

# Le développement alternatif : vers la mise en œuvre

## Document de fond

### 1. Introduction : la procédure de l'ICAD

L'histoire du développement alternatif (DA) remonte à plusieurs décennies et comporte plusieurs étapes d'améliorations conceptuelles et techniques. Le concept du DA a évolué de la concentration sur la mise en œuvre des projets de substitution de récoltes à une compréhension élargie que le DA est un concept intégré et holistique qui traite des causes fondamentales des cultures illicites et un programme qui fait partie du plan de développement national.<sup>1</sup> De nos jours, il est généralement compris que le DA concerne « le développement rural dans un environnement de drogues ». Alors que l'on peut retracer les premiers projets de développement par la substitution des récoltes en Thaïlande depuis les années 1970, le développement alternatif n'a été pleinement reconnu en tant que pilier fondamental de la politique mondiale de la drogue que lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS) sur le problème mondial de la drogue en 1998 où le DA a été défini en tant que « procédure dans le cadre de solutions compréhensives et permanentes au problème de drogues illicites pour prévenir et éliminer la culture illicite de plantes contenant de stupéfiants et de substances psychotropes au moyen de mesures de développement rural développées spécifiquement dans le contexte de la croissance économique nationale et des efforts de développement durables dans les pays qui sont actifs dans la lutte contre la drogue et cela en reconnaissant les caractéristiques socioculturelles propres des communautés et des groupes ciblés ». <sup>2</sup>

Afin de partager les leçons de plus de quatre décennies de la mise en œuvre du DA et aussi promouvoir les discussions stratégiques sur les voies futures du DA, les gouvernements de la Thaïlande et du Pérou ont avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) organisé un atelier-conférence international sur le développement alternatif (ICAD-1) en Thaïlande en novembre 2011.<sup>3</sup> Plus de 100 décideurs politiques, des experts, des professionnels, des membres des organisations internationales et des représentants de la société civile de tous les continents se sont rassemblés lors de cet atelier-conférence pour échanger les bonnes pratiques du DA pour adresser le problème de la culture illicite de récoltes qui servent

---

<sup>1</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Development in a Drugs Environment*, Sector Programme Development-Oriented Drug Policy, Eschborn 2011.

<sup>2</sup> A/RES/S-20/4, *Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development*, United Nations General Assembly, 8 septembre 1998.

<https://www.unodc.org/documents/alternative-development/UNGASSActionPlanAD.pdf>

<sup>3</sup> Commission des stupéfiants (CND) resolutions 52/6 of 20 March 2009; 53/6 of 12 March 2010; 54/4 of 25 March 2011; and 55/4 of 16 March 2012.

pour la production de stupéfiants<sup>4</sup> et cela au moyen de la réduction de la pauvreté et l'assurance des moyens de subsistance alternatifs durables. Cet atelier-conférence comportait des visites aux projets du DA dans les provinces de Chiang Rai et Chiang Mai – qui étaient autrefois les régions principales pour la production de l'opium en Thaïlande et faisaient aussi partie du fameux « Triangle d'or » – ainsi que des ateliers pour échanger des expériences et développer des recommandations pour la direction future du DA.

Le résultat final de cet atelier a été inséré au projet des principes directeurs internationaux du développement alternatif qui ont été ultérieurement adoptés à la Conférence internationale de haut niveau sur le développement alternatif tenue à Lima, au Pérou en novembre 2012 avec essentiellement la participation des représentants de haut niveau des gouvernements et des décideurs politiques. Ces principes directeurs internationaux du développement alternatif ont par la suite été endossés par la Commission des stupéfiants (CND) lors de sa cinquante-sixième session en mars 2013 et puis adoptés en tant que principes directeurs du développement alternatif des Nations Unies par le Conseil économique et social (ECOSOC) et l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa soixante-huitième session en décembre 2013.<sup>5</sup> Ces principes directeurs sont basés sur des années de bonnes pratiques et de connaissances accumulées à propos du développement alternatif dans toutes les régions. Leur but est de servir comme ensemble de directives que les pays membres intéressés peuvent adopter et modifier selon leurs caractéristiques nationales. On s'attend à ce que ces directives accompagnées par le renouvellement des engagements des gouvernements et d'autres parties prenantes permettront d'obtenir des programmes de développement alternatif plus efficaces et plus durables dans l'avenir.

En vue de promouvoir la mise en œuvre des principes directeurs du développement alternatif des Nations Unies, les gouvernements de la Thaïlande et de l'Allemagne ainsi que l'ONUSIDA ont convenu d'organiser un deuxième atelier-conférence international sur le développement alternatif (ICAD 2) en Thaïlande entre le 19 et 24 novembre 2015. Le but de l'ICAD 2 est de souligner le besoin d'intégrer les interventions dans le domaine du DA au programme national de développement rural plus large et de lier les principes directeurs du DA des Nations Unies aux discussions plus étendues à propos de l'agenda de développement pour la période post-2015 et la prochaine Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS) sur le problème mondial de la drogue entre le 19 et 21 avril 2016. L'ICAD-2 espère en outre pouvoir encourager plus de soutien politique et financier pour les programmes du

---

<sup>4</sup> Le plan d'action de 1998 se réfère à « la culture illicite de plantes contenant des stupéfiants et des substances psychotropes » et la Déclaration politique de 2009 emploie la terminologie de « cultures illicites de récoltes employées pour la production de stupéfiants et de substances psychotropes ». Quoi qu'il en soit, contrairement à la logique appliquée à la Convention unique de 1961, les plantes contenant des substances psychotropes ne sont pas placées sous le contrôle par la convention de 1971. Ce document ne se réfère qu'aux « cultures illicites employées pour la production de stupéfiants » ou « la culture des récoltes aux usages illicites » ou « la culture illicite de pavot, de coca et de cannabis » en omettant toute référence aux substances psychotropes d'une manière délibérée ».

<sup>5</sup> A/RES/68/196, UN General Assembly, *International drug control, Report of the Third Committee, Sixty-eighth session*, Agenda item 109, 5 décembre 2013.

DA grâce au renforcement des alliances mondiales entre les donateurs internationaux (potentiels) et les pays qui mettent en œuvre des programmes du DA.

Ce document de fond de l'ICAD 2 met l'accent sur trois points principaux, à savoir :

Tout d'abord le débat à propos du DA au cours de la dernière décennie a résulté en beaucoup de travaux et de connaissances qui contiennent des leçons importantes apprises et des principes clés. Plusieurs de ces documents ont constitué des données importantes pour le développement des principes directeurs du développement alternatif des Nations Unies et demeurent une partie essentielle des discussions qui orientent les politiques et les pratiques dans le domaine du développement alternatif de nos jours. Ceux-ci comprennent par exemple l'évaluation thématique du développement alternatif de l'ONUDC de 2005,<sup>6</sup> le rapport de 2008 du groupe de travail des experts intergouvernementaux sur le développement alternatif,<sup>7</sup> le rapport « Développer une approche stratégique sur le développement alternatif » de 2008,<sup>8</sup> le document de la CND à propos du partage des meilleures pratiques de 2010,<sup>9</sup> et le rapport de l'atelier de l'ICAD 1.<sup>10</sup> Des additions importantes récentes à cette collection de matériaux clés sont constituées par le rapport de la réunion à propos de la sensibilisation de nouvelles parties prenantes dans le domaine du développement alternatif du groupe des experts de l'ONUDC-GIZ à Berlin en novembre 2013,<sup>11</sup> et le chapitre important à propos du DA dans le rapport mondial de la drogue de l'ONUDC de 2015.<sup>12</sup>

Deuxièmement, comme cela a été indiqué dans certains de ces documents clés, jusqu'à l'heure actuelle la mise en œuvre des programmes du DA avait des limites en ce qui concerne la couverture, le financement et l'application appropriée selon les Principes directeurs du DA des Nations Unies. Pour plusieurs communautés qui font de la culture illicite du pavot et du cocaïer, le DA demeure vague. Des programmes du DA qui donnent du soutien aux familles qui font de la culture illicite de cannabis sont aussi en effet notablement absents. Comme indiqué dans ce document, le niveau inadéquat du financement constitue l'un des obstacles majeurs des

---

<sup>6</sup> ONUDC, *Thematic Evaluation of UNODC Alternative Development Initiatives*, Independent Evaluation Unit, novembre 2005.

