

I. Développement alternatif et moyens de subsistance légitimes

1. Le développement alternatif¹ est une stratégie de contrôle des drogues visant à réduire ou éliminer l'offre de drogues provenant de plantes cultivées illicitement. C'est un concept lié au développement intégré qui a été appliqué dans les zones rurales des pays en développement où l'on cultive ces plantes, principalement le pavot à opium (*Papaver somniferum*) et le cocaïer (*Erythroxylum coca*). La décision de cultiver des plantes servant à fabriquer des drogues illicites est le produit de nombreux facteurs complexes et interdépendants qui interviennent à plusieurs niveaux, du niveau des ménages au niveau international, et qui englobent l'offre et la demande de drogues illicites à l'échelle mondiale. L'approche la plus judicieuse pour décourager les cultivateurs de continuer à cultiver ces plantes consiste en une combinaison de mesures d'encouragement et de dissuasion. La solution pourrait donc passer par des mesures de détection et de répression et la menace de sanctions et/ou l'éradication forcée, associées à la mise en place de moyens de subsistance alternatifs légitimes et d'une assistance économique durable dans de nombreux domaines, y compris l'éducation, la santé et le développement des infrastructures.

2. Les traités internationaux relatifs au contrôle des drogues contiennent des dispositions sur l'éradication des cultures illicites de plantes servant à fabriquer des drogues. L'article 14 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988² prévoit que les Parties peuvent coopérer pour rendre plus efficaces les efforts d'éradication et que cette coopération peut comporter, le cas échéant, l'appui à un développement rural intégré aboutissant à des cultures de remplacement économiquement viables. Ces dernières seront encouragées si les autorités indiquent clairement que les cultures illicites ne seront pas tolérées.

3. Dans la Déclaration politique adoptée par l'Assemblée générale à sa vingtième session extraordinaire (résolution S-20/2 de l'Assemblée, annexe), l'Assemblée a réaffirmé la nécessité d'une démarche globale en vue d'éliminer les cultures illicites de stupéfiants conformément au Plan d'action sur la coopération internationale pour l'élimination des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites et les activités de substitution (résolution

S-20/4 E de l'Assemblée) et a souligné l'importance toute particulière que revêt la coopération dans le domaine du développement alternatif.

4. Depuis l'adoption de la Déclaration politique et du Plan d'action en 1998, l'importance du développement alternatif a été soulignée dans de nombreuses résolutions adoptées par l'Assemblée générale (résolutions 53/115, 54/132, 55/65, 56/124, 57/174 et 58/141) et la Commission des stupéfiants (résolutions 43/6, 45/14 et 48/9). Dans sa résolution 45/14, par exemple, la Commission a demandé aux États Membres de tirer davantage parti du potentiel qu'offre le développement alternatif pour lutter de façon appropriée contre la drogue. Plus récemment, dans sa résolution 48/9, la Commission a estimé que le développement alternatif devait être considéré par la communauté internationale comme un moyen non seulement de réduire l'offre de drogues illicites mais aussi de consolider le développement durable dans les communautés et territoires touchés par les cultures illicites et comme un élément de la stratégie de lutte contre la pauvreté que les États mettent en œuvre pour s'acquitter des engagements qu'ils ont pris dans la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée). Les programmes de développement alternatif sont mis en œuvre par les gouvernements des pays concernés, parfois avec un financement et le soutien technique de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et d'autres membres de la communauté internationale. Ils ont pour objectif de réduire et d'éliminer à terme la culture de plantes servant à fabriquer des drogues illicites.

5. Le présent chapitre examine les expériences tirées de la mise en œuvre de programmes de développement alternatif et met en lumière les meilleures pratiques qui montrent la voie à suivre pour accroître l'efficacité de ces programmes. Il évoque également les défis à relever et les sujets de préoccupation. Par ailleurs, il se penche sur la question de savoir si le développement alternatif en tant que concept doit être repensé et réorienté afin de garder ou d'accroître sa pertinence en tant que stratégie internationale de contrôle des drogues, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

A. Genèse de la question

6. Le développement alternatif joue un rôle important dans les mesures qui sont prises dans le monde pour réduire et éliminer l'offre de stupéfiants et de substances psychotropes à des fins illicites non médicales. Il repose en partie sur le simple jeu de l'offre et de la demande, qui veut qu'en réduisant la culture de plantes comme le pavot à opium et le cocaïer, qui servent à produire des stupéfiants, on devrait parvenir à réduire l'offre et, partant, l'abus de drogues illicites. Toutefois, l'existence d'une interaction aussi simple entre l'offre et la demande de drogues illicites est de plus en plus remise en question, y compris par l'Organe international de contrôle des stupéfiants, qui l'a évoquée en dernier lieu dans son rapport pour 2004³.

7. Le développement alternatif est mis en œuvre depuis plus de trente ans dans les pays d'Asie, en particulier en Thaïlande depuis 1969, en Turquie depuis le début des années 1970 et dans la région andine, notamment au Pérou, depuis 1981. Les toutes premières initiatives de développement alternatif étaient conçues comme des projets de substitution de cultures dans les zones de culture du pavot à opium. Vers la fin des années 1980, l'approche substitutive de la lutte contre les cultures illicites a été plus largement définie, englobant la promotion du développement rural en général et la mise en place de moyens de subsistance légitimes durables pour ceux qui cultivaient des plantes illicites. La réalisation des objectifs définis en matière de contrôle des drogues reste un objectif prioritaire et le développement alternatif a généralement été envisagé en même temps que différentes mesures de détection et de répression, y compris l'éradication des cultures illicites.

8. L'idée principale sur laquelle était fondée la substitution des cultures était que les cultures illicites pourraient être remplacées par des cultures de rente licites qui procureraient aux cultivateurs des revenus analogues voire plus élevés. Des projets légèrement moins ciblés n'ont commencé à être planifiés et exécutés qu'en 1994 dans les zones de culture du cocaïer, ainsi que, très partiellement, dans les zones de culture du cannabis de la vallée de la Bekaa au Liban, où des efforts d'éradication avaient déjà été entrepris. Au fil des ans, la première approche, de nature

mécanique et quelque peu étroite, s'est révélée moins efficace que l'on ne s'y attendait.

