, p.89), notamment ceux résultant d'un conflit violent dans les principaux territoires des cultures de plantes servant à fabriquer les drogues psychotropes telles que la Colombie, l'Afghanistan, le Pérou et la Birmanie.

- 2 La prise en compte des différents aspects du développement dans le contrôle des drogues allait de pair avec une attention accrue portée aux économies fondées sur les drogues illicites par les communautés, ou services, de la sécurité et du développement. Les corrélations existantes entre les drogues, la pauvreté, les conflits et le crime organisé faisaient des drogues un enjeu intra-institutionnel, et les économies de la drogue étaient considérées comme des obstacles à la paix, à la construction de l'État, à l'État de droit et à la réduction de la pauvreté. L'incitation à opérer des liens thématiques entre différents portefeuilles (Alimi, 2019) et le passage d'une stratégie militaire et violente du contrôle des drogues à une orientation plus souple donnant la priorité au développement fut l'occasion de répondre sur la base des droits et de l'expérience à la question des cultures de plantes servant à fabriquer les drogues, et de recourir aux bonnes pratiques encouragées par les institutions spécialisées des Nations Unies pour ce qui concerne l'intégration du genre, la sensibilisation aux conflits, la participation des parties prenantes et la « prise en charge à l'échelle locale ».
- 3 Au cours des deux décennies qui ont suivi le *Plan d'action* de 1998, des niveaux records de culture de coca et de pavot à opium ont été enregistrés, propulsant les volumes de production de cocaïne et d'opiacés vers des sommets historiques (ONUDC, 2018). Si l'on regarde la chronologie du développement alternatif durant les vingt dernières années, une interprétation accommodante laisse à penser qu'il n'a constitué qu'un élément marginal, mal défini et sous-financé des stratégies de réduction de l'offre. Au pire, le développement alternatif a servi de cadre à des interventions peu judicieuses qui ont causé plus de tort que de bien au sein de populations rurales complexes et vulnérables. Ce chapitre défend l'idée que le développement alternatif ne peut avoir une portée positive sans une évolution du paradigme de prohibition des politiques internationales de contrôle des drogues. La persistance d'approches fondées sur la prohibition limite les perspectives offertes par le développement alternatif. Elle a des répercussions contre-productives que le développement alternatif ne peut amortir et elle porte préjudice au développement à plus large échelle, nous y reviendrons dans cet article. La volonté de promouvoir le rapprochement des thématiques de la paix, de la sécurité et du développement a conduit à une assimilation de la « problématisation » des drogues qui perpétue des stratégies, des normes et des discours de lutte contre les stupéfiants qui sont contre-productifs. En s'inscrivant dans le paradigme de la prohibition, le développement international intègre de nouveau une stratégie de contrôle qui est biaisée à l'encontre des pays du Sud, et qui conduit à la reproduction de stratégies mises en œuvre auparavant, qui ont échoué, et qui continuent de repousser les perspectives de développement. Le développement alternatif avait adopté une interprétation du développement donnant la priorité au capital (Selwyn, 2017) au sein d'un marché international et d'un système financier qui fait valoir les orthodoxies néolibérales. Cela reste conforme au consensus majoritaire concernant le développement selon lequel la croissance économique est le moteur de la réduction de la pauvreté, une approche qui fait l'objet d'un profond examen critique au regard de son bilan en termes de création d'inégalités, d'échec à prendre en considération les populations les plus pauvres et de réticence à mettre en œuvre de manière significative la participation et le renforcement de l'autonomisation¹ des populations. Les hypothèses sous-tendant les stratégies orthodoxes de développement ont été intégrées au développement alternatif, en dépit des doutes quant à leur pertinence pour réduire la pauvreté en général, et pour l'enjeu que constituent les cultures illicites de plantes servant à fabriquer des drogues psychotropes en particulier. Produit de la fusion entre les stratégies de prohibition et celles d'un « développement » néolibéral, le développement alternatif représente le pire des deux univers politiques.
- 4 Ce chapitre propose un aperçu des formes d'incitation aux cultures qui ont été engendrées par le paradigme de la prohibition. Il inclut un vaste panorama historique visant à mettre l'accent sur la prépondérance à long terme des questions de développement dans la lutte contre la drogue à l'échelle internationale, et à montrer comment un système aussi diamétralement opposé aux intérêts des pays du Sud a pu être institutionnalisé. Dans son entreprise historiciste, ce chapitre traite des espaces

géographiques qui ont vécu des changements au cours du siècle de lutte contre la drogue, en termes de pouvoir, de gouvernance et de territoire. D'un point de vue socio-économique, ces espaces se rapportent à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et ils se concentrent géographiquement dans les régions du Sud. L'utilisation de la terminologie consacrée aux pays du Sud illustre l'approche binaire qui a sous-tendu l'évolution de la lutte contre la drogue.

2. La création d'une fracture à l'échelle mondiale : du libre-échange à la réglementation du commerce international.

- 5 Les questions de développement ont été au cœur de la lutte internationale contre la drogue depuis les travaux fondateurs de la Commission internationale organisée à Shangai en 1909. Par la suite, la *Convention internationale de l'opium conduite à la Haye* en 1912 et quatre conventions ultérieures relatives aux stupéfiants et organisées avant-guerre (Deuxième Guerre mondiale) établirent la feuille de route politique de la communauté internationale, qui régla dès lors le commerce international historique en plein expansion du pavot à opium, de la coca et des drogues dérivées.
- 6 Les plans nationaux de développement mis en œuvre au Pérou à la fin de la première décennie du 20^{ème} siècle avaient misé sur une croissance de la dynamique d'exportation des feuilles de coca et de la cocaïne vers les États-Unis et l'Europe centrale. Le développement des marchés des feuilles de coca et des boissons, stimulants et médicaments à base de cocaïne avait conduit à une croissance massive des exportations péruviennes de feuilles de coca, qui passèrent de 7,9 tonnes en 1877 à 943 tonnes (t.) en 1905 (Gootenberg, 2001). La publication par Sigmund Freud de *Über Coca (1884)* et l'intérêt suscité par la cocaïne dans les pratiques médicales et anesthésiques transformèrent les marchés. Les exportations de feuilles de coca depuis Java (Indonésie) s'élevaient à 26 t. en 1904 et grimperent à 430 t. en 1910 dans la foulée d'investissements en provenance du Pays Bas et du secteur pharmaceutique. Les revenus issus de l'exportation d'opium et les systèmes étatiques de délivrance de permis, ou d'octroi de licence, constituaient un flux stratégique de financement des administrations coloniales en Asie du Sud. L'Inde était le moteur du commerce britannique d'opium, avec plus d'1.5 millions de foyers en Inde de l'Est et de l'Ouest (régions du Bengale et du Malwa) qui cultivaient l'opium dédié à l'exportation vers la Chine. Après avoir vaincu la Chine dans deux guerres (1839-1842 et 1856-1860), les Britanniques forcèrent l'ouverture du marché chinois aux exportations d'opium en provenance de l'Inde, qui montèrent en flèche entre 1800 et 1880, passant de 200 t. à 6500 t. (ONU DC, 2008, p.23). En 1907, les revenus issus de l'opium représentaient respectivement 53 %, 29 % et 6,5 % des recettes globales de l'administration coloniale britannique à Singapour, Hong Kong et en Inde. Dans l'Indochine française (Vietnam, Cambodge), les monopoles et les systèmes de délivrance de permis augmentèrent les recettes des administrations coloniales de 17,1 %. Dans les Indes orientales néerlandaises (Indonésie), cette augmentation fut de 14,3 % (ONU DC, 2008, p.43). Après que les Britanniques avaient forcé la Chine à accepter la légalisation de fait de la culture domestique du pavot à opium en 1880, la production d'opium explosa pour atteindre une quantité estimée à 35 353 t. en 1906. Certaines régions des Empires perse et ottoman cultivaient le pavot, et les autorités des deux territoires encourageaient les exportations d'opium afin de compenser les déficits commerciaux avec l'Europe. La Turquie produisait une quantité estimée à 150 t. d'opium en 1907, tandis que la production perse d'opium se situait dans une fourchette de 450 à 900 t. (ONU DC, 2008, p.34). Comme en Inde, cela se faisait au détriment de la production de nourriture, et le remplacement du blé par le pavot à opium contribua à la grande famine

qui frappa la Perse entre 1870 et 1872, et au cours de laquelle moururent 1,5 millions de personnes.

- 7 Le premier système de contrôle imposa à l'État et aux administrations coloniales la responsabilité de limiter à des fins médicales et scientifiques, les cultures, exportations, importations et utilisations de ces plantes et de leurs dérivés qui faisaient l'objet d'une commercialisation de masse. Cette approche visait à résoudre le dilemme du double usage des drogues et plantes dont les propriétés analgésiques n'étaient pas moins susceptibles de détournement. Cela constituait une réponse à un lobby composé d'« entrepreneurs politiques » évangéliques (aux États-Unis), quakers (au Royaume Uni, RU) et anti-impérialistes (Mintrom et Norman, 2009) qui critiquaient les rapports d'exploitation coloniale sous-tendant le commerce de l'opium et firent campagne contre les dommages moraux et sociaux induits par l'usage de ces substances. Certains groupes chrétiens états-uniens établirent et propagèrent un ensemble de règles contre l'opium, le cannabis et la cocaïne qui déployaient des clichés racistes et des thèses prenant pour cible l'immigration, et jouaient sur les inquiétudes concernant la difficulté à contrôler les sujets coloniaux (Musto, 1999). Il s'en suivit qu'une action internationale et des législations nationales devenaient nécessaires pour protéger les citoyens de ces « stupéfiants », et que les territoires de cultures avaient la responsabilité morale et économique d'accepter et de contrôler un marché international réglementé et de taille restreinte.
- 8 La commission internationale de Shangai constitua un « tournant » (David, 2007). Elle déclencha l'adoption de nouvelles formes institutionnelles et d'une trajectoire inédite. Conformément au cadre de la convention émergente, des bureaucraties nationales et internationales furent créées afin de surveiller l'évolution des cultures, de la production, des importations et exportations afin d'en rendre compte à la Ligue des Nations. Les États-Unis faisaient partie d'un certain nombre de pays qui mirent en place une législation nationale contraignante pour interdire l'accès aux opiacés, à la cocaïne et au cannabis. Cette orientation marqua une évolution spectaculaire dans l'histoire de la gestion des marchandises agricoles faisant l'objet d'échanges commerciaux. Elle eut d'énormes conséquences partout dans le monde, comparables aux retentissements qu'auraient des démarches similaires aujourd'hui visant à interdire le café, le sucre ou le riz.

L'impact de la réglementation du commerce international

- 9 À l'origine, ce modèle de contrôle exigeait prioritairement des Empires, des administrations coloniales et par la suite des États devenus indépendants qu'ils renoncent aux recettes issues des ventes et de la taxation des cultures de rente populaires, qu'ils abandonnent les stratégies de développement rural reposant sur l'exploitation des matières premières et qu'ils acceptent l'émergence d'un chômage rural et une diminution des revenus des ménages sans indemnisation. Pour les États-Unis, le pays qui soutint les travaux fondateurs de la commission de Shangai, les conséquences financières étaient négligeables. En revanche, le cadre de réglementation naissant nécessitait des ajustements accablants dans les régions de cultures. Des millions de foyers étaient impliqués dans les économies du pavot et de la coca, et la production, le transport et le commerce de ces cultures de rente constituaient l'épine dorsale des revenus tant à l'échelle rurale que nationale. Comme l'a souligné Ghiabi au regard de l'Iran (2019, p.44-45), « Les ouvriers agricoles, les marchands à commission et exportateurs, les courtiers, les portefaix, les charpentiers, les chaudronniers, les petits commerçants et les mendiants faisaient partie de cette chaîne de production. Pendant les périodes de récolte, ils étaient souvent accompagnés par une foule hétéroclite de derviches, de conteurs, de musiciens, de propriétaires d'animaux savants et de toute

une industrie de professionnels du divertissement qui étaient payés pour leurs services ».