<sup>7</sup> ONUDC/CND/2008/WG.3/2, *Open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development (Vienna 10-14 March 2008)*, Commission on Narcotic Drugs, 7 mars 2008.

<sup>8</sup> E/CN.7/2008/CRP.11, *Developing a Strategic Approach to Alternative Development, Summary Report of the second Global Workshop*, European Commission, FAO, ONUDC and GTZ, 27 février 2008.

<sup>9</sup> E/CN.7/2010/7, *Promoting best practices and lessons learned for the sustainability and integrality of alternative development programmes*, Commission des stupéfiants, 13 janvier 2010.

<sup>10</sup> International Workshop and Conference on Alternative Development (ICAD), *Report from the Workshop portion of the International Workshop and Conference on Alternative Development (ICAD)*, Chiang Rai and Chiang Mai Provinces, Thailand, 6-11 novembre 2011.

<sup>11</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, *Outreach to new Stakeholders in the Field of Alternative Development, UNODC-GIZ Expert Group Meeting, 11-12 November 2013, Berlin, Germany*, Commission on Narcotic Drugs, Fifty-seventh session, Vienna, 13-21 mars 2014.

<sup>12</sup> ONUDC, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15.XI.6, 26 juin 2015, pp. 77-118.

programmes de DA. Un autre obstacle consiste au fait que dans plusieurs pays, les leçons apprises et les principes soulignés dans ce document ne sont tout simplement pas mis en œuvre sur le terrain. Dans beaucoup d'endroits aussi, une organisation inappropriée a eu pour résultat l'élimination forcée des fermiers des champs de pavots et de cocaïers alors qu'ils n'ont que de petits champs de culture et n'ont aucun autre moyen de subsister.

Un troisième défi pour l'ICAD 2 découle du fait de devoir remodeler l'agenda du DA et la mise en œuvre des principes directeurs du DA des Nations Unies pour pouvoir les intégrer à l'agenda de développement plus large. Ceci doit impliquer en effet le fait de dépasser la reconfirmation des principes directeurs du DA des Nations Unies et de discuter à propos de leur mise en œuvre en pratique. Il serait nécessaire aussi de revoir le débat fondamental à propos de plusieurs dilemmes soulevés lors des discours et les pratiques dans le domaine du DA et surtout dans le nouveau contexte de l'agenda de développement de la période post-2015 ainsi que les changements récents dans les perspectives de politiques sur la drogue internationale qui demeurent non résolus jusqu'à présent.

Ce document de fond comporte la description des éléments clés des principes directeurs du DA des Nations Unies suivie par la discussion à propos de la diversité des politiques et des pratiques dans le domaine du DA dans le monde à l'heure actuelle, la révision du soutien des donateurs et les perspectives de financement ainsi qu'une discussion à propos du DA en tant que partie de l'agenda de développement durable plus large en accord avec les cibles de développement durables (ODD) et l'importance du DA dans l'agenda de la prochaine UNGASS de 2016.

## **2. Les principes directeurs du développement alternatif des Nations Unies**

Les principes directeurs du développement alternatif des Nations Unies constituent un outil important pour guider la communauté internationale dans le traitement des problèmes relatifs à la culture illicite de pavots, de cocaïers et de cannabis. Selon le rapport de l'ICAD 1, le DA est défini comme étant « une entreprise de développement rural dans les régions de culture de pavots et de cocaïer selon une approche intégrée en vue d'améliorer les options de subsistance communautaire recouvrant tous les facteurs clés qui poussent à la culture de pavots et de cocaïers. L'expérience a témoigné que le DA est plus efficace et plus durable lorsqu'il est intégré à un programme de développement plus large visant à améliorer la subsistance des populations rurales marginales. En renforçant les opportunités de subsistance licites, le DA vise aussi à réduire la culture des récoltes qui servent à produire des stupéfiants ». Voici quelques leçons fondamentales à propos du DA qui découlent des principes directeurs des Nations Unies.

### **Une approche basée sur le développement**

Il y a une grande corrélation entre la pauvreté et la culture de pavots, de cocaïer et de cannabis. Ceux qui font de la culture illicite sont généralement des fermiers de subsistance pauvres qui cultivent du pavot, de la coca ou du cannabis en tant que cultures commerciales qui leur permettent d'acheter de l'alimentation, des vêtements et d'avoir accès aux soins sanitaires ainsi

que l'éducation. L'opium, la coca ou le cannabis ont aussi une longue histoire d'usages traditionnels dans les régions où l'on a peu de possibilités d'accès aux soins sanitaires ou aux médicaments essentiels. Ces plantes servent souvent pour le traitement de maladies diverses. Par exemple, les populations des Andes ont l'habitude de consommer des feuilles de coca depuis des siècles. Le fait de mâcher de la coca fait partie des cérémonies culturelles et religieuses indigènes et comporte plusieurs bénéfices tels que le soulagement des effets de haute altitude, du froid et de la faim. De la même façon, les communautés en Asie emploient l'opium comme analgésique ainsi que pour traiter des maladies gastro-intestinales et d'autres maux de même que pour en servir aux invités lors des cérémonies de mariage ou de funérailles. L'opium est aussi employé dans les cérémonies spirituelles. Du cannabis est aussi employé pour des médicaments anciens et des usages religieux de manière répandue lors des cérémonies religieuses hindoues, soufies et rastafariennes et dans les traditions en Inde, au Pakistan, au Moyen Orient, en Afrique du Nord et en Jamaïque. Pour plusieurs communautés dans ces régions, aussi bien l'opium, la coca et le cannabis ont des connotations positives importantes.

Un soutien politique pour une approche basée sur le développement pour s'adresser aux problèmes relatifs à la culture de l'opium et de la coca s'est développé dans le courant de la dernière décennie (mais le cas est moins évident pour le cannabis). Le débat met l'accent sur le fait de pouvoir réaliser plus de résultats durables en se concentrant sur une approche de développement holistique. La conclusion de l'atelier ICAD 1 était en résumé que « la pauvreté demeure un des facteurs majeurs qui encourage la culture du pavot et de la coca. Les programmes de développement alternatif devraient donc mettre l'accent sur l'orientation en vue de s'adresser aux causes sous-jacentes de la pauvreté et d'améliorer les conditions socio-économiques de ces communautés. Les cultures illicites devront être traitées essentiellement comme un problème de développement ». <sup>13</sup> Ceci a été réaffirmé lors de la réunion des experts du GIZ-ONU DC à Berlin où les participants ont conclu que « la pauvreté constitue un des facteurs majeurs qui pousse à la culture de récoltes illicites. Les petits fermiers de subsistance en Amérique du Sud et en Asie cultivent du cocaïer et du pavot souvent en tant que cultures commerciales pour faire face aux pénuries alimentaires ». <sup>14</sup>

La pauvreté n'est pas définie juste comme une question de revenu mais dans un sens plus large qui comprend toute une gamme de facteurs liés aux conditions de subsistance ainsi que des conditions socio-économiques et de sécurité qui déterminent la possibilité pour les gens de vivre avec dignité. Le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a effectivement défini la pauvreté comme « étant une condition humaine caractérisée par la privation durable ou chronique de ressources, de capacités, de choix, de sécurité et de pouvoir nécessaires pour la jouissance d'un standard de vie adéquat ainsi que d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ». <sup>15</sup> De la même façon, selon le rapport du PNUD

---

<sup>13</sup> ICAD 2011, op. cit.