9. Un concept véritablement global de développement alternatif devrait prévoir non seulement des cultures de substitution, mais aussi le développement des infrastructures, la mise à disposition de moyens de transport viables pour acheminer les produits licites sur les marchés et l'apport d'une aide dans les domaines de l'éducation et de la santé. Par ailleurs, les programmes de développement alternatif ne peuvent exister sans un niveau de sécurité et de stabilité adéquat; ils ne peuvent être efficaces que si les gouvernements sont à même d'asseoir leur autorité et de garantir un environnement sûr. La communauté internationale devrait aider ces derniers à assurer la sécurité dans les régions où des activités de développement alternatif doivent être mises en place.

10. Le développement alternatif a été mis en œuvre dans des pays présentant des caractéristiques très différentes, tant en Asie (Afghanistan, Myanmar, Pakistan, République démocratique populaire lao, Thaïlande et Viet Nam par exemple) qu'en Amérique latine (Bolivie, Colombie et Pérou). La plupart de ces pays ont enregistré une baisse des cultures illicites⁴, qui est peut-être due en partie aux efforts de développement alternatif et en partie à d'autres facteurs. Dans plusieurs pays (Bolivie, Pakistan, Pérou, République démocratique populaire lao et Thaïlande, ainsi que, dans une moindre mesure, Colombie), les cultivateurs ont amélioré leurs moyens de subsistance en produisant moins de cultures illicites ou en cessant d'en produire. En 2004, la superficie totale des terres consacrées à la culture du pavot à opium dans tous les pays, à l'exception de l'Afghanistan, représentait 32 % seulement du total de 1994 et, en 2003, celle des terres consacrées à la culture du cocaïer 43 % seulement de la superficie totale de 1995⁵.

11. D'une manière générale, le développement alternatif a été mis en œuvre dans les zones touchées par la culture du pavot à opium et du cocaïer, plutôt que dans celles touchées par la culture du cannabis⁶: seuls deux projets de développement alternatif financés par des donateurs ont été mis en œuvre dans les zones de culture du cannabis, un dans la vallée du Rif au Maroc et l'autre dans la vallée de la Bekaa au Liban (où du pavot à opium était également cultivé). Aussi, l'expérience des programmes de développement

alternatif financés par des donateurs dans les zones de culture du cannabis reste-t-elle limitée⁷. L'expérience des programmes préventifs de développement alternatif est également limitée.

12. Les pays où l'on cultive illicitement du pavot à opium et du cocaïer ont pris des mesures dans le domaine du développement alternatif, dans la limite des ressources dont ils disposent. Ainsi, ils ont intégré le développement alternatif dans les plans directeurs nationaux de contrôle des drogues et essayé d'améliorer les conditions d'investissement dans les zones de cultures illicites. Certains pays ont consenti d'importants investissements dans les infrastructures pour faire en sorte que ces zones soient moins isolées du mouvement général de développement socioéconomique national. Des pays comme la Colombie s'emploient à créer des conditions de marché favorables pour les produits, notamment agricoles, provenant des zones de développement alternatif. D'une manière générale, toutefois, les pays où l'on cultive sur une plus grande échelle des plantes servant à fabriquer des drogues illicites doivent consolider les mutations structurelles et les changements d'orientation pour réduire la taille et l'impact de l'économie illicite de la drogue. Ils ne sauraient le faire sans le soutien actif de la communauté internationale. La stratégie de développement alternatif dans la sous-région andine pourrait servir de cadre pour la mise en place de cet appui international.

B. Le difficile contexte du développement alternatif

13. Bien que la communauté internationale exprime de temps à autre son "impatience" face au délai nécessaire pour que les programmes de développement alternatif donnent les résultats escomptés, il faut souligner que ces programmes sont mis en œuvre dans les conditions les plus difficiles. Une période plus longue est indispensable pour atteindre les objectifs tant de contrôle des drogues que de développement durable⁸. Des conditions de mise en œuvre difficiles existent dans tous les pays mentionnés ci-dessus qui mènent des programmes de développement alternatif. En réalité, certains d'entre eux sont des sociétés sortant d'un conflit ou des sociétés encore marquées par des conflits. Les conditions et les facteurs qui entravent la mise en œuvre du développement alternatif sont

évoqués ci-après, de même que la question de savoir pourquoi il faut plus de temps pour que le développement alternatif réussisse à atteindre ses objectifs aussi bien en termes de développement durable que de contrôle des drogues.

Conditions socioéconomiques

14. Les revenus dégagés des cultures de plantes servant à fabriquer des drogues illicites ne sont pas toujours garantis. En outre, les cultivateurs de plantes narcotiques vivent souvent en marge des structures gouvernementales, les femmes et les enfants se trouvant fréquemment dans une situation vulnérable. Certains cultivateurs ne possèdent pas les terres qu'ils cultivent, et il n'existe pas d'associations efficaces de la société civile capables de négocier en leur nom avec les organismes et institutions des secteurs public ou privé. Ils ont un faible niveau d'autonomie, et les structures locales traditionnelles sont parfois fragiles. Ils sont donc plus susceptibles de tomber sous l'influence de réseaux criminels. Comme les femmes sont souvent désavantagées sur les plans socioculturel et économique dans cette partie de la société, il est plus difficile de leur faire jouer un rôle dans le développement alternatif. En Asie du Sud-Est, par exemple, ce sont surtout les minorités ethniques dans les régions montagneuses qui se livrent aux cultures illicites. Souvent, l'absence d'investissement socioéconomique dans ces communautés aggrave leur isolement par rapport à l'ensemble de la population.

Facteurs géographiques et écologiques

15. Dans les pays de l'Asie du Sud-Est, de nombreuses zones de culture illicite du pavot à opium sont situées dans des régions de montagne isolées le long des frontières. C'est également en partie le cas de l'Afghanistan. Au Pakistan, les zones utilisées pour la culture du pavot à opium sont aussi en grande partie situées dans des régions frontalières reculées. Certaines zones de culture du cocaïer en Amérique latine sont également dispersées dans des régions reculées qui manquent d'infrastructures adéquates.