- 10 Le système de réglementation d'avant-guerre et le contexte de guerre à l'échelle planétaire qui suivit occasionnèrent une réduction spectaculaire des volumes mondiaux de production du pavot à opium, des opiacés, de la coca et de la cocaïne, et ce en dépit des entorses à la réglementation. Les exportations de Coca du Pérou (principalement vers les États-Unis) chutèrent de 584 000 kg en 1909 à 128 000 kg en 1929. « En raison de tarifs vacillants qui ne cessèrent de chuter [...] ce fut un effondrement douloureux, au regard en particulier des espoirs nationaux placés très tôt dans la cocaïne » (Gootenberg, 2001, p.12). À Java, où les néerlandais avaient mis sur pied « un régime intégré et particulièrement fructueux de production industrielle de la cocaïne », ce dernier fut démantelé par décret quasiment aussi vite qu'il avait surgi ». Des entreprises pharmaceutiques japonaises telles que Hoshi, Sankyo, Shiongo et Koto prirent le contrôle des secteurs de la coca et de la cocaïne de Java, après l'invasion et l'occupation de l'île par le Japon en 1942. Cela fit du Japon le cœur d'un « réseau asiatique de plus en plus autonome de la coca et de la cocaïne qui fit son apparition entre 1920 et 1945 » et qui fut ensuite démantelé par les forces d'occupations états-uniennes (Gootenberg, 2001, p.11).
- 11 Les marchés de l'opium connurent un déclin comparable. L'Inde britannique se conforma à des restrictions aux importations imposées par les ports et les autorités d'États tiers dans les années 1920 qui engendrèrent une baisse des exportations d'opium vers toute l'Asie du Sud, et une chute particulièrement abrupte vers la Chine. Cela faisait suite aux réformes de la dynastie Qing mandchoue qui stipulaient une réduction de la culture et de la consommation d'opium, et à un accord bilatéral négocié de réduction des exportations signé en 1907 entre la Chine et le Royaume Uni, qui vit « le dernier coffre d'opium indien [...] brûlé publiquement à Shangaï en janvier 1919 – mettant fin à 300 ans de commerce d'opium entre l'Inde et la Chine » (ONUUDC, 2008, p.49). La surveillance et le contexte de guerre mondiale après 1939 anéantirent les réseaux locaux et transnationaux d'offre et de distribution non-autorisés.
- 12 La période d'après-guerre vit la culture du pavot à opium continuer son déclin vertigineux au milieu des bouleversements liées à la décolonisation, aux coups d'État, aux révolutions et aux répressions d'État, et les acteurs de ce commerce se tournèrent vers le marché médical mondial autorisé dans le but de prendre le contrôle de son approvisionnement. L'Iran obtint l'autorisation de fournir 25 % de l'approvisionnement mondial légal d'opiacés, et le Shah imposa une interdiction totale de la culture sans autorisation du pavot à opium en 1955, instaurant une condamnation de trois ans de prison pour les détenteurs de graines. L'interdiction concernait quelque 300 000 cultivateurs de pavot et mettait fin à un programme d'expansion de l'opium sous monopole d'État qui avait été établi en 1928. En Chine, les forces maoïstes lancèrent une campagne d'éradication de l'opium qui fut poursuivie avec brutalité après l'adoption de la *Directive concernant l'éradication de l'épidémie de drogue* en 1952 (Zhou, 1999), tandis qu'en Turquie, la culture du pavot fut interdite en 1969 malgré les protestations (Evered, 2011). Ces progrès obtenus dans la réduction des zones traditionnelles de culture furent contrebalancés par l'essor de nouveaux territoires de culture et la redynamisation de la demande. La géographie post-guerre de la culture des drogues se modifia, se dispersa et reprit une trajectoire ascendante. Comme nous le verrons ci-dessous, cela peut être mis en rapport avec le renforcement du régime international de contrôle, le passage de la réglementation à la logique de contrôle à l'échelle mondiale, et la militarisation des stratégies d'éradication des plantes.

3 La « guerre contre les drogues » post guerre : Américanisation et criminalisation.

- 13 Lors de la construction du système d'avant-guerre, les puissances européennes hésitèrent devant la préférence états-unienne d'un « régime sans équivoque de prohibition des drogues à l'échelle mondiale » (ONU DC, 2008, p.48). L'interdiction totale préconisée par les évangéliques chrétiens et les États-Unis était considérée comme inapplicable. Selon l'ONU DC, « Le raisonnement typique mis en avant par les pragmatistes était le suivant : la toxicomanie ne pouvant pas être éliminée, les efforts devaient être consacrés à tenter de limiter ses conséquences. Ces puissances coloniales pensaient qu'on obtiendrait de meilleurs résultats par le biais de droits de licence et d'impôts élevés » (ONU DC, 2008, p.48).

3.1 La *Convention unique sur les stupéfiants de 1961*

- 14 De la même manière que les changements sociaux et culturels du début du vingtième siècle avaient créé les conditions d'une croisade contre l'opium, les changements géopolitiques de l'après-guerre (1945) fournirent aux États-Unis un levier puissant pour faire de la prohibition le cœur de la réglementation propre au système international (Bewley-Taylor, 2012). Par le biais de moyens militaires, diplomatiques et économiques, les États-Unis réorientèrent le système international vers un régime d'interdiction, de dissuasion et de sanction préventives, afin d'éradiquer les marchés de la drogue. Cette dynamique s'appuya sur la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, qui criminalisait la participation à des activités d'approvisionnement et de distribution non autorisées de substances psychoactives dangereuses. Celles-ci constituaient des « infractions punissables lorsqu'elles sont commises intentionnellement » et il était affirmé que les « infractions graves étaient [soient] passibles d'un châtement adéquat, notamment de peines de prison ou d'autres peines privatives de liberté » (Article 36). Un délai de quinze ans fut défini pour parvenir à une éradication totale de la culture illicite de pavot à opium et de vingt-cinq ans pour celle de la coca, et l'élimination des formes d'usage récréatives, religieuses et culturelles.
- 15 La conformité aux obligations du traité international de lutte contre les drogues était un mécanisme grâce auquel les États-Unis pouvaient influencer le dispositif sécuritaire de guerre froide d'États stratégiquement importants. Cela fut illustré dans un premier temps par l'expérience de la Turquie (Gingeras, 2013) et de l'Iran (Gingeras, 2012). Pour ce qui concerne l'Iran, Ghiabi (2019, p.49) précise que « Dès la fin de la deuxième Guerre mondiale, un petit nombre d'agents du bureau des narcotiques, dont la plupart avaient auparavant travaillé pour les services des renseignements, aidèrent l'État impérial d'Iran à ré-établir un régime prohibitionniste à Téhéran qui, selon leur stratégie, devait incarner un modèle mondial pour le reste de la région et au-delà. À travers cette collaboration, l'influence états-unienne en Iran grandit considérablement, en particulier au regard des institutions coercitives et répressives de l'Empire d'Iran : la police, les renseignements et l'armée ».

3.2 La « guerre contre les drogues » états-unienne.

- 16 L'adoption d'une approche plus coercitive au regard de l'application de la prohibition gagna du terrain au début des années 1970 après la reconceptualisation par l'administration du président Nixon des drogues comme d'une menace à la sécurité nationale. La première formulation de la guerre américaine contre la drogue avait pour cible le territoire national. Comme l'indiqua John Ehrlichman, le conseiller pour les Affaires Intérieures de Nixon, il y avait là une continuité avec les stratégies prohibitionnistes mettant côte à côte les drogues, la consommation de drogue et les « exo groupes » (raciaux et politiques) menaçants (Baum, 2016).
- 17 Durant la présidence de Ronald Reagan, la guerre contre les drogues fut relancée et associait des actions de répression sur le territoire national dans le cadre de la lutte

contre la drogue à des initiatives visant à interdire l'approvisionnement dans d'autres pays. À l'échelle des institutions, cela se manifestait par une influence croissante du domaine de la sécurité et une autonomie de plus en plus grande des politiques de lutte contre les stupéfiants (Buxton, 2015, p.15), par la militarisation des réponses politiques, par l'expansion des personnels états-uniens travaillant à l'étranger dans les services liées aux politiques de lutte contre la drogue (Ayling, 2005) et une intensification des initiatives unilatérales états-uniennes pour endiguer à la racine, c'est-à-dire dans les pays producteurs, la circulation des drogues, notamment par le biais de programmes d'aide militaire et de disqualification² (après 1986). Le transfert et la militarisation des stratégies de lutte contre les stupéfiants entre les années 1970 et les années 1990 concernait principalement l'« arrière-cour » états-unienne située au sud de ses frontières et composée du Mexique, de la Bolivie et du Pérou (Youngers et Rosin, 2004). Ces initiatives s'étendirent à la Colombie en 1998 avec le Plan Colombie, suivi dans la décennie suivante par l'Initiative Mérida en 2007 et l'Initiative de sécurité régionale d'Amérique centrale de 2008 (CARSI). La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, qui imposait une coopération internationale en termes de contrôle, d'interception et d'extradition marqua le début de l'universalisation des approches états-uniennes de lutte contre les stupéfiants, notamment à travers le ciblage des bandes de malfaiteurs organisées de manière transnationale, la militarisation des forces de l'ordre et l'établissement de réponses punitives dans le cadre de la justice pénale (Woodiwiss et Hobbs, 2009).

18 Les déclarations et les plans d'action à l'échelle tant nationale qu'internationale s'inscrivaient dans le sillage des conventions (et de l'influence états-unienne) et affirmaient que les plantes servant à la fabrication de stupéfiants pouvaient être éradiquées de la surface de la planète. Néanmoins, comme le souligna l'Organisation des États américains (OEA, 2013, p.19), « Une telle conclusion part du principe que l'économie souterraine pourrait réellement disparaître – une hypothèse pour laquelle il n'existe aucun fondement empirique ni preuve historique – et que le procédé de lutte contre elle n'aurait aucun coût en lui-même, ce qui est démenti par les preuves historiques disponibles ». Des objectifs ambitieux ne cessaient d'être fixés pour parvenir à un « monde sans drogue », qui était le slogan de l'UNGASS en 1988 au cours de laquelle les États membres s'engagèrent à parvenir à réduire de manière significative et visible l'offre et la demande en drogues illégales dans un délai de dix ans. Les indicateurs de la politique internationale de lutte contre la drogue étaient favorables à cette approche. Les systèmes de contrôle développés avant la Deuxième Guerre mondiale (*Convention de Genève*, Ligue des Nations, 1931) exigeaient des États qu'ils soumettent annuellement à l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) les données concernant les niveaux atteints par les cultures et la production non autorisées, la saisie de drogue et les arrestations en lien au trafic de stupéfiants. Cette pratique internationale de collecte de statistiques concernant la mise en application des lois favorisait les succès à l'échelle nationale à court terme au détriment de stratégies à long-terme et de réductions durables des cultures.