<sup>14</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

<sup>15</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001), *Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 10 May 2001, E/C.12/2001/10.

sur le développement humain national en Afghanistan, « la pauvreté humaine est un problème à plusieurs dimensions qui comprend des inégalités d'accès aux ressources productives et des services sociaux, une mauvaise condition dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition, un système de protection sociale faible, une vulnérabilité aux risques de niveaux micro et macro, un déplacement humain, des inégalités entre hommes et femmes et de la marginalisation politique ». <sup>16</sup>

Outre la pauvreté, il peut y avoir d'autres conditions communes supplémentaires qui poussent aux cultures illicites telles que la violence, des systèmes politiques et juridiques faibles, une absence d'institutions publiques et des infrastructures, le contrôle par des groupes armés non-gouvernementaux et la présence de réseaux criminels. S'il est possible de faire de la culture illicite à cause de la faiblesse de l'État de droit et du manque de sécurité, il se peut qu'il soit nécessaire de considérer des mécanismes appropriés en vue de renforcer l'État de droit et la sécurité dans la conception et la mise en œuvre des programmes de développement alternatif au sein de la stratégie de développement national. Une faible gouvernance peut effectivement entraver les efforts des pays affectés par des cultures illicites destinées à la production de stupéfiants de réaliser leur développement durable et déposséder ainsi leurs populations de leurs droits légaux ainsi que de l'opportunité de progresser dans les domaines socio-économiques. Ainsi, pour résoudre le problème de la pauvreté humaine, il peut être nécessaire de renforcer l'État de droit et ceci en promouvant le respect des droits de l'homme, de l'égalité, de l'inclusion, de la responsabilité et de la justice pour tous, en améliorant les cadres légaux pour assurer des lois et des politiques qui soient justes, en renforçant les capacités institutionnelles et en fournissant de l'autonomisation légale aux populations affectées.

Selon les conclusions de l'atelier de l'ICAD 1, les piliers critiques d'une politique réussie doivent inclure la reconnaissance que la pauvreté est un problème à plusieurs dimensions qui exige une approche à plusieurs dimensions. La dite approche doit comprendre le rôle important de l'emploi et la gestion durable des ressources, la fourniture des services sociaux tout en s'adressant aux problèmes de conflits, de crises, de manque de gouvernance, de la violence, de l'État de droit et de la sécurité qui caractérisent la plupart des régions de culture de pavots et de coca.

Il y a de plus en plus de recherches et de témoignages qui suggèrent qu'à long terme le DA peut aider à réaliser aussi bien le contrôle de la drogue et les objectifs de développement dans certaines régions géographiques à condition que les interventions adhèrent à un certain nombre de principes clés et de bonnes pratiques. <sup>17</sup> Les leçons principales retirées du DA comprennent le besoin de bien administrer les interventions politiques et la non-conditionnalité de l'aide. En 2008, le groupe intergouvernemental des experts établi par le CND avait

---

<sup>16</sup> PNUD (2004), *Afghanistan, National Human Development Report 2004: Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*.

<sup>17</sup> Mansfield, David, *Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to Alternative Development*, a Discussion Paper by the Development-oriented Drug Control Programme, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn, 2006.

recommandé qu'il convenait de s'assurer « qu'il n'y ait pas d'éradication avant que les ménages de petits fermiers aient adopté un genre de vie de subsistance viable et durable et que les interventions devaient être bien administrées. Aussi ne fallait-il pas lier les conditions de l'assistance pour le développement aux réductions de cultures illicites ». <sup>18</sup> En outre, selon ce rapport « le fait d'associer l'éradication aux interventions dans le domaine du développement dont le but est de réduire les cultures illicites peut avoir comme résultat d'aliéner la communauté de développement plus large ».

Il est noté dans les principes directeurs du DA des Nations Unies que le document sur les résultats de l'ICAD 1 et la Déclaration politique et le plan d'action de 2009 constituent un progrès significatif car ils ont promu le développement alternatif dans le cadre élargi du développement rural national, mis l'accent sur le besoin de s'adresser à la question de la pauvreté qui constitue entre autres un facteur important favorisant la culture illicite de ces récoltes et suggéré l'emploi aussi bien des indicateurs du développement humain que de la réduction de cultures pour mesurer le succès des efforts de développement alternatif.

À ce propos, les principes directeurs du DA des Nations Unies ont réaffirmé le besoin d'administrer les interventions d'une manière appropriée et stipulé en particulier qu'il ne doit pas y avoir d'éradication de pavots, de cocaïer et de cannabis à moins que les petits fermiers puissent avoir accès aux moyens alternatifs de subsistance. Ils font appel aux gouvernements lorsque ceux-ci considèrent des mesures de contrôle de cultures pour s'assurer que les ménages des petits fermiers aient l'opportunité d'avoir des conditions de subsistance licites viables et durables pour que ces mesures puissent être proprement administrées d'une manière durable et coordonnées d'une façon adéquate.

### **Faisant partie d'une stratégie de développement avec une perspective à long terme**

Alors que dans le passé le DA était parfois compris comme étant uniquement une stratégie de réduction de cultures, aujourd'hui il est défini en tant qu'approche holistique et programmatique pour s'adresser aux facteurs de cultures illicites. Les programmes du DA devraient être intégrés à la stratégie plus large de développement national en engageant toutes les parties prenantes, y compris les communautés locales, les organisations de la société civile, les organisations de développement, les donateurs et les agences gouvernementales. <sup>19</sup>

Les principes directeurs du DA des Nations Unies réaffirment qu'il « est crucial de fournir, au sein de l'approche de développement holistique et intégré, des services essentiels de base et des opportunités de conditions de subsistance légales aux communautés affectées par, ou dans certains cas vulnérables aux cultures illicites et de reconnaître que le développement alternatif, y compris le développement alternatif préventif en cas approprié, exige la mise en œuvre de plans et des actions articulés à court, moyen et long termes par toutes les parties

---

<sup>18</sup> ONUDC/CND/2008/WG.3/2, op. cit.

<sup>19</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

prenantes concernées pour promouvoir des changements socio-économiques positifs et durables dans les régions affectées ou vulnérables dans certains cas ».

Liée à cette question, il y a l'importance de la coopération internationale et un engagement à long terme des pays membres et des donateurs internationaux de soutenir les interventions du DA. Pour que les stratégies du DA puissent réaliser un impact plus large et des résultats durables, il est crucial que les interventions soient basées sur des perspectives qui dépassent les projets de substitution de récoltes illicites à court terme et mettent plus l'accent sur des programmes et des stratégies de développement rural plus large et à plus long terme. Le rapport final de la réunion des experts sur le DA organisé par le GIZ-ONUUDC à Berlin reconnaît aussi que l'on ne devrait pas s'attendre à ce que le DA puisse avoir un impact significatif sur le niveau de cultures de récoltes illicites à court terme. Les participants ont convenu que le développement rural et agricole exigeait du temps pour les opérations du projet et du soutien humain et financier d'une manière continue et que ces considérations devaient être insérées au programme déjà au niveau de la conception même.<sup>20</sup>

Les principes directeurs du DA des Nations Unies ont fait appel aux états membres « de s'engager à accroître en coordination avec d'autres mesures de développement les investissements à long terme pour les stratégies durables de contrôle des récoltes ayant pour cible les cultures illicites afin de contribuer à la durabilité du développement social et économique ainsi que l'éradication de la pauvreté », et de reconnaître que « la coopération, la coordination et l'engagement à long terme des parties prenantes de plusieurs niveaux et de divers secteurs sont essentiels pour que l'approche holistique et intégrée des programmes de développement alternatif soient efficaces et durables ».

## **Indicateurs de Développement Humain (IDH)**

Les marchés transnationaux de drogues ont prouvé leur résilience face à plusieurs types d'interventions : interventions sur l'offre, politiques d'éradication, interdiction ou encore développement alternatif. Les réductions locales et nationales de cultures illicites de feuilles de coca ou de pavots se sont souvent révélées, sous l'effet de l'offre globale et de la demande encourageant la reprise des cultures ou leur déplacement à d'autres lieux, des solutions de courte durée. Les discussions sur ce que le développement alternatif peut réellement apporter se sont concentrées sur d'autres indicateurs de succès, qui, au-delà des réductions de cultures illicites à court terme, rendent compte des objectifs de longue durée qui devraient, sur le long terme, contribuer à diminuer les niveaux de cultures.