16. En raison de l'éloignement de nombreuses zones de culture du pavot à opium et du cocaïer, qui sont situées sur des terrains accidentés et montagneux, la rénovation des infrastructures coûte cher et les investisseurs privés sont peu disposés à investir dans ces régions. De plus, dans les pays concernés, ces

cultures sont souvent pratiquées dans les zones forestières qui sont les plus fragiles du point de vue écologique ou qui revêtent une importance majeure en tant que bassins hydrographiques. Une grande partie d'entre elles sont situées dans et autour des parcs nationaux. C'est également le cas des zones utilisées pour la culture illicite du cannabis. Des études réalisées par l'ONUDDC montrent que le fragile écosystème de la vallée du Rif au Maroc, centre important de production du cannabis, est menacé par la déforestation et l'érosion des sols provoquées par la culture illicite persistante du cannabis.

17. En l'absence de droits fonciers garantis, il n'est pas possible de mettre en place des systèmes d'utilisation durable des sols, ce qui contribue à mettre en péril les écosystèmes tropicaux et semi-tropicaux. La dégradation sévère des sols et la fragilité écologique de ces régions limitent les options agroéconomiques ouvertes aux cultivateurs de plantes illicites.

Investissement et commercialisation

18. Il est difficile d'attirer des investissements et de commercialiser des produits dans des régions éloignées et difficiles d'accès. Dans ces régions, les agriculteurs ne peuvent pas écouler facilement leurs produits, y compris ceux qui devraient remplacer les cultures illicites, comme le café, le cacao, le caoutchouc, les légumes, les fruits, le bois, les fleurs et les objets d'artisanat. Les termes de l'échange peuvent leur être défavorables, car les prix du marché sont déterminés loin des zones de développement alternatif. L'instabilité des prix du marché (les prix mondiaux du café et du cacao, par exemple) est une source d'incertitude pour les agriculteurs, car elle signifie que leurs moyens de subsistance restent vulnérables. En revanche, ils peuvent avoir l'impression que les conditions du marché sont plus intéressantes pour les cultures illicites. Dans de nombreux pays qui sont affectés par des cultures illicites, les marchés de ces cultures sont mieux développés et plus solidement établis que ceux consacrés aux cultures licites. Ainsi, les cultivateurs sont encore plus susceptibles de tomber dans une dépendance économique vis-à-vis des trafiquants de drogues.

Manque de services

19. On relève souvent l'absence de services publics, notamment en matière de santé, éducation et vulgarisation agricole, dans les zones où prospèrent les cultures illicites, en particulier s'il s'agit de zones éloignées, frontalières ou déchirées par des conflits. Il arrive aussi que d'autres services nécessaires comme les banques et les systèmes de communication ou de transport ne soient pas disponibles.

Ordre public

20. Certaines zones de cultures illicites se caractérisent par divers types de conflit ou par l'absence d'ordre public. En Colombie, par exemple, dans les principales zones de culture du cocaïer, le Gouvernement n'a pas pu, en dépit de ses nombreux efforts, garantir la paix et la sécurité dans les conditions voulues pour que les populations puissent assurer leur subsistance sans se sentir menacées. En Afrique, en Asie et en Amérique latine, l'argent tiré des ventes de drogues illicites a servi à acheter des armes et à alimenter des guerres et des rébellions. Il arrive que les populations vivant dans ces régions n'aient guère d'autre expérience directe de l'État que leurs contacts avec les militaires et les services de détection et de répression, d'où, parfois, le manque de confiance entre ces populations et les autorités locales, qui rend d'autant plus difficile le développement des partenariats nécessaires entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics, la fourniture de services ou la promotion des investissements.

21. En raison des facteurs mentionnés ci-dessus, les cultivateurs peuvent tomber sous l'influence de groupes armés qui utilisent le produit du trafic de drogues pour soutenir leurs luttes contre l'État. Il se peut également que ces cultivateurs aient des relations plus étroites avec des groupes armés, des trafiquants de drogues et d'autres organisations criminelles qu'avec les pouvoirs publics, et même qu'ils jugent ces relations bénéfiques. Par ailleurs, dans nombre de pays en développement, en transition, ou se relevant d'un conflit, il n'existe pas de système juridique efficace, sans lequel aucune véritable action efficace de contrôle des drogues ne peut être menée⁹.

C. Principes du développement alternatif

22. Dans le domaine du développement socioéconomique, on entend normalement par meilleures pratiques, les pratiques suivies dans le cadre d'un projet ou d'un programme qui ont abouti à des résultats concluants, à la solution de certains problèmes et à des impacts positifs qui s'inscrivent dans la durée. Les meilleures pratiques de développement alternatif sont étroitement liées à des principes rationnels de développement. Elles prennent aussi explicitement en compte les questions relatives au genre et à la pauvreté¹⁰. Toutefois, il arrive souvent que les projets de développement alternatif ne soient pas mis en œuvre dans des conditions propres à favoriser l'apparition et le développement de meilleures pratiques, surtout lorsque le contexte est difficile comme indiqué plus haut. Pour que le contrôle des drogues soit viable au niveau de la communauté ou de l'exploitation agricole, il faut que les conditions voulues soient réunies, notamment la stabilité politique, la sécurité et la bonne gouvernance.