19 Les pays cultivateurs s'engagèrent (de nouveau) dans des campagnes récurrentes visant à mettre fin aux cultures, notamment la Bolivie (voir Kurtz-Phelan, 2005) et le Pérou, où les autorités dévoilèrent l'ambition d'éliminer la culture illégale de la coca dans un délai de cinq ans – avant 2007 (Rojas, 2003, p.13) – une échéance semblable à celle adoptée par la république démocratique populaire du Laos pour éradiquer la culture du pavot dans le cadre du programme de développement rural accéléré (voir Windle, 2017). Les réponses coercitives connurent une véritable accélération au moment où l'ONUSUD reconnaissait finalement avec le *Plan d'action* de 1998 que le développement alternatif était un outil viable de réduction de l'offre. Cela souleva des tensions et des contradictions dans les réponses qui étaient apportées depuis longtemps au problème de l'offre et qui avaient émergé durant les tourments de la dynamique d'expansion et de transformation des marchés illégaux de la drogue après la guerre froide.

20 L'accent mis sur l'établissement de marchés délimités et le contrôle de l'offre par le régime de réglementation d'avant-guerre instaura une forme de sentier de dépendance dans la prévention contre les drogues à l'échelle internationale, ce sentier pouvant être défini comme l'ensemble « des décisions et des lignes de conduite accessibles au présent mais restreintes par celles adoptées dans le passé, ce qui limite dès-lors le champ des possibilités » (Buxton, Bewley-Taylor et Hallam, 2017, p.39). Cela eut quatre conséquences majeures. En premier lieu, l'évolution des institutions, des approches et des traités internationaux concernant le contrôle des drogues dans la période d'après-guerre fut caractérisée par la prise en compte de la responsabilité disproportionnée, sans précédent d'un point de vue historique, que l'on faisait peser les territoires cultivateurs dans le pays du sud. À ce poids s'ajoutait le fait que l'évolution dans la période d'après-guerre du régime de contrôle des drogues vers un « régime de répression » (Boister, 2002) rendait vulnérables à la pression et aux interventions internationales les territoires de culture et, par conséquent, de circulation des stupéfiants dans les pays du Sud, et les exposait à une perte de souveraineté sous couvert de coopération dans l'application des lois visant à lutter contre les stupéfiants. En deuxième lieu, la priorité accordée à l'anéantissement de l'offre afin d'éliminer les marchés non autorisés, plutôt qu'à la diminution de la demande (sur les marchés de consommation lucratifs d'Europe et d'Amérique du Nord), déclencha des décennies de querelles au sujet de la « responsabilité partagée » quant au « problème de la drogue » et de débats sur le rôle clé joué par la demande des pays du Nord comme moteur principal de l'offre des pays du Sud. Un troisième aspect est culturel. Le pavot à opium, le cannabis et la coca étaient au cœur des pratiques régionales qu'elles fussent religieuses, sociales ou culturelles. Ces traditions et les possibilités de développer le savoir botanique autochtone connurent une fin abrupte avec le système adopté par la Commission internationale en 1909. On y établissait qu'il n'y avait rien à tirer de rituels non-chrétiens et non-occidentaux et rien à apprendre à propos de plantes qui avaient été cultivées depuis la nuit des temps, et encore moins depuis que les scientifiques étaient capables de reproduire de façon synthétique les propriétés des plantes servant à la fabrication des stupéfiants (Barsh, 2001). Enfin, le système d'avant-guerre accordait une importance bien trop grande au contrôle des plantes psychotropes, en comparaison avec l'indulgence de la réglementation encadrant les drogues de synthèse produites dans les pays du Nord (Buxton, Bewley-Taylor et Hallam, 2017). Les drogues de synthèse et les médicaments étaient dès lors soustraits à une surveillance réglementaire trop ferme (Brunn, Pan et Rexed, 1975), tandis que les contrôles concernant les composants naturels des plantes devenaient de plus en plus stricts, et ce en particulier dans le cas du cannabis (Bewley-Taylor, Jelsma et Blickman, 2014).

4 Les raisons d'une persistance

21 La stratégie états-unienne, la valeur ajoutée créée par la criminalisation, la demande ininterrompue de marchés lucratifs et la continuité des conditions de pauvreté et d'instabilité dans les territoires de cultures sont des éléments importants permettant de comprendre la croissance des cultures après-guerre dans un contexte de « régime de répression » des drogues.

4.1 Le pragmatisme états-unien

22 Les États-Unis ont joué un rôle ambivalent dans le contrôle des drogues à l'échelle mondiale. Tout en défendant vigoureusement la prohibition, les institutions états-uniennes reconnaissaient cautionnaient et encourageaient également les activités illégales de culture, de production et de trafic de drogues lorsque ces dernières présentaient un intérêt géostratégique sur le plan national. Cette *realpolitik* de la « narco-diplomatie » états-unienne s'est manifestée dans le développement du

commerce d'opium en Asie du Sud-Ouest dans les années 1950 (McCoy, 1991), l'essor des marchés de la cocaïne d'Amérique du Sud dans les années 1980 (Webb, 1999) et le « boom » de la production d'opium en Afghanistan au cours des années 1990 et de la première décennie du vingt-et-unième siècle, sans parler des liens entre les services de la sécurité intérieure, les renseignements et certains acteurs politiques états-uniens, et une variété de réseaux de trafiquants et d'intérêts variés à l'échelle nationale et internationale (Campbell, 1997 ; Raab, 2005).

- 23 Pour McAllister (1999, p.183), l'acceptation tacite de certaines cultures par les États-Unis est liée à des raisons d'ordre géopolitique : « La guerre froide a perverti toutes les tentatives d'imposer des restrictions rigoureuses en engendrant des pressions contradictoires favorisant l'expansion de la production agricole et de l'industrie pharmaceutique. Les initiatives des partisans de la prévention contre les drogues étaient freinées par la crainte que les règles de contrôle ne génèrent des difficultés économiques ou un soulèvement politique, qui pourraient pousser à leur tour dans le camp soviétique des États producteurs situés à des endroits stratégiques ». De façon moins anodine, le commerce illégal de la drogue fournissait aux institutions états-uniennes un mécanisme de financement et de déclenchements d'insurrections d'extrême droite et anti-communistes grâce à des ressources financières ne relevant pas de leur budget (Levine et Kavanau-Levine, 2012; McCoy, 1991; Webb, 1999) et servait d'instrument de négociation avec les groupes criminels et les acteurs non-gouvernementaux (agissant en faveur ou contre leurs intérêts liés aux cultures), permettant à ces institutions d'obtenir un levier politique ou un atout sur le plan sécuritaire. Que les États-Unis puissent se montrer implacables dans leur défense de la prohibition tout en adoptant une position pragmatique sur la production et le trafic de drogues, reflète les divisions, institutionnelles, idéologiques et gouvernementales qui plaçaient les législateurs états-uniens et les responsables de programmes gouvernementaux au cœur d'intentions contradictoires (la défense, les renseignements, l'action humanitaire). Comme le soulignait en 2018 le rapport d'un inspecteur général états-unien pour la reconstruction de l'Afghanistan (SIGAR) (SIGAR, 2018, p.44) « Chacun faisait les choses à sa manière, peu soucieux de savoir si ça cadrerait avec la démarche plus large. L'État visait l'éradication, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) tentait timidement d'aider à l'obtention de moyens de subsistance et la DEA (La *Drug Enforcement Administration*, l'Agence fédérale américaine chargée de la lutte contre le trafic et la distribution de drogues) s'en prenait aux méchants ».

4.2 Une économie de la criminalisation

- 24 La criminalisation créait un marché noir lucratif pour des cultures agricoles qui, exclues des marchés mondiaux à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, n'auraient en d'autres circonstances aucune valeur. Mais les succès obtenus dans la réduction des zones traditionnelles de culture révélèrent les failles des principes sous-tendant la prohibition. D'autres territoires s'emparèrent des parts du marché illégal à l'échelle mondiale, provoquant un « effet baudruche » dès les années 1950. Cela se caractérisa par un schéma récurrent d'élimination de cultures suivi d'une relocalisation géographique et d'un replantage. Cela fut observé (et continue de l'être) entre différents États ou dans les frontières d'un seul, et ce pour tout type de drogues. Par exemple, l'interdiction par les États-Unis du cannabis en Colombie et au Mexique conduisit à son remplacement par la cocaïne dans les années 1970, et l'éradication des opiacés conduisit à la fabrication de méthamphétamine en Thaïlande, en Birmanie et en Afghanistan trente ans plus tard. La culture de la coca se répandit comme une trainée de poudre dans les pays andins, de la Bolivie (Chapare et Yungas) à la Colombie (en région amazonienne, dans les départements de Caquetá, Guaviare, Putumayo et Antioquia) en passant par le Pérou (la vallée des rivières Apurimac, Ene et Mantaro – VRAEM) en réponse aux éradications coercitives. L'« effet baudruche » dans les frontières d'un seul

État voyait la réduction des cultures au sein d'une région (Provinces de Badakhchan et de Balkh, Afghanistan ; Départements de Caquetá et Guaviare, Colombie ; Régions de Kokang et de Wa, Birmanie) contrebalancée par l'augmentation des cultures dans d'autres parties du territoire national (Provinces d'Helmand et Kandahar, Afghanistan ; Départements de Putumayo et Cauca, Colombie ; Nord-Est et Sud de l'État shan, Birmanie) (Voir Bucton, 2015, p.13 ; Dion et Russler, 2008).

25 Caulkins et Reuter (2010, p.5) mettaient en avant les facteurs de risque et de prix pour comprendre le succès limité des programmes d'éradication des cultures : « la valeur marchande dans les pays sources ne comptent que pour 1 ou 2 % des prix de vente dans les pays développés. Par conséquent, même si le développement alternatif, l'éradication des cultures ou la répression dans les pays sources y quintuplaient les prix, l'effet sur les prix de vente en bout de chaîne pourrait n'être que marginal [...]. Parfois les interventions dans les pays sources réduisent la production dans un pays, mais malheureusement il ne semble pas y avoir pénurie de paysans, d'agriculteurs et de criminels prêts à prendre le relais dans des régions relativement peu respectueuses des lois ». La déstabilisation des marchés des drogues fabriquées à partir de plantes (en plus du changement de culture) n'était pas seulement inefficace, elle était également contre-productive puisqu' à partir des années 1990, elle galvanisa les marchés des drogues de synthèse (la MDMA et les stimulants de type amphétamine (STA), l'amphétamine et la méthamphétamine) et les substituts de synthèse aux drogues fabriquées à partir de plantes et ce pendant deux décennies. Le sondage mondial sur les drogues mené en 2018 montrait que la cocaïne (produite en Amérique Latine) était le narcotique traditionnel le moins consommé avec environ 17 millions d'utilisateurs par an. En revanche, il y avait 22 millions d'utilisateurs annuels de la MDMA et 37 millions d'utilisateurs de STA. L'essor du marché des drogues de synthèse mettait à mal le paradigme de l'approvisionnement du Nord par le Sud, et rendait visible les ramifications de l'attitude plus indulgente à l'égard des substances non extraites de plantes dans le cadre des traités internationaux. Les drogues de synthèse possédaient l'avantage d'une fabrication mobile et à petite échelle, avec des produits et des médicaments courants et rapidement accessibles, à l'instar de la pseudoéphédrine, un décongestionnant utilisé dans la fabrication de la métamphétamine et des réactifs tels que l'iode et le phosphore. Les circuits de fabrication, de distribution et d'approvisionnement étaient réduits, à la différence du long circuit économique des opiacés et de la cocaïne qui allait du producteur au revendeur, et des risques d'interception associés. Les pays d'Europe centrale et de l'Ouest devinrent des États fournisseurs majeurs, et les pays d'Europe de l'Est et d'Asie endossèrent des rôles de pourvoyeurs en produits chimiques industriels. La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (1988) imposa des contrôles sur vingt-deux produits chimiques précurseurs, mais la capacité d'application stricte de ces règles fut sapée par la nature même des produits chimiques listés, qui faisaient l'objet d'un double usage, et étaient « utilisés à grande échelle par les industries pharmaceutiques, chimiques et textiles » (Kumar, 1998).