Selon un rapport de l'ONUUDC daté de 2008, « il n'est pas prouvé que les éradications réduisent les cultures illicites sur le long terme car ces dernières se déplacent en d'autres lieux ».<sup>21</sup> Le rapport a également conclu que le « développement alternatif doit être évalué grâce

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> E/CN.7/2008/2/Add.2, *The World Drugs Problem, Fifth Report of the Executive Director, Thematic debate on the follow-up to the twentieth special session of the General Assembly: general overview and progress achieved by*

à des indicateurs de développement et non pas par des statistiques mesurant la production de drogues illicites ». En accord avec ce que les participants de l'atelier ICAD 1 en Thaïlande ont avancé : « Alors que les réductions de cultures – et la mesure de l'impact basé sur cet objectif – ne sont pas une mesure adéquate du progrès réel ou de l'impact de long terme du contrôle des drogues, une relation directe existe entre les conditions sociales et économiques de la zone et la réduction durable des cultures illicites ».<sup>22</sup>

L'atelier ICAD 1 a conclu que « le contrôle des cultures illicites doit être basé sur une approche de développement centrée sur l'humain qui s'intéresse aux causes sous-jacentes et notamment aux insécurités qui favorisent et encouragent les cultures illicites, et qui doivent être distinguées (bien que coordonnées avec) des opérations de police. Avec une telle approche, la mesure de l'impact des programmes de développement alternative doit également prendre en compte les indicateurs de développement humain, en plus des indicateurs sur les cultures de coca et de pavots ». La Déclaration de Lima avait souligné que l'évaluation des impacts qualitatifs et quantitatifs des programmes de développement alternatif devait refléter les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) – une série de huit objectifs définis par la communauté internationale en 2001 avec comme priorité la réduction globale de la pauvreté d'ici 2015.

Les Principes directeurs des Nations Unies sur l'état du développement alternatif affirment qu'il est important d' « appliquer, en plus des chiffres concernant les cultures illicites et d'autres activités illicites liées aux problèmes de drogues, les indicateurs en rapport avec le développement humain, les conditions socioéconomiques, le développement rural et la réduction de la pauvreté, ainsi que des indicateurs institutionnels et environnementaux, lors de l'évaluation des programmes de développement alternatif pour s'assurer que les résultats sont en accord avec les objectifs de développement au niveau national et international, y compris les Objectifs du Millénaire pour le Développement, et qu'ils reflètent une utilisation responsable des fonds des bailleurs qui bénéficie réellement aux communautés affectées ».

En ce qui concerne le suivi des OMD, les Objectifs de développement durable (ODD), une nouvelle série de 17 objectifs et 169 cibles ont été définis par la communauté internationale en 2015 pour guider les politiques et les programmes de développement pour les quinze prochaines années. Les ODD sont plus larges que les OMD et comprennent, entre autres, des objectifs spécifiques pour réaliser l'égalité des sexes, promouvoir les droits de l'homme, et réaffirmer le besoin d'un développement holistique. Parmi ces 17 objectifs et ces 169 cibles, plusieurs sont très importantes pour le développement alternatif : mettre fin à la pauvreté dans toutes ses formes partout dans le monde (Objectif 1) ; mettre fin à la faim, réaliser la sécurité alimentaire et une meilleure nutrition, et promouvoir une agriculture durable (Objectif 2) ;

---

*Governments in meeting the goals and targets for the years 2003 and 2008 set out in the Political Declaration adopted by the Assembly at its twentieth special session; Addendum - Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drug Crops and on Alternative Development, Commission on Narcotic Drugs, Fifty-first session, Vienne, 10-14 mars 2008.*

<sup>22</sup> ICAD 2011, op. cit.

promouvoir l'accès à une santé de qualité (Objectif 3) et à l'éducation (Objectif 4) ; s'assurer de la disponibilité de l'eau et de la gestion durable de l'eau et de l'hygiène publique pour tous (Objectif 6); promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, fournir un accès à la justice pour tous et construire des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux (Objectif 16). D'autres objectifs sont pertinents pour les discussions sur le développement alternatif et il est important que les programmes et stratégies de DA, ainsi que les indicateurs de succès, prennent en compte les ODD.

## Accès aux marchés

Un manque d'accès ou un accès défavorable aux marchés agricoles est l'un des facteurs favorisant le développement de cultures illicites. Les discussions du DA ont souligné l'importance d'assurer un accès aux marchés licites pour les produits de DA. Les opérations de DA devraient être basées sur un examen méticuleux des demandes existant sur le marché, notamment en ce qui concerne des produits de haute qualité intégrés dans des chaînes de valeur bien définies sur des marchés compétitifs. De plus, le DA devrait être fermement ancré dans les savoirs locaux et bénéficier des expériences et des talents des populations concernées. Le marché international ne peut pas être la seule priorité ou cible de la production ; le potentiel des marchés locaux, nationaux et régionaux devrait être considéré également comme contribuant à la sécurité alimentaire. Des infrastructures adéquates, notamment routes, installations de collections et de traitement des produits doivent être construites et aménagées, sinon le coût d'amener les produits sur le marché devient intolérable et la durabilité des opérations de DA diminue. Etant donné que la plupart des cultures de coca et de cannabis sont conduites dans des petites exploitations, ces cultures sont le fait de petits paysans, et il est important de prendre en considération leurs besoins spécifiques en développant le type de soutien qui pourra améliorer leurs moyens de subsistance.

La priorité donnée aux mécanismes de marché, cependant, ne décharge pas l'État de ses missions. Une approche axée sur la demande nécessite une recherche sur l'état du marché ainsi que des politiques publiques adéquates, des cadres institutionnels et un soutien financier. Des ressources et une assistance technique sont nécessaires pour identifier les niches de marché, établir de nouveaux marchés, faciliter le soutien financier et le marketing, et encourager la participation du secteur privé et de la société civile. De plus, la position des paysans devrait être renforcée en favorisant un sentiment d'appropriation collective à travers associations et coopératives et grâce à la promotion de leurs aptitudes entrepreneuriales. Il s'agit d'étapes importantes en ce qui concerne la question de la mesure du succès du DA.<sup>23</sup>

Les Principes directeurs du DA demandent aux états membres d' « associer le génie local, les savoirs indigènes, les partenariats publics-privés et les ressources disponibles pour promouvoir, entre autres, un marché légal axé sur une approche de développement du produit et en fonction des cas, d'un renforcement des capacités, d'une formation de la population impliquée en gestion effective et esprit entrepreneurial afin de soutenir la création de systèmes commerciaux internes durables et d'une chaîne de valeur viable au niveau local, lorsque cela est

<sup>23</sup> 2014, E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

possible ». Cette approche répond aux besoins des producteurs, en tant que simples fournisseurs de matériaux bruts, et permet de s'affranchir de « l'intermédiaire », de ce fait permettant que les producteurs puissent recevoir une part équitable des revenus.

Les Principes directeurs du DA encouragent également « le développement alternatif dans les associations rurales ou dans les coopératives et le soutien de leur capacité de gestion, afin de maximiser la valeur tirée de la production initiale et de s'assurer de l'intégration des régions affectées par, ou dans certains cas vulnérables à, la culture illicite, dans les marchés nationaux, régionaux et, selon les cas, internationaux ». Dans ce contexte, les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA soulignent également le rôle des Etats membres pour « promouvoir l'appropriation locale et la participation des parties impliquées dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et projets de développement alternatif ».

## Accès à la terre

Les communautés impliquées dans la culture du coca et de l'opium ont été confrontées à de sérieux problèmes en ce qui concerne les droits fonciers la sécurité des régimes fonciers, problèmes aggravés par le fait que souvent, les lois locales ne protègent pas les communautés mais bénéficient au contraire aux « outsiders » – soit la population des parties centrales du pays ou les investisseurs étrangers. Dans certaines régions, les politiques du gouvernement et l'investissement agricole ont conduit à « l'accapement de terres », transformant des paysans des communautés dans les régions impliquées dans la production de pavot et de coca en travailleurs salariés sans terres après la perte de leur terre pour cause de défaut de paiement de dettes et accapement des terres, les forçant à rechercher d'autres terres plus éloignées pour des cultures licites ou illicites, selon les circonstances.