23. Les principes énoncés ci-après se rapportent au développement alternatif dans le contexte de ménages qui seraient pris pour groupes cibles dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et pour qui le produit des cultures illicites représente une part importante des revenus. Ils ne concernent pas les groupes plus petits de cultivateurs "opportunistes" qui ne dépendaient pas antérieurement de ces cultures pour assurer leurs moyens de subsistance, ni les "plantiers". Compte tenu des conditions spécifiques à chaque région, il n'existe pas de manuel ou de lignes directrices fixes en matière de développement alternatif. Toutefois, les principes requis exigent que les pouvoirs publics et les institutions de la société civile (y compris les organisations non gouvernementales) adoptent d'urgence des mesures concrètes de renforcement des capacités et de sensibilisation. Ces principes sont les suivants:

a) Une volonté politique, un financement et un engagement à long terme sont nécessaires de la part de toutes les parties prenantes, y compris les autorités locales et nationales, la population locale et la communauté internationale;

b) Le développement alternatif devrait être compatible avec les politiques, les stratégies et la

pratique du développement durable dans les communautés touchées;

c) L'élaboration de programmes de développement alternatif doit prendre en compte aussi bien la complexité des modes de subsistance fondés sur la culture du pavot à opium, du cocaïer ou du cannabis que le rôle de ces plantes dans la vie des cultivateurs. Les questions de gouvernance, d'environnement, de capital humain et social et de développement durable doivent donc servir de base à une approche globale et durable du développement alternatif;

d) La pleine participation des cultivateurs, de leur famille et de la collectivité est nécessaire dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies de développement alternatif. Cette approche participative doit être complétée par des initiatives collectives et concertées, pour permettre la mise sur pied de projets à grande échelle;

e) Les programmes de développement alternatif doivent s'accompagner d'une action répressive. Cette dernière doit prendre en compte les conditions de vie des cultivateurs et comprendre une série de mesures, y compris des mesures dissuadant les cultivateurs de pratiquer des cultures illicites. La confiance envers les services de détection et de répression doit être améliorée, par le biais notamment d'une lutte efficace contre la corruption¹¹;

f) Les mesures de détection et de répression prises dans les régions de cultures illicites devraient être axées sur le trafic de drogues, les organisations criminelles et leurs réseaux armés, qui souvent sont à l'origine de la décision des cultivateurs de cultiver des plantes illicites. En déjouant les opérations des organisations de trafiquants, on rompt la chaîne d'approvisionnement et on supprime les débouchés des cultures illicites; ces dernières cessent donc d'être une source de revenus pour les cultivateurs et, par voie de conséquence, les mesures d'éradication peuvent être plus facilement mises en œuvre;

g) Les mesures de prévention, d'éducation et de traitement en matière de toxicomanie devraient être intégrées aux programmes de développement alternatif car, si les familles sont très exposées aux drogues dans les zones de culture illicites (ainsi qu'à d'autres facteurs, comme la vulnérabilité, le désespoir et le manque de moyens d'action), elles pourraient courir un

risque plus élevé de se livrer à l'abus de drogues et de devenir dépendantes;

h) Pour tirer le meilleur parti des initiatives visant à affaiblir l'économie illicite de la drogue, il faut intégrer le développement alternatif dans l'ensemble des activités de développement et des efforts d'investissement aux niveaux local, national et international, de manière à lui donner une dimension intersectorielle¹².

24. Dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement alternatif, les gouvernements et les donateurs internationaux tiennent beaucoup, ce qui est compréhensible, à obtenir la réduction maximale possible des zones de cultures illicites dans les délais les plus courts possibles. Cela dit, on ne s'est pas assez penché sur les conditions qui sous-tendent le développement alternatif et qui sont nécessaires pour que les meilleures pratiques débouchent sur les meilleurs résultats. Si ces conditions, qui sont liées à la politique et au financement, à la commercialisation ou à l'ordre public et à la sécurité, ne sont pas réunies, les programmes de développement alternatif ne peuvent avoir que des résultats limités. Lorsque les attentes des pouvoirs publics et des donateurs ne sont pas réalistes, elles peuvent être contre-productives et avoir des conséquences inattendues, telles que l'absence soudaine d'autres sources de revenus pour les populations concernées. D'autres initiatives doivent être prises en parallèle, notamment des mesures de répression et d'éradication, d'une part, et la mise en place de moyens de subsistance alternatifs, d'autre part.

D. Bilan du développement alternatif

Résultats

25. Le développement alternatif a contribué à réduire les zones de culture illicite. Une approche axée sur le développement a permis d'améliorer les moyens de subsistance des cultivateurs tout en réduisant durablement les cultures illicites dans certains cas. Avec une approche cohérente axée sur le développement, telle que celle adoptée par la Thaïlande, on peut obtenir de bons résultats et parvenir à une réduction importante des cultures illicites. En Thaïlande, la superficie totale consacrée à la culture du pavot à opium était de 17 900 hectares en 1965-1966

contre 330 hectares seulement en 2000, soit une réduction de 98 %¹³. Dans d'autres pays également, on constate qu'une approche cohérente axée sur le développement peut produire de bons résultats. En République démocratique populaire lao, par exemple, la superficie totale consacrée à la culture du pavot à opium a chuté de 75 %, de 26 000 hectares environ en 1998 à 6 600 hectares seulement en 2004¹⁴. En Colombie, la superficie totale consacrée à la culture illicite du cocaïer a diminué de moitié, de 163 000 hectares en 2000 à 80 000 hectares en 2004, et au Pérou, elle est tombée de 115 000 hectares environ en 1995 à 44 200 hectares en 2003, soit une réduction de 62 %¹⁵. Si toutes ces baisses ne peuvent être attribuées au développement alternatif, il y a en revanche beaucoup contribué.

26. Les expériences de développement alternatif indiquent aussi que des engagements à long terme s'imposent, et que les conditions qui sous-tendent le développement socioéconomique doivent être fermement établies.

Défis et préoccupations

27. Bien que les programmes de développement alternatif apportent une aide initiale aux cultivateurs, le problème de la viabilité à long terme de moyens d'existence sûrs peut subsister. Les plantes licites que les cultivateurs choisissent de cultiver pour le marché (le café par exemple) sont subordonnées aux fluctuations de prix ou à d'autres incertitudes du marché qui touchent de nombreux produits agricoles. Les programmes de développement alternatif ont également été critiqués pour avoir encouragé des produits qui n'avaient au départ aucun débouché viable. En raison de l'évolution du commerce international et des systèmes tarifaires, les marchés des produits venant des zones de développement alternatif risquent de se contracter ou de faire l'objet d'une concurrence insurmontable. Malgré les appels répétés de la communauté internationale, y compris de l'Assemblée générale, en faveur d'une amélioration de l'accès au marché des produits issus des programmes de développement alternatif, le renforcement de l'économie licite par le biais des réseaux commerciaux légitimes continue à poser problème¹⁶.