26 Les actions violentes menées dans les années 1980 et 1990 qui visaient intercepter la circulation des opiacés et à éradiquer la coca et la cocaïne subirent plusieurs « retours de bâton », entraînant dans leur sillage la participation d'un plus grand nombre de pays au commerce illégal. Ces derniers devenaient dès lors des points de distribution des marchés des drogues tant synthétiques que dérivées de plantes reconfigurés. Cette expansion géographique s'accéléra dans la période d'après-guerre froide dans un contexte de progrès technologique et de circulation plus aisée des personnes, des biens et des capitaux. Les pays qui connaissaient une transition politique et une dynamique de changement de régime (l'effondrement du communisme soviétique ; la fin de l'autoritarisme militaire et du régime de parti unique) et qui étaient caractérisés par la pauvreté et les inégalités, la fragilité de l'État de droit, les faiblesses des institutions et un secteur de la sécurité intérieure faiblement rémunéré, étaient particulièrement vulnérables à la pénétration des marchés délocalisés de la drogue. Cela n'était pas sans conséquence sur leurs perspectives politiques (démocratiques), sécuritaires et de

développement. Le rapatriement des délinquants criminels depuis les États-Unis (Loi portant réforme de l'immigration illégale et sur la responsabilité des migrants, 1996) et le Royaume Uni (2002) vers l'Amérique centrale et les Caraïbes constitua un moteur supplémentaire de dissémination du commerce des drogues et d'accroissement du coût de la répression dans les pays du Sud. Les États-Unis déportèrent 46 000 délinquants condamnés vers l'Amérique centrale « dont certains présentaient un casier judiciaire faisant état de trafic de drogue et usage de stupéfiant », et plus de 160 000 migrants sans papiers (OEA, 2013, p.21 ; CARICOM, 2008).

4.3 Le coût de la répression

27 La dissémination du trafic de stupéfiants et de la consommation de drogues au sein de territoires préservés jusqu'alors, la convention de 1988 et la fusion de la guerre contre les drogues avec celle contre le terrorisme après le 11 septembre 2001 accrurent la pression exercée sur les autorités nationales des pays en transition pour qu'elles adoptent des mesures énergiques de lutte contre les stupéfiants et de nouvelles législations draconiennes concernant les drogues. Cela élargit le réseau des pays assujettis aux accord multilatéraux (Union Européenne) et bilatéraux (États-Unis) de lutte contre les stupéfiants, et à l'attribution de ressources publiques (et de l'aide au développement) dédiées aux actions de mise en application des lois et de répression (voir, par exemple, Gibert, 2009, sur la Guinée Bissau). L'augmentation des dépenses liées à la mise en application des lois et à la répression réduisait « les ressources disponibles pour d'autres activités ou services essentiels au développement, tels que l'éducation, les infrastructures, la protection de l'environnement et la protection sociale » (OEA, 2013, p.18). Keefer, Loayza et Soares (2010, p.13) estiment que « Dans les pays en voie de développement, le coût de renoncement induit en termes d'investissements dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures est sans doute plus important que dans les pays plus riches » et illustrent leur raisonnement en soulignant que « le gouvernement mexicain [...] dépense actuellement 9 Milliards de dollars (US) pour lutter contre le trafic de drogue, plus de trois fois le montant investi par les États-Unis en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) [...] le gouvernement colombien s'est engagé à augmenter le budget de la défense et de le faire passer de 3.6 % du PIB en 2003 à 6 % en 2006 [...]. En revanche, les dépenses publiques consacrées à la santé en Colombie représentaient environ 5 % du PIB en 2000 ».

28 Pour l'OEA, le détournement des investissements publics était choquant étant donné que de « tels investissements auraient de grandes chances d'avoir des retombées très positives dans les pays à faible revenu, ce qui signifie que le coût de renoncement de la répression du trafic de drogue par dollar dépensé peut être particulièrement élevé dans les pays où les besoins en programme de réduction de la pauvreté et en investissements publics sont aigus » (OEA, 2013, p.40). Si l'on compare la valeur des drogues illicites qui circulent dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure à la capacité financière de ces États, on peut observer un fossé infranchissable. La valeur globale de la cocaïne qui circule en Afrique de l'Ouest a été estimée par L'ONU DC en 2006 à 1.6 milliard de dollars (US). En revanche, le PIB annuel de la Guinée Bissau était de 304 millions de dollars (US) et le budget annuel de l'État s'élevait seulement à 125 millions de dollars (US). De la même manière, la valeur du trafic illégal de cocaïne dans toute l'Amérique du Sud a été estimée à 50 milliards de dollars (US), tandis que les PIB annuels du Guatemala, du Salvador et du Honduras étaient respectivement de 28 milliards, de 16 milliards et de 7 milliards de dollars (US) (ONU DC, Statistiques de 2006).

4.4 Une demande soutenue

29 La prohibition partait de l'hypothèse que la demande en produits modifiant le comportement serait éliminée si l'offre disparaissait. Là où les consommateurs n'étaient pas incités à décider par eux-mêmes de ne plus consommer, la dissuasion, la stigmatisation et de sévères sanctions pénales étaient employées pour punir les contrevenants. À l'échelle nationale, cela se manifesta par une extension considérable des pouvoirs des États pour contrôler et punir les comportements individuels, et comprenait le recours à la loi pour priver les contrevenants de leur famille, de leur emploi, de leur logement, de leur liberté et même leur ôter la vie – trente-trois juridictions adoptèrent la peine de mort pour des infractions aux lois en vigueur contre les drogues. Néanmoins, la demande de drogue à l'échelle mondiale continua de croître. En 2018, en dépit du déploiement des lois répressives contre les drogues dans les États post-soviétiques, africains et du Sud-Est asiatique, on estimait que 275 millions de personnes (5.6 % de la population globale, ONUDC, 2018) avait consommé de la drogue au moins une fois durant l'année écoulée. Plutôt que de réduire la taille des marchés illégaux de la drogue ou de soutenir l'ambition affichée par l'UNGASS en 1998 d'un monde sans drogue en l'espace d'une décennie, le régime international de « répression » des drogues était à l'origine de la diversification des marchés vers un éventail de produits pharmaceutiques de synthèse et organiques moins chers, plus purs et plus variés, et conduisait également à l'émergence d'une « dépendance mondiale » post guerre froide (Stares, 1996) à la consommation de drogues qui faisait voler en éclats la division traditionnelle entre pays cultivateurs du Sud et pays consommateurs du Nord.

30 Les régimes de coercition « préventive » montèrent d'un cran dans leurs réponses. L'incarcération pour des infractions mineures en matière de drogues, relevant de la petite délinquance ou de la possession de stupéfiant, atteignit des niveaux records partout dans le monde. Cela venait s'ajouter aux campagnes étatiques de plus en plus violentes et brutales de désintoxication forcée, de détention arbitraire et d'assassinat extrajudiciaire. Les prisons aux Philippines, en Indonésie et en Thaïlande fonctionnaient respectivement à 436 %, 202 % et 145 % de leur capacité en 2018, et en Amérique Centrale et du Sud, le Salvador et le Guatemala affichaient un taux de remplissage des prisons de 333 %. Le taux était de 254 % en Bolivie, de 226 % au Pérou et de 165 % au Brésil. Aux États-Unis, qui était à la pointe de la politique des transferts de personnes incarcérées, le nombre d'emprisonnements pour des infractions en matière de drogue augmenta entre 1980 et 2010 de 40 000 à plus de 500 000 (Fellner, 2009). Ces statistiques révèlent de profondes disparités sociales et raciales, qui sont le fruit de méthodes policières et de procédures pénales discriminatoires à l'égard des populations pauvres et marginalisées, et qui prennent de plus en plus les femmes pour cibles (Bureau de Washington sur l'Amérique latine, WOLA, 2016 ; Fleetwood et Torres, 2011). Ces méthodes et procédures renforçaient les schémas existants de marginalisation socio-économique et de violation des droits, nourrissaient la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et fonctionnaient comme un incubateur de violence (Camilo Castillo, Mejia et Restrepo, 2014) et de maladie (Csete et al., 2016). En outre, une approche coercitive de la lutte contre les drogues érodait la légitimité des acteurs étatiques. Comme l'a souligné l'OEA, « la criminalisation de larges pans de la population peut également avoir comme effet pernicieux de donner aux délits et infractions une plus grande aura de « normalité » aux yeux d'une part grandissante de la société (OEA, 2013, p.25). Pour ce qui concerne l'usage problématique des drogues, l'OEA énumérait des facteurs de vulnérabilité liés à l'effondrement de la cohésion sociale, aux manquements aux politiques de l'éducation et de l'emploi, et à de faibles dispositions de prévention, de soin et de réhabilitation (OEA, 2013, p.29). Une demande soutenue, l'absence de réponse aux besoins médicaux et le déclin de la crédibilité de l'État en matière de politique de lutte contre les drogues constituaient le sous-bassement des circuits économiques d'une offre prospère et innovante, qui à leur tour étaient alimentés et rendus rentables par la criminalisation.

4.5 Les conditions de vie dans les zones de culture

- 31 Un dernier aspect de la perpétuation de ces cultures a à voir avec les conditions de marginalisation, d'isolement et de pauvreté qui font de la participation au commerce illégal de drogue (notamment la récolte, la collecte, le transport et le négoce) un choix logique, si ce n'est le seul choix possible, de moyen de subsistance pérenne. Ces populations qui ont poursuivi, transplanté ou repris la culture de plantes servant à fabriquer des drogues vivent en règle générale dans des régions éloignées et inhospitalières, et ne bénéficient pas des services de l'État, des dispositions collectives de sécurité et des biens publics, ou en sont exclus en raison des conflits, des programmes orthodoxes d'ajustement économique, de leur situation géographique ou de la faible capacité d'intervention (illégitime) de l'État. Ces conditions de précarité à multiples facettes touchent en particulier les populations déplacées, les communautés marginalisées en raison de leur appartenance ethnique ou de leur race, et les secteurs sociaux déjà touchés par la pauvreté (en termes de terres cultivables, d'argent à disposition, d'infrastructure et d'accès aux marchés). Lorsque plusieurs de ces caractéristiques structurelles sont réunies, les motivations pour prendre part aux cultures de drogues sont plus fortes (Voir Buxton, 2015, pour un panorama de la littérature scientifique à ce sujet). La culture de plantes illicites offre une multitude d'avantages sur la participation à des systèmes agricoles traditionnels de cultures autorisées. Les coûts initiaux de production sont bas ; la coca et le pavot à opium offrent des cycles de plantation et de récolte plus rapides et plus fréquents ; ce sont des cultures résistantes, notamment au mildiou et aux maladies ; elles bénéficient d'un marché dédié qui s'appuie sur des intermédiaires garantis ; elles procurent un accès à la terre et au crédit ; et plus important encore, elles ne nécessitent pas d'infrastructures pour le stockage, la réfrigération et la livraison rapide sur le marché. La culture illégale répond aux besoins et aux manques des populations les plus pauvres, mais également à celles qui n'ont pas les actifs, les réseaux de résilience et les capitaux pour participer aux économies officielles et aux chaînes de commercialisations transnationales.
- 32 Les cultures illicites fournissent certes des ressources économiques et une sécurité sous d'autres formes, mais elles ont des conséquences négatives pour les populations de cultivateurs. Elles induisent une certaine vulnérabilité à la violence et la coercition exercées par l'État, les organisations criminelles et les détenteurs du pouvoir dans l'économie informelle (Conseil norvégien pour les réfugiés, 2010) et à l'insécurité alimentaire, et elles contribuent à la dégradation de l'environnement (érosion des sols ; pollution de la terre et de l'eau provoquée par les produits chimiques utilisés dans la production de substances dérivées) (OEA, 2013, p.35).
- 33 Les mesures coercitives de lutte contre les stupéfiants furent énergiquement poursuivies sous l'égide de la « Guerre des drogues » menée par les États-Unis et les initiatives nationales de répression des drogues exacerbèrent les vulnérabilités des populations agricoles et l'absence de légitimité et de responsabilité de l'État. L'éradication par la force est caractérisée par la violence d'État, les violations des droits, l'accaparement des terres et les déplacements forcés, et a pour conséquence la montée de l'insécurité pour les populations agricoles. Les actions visant à l'éradication ont contribué à la dégradation environnementale et écologique, notamment en raison de l'utilisation de la fumigation au moyen d'herbicides chimiques (comme en Colombie, avec l'utilisation de glyphosates) et la destruction par le feu ou par des bombardements des cultures illicites et des infrastructures de production (Clemencia Ramirez, 2005). Face à la crainte d'une éradication de leurs champs, les cultivateurs de drogues illégales accélèrent les cycles de production ou s'enfoncent plus profondément dans des zones protégées et des forêts nationales afin d'empêcher la détection des cultures par la surveillance aérienne, aggravant les dégâts environnementaux liés au trafic illégal de drogues et aux actions menées pour lutter contre les drogues (Buxton, 2015 ; OEA, 2013, p.34).