Lorsque les populations ne peuvent plus faire des cultures licites parce qu'elles manquent d'un accès à la terre, elles peuvent se tourner vers les cultures illicites dans des régions éloignées où elles sont confrontées à moins de compétition immédiate ou de pression. De nombreuses cultures alternatives, par exemple le café ou le caoutchouc, nécessite un engagement des paysans sur le long terme étant donné que ces cultures ne produisent des récoltes qu'après plusieurs années. Sans accès à la terre, les paysans ne veulent pas s'engager dans des cultures commerciales, et l'expérience du terrain montre qu'il y a clairement une plus grande prévalence de cultures illicites chez les paysans sans accès à la terre. Dans son étude sur l'opium en Asie du Sud-Est publiée en 2013, l'ONUDC a souligné l'importance de l'accès à la terre et le lien avec la culture de l'opium : « De tous les éléments examinés dans le sondage, la disponibilité de la terre est sans doute le facteur le plus important après la persistance de cultures de pavots dans le pays ».<sup>24</sup>

Parmi les points essentiels soulevés dans les discussions de l'ICAD 1 en Thaïlande, on peut relever que « le régime foncier et les autres enjeux de gestion des ressources sont aussi des composantes clés dans la construction de moyens de subsistance licites et durables », et que « la

<sup>24</sup> ONUDC, *Southeast Asia Opium Survey 2012, Lao PDR, Myanmar*, Vienne, 2012.

monoculture génère un nombre de risques pour les communautés locales notamment la dégradation environnementale, la dépendance aux prix et à la demande du marché, et la diminution des régions agricoles, ce qui a un impact sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance ». De plus, le rapport de l'atelier ICAD 1 appelait les parties prenantes à « prendre en considération les droits fonciers et autres ressources de gestion de la terre lors de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes de développement alternatif, y compris les droits internationalement reconnus des peuples indigènes et des communautés locales ». <sup>25</sup>

La promotion de la monoculture comme approche du DA comporte plusieurs impacts négatifs en termes sociaux et économiques étant donné que cela mène souvent à la dépossession de terres agricoles pour les communautés locales, limite l'accès aux espaces communaux, comme les communautés forestières, affecte de façon négative la biodiversité et les écosystèmes, notamment la qualité et la disponibilité de l'eau, et rend les communautés paysannes vulnérables aux fluctuations de prix et aux maladies végétales. <sup>26</sup>

L'importance de ces enjeux a été renforcée lors d'une réunion d'experts GIZ-UNODC sur le DA à Berlin, où les participants ont insisté sur le fait que « le régime foncier et les droits de propriété fonciers sont un principe fondamental pour l'engagement à long terme des communautés et le succès des programmes de DA, surtout dans les régions où l'agriculture de petite taille est dominante ». Le groupe a également souligné que les opérations de DA « devraient inclure des droits à la propriété foncière et opérer dans un cadre légal clair qui bénéficie et protège les droits des petits paysans », et que les décisions sur l'allocation, l'utilisation et la gestion de terres « doit comprendre la participation et le consentement des communautés locales ». <sup>27</sup> Un engagement pour les droits fonciers et la sécurité foncière devrait avoir pour priorité les populations rurales les plus pauvres et la sécurité de leurs régimes fonciers ainsi que la réalisation de leurs aspirations pour le futur. Les communautés ne devraient pas avoir uniquement accès à la terre mais également le pouvoir d'utiliser ces terres comme elles le veulent, et devraient bénéficier de conseils sur les responsabilités associées à la propriété foncière.

Les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA affirment ainsi qu'il est important de: « Prendre en considération les droits à la terre et aux autres ressources de gestion de la terre lors de la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de DA, y compris ceux des peuples indigènes et des communautés locales, en accord avec les cadres légaux nationaux ».

---

<sup>25</sup> ICAD 2011, op. cit.

<sup>26</sup> E/CN.7/2014/CRP.7, op. cit.

<sup>27</sup> Ibidem.

## Implication des communautés locales et de la société civile

Les communautés impliquées dans la culture du coca et du cannabis, et les organisations qui les représentent ont souvent été exclues des processus décisionnels sur les politiques de contrôle des drogues et les programmes de développement alternatif qui ont pourtant un impact direct sur leurs vies et leurs moyens de subsistance. Alors que les utilisateurs de drogues et les personnes vivant avec le VIH ont été progressivement reconnus comme participants légitimes aux débats sur les politiques de drogues avec le slogan « rien sur nous sans nous », du côté de la production, les paysans cultivant le pavot, la coca et le cannabis, n'ont jusqu'à aujourd'hui bénéficié d'aucun espace pour pouvoir faire entendre leurs voix. Les communautés locales et les organisations de la société civile peuvent contribuer de façon significative à la formulation de programmes de développement alternatif efficaces et durables et leur participation active devrait être encouragée durant toutes les phases des programmes de DA afin de réellement répondre aux besoins des communautés.

C'est pourquoi les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA appellent les États membres à déployer le maximum d'efforts pour « promouvoir l'appropriation locale et la participation des parties impliquées dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et projets de développement alternatif », ainsi que de « permettre la responsabilisation, notamment l'articulation, la communication et la participation, de la communauté, des autorités locales et des autres parties prenantes, pour pérenniser les réalisations desdits projets et des programmes ».

## 3. Politiques et pratiques régionales et nationales

Selon le rapport de l'ONUDC sur les drogues dans le Monde publié en 2015, 23 pays ont rapporté que l'ONUDC avait mis en place des programmes de DA sur la période 2010 – 2013. Il s'agit des pays producteurs de coca (Bolivie, Colombie et Pérou), des principaux producteurs d'opium (Afghanistan et Myanmar), des pays producteurs d'opium (notamment l'Égypte, le Laos, le Pakistan, la Thaïlande et le Vietnam) et les pays producteurs de cannabis (notamment le Maroc, l'Indonésie et les Philippines).<sup>28</sup>

Le nombre de pays mettant en œuvre des programmes de DA comprenait les pays d'Amérique du Sud (Équateur, Vénézuéla) qui ont rapporté principalement des programmes de « développement alternatif préventif », l'Amérique Centrale (le Salvador, le Guatemala), les Caraïbes (Trinidad et Tobago), l'Asie (Malaisie) et quelques pays africains. D'autres pays ont rapporté qu'ils avaient planifié la conduite d'activités de développement alternatif, notamment l'Albanie, la Côte d'Ivoire, l'Inde, le Mexique et le Nigéria.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15XI.6, juin 2015, p. 81.

<sup>29</sup> *ibid.*

Les politiques et les pratiques de développement alternatif varient considérablement d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre. Ci-dessous est présenté un aperçu des politiques et des pratiques existantes dans différentes régions.

## Europe

L'Europe est un donateur important pour les programmes de DA dans les pays d'Amérique latine et d'Asie, et l'Union Européenne (UE) a défini des principes qui peuvent être considérés comme la référence en ce qui concerne la réalisation d'opérations de DA. L'Allemagne a été le moteur de la promotion du développement alternatif comme pilier de la stratégie européenne sur les drogues. À cet égard, l'adoption en 2006 d'une position européenne commune sur le développement alternatif a marqué une étape importante.<sup>30</sup> Les principes européens sont devenus un point de référence ayant mené à la Déclaration politique de 2009. Lors des négociations sur les enjeux tels que l'éradication, le séquençement et la conditionnalité de l'assistance de DA, l'UE a adopté une vision holistique, soulignant que « l'aide au développement dans les régions produisant des cultures illicites devrait être conduite dans le respect des buts de la protection des droits de l'homme, de la réduction de la pauvreté, de la prévention et de la résolution des conflits, de la construction de la paix et de la sécurité humaine ».<sup>31</sup>

La position européenne est que les initiatives de développement alternatif n'existent pas pour produire un réconfort de courte durée aux paysans ou pour leur offrir des compensations monétaires pour les pertes liées à l'arrêt des cultures illicites. Au contraire, le développement alternatif est une stratégie à long terme, fondée sur une approche intégrée du développement rural, dont le but est d'établir les fondations d'un développement durable et de ce fait la réduction de la dépendance aux cultures illicites sur le long terme.

L'UE souligne également l'importance de l'accès aux marchés comme principe général au sein des politiques et pratiques de DA ainsi que l'importance pour les pays en question de s'approprier ces approches durables et d'intégrer les objectifs de DA dans les programmes nationaux de développement. La politique européenne fait des notions fondamentales telles que le respect des droits de l'homme, l'autonomie, la responsabilité, la participation et la non-discrimination des groupes vulnérable une partie intégrante de son approche de DA.

## Les Amériques

Dans les Amériques, les paramètres politiques pour le DA ont traditionnellement été déterminés par les États-Unis, en particulier l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). L'intégralité de la cocaïne, la majorité de l'héroïne, et un volume en

---

<sup>30</sup> Council of the European Union, *The EU Approach on Alternative Development*, EU Horizontal Working Party on Drugs, 9597/06, Brussels, 18 mai 2006.