28. Une question souvent négligée est la nécessité d'offrir aux cultivateurs de plantes illicites des facilités de crédit appropriées, peut-être sous forme de

microcrédits dans le cadre des programmes de développement alternatif. Actuellement, il arrive souvent que ces cultivateurs n'aient pas accès à des facilités de crédit légitimes, de sorte que ceux qui ont abandonné la culture de plantes illicites mais qui sont dépourvus de moyens de subsistance sûrs risquent davantage de se livrer de nouveau à ce type de culture.

29. Une autre question importante est celle de l'établissement d'un équilibre entre les efforts de développement et les mesures de détection et de répression dans les zones de cultures illicites. Comment réaliser cet équilibre sans qu'une majorité de cultivateurs ne devienne plus pauvre, cet appauvrissement étant susceptible de les pousser à se livrer de nouveau à la culture de plantes illicites? Quels mécanismes, par exemple, permettraient aux agents de développement et à ceux des services de détection et de répression de coopérer avec les représentants des cultivateurs dans la paix et la sécurité? Les agents des services de détection et de répression intervenant dans les zones de développement alternatif ont besoin d'une formation spéciale pour pouvoir travailler de manière constructive avec les communautés, et ne pas être perçus comme agissant contre les intérêts des populations concernées.

30. À ce jour, le développement alternatif a été largement mis en œuvre dans le cadre de projets ou programmes individuels de développement rural dans des zones isolées. Cette prédominance de l'approche projet par projet ne crée pas les conditions voulues pour que le développement alternatif ait un impact à plus grande échelle sur le contrôle des drogues ou sur la situation liée au contrôle des drogues. La vaste majorité des cultivateurs de plantes illicites, en particulier les nombreux cultivateurs de cannabis des pays en développement, n'ont malheureusement jamais reçu d'aide directe à l'appui du développement alternatif¹⁷. Il serait également irréaliste de croire que cette majorité peut être atteinte par des projets individuels. L'approche projet par projet a rendu plus difficile l'intégration du développement alternatif dans les politiques et programmes généraux de développement, car elle a davantage attiré l'attention des gouvernements et des donateurs sur des projets pilotes ou individuels que sur la nécessité de modifier les politiques et programmes d'ensemble. De plus, ces projets, limités sur le plan géographique, permettent rarement d'intégrer convenablement les mesures de

développement et les mesures de détection et de répression.

31. Bien que la Commission des stupéfiants ait lancé de nombreux appels en faveur du développement alternatif à titre préventif, aucun pays n'a encore mis en œuvre de programme en la matière, alors qu'il y a souvent un risque élevé de cultures illicites dans les régions qui présentent un fort taux de pauvreté. Le développement alternatif à titre préventif fournira des indications précieuses pour la compréhension des mécanismes et de la dynamique nécessaires pour empêcher une économie illicite de la drogue de s'établir.

32. Une autre question qui est devenue pratiquement inséparable de celle des cultures illicites est l'environnement. C'est un problème particulièrement grave dans les zones de production de la coca. On estime que plus de 88 000 hectares de cocaïers étaient cultivés dans le bassin amazonien en 2004. Cette culture, qui affecte des forêts ombrophiles et des écosystèmes naturels importants, a de graves répercussions sur l'environnement mondial. Par ailleurs, les premières phases de fabrication de la cocaïne peuvent se dérouler près des secteurs de récolte et produire des déchets chimiques dangereux. Selon les estimations, des centaines de milliers de tonnes de produits chimiques sont utilisées chaque année pour la fabrication de cocaïne dans la sous-région andine¹⁸. Les résidus chimiques sont généralement déversés dans les rivières et les ruisseaux d'écosystèmes déjà fragiles.

33. Il est regrettable qu'en dépit de la production importante de cannabis en Afrique, il n'y ait pratiquement pas de projets ou programmes de développement alternatif sur le continent. De même, les stratégies de réduction de la pauvreté établies par les pays africains n'accordent pas suffisamment d'attention à la production de cannabis ni à l'abus de drogues. Si la plupart des pays africains produisent du cannabis, 17 d'entre eux en produisent de grandes quantités. L'Organe a noté, dans son rapport pour 2003, que les pénuries alimentaires en Afrique subsaharienne étaient aggravées par le développement de la culture de cannabis¹⁹. Dans certains pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe, par exemple, la culture du maïs a été délaissée au profit de celle du cannabis. Les femmes africaines sont particulièrement défavorisées parce que, comme elles

sont les premières responsables de la production de céréales alimentaires, c'est de leurs champs que s'emparent les hommes pour y exploiter des cultures de rente illicites.

34. Il faut, dans les programmes de développement alternatif et dans le domaine du contrôle des drogues en général, accorder à la question du genre une plus grande importance qu'on ne l'a fait jusqu'à présent. Dans les communautés agricoles plus traditionnelles du monde entier, les femmes assument de nombreuses tâches agricoles. En d'autres termes, sans leur participation active aux différentes composantes du processus agricole, il ne serait pas possible, dans certaines régions, de pratiquer des cultures illicites. Toutefois, même si elles peuvent être opposées à ces cultures parce que ces dernières accroissent le risque de voir des membres de leur propre famille devenir des usagers de drogues ou des toxicomanes, les femmes ne sont souvent pas en mesure d'influencer les décisions concernant leur famille.