34 La destruction des récoltes fait disparaître des moyens de subsistance, provoquant des réactions de défense violentes de la part des cultivateurs et incitant ces derniers à chercher l'aide et la protection des groupes d'insurgés, des détenteurs de pouvoir dans l'économie informelle et d'autres acteurs non-gouvernementaux. L'éradication est également un mécanisme de corruption. Elle permet à des acteurs étatiques d'avertir les cultivateurs concernés par une éradication et d'en tirer des bénéfices financiers en négociant son abandon. Une évaluation des stratégies d'éradication par la force mises en place au cours des quatre dernières décennies donne à voir un bien triste bilan, les déplacements, la dispersion et le replantage compensant les résultats à court-terme (Jelsma, 2001 ; Mansfield, 2016 ; Felbab-Brown, 2016).

4.6 Les impacts à l'échelle nationale

35 Les exportations de drogues illégales peuvent créer de la richesse, des emplois et des revenus dans une devise forte, mais non sans effets négatifs sur la macroéconomie à plus large échelle. Cela inclut des pertes de recettes fiscales liées à des activités lucratives mais non imposées ; une propension à la « dépendance d'un pays vis-à-vis des exportations de produits de base » et au syndrome hollandais, notamment à l'augmentation du taux de change ; des capacités réduites de gestion économique ; et l'accumulation et la concentration de ressources (terres, devises et infrastructures). L'économie formelle est ébranlée par la fuite des capitaux, des entrepreneurs et des travailleurs dans le secteur des drogues illégales ; par l'augmentation des risques (budgétaires) et par les réglementations pesantes censées cadrer les pratiques du secteur informel (les réglementations contre le blanchissement de l'argent ; les certificats d'importation et d'exportation). Cela impose des coûts d'exploitation qui sont élevés dans le contexte régional de violences liées à la drogue (dépenses sécuritaires ; risque de kidnapping et de chantage) (Fleming, Roman et Farrell, 2000 ; Miron, 2010 ; Thoumi, 2002).

36 Un grand nombre de travaux universitaires a été consacré aux dommages causés par les marchés de la drogue, incontrôlables et très solides financièrement, à la gouvernance, la transparence et l'État de droit. Ces nuisances constituent un autre élément important du rapport entre drogues et développement. On peut citer la corruption des institutions et des acteurs gouvernementaux, qu'il s'agisse de versements de pots-de-vin, de coercition ou d'impunité, ou encore la diminution de la participation politique et des débats politiques, là où les groupes d'intérêts fortunés prenant part au trafic de drogues investissent dans la sécurité, l'information et la protection politique (Inkster et Comolli, 2012). Pour l'OEA, la situation « engendre un cercle vicieux d'érosion de la gouvernance démocratique : plus les institutions et les procédures publiques sont affaiblies, plus les institutions gouvernementales sont susceptibles d'être imprégnées par l'économie des drogues illégales » Les stratégies fondées sur la prohibition supposent l'existence d'un État fonctionnel et d'autorités en charge de l'application des lois qui soient incorruptibles. Cet institutionnalisme libéral conçoit une administration publique propre et « immaculée » en opposition aux forces sombres de « l'économie souterraine ». Cet idéal-type n'a pas de réalité formelle, et tous les pays se situent dans une zone grise de corruption, de pots-de-vin, d'infraction à la loi et de fraude.

5 Le développement alternatif

37 Une approche radicalement différente des stratégies d'éradication par l'armée donnait à entendre que les cultures de plantes servant à fabriquer des drogues psychotropes étaient motivées par des facteurs plus complexes que le seul profit criminel. Elle évoquait la dépendance des familles aux récoltes illégales, dans le but de permettre une transition durable du foyer vers l'économie officielle (Boonwaat, 2001).

Cette approche fondée sur le développement alternatif constituait une sorte de « cassette » (d'apprentissage à partir de ses échecs, voir Wood, 2014) au sein du paradigme politique profondément établi de la prohibition. Elle acceptait les bases d'un contrôle des drogues, qui fonctionnerait « dans un cadre d'idées et de critères qui définissent non seulement les objectifs de la conduite politique et des instruments qui pouvaient être utilisés pour les atteindre, mais également la nature même des problèmes qu'ils sont censés résoudre » (Hall, 1993, p.279).

5.1 L'expérience thaïlandaise

38 C'est en Thaïlande, où la culture du pavot à opium avait été interdite en 1959, que la mise en place du développement alternatif est considérée comme ayant le eu le plus de succès. Après une décennie de tentatives infructueuses d'éradication des champs par l'armée, qui avaient été menées dans le cadre d'une campagne plus vaste de lutte contre le communisme, la famille royale de Thaïlande s'empara de la question des cultures toujours pratiquées dans les régions montagneuses du Nord du pays par les minorités Hmong déplacés de Chine. Sous la direction du roi Bhumibol Adulyadej, le Projet Royal des Hautes Terres Thaïlandaises incitait la communauté Hmong à contribuer à identifier et combler les déficits de citoyenneté et d'infrastructures. La formalisation économique s'appuyait sur des investissements financiers et le développement de compétences. Après avoir souligné la fragilité des moyens de subsistance provoquée par l'écart entre l'éradication des cultures d'un côté et les emplois accessibles dans une agriculture alternative réglementée, il fut décidé que l'éradication ne serait menée à bien que sur la base de négociations, et seulement si les cultivateurs disposaient d'alternatives économiques locales. De surcroît, les Hmong eurent l'autorisation de cultiver de petites quantités de pavot pour leur usage personnel (Renard, 2002). La continuité et la légitimité permises par la famille royale a été un facteur clé du succès de ce projet (toujours en cours) et explique le soutien de longue-date en provenance de l'Union Européenne et de gouvernements donateurs (principalement de l'Allemagne).

39 Pour certains critiques, l'expérience de développement alternatif mis en œuvre en Thaïlande représentait un projet nationaliste d'« expansion de l'État à travers l'administration de projets de développement » (Windle, 2016, p.97). De ce point de vue, le développement alternatif constituait un moyen de garantir la présence de l'État dans ses territoires frontaliers et d'inspirer aux populations vivant dans les Hautes Terres « un sentiment d'appartenance et de loyauté nationale à la nation » (Windle, 2017, p.371). Il n'en parvint pas moins à réduire de manière conséquente la culture thaïlandaise de pavot à opium et servit de modèle de bonne pratique à long-terme, une approche non coercitive des cultures illicites qui fut dans un premier temps imitée par le Laos en 1994 avec le Programme international pour le contrôle des cultures illicites (boomwaat, 2001 ; Windle, 2017, p.368).

40 Le modèle thaïlandais, le soutien officiel apporté au développement alternatif dans 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* de 1998 et le *Document final* de l'UNGASS de 2016 invitaient à renoncer aux simples programmes de remplacement des cultures qui avaient été expérimentés dans un certain nombre de régions agricoles d'Amérique Latine dans les années 1980 – avec des résultats peu probants en termes de réduction des cultures. Ces initiatives ne disposaient pas des ressources et des engagements à long-terme des gouvernements donateurs qui sont nécessaires pour parvenir à réduire durablement les cultures de plantes servant à fabriquer des drogues psychotropes. Elles furent critiquées à des degrés divers parce qu'elles incitaient à recourir à des cultures qui n'étaient pas très rentables et qui étaient peu résistantes à la pourriture racinaire et aux maladies ; parce qu'elles donnaient la priorité à des projets qui s'avéraient plus coûteux que bénéfiques ; parce qu'elles ne parvenaient pas à procurer aux agriculteurs les compétences, les actifs et les ressources indispensables à une formalisation économique à long-terme ; et parce

qu'elles échouaient à inciter les agriculteurs à devenir parties-prenantes dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement alternatif. Les conditions exigées pour l'aide au développement et la nécessité d'une destruction préalable des récoltes de stupéfiants ne permettaient pas d'identifier les fragilités propres aux moyens de subsistance des agriculteurs, et la criminalisation des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites empêchait l'établissement de liens de confiance et de responsabilité entre les agriculteurs, les agences du développement et les autorités gouvernementales. Il en résultait des projets inadéquats, portant sur le court-terme, conçus par des personnes déconnectées de la réalité locale et dont l'impact sur les populations d'agriculteurs était négligeable (Léons et Sanabria, 1997).

5.2 Vers des activités économiques de remplacement et un contrôle des drogues axé sur le développement

41 En s'appuyant sur ces critiques et avec le soutien du *Plan d'action* de 1998, les autorités en charge du contrôle des drogues s'investirent dans des projets plus complexes qui intégraient des investissements en matière de santé, d'éducation et d'infrastructures (Agence de coopération internationale allemande pour le développement – GIZ -, 2006 ; Mansfield, 2006), et définissaient des activités économiques de remplacement et un contrôle des drogues axé sur le développement. Ces projets matérialisaient des approches holistiques qui traitaient les besoins des zones de culture en termes de développement dans un cadre plus large de réduction de la pauvreté et de participation politique. Les activités économiques de remplacement et le contrôle des drogues axé sur le développement s'inspiraient de l'élan participatif du Projet Royal des Hautes Terres Thaïlandaises, de la sensibilité à une dynamique genrée des cultures et des activités marketing qui en découlaient, et de l'assimilation d'initiatives de lutte contre la pauvreté telles que les transferts conditionnels en espèces. À l'opposé des approches états-uniennes du « développement », ces initiatives nouvellement créées de soutien au développement alternatif n'imposaient pas l'éradication des cultures comme condition préalable à l'aide au développement.