<sup>31</sup> ONUDC/CND/2008/WG.3/CRP.4, *Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug and on alternative development*, EU Presidency Paper, 4 juillet 2008.

baisse mais néanmoins toujours important de cannabis en circulation sur le marché américain vient d'Amérique latine et des Caraïbes. La majorité de l'aide américaine pour le DA a été ciblée sur la région des Andes pour soutenir les efforts d'éradication et d'interdiction, et avec pour objectif de réduire la culture de coca de façon durable.

Selon le rapport de l'ONUDC sur les drogues dans le monde publié en 2015, parmi les producteurs de coca de la région des Andes, la Bolivie suit le modèle de DA de réduction graduelle de la dépendance aux cultures illicites via un programme de développement rural en accord avec la Déclaration politique de 2009 et les Principes directeurs des Nations Unies. Le contexte actuel de la politique des drogues en Colombie et au Pérou ne permet pas la mise en œuvre de projets de DA « bien séquencés » : « Dans les stratégies en Colombie et au Pérou il est spécifié qu'une éradication (volontaire ou forcée) préalable est une précondition à la participation dans des programmes de développement alternatif. Dans la stratégie de l'État plurinational de Bolivie il est écrit que qu'aucune éradication ou réduction préalable n'est requise, et que l'investissement public dans les infrastructures et le développement social constituent une priorité, avant le lancement des programmes de développement alternatif ». <sup>32</sup>

## Asie

En 1998, à la réunion des ministres des affaires étrangères de l'ASEAN, l'organisation régionale a décidé de se donner l'objectif d'un ASEAN sans drogues d'ici 2020. Deux années plus tard, en juillet 2000, l'échéance a été avancée à 2015, et tous les États membres ont développé des plans nationaux pour réaliser l'objectif, bien qu'ils n'aient pu parvenir à un accord sur une stratégie commune pour y parvenir.<sup>33</sup> Seuls trois membres de l'ASEAN ont des niveaux importants de cultures illicites de pavot : le Myanmar, le Laos et la Thaïlande (souvent désignés sous le nom « Triangle d'or »). L'ASEAN n'a pas de stratégie spécifique de DA et son approche est ciblée sur l'échéance qu'il s'est fixée. En 2008, la rapport de l'ASEAN concernant son objectif pour 2015 notait « une hausse de l'abus de drogues » et reconnaissait que « l'échéance fixant à 2015 une région sans production, trafic, et consommation de drogues illicites est clairement inatteignable ». <sup>34</sup> La politique de l'ASEAN est actuellement en cours de réexamen mais l'issue de ce réexamen est incertaine. La réunion des experts de l'ASEAN sur les drogues (ASOD) est l'organe central de décision en ce qui concerne les politiques régionales de drogues. Cet organe se réunit une fois par an pour discuter des enjeux de drogues, approuver les plans et examiner les progrès réalisés. Le secrétariat de l'ASEAN à Jakarta joue un rôle important dans le soutien des activités des États membres de l'ASEAN. Récemment, lors de l'ASOD 2015 à Singapour, les membres de l'ASEAN ont souligné que « le programme de DA se fonde sur l'idée que l'offre de drogues illicites peut être un succès si la culture de drogues illicites est combattue à travers le prisme de la réduction de la pauvreté dans un cadre de développement durable ». De plus, les

<sup>32</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15.XI.6, juin 2015, p. 103.

<sup>33</sup> *Joint Communiqué of the 33<sup>rd</sup> ASEAN Ministerial Meeting Bangkok*, Thaïlande, 24-25 juillet 2000.

<sup>34</sup> ONUDC, *Drug Free-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*, Bangkok 2008.

membres de l'ASEAN ont déclaré que « la mise en œuvre du programme de DA doit mettre l'accent sur sa durabilité, l'importance d'un engagement politique au plus haut niveau, et la convergence de tous les membres de l'ASEAN ». <sup>35</sup>

Dans la région, la Thaïlande a fait figure de pionnière en ce qui concerne les politiques et pratiques de DA. Depuis 1969, Sa Majesté le Roi Bhumibol Adulyadej de Thaïlande a lancé un Projet royal pour améliorer le bien-être des peuples des montagnes, réduire leurs cultures d'opium et raviver les forêts et les ressources hydrauliques via un programme de substitution, le renforcement de la cohésion des communautés locales, et la réhabilitation des forêts et des ressources hydrauliques dans les montagnes de Thaïlande. Par conséquent, le pays a développé une stratégie et une politique Claire et a organisé des événements internationaux sur le DA et facilité des programmes d'échanges pour visiter des projets de DA dans le pays. La Thaïlande a promu activement des pratiques de DA et communiqué sur les leçons apprises au niveau national, régional et international. Elle a mis en œuvre sur son territoire, et fait la promotion hors de ses frontières, d'une stratégie axée sur le développement qui refuse de demander l'éradication des cultures illicites et de conduire des opérations de police contre les petits paysans avant que des moyens de subsistance durables n'aient été trouvés pour ces derniers. La Fondation pour les projets royaux et la Fondation Mae Fah Luang (MFLF) ont conduit des programmes de DA dans le nord du pays. La Fondation pour les projets royaux a également développé des programmes de DA au Laos, au Myanmar et au Bhoutan et la MFLF a mis en œuvre des programmes de DA en Afghanistan, en Indonésie et au Myanmar.

Le Myanmar est le plus grand producteur d'opium dans la région et demeure le second producteur mondial après l'Afghanistan. L'importance de la discussion sur le DA n'a pourtant été reconnue que récemment. En 1999, le gouvernement du Myanmar a adopté un plan sur 15 ans dont le but est de faire du pays un pays sans drogues d'ici à 2014. A la mi- 2013, l'échéance a été déplacée à 2019 à cause de la menace posée par les amphétamines et l'augmentation des cultures de pavot dans le pays depuis 2006. <sup>36</sup> Afin de respecter l'échéance fixée à 2019, le gouvernement du Myanmar conduit une politique d'éradication des champs de pavot, alors qu'un nombre limité de programmes de DA ont été mis en œuvre par les organisations internationales. Actuellement, seuls quelques programmes de DA sont mis en œuvre dans le pays, principalement dans le cadre d'efforts communs de l'ONUDC et de la Fondation Mae Fah Luang, et de l'ONUDC et de la Fondation pour les projets royaux de Thaïlande à Tuanggyi, dans l'état Shan, à cause d'un manque de ressources et de soutien international mais aussi du conflit actuel.

Le Laos a été déclaré « sans opium » (seuil défini à moins de 1500 ha) par le gouvernement en 2006 mais les cultures de pavot ont augmenté à nouveau depuis, bien qu'ils demeurent à des niveaux bien inférieurs à ceux du Myanmar. Le gouvernement du Laos a utilisé des mesures d'éradication et des interdictions strictes pour réduire les cultures du pavot. Plusieurs organisations internationales mettent en oeuvre des programmes de développement dans la partie nord du pays où la majorité de l'opium est produite. La Fondation pour les projets royaux de

---

<sup>35</sup> *36th ASOD Alternative Development Working Group Report, Singapore, 24-26 août 2015.*

<sup>36</sup> *Bangkok Post, Myanmar delays 'drug-free' target, 6 mai 2013.*

Thaïlande et l'ONUDC ont développé des projets conjointement dans la province d'Oudomxay. Les programmes chinois de substitution de l'opium au Myanmar et au Laos consistent principalement à favoriser l'investissement des entreprises chinoises dans de larges monocultures dans des régions d'(ex)cultures du pavot.