E. Scénarios nouveaux et complexes sur la drogue: la nécessité de réduire la demande de drogues illicites

35. La problématique de la drogue a nettement évolué au cours des siècles, et ces cinquante dernières années, il y a eu des changements importants du point de vue des drogues consommées, des modes de consommation, de l'âge des consommateurs, des lieux de consommation, de la taille et de la sophistication des réseaux de trafiquants, etc. La distinction qui était faite jadis entre pays développés consommateurs et pays en développement producteurs n'est plus pertinente. De plus, au microniveau, il existe une certaine inélasticité de la demande chez les toxicomanes, ce qui signifie que l'opinion selon laquelle la réduction de la production de drogues illicites se traduit par une hausse des prix de la drogue et une baisse de la demande de drogues, n'est pas toujours exacte. Même s'il est plus probable que les toxicomanes cherchent à être traités lorsque les prix de la drogue augmentent, il peut y avoir pénurie de centres de traitement adéquats, surtout dans les pays en développement. C'est pourquoi il est contre-productif d'encourager le développement alternatif pour réduire l'offre de drogues illicites sans adopter des programmes de prévention et de traitement de l'abus

de drogues. Comme l'a indiqué l'Organe dans son rapport pour 2004²⁰, les stratégies, analyses et programmes sur l'offre et la demande doivent être complètement intégrés.

36. L'offre et la demande de drogues sont en constante évolution, notamment pour ce qui est des prix et de la commercialisation des drogues d'origine végétale comme l'héroïne et la cocaïne, des opioïdes synthétiques et des drogues synthétiques, dont divers stimulants de type amphétamine. Certaines de ces drogues sont utilisées licitement comme produits pharmaceutiques, ce qui crée des interactions complexes entre les marchés de drogues licites et illicites. Il existe de nombreux facteurs interdépendants, qui engendrent divers scénarios de consommation aux résultats différents. Ainsi, il arrive qu'une réduction de l'offre entraîne la hausse des prix de détail et la réduction souhaitée de la demande de drogues illicites. Mais il arrive aussi que les trafiquants soient en mesure de modifier la pureté des drogues vendues dans la rue pour maintenir les prix constants et préserver leur "part de marché". Dans un cas comme dans l'autre, les résultats peuvent être éphémères, ce qui confirme la nécessité de s'engager à long terme dans la mise en place de moyens de subsistance alternatifs.

37. Bien que la réduction des cultures illicites contribue à limiter la disponibilité des drogues illicites dans certaines zones, la demande générale de drogues illicites se maintient²¹. Cette demande peut être satisfaite par l'offre illicite de drogues de synthèse. La Thaïlande, qui a réussi à réduire la production d'opium, a connu une forte progression des stimulants de type amphétamine. Les personnes qui étaient autrefois impliquées dans les réseaux de trafic d'opium font désormais le trafic de stimulants de type amphétamine. Des efforts de développement alternatif plus préventifs, en milieu urbain et en milieu rural, auraient permis de modifier le cours des choses.

38. Le cas de la Thaïlande montre bien que la société ne devrait pas réduire son engagement dans les domaines de la prévention de l'abus de drogues, de l'éducation ou du traitement simplement parce que l'offre de certaines drogues comme l'opium ou l'héroïne a diminué. Face à l'évolution du marché des drogues illicites, de nombreux consommateurs en Asie de l'Est et du Sud-Est ont cessé de fumer de l'opium pour s'injecter de l'héroïne, augmentant ainsi

sensiblement le risque de contracter des infections à diffusion hémotogène. Même si la réduction de l'offre de toute drogue illicite est un objectif hautement souhaitable, des programmes adéquats de prévention, d'éducation et de traitement sont tout aussi nécessaires pour permettre la diminution générale et à long terme de l'abus de drogues.

39. On oublie souvent qu'il faut veiller à ce que les programmes de développement alternatif – et les programmes en faveur du développement durable en général – prennent dûment en compte les questions liées au VIH/sida. Cela tient en partie au fait que l'abus de drogues qui, dans certains cas, a contribué à la propagation du VIH/sida, est souvent perçu comme un phénomène exclusivement urbain. Or, étant donné que l'on observe généralement une augmentation de l'abus de drogues le long des principaux itinéraires de trafic et à proximité des grandes zones de production de drogues, il faudrait, dans toute la mesure possible, intégrer des programmes de réduction de la demande de drogues et de prévention du VIH/sida dans les programmes de développement alternatif.

F. Orientations futures du développement alternatif

40. Compte tenu de la complexité de la situation mondiale en matière de drogues, le moment est venu de se demander si la conception actuelle du développement alternatif est appropriée pour faire face aux nouveaux défis. La première question à examiner est peut-être celle des lignes de démarcation qui continuent d'être tracées entre l'offre et la demande de drogues. Dans son rapport pour 2004, l'Organe a examiné la corrélation et l'interaction entre l'offre et la demande de drogues illicites, ainsi que l'impact synergique des efforts complémentaires. Il a également mis l'accent sur la nécessité d'adopter des approches équilibrées, combinées et intégrées à tous les niveaux du contrôle des drogues pour assurer le maximum d'efficacité²². On peut se demander si le développement alternatif devrait continuer d'être perçu presque uniquement du point de vue de la réduction de l'offre, conformément à la définition qui en a été donnée par l'Assemblée générale à sa vingtième session extraordinaire en 1998 (résolution S-20/4 E de l'Assemblée). Si une définition plus globale devait être envisagée, il importerait également d'examiner de plus

près les communautés rurales, périurbaines et urbaines du point de vue de leurs besoins en matière de contrôle des drogues axé sur le développement. À l'image des défis auxquels les personnes travaillant à réduire l'offre et la demande de drogues illicites sont confrontées, ceux auxquels ces communautés doivent faire face devraient être perçus comme un continuum dont les différents éléments sont étroitement liés. La pauvreté, le désespoir et le manque de perspectives sont quelques-unes des raisons qui poussent les gens à abuser des drogues et à se livrer à d'autres activités liées à la drogue. Fait très important, la portée géographique du contrôle des drogues axé sur le développement serait beaucoup plus large que celle du développement alternatif, qui a été limitée jusqu'à ce jour à une partie seulement des zones de cultures illicites dans le monde.