42 En dépit des innovations et des formations intersectorielles, les résultats du développement alternatif sont restés négligeables (Farthing et Ledebur, 2015 ; 2005 ; Jelsma, 2002 ; Mansfield et Paine, 2005). Parmi les enjeux principaux, mis en évidence très récemment pour ce qui concerne l'Afghanistan et la Colombie, on peut citer l'absence de planification stratégique claire et concrète à long terme ; le manque de financements pérennes ; les fluctuations à court-terme ; et l'incohérence des programmes. Le dernier de ces enjeux est parfaitement illustré par l'absence de planification conjointe et de partage d'information dans et entre les agences de développement et de lutte contre les drogues à l'échelle nationale et internationale, et par le maintien d'approches et d'interprétations divergentes du « problème » des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites (*The Economist*, 2018).

43 Le soutien aux stratégies militaires est profondément ancré parmi les principaux acteurs, institutions et procédures (les États-Unis, les domaines de la sécurité nationale) et a été renforcé par la dynamique de conflits qui se propage dans la plupart des régions de culture. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 sur le territoire états-unien ont conduit à une réaffirmation des stratégies coercitives du contrôle de l'offre motivées par la fusion entre la « guerre contre les drogues » et la « guerre contre le terrorisme ». Cela marqua le retour au discours faisant des communautés cultivant des plantes servant à fabriquer des drogues illicites des groupes criminels et des complices du terrorisme, discours qui légitimait dès lors la violence d'État et sapait la confiance et la collaboration dans la démarche de réduction des cultures (Tickner, 2014). L'absence de consensus autour de l'ordonnancement de l'éradication des cultures et de l'obtention de l'aide au développement était particulièrement

problématique, les acteurs à l'échelle nationale et internationale obéissant à des approches distinctes et non coordonnées.

44 L'imbrication du trafic de drogue et des contre-insurrections a conduit à une réaffirmation du département de la sécurité intérieure comme pilier majeur de la lutte contre les stupéfiants, et à une incorporation dans les portefeuilles de ce département des budgets et des dossiers du développement. Cela a engendré des stratégies dictées par la priorité donnée aux questions de sécurité et de stabilisation, qui à leur tour ont mené à des politiques dramatiques, des changements de programmes et une absence de prévisibilité dans les schémas de financement du développement alternatif. Dans certains cas, les acteurs du département de la sécurité ont pris la responsabilité de projets à impact rapide (QUIPS) inspirés par des considérations stratégiques et « de cœur et d'esprit » (en référence à la guerre du Vietnam) plutôt que par des objectifs de développement durable, intégré et quantifiable (Isacson, 2006 ; 2012 ; Vargas Meza, 2011). Les mécanismes d'aiguillage des financements du développement alternatif ont été critiqués en raison du fait qu'ils mobilisent et renforcent le pouvoir de « gardiens » de communautés traditionnels imprégnés de pragmatisme politique. Ces mécanismes engendrent une supervision défaillante, la corruption et la formation de nouvelles formes d'inégalité et de stratification rurale. Dans ce contexte, la prise en charge locale, les approches fondées sur les droits et « la participation des parties-prenantes » dans la conception, le suivi et l'évaluation des programmes de développement alternatif ont été limités, tout comme l'intégration de l'attention portée aux conflits et aux questions de genre.

45 Le contrôle des drogues axé sur le développement valorisait une plus grande prise en charge à l'échelle nationale des économies illicites locales et incitait à se défaire d'un traitement des zones de cultures comme « enclaves » régionales, mais il ne parvenait pas à obtenir une prise en charge à haut-niveau, l'appropriation à l'échelle nationale et l'institutionnalisation juridique des ressources bureaucratiques nécessaires à une incorporation plus efficace dans les programmes nationaux. Inversement, en donnant la priorité à aux dynamiques nationales plutôt que locales, les activités économiques de remplacement et le contrôle des drogues axé sur le développement étaient critiqués pour ne pas réussir à prendre en compte les conditions sociales, politiques, économiques et culturelles des zones de cultures. Les évaluations des programmes étaient peu convaincantes, alimentées par des données et des marqueurs de base traitant du seul contrôle des drogues sans se pencher sur les indicateurs de développement. L'absence de marqueurs du développement mettait en évidence les limites du développement alternatif comme « expérimentation » au sein du paradigme politique existant de la prohibition (Oliver et Pemberton, 2004).

5.3 Les limites du développement alternatif

46 Tant dans ses formes traditionnelles que dans ses variantes contemporaines centrées sur le développement, le développement alternatif ne démontre pas de capacités transformatives. Il ne remet pas en question les causes structurelles des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites, notamment les inégalités en matière de répartition des terres, les marginalisations ethniques et raciales, ou encore les déséquilibres de pouvoir qui permettent à des pillards privilégiés de perturber et de démanteler les initiatives de développement. La capacité des programmes de développement alternatif à procurer des activités agricoles de subsistance à long terme et bien rémunérés est freinée par la réalité du contexte des marchés officiels et mondiaux, composés de circuits d'approvisionnement transnationaux et de dynamiques de réduction des prix à la consommation. En l'absence d'investissements sociaux et financiers à grande échelle, et de programmes de redistribution des terres, le développement alternatif n'offre pas aux communautés agricoles les ressources ou la résilience nécessaires pour maintenir des revenus familiaux sur des marchés nationaux et internationaux hautement concurrentiels. Tant d'un point de vue géographique qu'en

termes de planification, il s'agit là d'une réponse limitée qui a été restreinte à des régions rurales sans prendre en compte les enjeux que représentaient les marchés urbains des drogues et des substituts de synthèse (ONUDD, séance plénière, mars 2019). L'absence continue de cohérence institutionnelle au sujet du développement alternatif, des activités économiques de remplacement et d'un contrôle des drogues axé sur le développement est particulièrement problématique – la terminologie et les ambitions du dernier de ces éléments ayant été en grande partie abandonnés dans un retour au discours de planification générique et traditionnel du « développement alternatif ». Le « développement » a continué à être interprété de façon variable : déterminé de l'extérieur, guidé par le marché avec une aide conditionnelle (États-Unis), déterminé localement avec une aide inconditionnelle mais centrée sur le marché (Union Européenne ; OEA) ou en tant que modernisation conduite par l'État (Chine ; Laos). L'accent est mis sur le rôle des développeurs du secteur privé ou de l'administration publique dans la mise en place des investissements et la détermination des débouchés économiques au cœur de territoires vulnérables, instables et caractérisés par des inégalités. Ces approches ne permettent pas l'autonomisation économique des communautés agricoles et ne traite pas le problème des inégalités structurelle. Par ailleurs, elles créent de nouvelles formes d'insécurité des moyens de subsistances dictées par le marché.

47 A l'échelle nationale, les programmes de développement alternatif ont été soumis à une grande instabilité, générée par les changements gouvernementaux, la modification des priorités et les interprétations divergentes – la Colombie, durant la phase de transition entre les présidents Juan Manuel Santos et Ivan Duque, illustre parfaitement cette tendance. La Bolivie est un exemple convaincant de la conjonction des enjeux constitués par la responsabilité à l'échelle nationale, l'innovation politique au sein du paradigme de la prohibition et la réorientation des politiques liée aux changements de responsables politiques. En 2004, la Bolivie a légalisé la culture déclarée de feuilles de coca, limitant initialement cette production à une quantité d'un cato par cultivateur (Entre 1.6 et 2.5 km²). Officialisée dans la constitution de 2009, présentée par le gouvernement d'Evo Morales, ancien responsable du syndicat des cultivateurs de coca, cette légalisation était en phase avec sa politique gouvernementale désignée par l'expression « *Coca si, Cocaina no* » (Farthing et Ledebur, 2015 ; Grisaffi, 2019). Cette politique mettait fin aux stratégies coercitives d'éradication menées par les États-Unis et donnait aux communautés agricoles la capacité de cultiver des feuilles de coca pour le marché national. Sa mise en place fut coordonnée et contrôlée par les communautés et les syndicats de cultivateurs de coca, une stratégie de développement alternatif participative qui fut financée par l'Union Européenne. Cependant, elle se heurta à une forte opposition de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) et plaça le gouvernement d'Evo Morales dans une situation de conflit avec l'administration états-unienne. Cette démarche nécessitait le retrait de la Bolivie du cadre des traités internationaux, même si le pays y fut admis de nouveau par la suite (Grisaffi, 2019). En dépit des obstacles institutionnels et de l'antagonisme états-unien, il fut reconnu que cette politique était parvenue à réduire la culture illicite et les violences liées aux actions visant à l'éradication, et avait parallèlement permis aux communautés locales de générer des revenus importants (Farthing et Kohl, 2005 ; Farthing et Ledebur, 2015). Après la chute du gouvernement d'Evo Morales dans le sillage d'une élection présidentielle contestée et la fuite hors des frontières nationales de Morales en novembre 2019, un gouvernement « provisoire » soutenu par l'armée et ouvertement opposé à la stratégie *Coca si* prit le pouvoir. Cette dernière fut abandonnée et le gouvernement « provisoire » remplaça la Bolivie dans une trajectoire conforme aux intérêts politiques et diplomatiques états-uniens.

48 Le développement alternatif était présenté comme radical et innovant, mais il constitue une initiative conservatrice qui tolère seulement d'infimes ajustements politiques afin de préserver à l'identique les principes fondateurs de la prohibition. Il est guidé par la logique visant à « mettre fin aux cultures », l'orientation de l'offre propre au système de contrôle existant, ainsi que le modèle en train de se désagréger

rapidement d'une délimitation arbitraire de différents marchés médicaux, réglementés et non autorisés. Comme indiqué dans l'objectif n°1 du *Plan d'action* de 1998 concernant le développement alternatif (ou *activités de substitution* dans ce premier document en français), il est demandé aux États de prendre « des mesures appropriées pour empêcher la culture illicite de plantes contenant des stupéfiants ou des substances psychotropes et coopérer pour rendre plus efficaces les efforts visant à éliminer la culture illicite, y compris en accordant leur appui aux activités de substitution ». Le développement alternatif est un nouvel outil au sein d'une politique existante à l'échelle internationale et d'un cadre normatif d'éradication des cultures qui sont partiels à l'égard des pays du Sud. Il continue de faire peser les coûts de renoncement sur les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et de faire des plantes le noyau inéluctable de l'approche historique. Il fait montre de tiédeur en ne traitant que la question des cultures, mettant de côté les questions plus larges liées au développement, telles que la pauvreté et l'exclusion dans les États narcotrafiants et producteurs de drogues, et en ne proposant que des solutions axées sur le marché aux problèmes majeurs d'inégalités structurelles et mondiales. De ce fait, le développement alternatif est une réponse à « l'accumulation d'anomalies » engendrées par les actions coercitives visant à l'élimination des cultures, mais comme le suggèrent Wilder et Howlett (2015, p.106), « la possibilité d'un échec lors de la bataille rhétorique visant à institutionnaliser ces nouvelles idées rend également possible que certains, voire la majeure partie des éléments constituant le paradigme existant soient conservés et ne soient pas remplacés ».