L'Afghanistan est de loin le premier pays producteur d'opium dans le monde. La communauté internationale a joué un rôle important dans la conception de la stratégie nationale de contrôle des drogues en Afghanistan, et a créé des pressions sur le gouvernement pour qu'il réduise les niveaux de culture de l'opium dans le pays. Cependant, des désaccords sont apparus au sein de la communauté internationale sur la question des moyens de cette réduction. Alors que les États-Unis et, plus récemment, la Fédération de Russie, ont demandé une approche axée sur l'éradication, la plupart des nations européennes, emmenées par le Royaume-Uni, ont fait la promotion d'une approche axée sur le développement. En conséquence, plusieurs stratégies de contrôle des drogues sont mises en œuvre en parallèle en Afghanistan. À la fois l'Europe et les États-Unis ont soutenu des programmes de DA ainsi que d'autres projets de développement rural dans les régions cultivant le pavot. La Fondation pour les projets royaux de Thaïlande organisait des formations sur les cultures alternatives pour les paysans en Afghanistan il y a quelques années. Bien que d'importantes ressources aient été allouées, le conflit armé et l'instabilité ont compliqué l'introduction de méthodes traditionnelles de développement rural et alternatif. L'économie illicite de l'opium est devenue une source de financement pour toutes les parties au conflit mais également un refuge qui assure la survie de nombreuses personnes; à ce titre, il ne peut pas être tout simplement éradiqué.

## **Afrique et Moyen-Orient**

La culture illicite du cannabis est très répandue sur le continent africain et au Moyen-Orient mais seul le Maroc est parvenu à attirer des financements extérieurs pour des programmes de DA. Quelques autres pays, notamment le Nigéria, la Zambie et l'Algérie, ont réclamé une assistance pour le DA à des sessions du CND. Alors que le plan d'action de l'Union africaine sur le contrôle des drogues (2013-2017) met l'accent sur quatre domaines prioritaires, à savoir les mécanismes de gestion, de suivi et d'évaluation, l'impact sanitaire et social de l'utilisation des drogues, la réduction de l'offre, l'amélioration de la recherche et de la collecte de données, et le développement des mouvements licites de drogues et de substances psychotropes à des fins médicales et scientifiques, il n'y a pas de référence spécifique au développement alternatif.<sup>37</sup>

## **4. Soutien des donateurs et environnement financier**

Le soutien mondial actuel pour le DA est limité, surtout lorsqu'on les compare à l'ampleur des problèmes que le DA est supposée répondre. Des données précises concernant le financement disponible pour les interventions de développement dans les zones de culture illicite

---

<sup>37</sup> *AU Plan of Action on Drug Control (2013-2017)*, Submitted for consideration by the 5<sup>th</sup> Session of the Africa Union Conference of Ministers of Drug Control (CAMDC5), CAMDC/EXP/2(V).

ne sont pas toujours très claires. Certaines, voire nombre d'entre elles, ne sont pas répertoriées comme interventions pour le DA mais plutôt comme des programmes de développement rural. Cependant, il est clair que la majorité des ménages qui sont engagés dans la culture illicite ne reçoivent aucun soutien des programmes pour le DA. ICAD 2 vise à contribuer à accroître le soutien politique et financier aux programmes et interventions pour le DA en formant et en renforçant les alliances mondiales entre (potentiels) donateurs internationaux et les pays qui appliquent des programmes de DA.

Selon le Rapport mondial sur la drogue de 2015, environ 60 % de l'aide mondiale pour le DA a été dépensé en Amérique du Sud et moins de 40 % en Asie, avec la plupart des fonds (36%) consacrés à l'Afghanistan.<sup>38</sup> Le soutien aux programmes de DA dans les principales zones de culture d'opium en Asie du Sud-Est, le Myanmar et le Laos, par les donateurs internationaux et les gouvernements nationaux reste faible. Traditionnellement, les principaux pays bénéficiaires de l'aide au DA sont l'Afghanistan, la Colombie, le Pérou et la Bolivie. Plus récemment, la Colombie et le Pérou ont accordé un soutien important pour les programmes de DA provenant de fonds nationaux. Il est également important de noter que les programmes de DA ne reçoivent qu'une petite proportion des dépenses mondiales liées au développement. Dans les quatre principaux pays bénéficiaires, par exemple, les fonds pour le DA liés à l'agriculture ne représentent que 3 % de l'aide au développement que ces pays ont reçu.

Dans l'ensemble, la plupart des fonds pour les programmes de DA provient des États-Unis, de l'Union européenne et du Canada, suivie par les différents États membres de l'UE, en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas.<sup>39</sup> Le Rapport mondial sur la drogue de l'ONUDC pour 2015 estime que l'engagement pour les programmes de DA par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'élevait en moyenne à 219 millions de dollars US par an pendant la période de 1998 à 2013. Cependant, le financement global des programmes de DA a diminué durant cette période, alors que les budgets nationaux alloués au DA par les pays ayant eux-mêmes des cultures illicites, notamment la Colombie, le Pérou et la Bolivie, ont augmenté. En outre, la Thaïlande a un programme national de DA substantiel et finance également certains programmes de DA à l'étranger, comme dans les pays voisins tel que le Myanmar, en Afghanistan et même – pour une brève période – à Aceh, en Indonésie. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) a précédemment soutenu des projets de substitution des cultures dans le nord du Myanmar pendant plusieurs années. Entre 2005-2008, le gouvernement chinois a dépensé plus de 175 millions de dollars sur son programme de substitution de l'opium au Laos et au Myanmar. La plupart de cette somme a été dépensée pour fournir des avantages et des privilèges spéciaux à 135 entreprises chinoises afin de commencer des concessions agricoles, surtout des plantations de monoculture telle que l'hévéa ; en 2009, le nombre d'entreprises concernées avait atteint le nombre de 198.<sup>40</sup> Les autorités chinoises ont présenté ce programme comme un exemple de « développement alternatif », mais, comme indiqué plus haut, le système

---

<sup>38</sup> ONUDC, *World Drug Report 2015*, United Nations publication, Sales No. E.15.XI.6, 26 juin 2015, pp. 77-118.

<sup>39</sup> Ibidem., p. 85.

<sup>40</sup> TNI 2012, op. cit.

est controversé car il bénéficie essentiellement aux autorités locales et aux hommes d'affaires chinois à la place des communautés locales cultivant l'opium.

Parmi les obstacles majeurs pour un soutien accru aux programmes de DA, il y a la peur des nombreux acteurs du développement et les donateurs de s'impliquer dans des discussions politiques concernant la drogue, et ils sont souvent réticents à lier les programmes de développement à l'obtention de résultats des politiques sur la drogue. Cette réticence se produit autant au sein des donateurs, des institutions financières internationales et des ONG internationales et locales. Elle a plutôt contribué au faible niveau d'intérêt et de soutien des donateurs pour les programmes de DA. Les efforts de main tendue vers la large communauté de développement n'ont pas eu jusqu'à présent le succès escompté, mais il peut y avoir un intérêt plus grand si l'ordre du jour relativement étroit concernant le DA est élargi à une perspective concernant le « développement et les drogues ».<sup>41</sup>

Il y a beaucoup d'interventions concernant le développement à grande et petite échelle soutenus par les donateurs qui ne sont pas mentionnées ou classées comme des interventions de type DA dans les zones de culture illicite. Plusieurs grands donateurs, comme le DFID, USAID, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont mis en place une variété de programmes opérant dans les zones à culture illicite – y compris des programmes important en Afghanistan – qui d'une certaine façon répondent aux différentes causes profondes de la culture illicite, parfois explicitement, parfois implicitement. Cette situation a également conduit à des interventions de développement et stratégies de développement rural mis en œuvre dans les zones de culture illicite sans prendre en compte les conditions et les problèmes spécifiques que ceux-ci présentent. Cela a également limité les possibilités de partager les leçons acquises et les discussions sur les perspectives à venir concernant la meilleure façon d'opérer dans ces zones complexes. Part conséquent, de nombreux acteurs de la communauté de développement, par exemple ceux qui travaillent dans les zones de culture du pavot en Afghanistan, préfèrent ne pas parler en termes de DA. Cela contribue à l'absence de clarté sur ce qui distingue le DA du développement rural régulier, et renforce le fossé entre ces deux notions.

Il y a peu de données disponibles sur le type de programmes de DA actuellement pris en charge, et pour savoir dans quelle mesure ceux-ci prennent en compte les leçons apprises, les meilleures pratiques et les principes directeurs qui ont été développés au cours des dernières décennies. Par exemple, il serait utile de recueillir des données quant à savoir si certains programmes de DA en cours sont réalisés en tandem avec l'éradication forcée ; si leur financement est subordonné à l'éradication préalable de cultures illicites ; si une certaine utilisation culturelle, religieuse ou médicinale traditionnelle est respectée ; et dans quelle mesure les communautés locales sont impliquées dans le développement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes.