41. Les projets de développement alternatif qui ont été réalisés jusqu'à présent ne sont pas reliés au micro- ou au macroniveau, ni au niveau régional ou mondial, ce qui amoindrit leur efficacité. Pour changer cet état de choses, il faudrait que le développement alternatif cesse d'être cantonné à l'approche "projet par projet" et qu'il soit considéré comme une question intersectorielle impliquant une multitude d'acteurs aux niveaux local, national et international. Ce qu'il faut dans les zones plus gravement touchées par les problèmes de la drogue et dans les pays dominés par l'économie illicite de la drogue, ce sont des approches de développement générales qui prennent davantage en compte ce genre de problèmes. En d'autres termes, il est nécessaire de suivre des approches de développement générales qui intègrent pleinement les principes et pratiques de développement alternatif, y compris la coordination avec les services de détection et de répression, en milieu rural ou urbain.

42. Les programmes de développement alternatif sont plus efficaces lorsqu'ils font partie intégrante d'un programme global et durable de développement national visant à accroître le bien-être de toute la population sur le plan économique et social. La question des cultures illicites a été mentionnée dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté de la Bolivie, ainsi que de la République démocratique populaire lao (qui a pris des mesures pour s'attaquer au problème de la dépendance à l'opium et aux stimulants de type amphétamine)²³.

43. Avec l'intégration de l'offre et de la demande de drogues, il convient de redéfinir les frontières du développement alternatif du point de vue des "moyens de subsistance alternatifs". Dans les programmes qui ont été élaborés plus récemment, l'accent a été mis sur les moyens de subsistance alternatifs, car si l'on tient compte des interactions qui s'exercent du niveau des ménages à celui des décideurs, ce concept est plus vaste que le concept de développement alternatif et se prête davantage à l'intégration. Ainsi, dans la stratégie de contrôle des drogues récemment adoptée en Afghanistan, les moyens de subsistance alternatifs font partie des principaux domaines d'intervention. De leur côté, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela (République bolivarienne du) ont dernièrement adopté un projet dans ce sens qui s'inscrit dans le cadre de l'approche régionale de lutte contre les cultures illicites.

44. Les moyens de subsistance alternatifs légitimes ne devraient pas être uniquement envisagés dans les zones rurales de cultures illicites, mais aussi dans les régions, rurales et urbaines, où des drogues illicites sont consommées. Souvent, les producteurs et les communautés locales ne disposent plus des structures traditionnelles nécessaires pour aider les producteurs et les consommateurs de drogues illicites à faire face à leurs problèmes socioéconomiques. En particulier, les consommateurs sont souvent marginalisés et vivent dans des conditions difficiles, dans les bidonvilles des grandes villes par exemple. Ils ont peut-être besoin d'initiatives spéciales de développement pour surmonter leurs problèmes. Les membres de communautés marginalisées dans les zones urbaines risquent aussi d'être forcés par des gangs violents à revendre de la drogue dans la rue. Les petits revendeurs sont eux-mêmes souvent des toxicomanes qui devraient avoir accès aux programmes de prévention, d'éducation et de traitement. Dans ce genre de situations, il se peut qu'il soit pratiquement impossible de gagner un revenu légitime. En l'occurrence, des politiques bien définies – prenant en compte la contribution des groupes touchés – sont nécessaires pour aider à réduire les problèmes de la drogue, notamment la criminalité qui y est associée.

45. Dans la société mondialisée actuelle, les pays donateurs ne peuvent plus se permettre de s'intéresser uniquement aux usagers de drogues sur leur propre territoire. Si c'est bien la demande qui influence l'offre, alors la demande locale (dans les pays où l'on

produit des drogues illicites), de même que la demande internationale, peuvent-elles aussi influencer la production de drogues. Pour la communauté internationale, cela veut dire qu'il ne suffit pas d'envisager les programmes de développement alternatif ou de contrôle des drogues axé sur le développement dans le cadre des cercles restreints de l'offre et de la demande dans un seul pays ou région.

46. Compte tenu des objectifs fixés dans la Déclaration politique adoptée par l'Assemblée générale à sa vingtième session extraordinaire, on peut douter de l'efficacité du développement alternatif s'il est conçu pour s'appliquer essentiellement aux niveaux individuel et communautaire. Comme mentionné plus haut, de nombreux facteurs nationaux et internationaux jouent un rôle dans les économies locales, y compris les économies illicites de la drogue. Il est nécessaire de se pencher, par exemple, sur les termes de l'échange. Fait-on aux cultivateurs de cultures alternatives des concessions suffisantes pour que leurs produits s'achètent à leur juste valeur? Les marchés internationaux sont-ils suffisamment ouverts pour permettre un accès libre aux cultures et aux produits du développement alternatif? Dans sa résolution 45/14, la Commission des stupéfiants a réaffirmé qu'il fallait favoriser l'accès aux marchés internationaux des produits, agricoles ou non, provenant des zones de développement alternatif. Dans sa résolution 2003/37 datée du 22 juillet 2003, le Conseil économique et social a demandé à la communauté internationale et aux États Membres de promouvoir des conditions économiques qui soient avantageuses pour les produits du développement alternatif et qui facilitent l'accès de ces produits aux marchés internationaux, ce qui représente un moyen efficace et efficient d'éliminer l'économie illicite. Les marchés intérieurs sont-ils établis de sorte qu'ils avantagent les produits, agricoles ou non, provenant des zones de développement alternatif? Compte tenu de la vigueur des mécanismes des marchés illicites, il importe au plus haut point de veiller à ce que les mécanismes des marchés licites soient aussi favorables que possible aux produits, agricoles ou non, provenant des zones de développement alternatif. Le secteur privé a un rôle important à jouer à cet égard, en ouvrant les marchés aux produits issus des programmes de développement alternatif.

G. Conclusion et recommandations

47. Le développement alternatif, tel qu'il a été conçu et pratiqué au cours des quinze ou vingt dernières années, a, dans certains cas, contribué à réduire les cultures illicites de pavot à opium et, dans une moindre mesure, de cocaïer, tout en tenant compte de considérations d'ordre humanitaire liées à la situation des cultivateurs.