6 Le développement : un angle mort de la prohibition

49 Les questions relatives aux drogues et au développement sont complètement enchevêtrées, pour ce qui concerne notamment les impacts financiers, sociaux et politiques sur les perspectives de développement des stratégies coercitives de lutte contre les stupéfiants. Néanmoins, comme le souligne l'OEA et nonobstant la volonté à haut-niveau de prendre en considération des thématiques mieux élaborées et de relier les programmes entre eux, « les politiques concernant les drogues et le développement tendent à être formulées séparément » (OEA, 2013, p.9), en raison notamment de la résistance de longue date des organismes de contrôle (Bridge 2017 ; Brombacher et Westerbarkei, 2019, p.90). Le *document final* de l'UNGASS de 2016 et l'intégration des activités criminelles liées à la drogue et des questions de santé dans les objectifs de développement durable à l'horizon 2030 (respectivement les ODD 16 et 3) reflétaient la volonté de faire tomber les cloisonnements institutionnels et organisationnels, et de promouvoir des synergies politiques et opérationnelles. Néanmoins, la prise en considération conjointe des drogues et du développement advient à un moment de l'histoire où le bilan du développement fait l'objet – tout comme la politique de lutte contre les drogues – d'un examen critique.

50 Le « développement » et le « développement durable » sont des concepts et des pratiques contestés et équivoques, et il existe une « véritable industrie du décryptage et de la promotion de ce qu'est réellement le développement durable » (Robert, Parris et Leiserowitz, 2005, p.11). À son niveau le plus fondamental, le développement peut être défini comme une responsabilité collective dans une dynamique de changement qui permet à chaque individu de voir ses droits fondamentaux respectés, d'accomplir son potentiel et d'être en mesure de progresser. Sur ce point, l'optimisme de la première décennie du vingt-et-unième siècle et les espoirs de changement profond pour tous a cédé la place à une évaluation plus pessimiste des données les plus récentes du développement. Les statistiques concernant la réduction de la pauvreté (et les données de la Banque Mondiale) ont été passées au crible, notamment au regard des méthodes d'évaluation utilisées et de leur fiabilité (Hickel, 2018 ; Sumner, 2016) ; de la

concentration scandaleuse de richesse entre les mains d'1 % de la population (Selwyn, 2017) ; de la nature précaire et la faible rémunération des emplois dans les rouages du marché mondial ; et des enjeux représentés par une nouvelle géographie de la pauvreté qui a émergé dans ces pays qui ont vécu l'expérience de la dynamique de croissance la plus forte (pays à revenu intermédiaire). Les hypothèses libérales axées sur le marché ont constitué une préoccupation majeure, plus particulièrement en raison de l'accent permanent mis sur la croissance (plutôt que sur la distribution et la redistribution) comme moteur du développement. Les objectifs du développement actuels sont fondés sur un large consensus international qui s'incarne parfaitement dans des engagements tels que les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les ODD et dans des mécanismes tels que les Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Cependant, au regard des critiques, cela représente un consensus minimal, cela ne traite pas des questions liées au pouvoir et cela dissimule un fossé entre les déclarations solennelles et la mise en œuvre (Cornwall et Brock, 2005 ; Vandermootele, 2003).

51 Pour Cornwall et Brock, « trois termes – 'participation', 'autonomisation' et 'réduction de la pauvreté' – ont récemment considérablement gagné en popularité dans le langage du courant dominant du développement ». Ils ont dessiné un nouvel horizon de transformation qui « articule un pragmatisme réfléchi à une autorité morale irréprochable » (Cornwall et Brock, 2005, p.1044), et qui présuppose la possibilité d'être évalué. Mais dans la mesure où le développement et les objectifs de lutte contre la pauvreté représentent réellement un changement significatif dans le champ politique, la ligne de conduite et la pratique sont remises en question. Certains soutiennent l'idée que les racines profondes de concepts tels que la « participation » et l'« autonomisation » ont été réduites, neutralisées et « reconfigurées au service des recettes universelles actuelles du développement, transformées en notion apolitiques sur lesquelles tout le monde peut être d'accord » (Cornwall et Brock, 2005, p.1048 ; Stewart et Wang, 2003). La persistance d'un pouvoir sans égal des marchés, de l'accumulation des richesses par l'élite, de la consolidation du pouvoir des grandes sociétés et la persistance de la pauvreté soulèvent de nombreuses questions quant à la capacité des objectifs de développement contemporains de représenter un changement significatif en termes d'accumulation du capital, d'exploitation, de participation et de rapports de genre (Crew et Harrison, 1999 ; Groves et Hinton, 2004 ; Mosse, 2005 ; Whitehead, 2003).

52 Au même titre que le développement alternatif, la stratégie actuelle de développement est critiquée pour avoir créé de nouvelles classes de pauvres tout en prétendant dans le discours toucher les plus pauvres d'entre les pauvres. Comme l'a souligné l'organisation *Christian Aid* (2019, p.7), « les ODD ne font qu'effleurer les lieux où les enjeux de maintien de la paix sont les plus urgents : les marges (tant géographiques qu'économiques) et les frontières où la violence, la fragilité et les déplacements forcés sont monnaie courante ». Les régions de culture et les économies de la drogue constituent un « angle mort » du développement en général et des ODD en particulier, qui échouent – tout comme le développement alternatif – à prendre en compte de manière utile les dynamiques de pouvoir, à collecter des données de qualité ou à comprendre correctement « comment les femmes et les hommes composant les populations locales réduisent les risques pesant sur eux au moyen d'activités illicites » (Christian Aid, 2019, p.10). Le maintien de la criminalisation de la drogue au sein d'un cadre axé sur le développement est indéfendable, perpétuant les violations des droits, les stigmatisations, les violences et les nuisances. Christian Aid (2019, p.14) précise que « Dans l'ensemble, les ODD reflètent la vision traditionnelle selon laquelle les économies liées aux cultures de drogues illicites se situent en dehors de la sphère du développement. Ces économies ne sont pas considérées comme faisant partie intégrante des vies et des moyens de subsistance de celles et ceux qui vivent dans les marges, mais elles sont traitées comme une « aberration » ou une pathologie qui doit être isolée, combattue et détruite. Dès lors, ce sont l'application des lois et la répression – en fonction notamment des orientations politiques liées à la guerre contre les drogues –

qui se trouvent à la pointe du combat contre les économies de la drogue dans des régions frontalières fragiles et non les initiatives de développement et de maintien de la paix ».

7 Conclusion

53 L'intégration des politiques en matière de drogue dans les politiques de développement offre une nouvelle perspective de réflexion sur les inégalités structurelles profondément imbriqués qui existent entre le Nord et le Sud et au sein des pays du Sud. Les initiatives encourageant l'optimisation des synergies entre les politiques en matière de drogue et de développement sont bienvenues, mais les résultats resteront limités si l'amélioration porte sur l'interface entre des paradigmes politiques qui sont contreproductifs, irréalistes et qui font plus de mal que de bien. Le *Plan d'action* de 1998, les ODD et le *Document final* de l'Assemblée générale des Nations unies de 2016 ignorent et excluent ostensiblement la prise en considération productive et fondée sur des faits des impacts de la criminalisation sur le développement. Les questions complexes en matière de développement ne peuvent être traitées dans le cadre institutionnel et normatif de la criminalisation, et la primauté donnée aux approches fondées sur le maintien de l'ordre, les acteurs de la sécurité et les indicateurs d'application des lois. La prohibition est un frein aux objectifs fondés sur les droits, à la participation des parties-prenantes et aux dynamiques de réforme structurelle qui devraient être les piliers de toute entreprise nationale et internationale visant de manière significative à régler le problème de la pauvreté et de l'insécurité. Plutôt que soutenir une harmonisation des politiques, les responsables du développement doivent être aux avant-postes du combat pour un changement de paradigme des politiques en matière de drogues, et à l'instar des expériences politiques à l'échelle nationale en termes de décriminalisation et de légalisation du cannabis, porter sur le devant de la scène les questions du commerce équitable, des avantages comparatifs et de l'hypocrisie des pays du Nord.

OEA (Organisation des États américains) (2013) *Report on the Drug Problem in the Americas* (Washington D.C.: OEA).

References

Alimi, D. (2019) 'An Agenda-in-the-making: The Linking of Drugs and Development Discourses', *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), pp. 37–51.

Assemblée Générale de l'ONU (1998) *Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development*, UN Ref. A/RES/S-20/4[E] (New York: Nations Unies).

Ayling, J. (2005) 'Conscription in the War on Drugs: Recent Reforms to the US Drug Certification Process', *International Journal of Drug Policy*, 16(6), pp. 376–83.

Barsh, R. (2001) 'Who Steals Indigenous Knowledge?' *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 95, pp. 153–161.

Baum, D. (2016) 'Legalize It All: How to win the war on drugs', *Harpers Magazine*, <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/> (consulté le 11 mai 2020).

Bewley-Taylor, D. (2012) *International Drug Control: Consensus Fractured* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bewley-Taylor, D., M. Jelsma et T. Blickman (2014) *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition* (Amsterdam: Transnational Institute).

Boister, N. (2002) 'Human Rights Protections in the Suppression Conventions', *Human Rights Law Review*, 2(2), pp. 199–227.

Boonwaat, L. (2001) 'An Overview of Alternative Development and Illicit Crop Eradication Policies, Strategies and Actions in the Region', in UNDCP *Alternative Development: Sharing Good Practices Facing Common Problems* (Myanmar: UNDCP, Regional Centre for East Asia and the Pacific), https://www.unodc.org/pdf/publications/alt-development_common-problems.pdf (consulté le 11 mai 2020).

- Bridge, J. (2017) *Edging forward: How the UN's language on drugs has advanced since 1990* (London: International Drug Policy Consortium, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory).
- Brombacher, D. et J. Westerbarkei (2019) 'From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development within the Global Drug Control Regime', *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), pp. 89–98.
- Brunn, K., L. Pan et I. Rexed (1975) *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol* (Chicago: University of Chicago Press).
- Buxton, J. (2015) *Drugs and Development: The Great Disconnect* (Swansea: Global Drug Policy Observatory, GDPO).
- Buxton, J., D. Bewley-Taylor et C. Hallam (2017) *Dealing with Synthetics: Time to Reframe the Narrative* (Swansea: GDPO).
- CARICOM (Caribbean Community) (2008) *Beyond Boundaries: A Comparative Study on Criminal Deportation in Antigua, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago* (Trinidad and Tobago: CARICOM, Implementation Agency for Crime and Security).
- Camilo Castillo, J., D. Mejia et P. Restrepo (2014) *Scarcity without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War*, Working Paper 356 (Washington D.C.: Centre for Global Development).
- Campbell, R. (1977) *The Luciano Project: The Secret Wartime Collaboration of the Mafia and the U.S. Navy* (New York: McGraw-Hill).
- Caulkins, J. et P. Reuter (2010) 'How Drug Enforcement Affects Drug Prices', *Crime and Justice*, 39(1), pp. 213–271, DOI: 10.1086/652386
- Christian Aid (2019) *Peace, Illicit Drugs and the SDGs: A Development Gap* (Londres: Christian Aid).
- Clemencia Ramírez, M. (2005) 'Aerial Spraying and Alternative Development in Plan Colombia: Two Sides of the Same Coin or Two Contested Policies?', *Revista: Harvard Review of Latin America*, <https://revista.drclas.harvard.edu/book/aerial-spraying-and-alternative-development-plan-colombia> (consulté le 11 mai 2020).
- Cornwall, A. et K. Brock (2005) 'What do buzzwords do for development policy? A critical look at "participation", "empowerment" and "poverty reduction"', *Third World Quarterly*, 26(7), pp. 1043–1060.
- Crewe, E. et E. Harrison (1999) *Whose Development? An Ethnography of Aid* (London: Zed Books).
- Csete, J., A. Kamarulzaman, M. Kazatchkine, F. Altice, M. Balicki, J. Buxton, J. Cepeda, M. Comfort, E. Goosby, J. Goulão, C. Hart, R. Horton, T. Kerr, A. Madrazo Lajous, S. Lewis, N. Martin, D. Mejía, D. Mathiesson, I. Obot, A. Ogunrombi, S. Sherman, J. Stone, N. Vallath, P. Vickerman, T. Zábanský, et C. Beyrer (2016) 'Public Health and International Drug Policy', *The Lancet*, 387(10026), pp.1427–1480.
- David, P. (2007) 'Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science', *Cliometrica*, 1(2), pp. 91–114.
- Dion, M. et C. Russler (2008) 'Eradication efforts, the state, displacement and poverty: Explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia', *Journal of Latin American Studies*, 40, pp. 399–421.
- (The) Economist (2018) 'Colombia's two anti-coca strategies are at war with each other', *The Economist*, 20 February.
- Evered, K. (2011) 'Traditional Ecologies of the Opium Poppy and Oral History in Rural Turkey', *Geographical Review*, 101(2), pp. 164–182.
- Farthing, L. et B. Kohl (2005) 'Conflicting Agendas: the politics of development aid in drug-producing areas', *Development Policy Review*, 23(2), pp. 183–198.
- Farthing, L. et K. Ledebur (2015) *Habeas coca: Bolivia's Community Coca Control* (New York: Open Society Foundations, Global Drug Policy Program).
- Fleetwood, J. et A. Torres (2011) 'Mothers and Children of the Drug War: A View from a Women's Prison in Quito, Ecuador', in D. Barrett (ed) *Children of the Drug War: Perspectives on the Impact of Drug Policies on Young People* (New York: International Debate Education Association), pp. 127–140.
- Felbab-Brown, V. (2016) 'No Easy Exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan' (Washington D.C.: Brookings).
- Fellner, J. (2009) 'Race, Drugs, and Law Enforcement in the United States', *Stanford Law and Policy Review*, 20(2).
- Fleming, M., J. Roman et G. Farrell (2000) 'The Shadow Economy', *Journal of International Affairs*, 53(2), pp. 387–409.