48. En outre, il est de plus en plus souvent admis que l'objectif du développement alternatif, tel qu'il a été généralement pratiqué, doit être élargi, en accordant une plus grande attention aux besoins des populations marginalisées et défavorisées dans les zones rurales ou urbaines. Les gouvernements, les organisations internationales et les autres parties intéressées doivent veiller à ce que les communautés concernées, et pas seulement les communautés qui se livrent à des cultures illicites, mais aussi toutes celles qui sont touchées par l'économie illicite de la drogue, aient accès à des moyens de subsistance légitimes, qui soient à la fois viables et durables sur le long terme. Cela implique notamment l'adoption de programmes à caractère économique et social propres à offrir et à promouvoir des options socioéconomiques légales et durables pour les communautés et les populations qui se livrent à des activités illicites liées aux drogues, et la mise en œuvre de mesures de sécurité assurées par des actions de détection et de répression efficaces axées sur ces communautés.

49. Pour aider les gouvernements à réaliser les objectifs fixés pour 2008 dans la Déclaration politique adoptée par l'Assemblée générale à sa vingtième session extraordinaire, l'Organe formule les recommandations ci-après:

a) Les gouvernements et les organismes régionaux devraient réaliser des analyses plus approfondies de la dynamique de l'économie illicite de la drogue tant dans les pays que dans les régions pour comprendre son impact sur différents aspects de l'économie locale et faire en sorte que chaque stratégie visant à assurer des moyens de subsistance alternatifs soit adaptée à la région concernée. Les gouvernements devraient développer les stratégies communes pour renforcer les programmes de développement alternatif, y compris par le biais de la formation, de l'éducation et d'une assistance technique, dans le but d'éliminer les

cultures illicites et de favoriser le développement économique et social;

b) Les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes du système des Nations Unies, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, devraient intégrer le développement alternatif dans leurs programmes généraux de développement. L'approche actuelle, projet par projet, du développement alternatif devrait être modifiée, et un engagement devrait être pris en faveur de stratégies à long terme visant la mise en place de moyens de subsistance alternatifs légitimes. Par exemple, les pays producteurs de cannabis d'Afrique subsaharienne devraient inclure la question de la culture du cannabis dans les futures révisions de leurs stratégies de réduction de la pauvreté;

c) Les gouvernements devraient élaborer leurs politiques commerciales nationales et internationales, en particulier celles qui concernent l'accès aux marchés des produits et des services issus des zones de développement alternatif, de manière à contribuer à affaiblir l'économie illicite de la drogue, partout où elle existe;

d) Les gouvernements et les organismes d'intérêt public devraient être plus vigilants et prévoir l'évolution des caractéristiques de l'abus et du trafic de drogues, de manière à avoir une approche anticipative des stratégies visant à assurer des moyens de subsistance légitimes;

e) Les gouvernements devraient veiller à ce que les activités de détection et de répression dans les zones de culture illicite contribuent au renforcement de la confiance entre les communautés locales et les autorités et ils devraient encourager les communautés à s'impliquer davantage dans l'élaboration des politiques relatives aux différents aspects du problème de la drogue. Pour être efficaces, les mesures de détection et de répression devraient être perçues comme un facteur positif dans le contexte du développement socioéconomique global. Les gouvernements devraient être invités à veiller à ce que les agents de détection et de répression, qui travaillent avec les communautés touchées par l'économie illicite de la drogue, soient formés de manière adéquate aux principes du développement alternatif. Les programmes d'éradication des cultures illicites et ceux qui visent la mise en place de moyens de subsistance alternatifs

légitimes doivent être menés parallèlement, pour permettre l'exploitation des synergies;

f) Dans le cadre de leurs stratégies de développement alternatif, les gouvernements devraient veiller à fournir aux communautés locales des services publics adéquats, notamment en matière scolaire et sanitaire, ainsi qu'une infrastructure de base. Dans les zones rurales, les familles d'agriculteurs devraient être soutenues et protégées par des mesures visant à garantir la sécurité et le développement durable des terres;

g) Les gouvernements devraient promouvoir une plus grande participation des femmes et des hommes au niveau local, ainsi que des organisations non gouvernementales et des autres membres de la société civile, dans la recherche et la proposition de solutions aux différents aspects du problème de la drogue qui ont des incidences sur leur vie quotidienne;

h) Les gouvernements et les autres membres de la communauté internationale devraient envisager des changements d'orientation plus positifs aux niveaux national et/ou international afin de contribuer à affaiblir l'économie illicite de la drogue partout où elle existe. Cela vise en particulier les politiques commerciales nationales et internationales et l'ouverture des marchés aux produits et aux services provenant des zones de développement alternatif;

i) Les gouvernements et les autres membres de la communauté internationale devraient envisager des efforts plus importants pour développer les zones de production de plantes servant à fabriquer des drogues illicites, dans la mesure où elles représentent généralement des zones marginalisées. Ces efforts de développement peuvent être entrepris dans le cadre d'un programme visant à mettre en place des moyens de subsistance alternatifs, ou d'un programme destiné à promouvoir le développement socioéconomique et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement;

j) Les gouvernements devraient recenser les groupes de population vulnérables à l'abus de drogues quel que soit l'endroit où ils vivent, et déterminer les actions et les mesures de développement qui les aideraient le mieux à accéder à des moyens de subsistance légitimes;

k) Les gouvernements et d'autres organismes compétents, dont les organisations intergouverne-

mentales, devraient partager et diffuser leurs expériences en matière de développement alternatif, en faisant appel à cette fin aux communautés locales, aux établissements universitaires et aux instituts de recherche, afin d'élargir la base de connaissances sur les programmes de développement alternatif;

l) Conformément aux recommandations formulées par l'Organe en 2004, les gouvernements et les autres membres de la communauté internationale devraient renoncer à la distinction qu'ils font habituellement entre l'offre et la demande lorsqu'ils définissent les problèmes de drogues et leurs solutions, et veiller à ce qu'elles soient intégrées à tous les niveaux, notamment dans le contexte du développement alternatif.