- Ghiabi, M. (2019) *Drugs Politics: Managing Disorder in the Islamic Republic of Iran* (Cambridge: CUP).
- Gibert, M. (2009) 'The Securitisation of the EU's Development Agenda in Africa: Insights from Guinea Bissau', *Perspectives on European Politics and Society*, 10(4), pp. 621-37.
- Gingeras, R. (2013) 'Istanbul Confidential: Heroin, Espionage, and Politics in Cold War Turkey, 1945-1960', *Diplomatic History*, 37(4), pp. 779-806.
- Gingeras, R. (2012) 'Poppy Politics: American Agents, Iranian Addicts and Afghan Opium, 1945-80', *Iranian Studies* 45(3), pp. 318-19.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2006) *Lessons Learned from Alternative Development in Latin America* (Berlin: GIZ).
- Gootenberg, P. (2001) *The Rise and Demise of Coca and Cocaine: As Licit Global 'Commodity Chains', 1860-1960* (New York: SUNY-Stony Brook).
- Grisaffi, T. (2019) *Coca yes, cocaine no: how Bolivia's coca growers re-shaped democracy* (Durham: Duke University Press).
- Groves, L. et R. Hinton (eds.) (2004) *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development* (London: Earthscan).
- Hall, P. (1993) 'Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.
- Hickel, J. (2018) *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions* (Londres: Penguin).
- Inkster, N. et V. Comolli (2012) *Drugs, Insecurity and Failed States: The Problems of Prohibition* (Londres: International Institute of Strategic Studies).
- Isacson, A. (2012) *Consolidating "Consolidation" Colombia's "security and development" zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept* (Washington D.C.: WOLA).
- Isacson, A. (2006) *Plan Colombia – Six Years Later: Report of a CIP Staff Visit to Putumayo and Medellín, Colombia* (Washington, D.C.: Center for International Policy).
- Jelsma, M. (2002) *Alternative Development and Drug Control: A Critical Assessment*, Speech presented at the International Conference on the Role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation, Feldafing, Allemagne.
- Jelsma, M. (2001) *Vicious Circle – The Chemical and Biological "War on Drugs"* (Amsterdam: Transnational Institute).
- Keefer, P., N. Loayza et R. Soares (2010) *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs* (Londres: Palgrave).
- Kumar, S. (1998) 'Asian illicit drugs are manufactured from legitimate precursors', *The Lancet*, 352(9133), p. 1045.
- Kurtz-Phelan, D. (2005), "'Coca Is Everything Here": Hard Truths about Bolivia's Drug War', *World Policy Journal*, 22(3), pp. 103-112.
- Léons, M. et H. Sanabria (1997) *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality* (New York: State University of New York Press).
- Ligue des Nations (1931) *Convention for limiting the Manufacture and regulating the Distribution of Narcotic Drugs* (Genève: Ligue des Nations).
- Levine, M. et L. Kavanau Levine (2012) *The Big White Lie: The Deep Cover Operation That Exposed the CIA Sabotage of the Drug War* (Laura Kavanau-Levine Publishers).
- Mansfield, D. (2016) *A State Build on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (Oxford: Oxford University Press).
- Mansfield, D. (2006) 'Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to "Alternative Development"', (Berlin: GIZ).
- Mansfield, D. et A. Paine (2005) *Alternative Livelihoods: Substance or Slogan?* AREU Briefing Paper, octobre, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/14650/1/bp05ma01.pdf> (consulté le 11 mai 2020).
- McAllister, W. (1999) *Drug Diplomacy in the Twentieth Century* (Londres: Routledge).
- McCoy, A. (1991) *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade* (Brooklyn: Lawrence Hill Books).
- Mintrom, M. et P. Norman (2009) 'Policy Entrepreneurship and Policy Change', *Policy Studies Journal*, 37(4), pp. 649-667.
- Miron, J. (2010) *The Budgetary Implications of Drug Prohibition* (Cambridge, Mass.: Harvard University).

- Mosse, D. (2005) *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice* (Londres: Pluto Press).
- Musto, D. (1999) *The American Disease: Origins of Narcotic Control* (Oxford: OUP).
- Norwegian Refugee Council (2010) *Briefing paper by the Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre on forced displacement in Mexico due to drug cartel violence* (Oslo: Internal Displacement Monitoring Centre).
- Oliver, M. et H. Pemberton (2004) 'Learning and change in 20th-century British economic policy', *Governance*, 17(3), pp. 415–441.
- ONUDD (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2018) *World Drug Report 2018* (Vienne: Nations Unies).
- ONUDD (2016) *Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem* (New York: Nations Unies).
- ONUDD (2009) *World Drug Report 2009* (Vienne: Nations Unies).
- ONUDD (2008) *A Century of Internal Drug Control* (Vienne: Nations Unies).
- ONUDD et Banque Mondiale (2007) *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, Report No. 37820 (Vienna: Nations Unies).
- Raab, S. (2005) *Five Families: The Rise, Decline, and Resurgence of America's Most Powerful Mafia Empires* (New York: Thomas Dunne Books).
- Renard, R. (2002) *Opium Reduction in Thailand, 1970-2000: A Thirty Year Journey* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- Robert, K., T. Parris et A. Leiserowitz (2005) 'What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice', *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 47(3), pp. 8–21.
- Rojas, I. (2003) 'The push for zero coca: Democratic transition and counternarcotics policy in Peru', *Drug War Monitor* (Washington D.C.: WOLA).
- Selwyn, B. (2017) *The Struggle for Development* (Londres: Polity).
- SIGAR (US Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction) (2018), *Counternarcotics: Lessons from the US Experience in Afghanistan* (Virginia: SIGAR).
- Stares, P. (1996) *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World* (Washington D.C.: Brookings).
- Stewart, F. et M. Wang (2003) *Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, Or Is It the Other Way Round?* QEH Working Paper No. 108 (Oxford: Queen Elizabeth House).
- Sumner, A. (2016) *Global Poverty: Deprivation, Distribution, and Development since the Cold War* (Oxford: OUP).
- Thoumi, F. (2002) 'Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), pp. 102–116.
- Tickner, A. (2014) *Colombia, the United States and Security Co-operation by Proxy* (Washington D.C.: WOLA).
- Vandemoortele, J. (2003) 'Are the Millennium Development Goals feasible?' in R. Black and H. White (eds) *Targeting Development* (London: Routledge).
- Vargas Meza, R. (2011) *USAID's Alternative Development policy in Colombia: A critical analysis* (Amsterdam: TNI).
- Webb, G. (1999) *Dark Alliance CIA, the Contras and the Crack Cocaine Explosion* (Seven Stories Press).
- Whitehead, A. (2003) *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*, Report for the UK Gender and Development Network (Londres: Christian Aid).
- Wilder, M. et M. Howlett (2015) 'Paradigm Construction and the Politics of Policy Anomalies', in J. Hogan and M. Howlett, M., *Policy Paradigms in Theory and Practice* (Londres: Palgrave).
- Windle, J. (2017) 'Why do South-east Asian states choose to suppress opium? A cross-case comparison', *Third World Quarterly*, 39(2), pp. 366–384.
- Windle, J. (2016) *Suppressing Illicit Opium Production: Successful Intervention in Asia and the Middle East* (Londres: IB Tauris).
- WOLA (Washington Office on Latin America) (2016) *Women, Drug Policies and Incarceration* (Washington D.C.: WOLA).
- Wood, M. (2015) 'Puzzling and powering in policy paradigm shifts: politicization, depoliticization and social learning', *Critical Policy Studies*, 9(1), pp. 2–21.
- Woodiwiss, M. et D. Hobbs (2009) 'Organized Evil and the Atlantic Alliance: Moral Panics and the Rhetoric of Organized Crime Policing in America and Britain', *The British Journal of*

Criminology, 49(1), pp. 106–128.

Youngers, C. et E. Rosin (2004) *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy* (Colorado: Lynne Rienner).

Zhou, Y. (1999) *Anti-drug Crusades in Twentieth-century China: Nationalism, History, and State building* (Oxford: Rowman and Littlefield).

Notes

1 Ndt, *empowerment* dans le texte originel, qui pourrait être traduit également par *agentivation* ou *émancipation*.

2 Ndt, La certification (mise en œuvre en 1986, et relevant de la Loi sur l'aide aux Nations étrangères de 1961) dans le cadre des luttes contre les stupéfiants permet à des pays partenaires des États-Unis d'obtenir leur aide (financière et militaire). Lorsqu'ils ne répondent plus aux critères exigés par le congrès américain pour une telle qualification, ils sont « décertifiés » ou « disqualifiés » et voient les aides américaines réduites.

Cite this article

Electronic reference

Julia Buxton, "Contrôle des drogues et développement : un angle mort des politiques internationales", *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 12 | 2020, Online since 15 October 2020, connection on 27 January 2025. URL: <http://journals.openedition.org/poldev/4152>; DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.4152>

About the author

Julia Buxton

Julia Buxton est professeur en criminologie à l'université de Manchester et chercheure senior au Global Drug Policy Observatory (GDPO), Swansea University (Grande Bretagne). Elle est notamment la co-éditrice de *The Impact of Global Drug Policy on Women: Shifting the Needle*, publié en 2020 par Emerald Press (2020).

By this author

Are Barriers to Sustainable Development Endogenous to Drug Control Policies? [Full text]

Les politiques anti-drogue sont-elles des obstacles au développement ?

¿Las restricciones al desarrollo sostenible son intrínsecas a las políticas de fiscalización de las drogas?

Published in *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 12 | 2020

Translator

Laurent Vannini

Copyright



The text only may be used under licence CC BY-NC 4.0. All other elements (illustrations, imported files) are "All rights reserved", unless otherwise stated.