---

<sup>41</sup> Voir par exemple : United Nations Development Program, *Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy*, PNUD, mars 2015.

## 5. Le développement alternatif à l'ordre du jour de l'UNGASS 2016

L'UNGASS 2016 offre une occasion importante de faire progresser le système des Nations Unies à large échelle, avec une vue cohérente sur les interconnexions entre les drogues et le développement. Cela signifie veiller à ce que le cadre actuel du DA soit entièrement compatible avec les principes de droits de l'homme (y compris les droits des peuples autochtones) et en alignant les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA avec les objectifs de développement durable post- 2015.

Le CND, dans sa capacité à préparer l'UNGASS 2016, a proposé à l'Assemblée générale d'organiser sa session extraordinaire autour de cinq tables rondes thématiques parallèles à la plénière où des déclarations politiques seront faites et le document final principal sera adopté. Une de ces tables rondes sera consacrée au « développement alternatif et la coopération régionale, interrégionale et internationale sur la politique de contrôle des drogues axée sur le développement ». <sup>42</sup> Les quatre autres thèmes seront: drogue et santé ; drogue et crime ; médicaments et droits de l'homme ; et « questions transversales », incluant « les nouveaux défis, nouvelles menaces et réalités dans la prévention et la lutte contre le problème mondial de la drogue en conformité avec le droit international approprié, notamment concernant les trois conventions de contrôle des drogues ». <sup>43</sup>

Un débat thématique de haut niveau à l'appui du processus vers la Session extraordinaire de l'Assemblée générale de 2016 sur le problème mondial de la drogue, convoquée le 7 mai 2015 à New York, a souligné les liens entre la drogue et les questions de développement. Le phénomène socio-économique des stupéfiants doit être adressé par l'autonomisation des communautés, c'est-à-dire réduire leurs vulnérabilités en identifiant les possibilités de moyens de subsistance alternatifs. Il a été souligné que les mesures de DA s'attaquent aux causes profondes de la culture des drogues. C'est seulement en abordant la pauvreté et le manque d'opportunités que de tels problèmes peuvent être résolus d'une manière durable. <sup>44</sup>

Ce débat thématique de haut niveau a également appelé au renforcement de la coopération régionale et internationale et de la promotion des politiques globales fondées sur les engagements internationaux par les États membres. De même, il faut souligner l'importance d'une meilleure coordination entre l'ONUDC et les entités de l'ONU, incluant, entre autres, le PNUD, l'UNICEF, l'OMS, et l'ONUSIDA.

Selon le PNUD, les « liens complexes entre la consommation de drogues, la politique de contrôle des drogues, et le développement, et l'impact des marchés de la drogue sur le développement, ont été reconnus ainsi que documentés depuis plus d'une décennie. Pourtant, les

---

<sup>42</sup> Commission des stupéfiants, *Special session of the General Assembly on the world drug problem to be held in 2016*, Draft resolution, mars 2015.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> [http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/06/080615\\_Thematic-Debate-on-the-World-Drug-Problem-Summary-by-the-President.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/06/080615_Thematic-Debate-on-the-World-Drug-Problem-Summary-by-the-President.pdf)

institutions de contrôle des drogues et de développement ont eu tendance à fonctionner en vase clos et même, dans certains cas, à contre-sens ».<sup>45</sup>

Le PNUD dit dans sa contribution que « l'UNGASS 2016, et les préparatifs s'y afférant, offrent des possibilités importantes pour une discussion approfondie sur les réussites et les défis autour de la politique de contrôle des drogues. Cela fournit également une occasion d'élargir la discussion pour inclure les organisations de l'ONU qui abordent les questions de drogue et la criminalité de la santé, le développement durable, les droits humains, les perspectives de consolidation de la paix, et, enfin surtout, cela vise à promouvoir la cohérence de l'ensemble du système à l'égard de stratégies mondiales de contrôle des drogues ».<sup>46</sup>

L'un des mécanismes mis en place par le Secrétaire général de l'ONU pour améliorer une approche large et coordonnée sur les questions liées aux drogues et à la criminalité est le Groupe de travail des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée et le trafic de drogue, mené conjointement par le Département des affaires politiques des Nations Unies (DPA) et l'ONUDC. À l'origine, le Groupe de travail a été mis en place pour améliorer la réponse globale des Nations Unies à apporter en cas de situations de crise relatives à des niveaux élevés de criminalité liée à la drogue et à la violence, et pour fournir des orientations sur la manière d'inclure les questions de drogue et de crime dans les stratégies de résolution des conflits et de développement. Plus récemment, le Groupe de travail a également reçu le mandat d'élaborer dans le cadre de l'UNGASS 2016 une stratégie incluant les apports de tous les organismes compétents des Nations Unies.<sup>47</sup>

L'UNGASS 1998 a fermement placé le développement alternatif à l'ordre du jour de la communauté internationale, alors que la Déclaration et le Plan d'action politique de 2009 ont affiné plusieurs de ses principes. Selon le Rapport mondial sur les drogues de 2015, les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA « ont poussé l'agenda international plus loin, mettant l'accent sur une approche multidimensionnelle et la nécessité de se concentrer sur l'amélioration de la gouvernance des terres, le renforcement des secteurs de la justice et de la sécurité, la promotion du développement humain et la protection de l'environnement ». Dans l'ère post-2015, poursuit le rapport, les ODD « pourraient fournir un cadre pour l'élaboration de ces nouvelles initiatives et donner un nouvel élan pour le développement alternatif, y ajoutant des éléments concernant l'État de droit et la bonne gouvernance aux « traditionnels » piliers du développement socio-économique ».<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> PNUD 2015, op. cit., p. 3.

<sup>46</sup> PNUD 2015, p. 3.

<sup>47</sup> Secrétaire général, *Decision No. 2013/3 – Update on Transnational Organized Crime and Drug Trafficking*, 12 février 2013.

<sup>48</sup> ONUDC, *World Drug Report 2015*, p. 118.

## 6. Voie à suivre

Le Secrétaire général Ban Ki-Moon, a écrit dans son rapport de synthèse sur l'Agenda post-2015 que le « nouveau cadre offre une occasion vraiment inespérée d'intégrer l'ordre du jour plus large des Nations Unies, avec les objectifs inextricablement liés et mutuellement interdépendants sur la paix et la sécurité, le développement, et les droits de l'homme ». <sup>49</sup> L'UNGASS 2016 sur la thématique du problème mondial de la drogue est le moment opportun pour essayer d'intégrer le développement alternatif dans cette perspective plus large de l'ONU. Le rôle de l'ICAD 2 est de remodeler adéquatement l'ordre du jour sur le DA et la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies. Cela nécessite, au-delà de la confirmation des Principes directeurs des Nations Unies sur le DA, et les discussions sur les détails techniques de leur mise en œuvre, de revisiter certains des débats fondamentaux qui ont fait surface dans le discours et la pratique du DA au fil du temps, tout cela dans le nouveau contexte de l'agenda du développement post-2015 et les récents changements dans l'environnement international de la politique des drogues.

### Décalage entre rhétorique et réalité

Le cours que le développement alternatif a pris au cours de ces dernières décennies, à la fois en théorie et en pratique, semble avoir suivi deux voies différentes. D'une part, le discours sur le DA s'est développé à partir d'un modèle trop simpliste de substitution des cultures vers un modèle plus sophistiqué de moyens de subsistance alternatifs adaptés aux circonstances locales spécifiques. Le discours s'est également développé autour de l'idée de « pansement », légitimant et calmant la douleur de l'éradication et la perte de revenus illicites, à une transition graduelle bien-séquencée loin d'une dépendance des marché de drogues illicites pour la survie vers un avenir meilleur et licite conçu avec la pleine participation communautaire. D'autre part, la réalité de l'éradication et de la répression de la grande majorité des agriculteurs impliqués dans la culture illicite pour leur subsistance est restée la même et – comme indiqué ci-dessus – un financement important pour le développement alternatif ne s'est jamais vraiment matérialisé et a diminué au cours des dernières années. Comme le confirme le Rapport sur la drogue mondiale, « il ya un décalage entre la rhétorique et le financement international. Le développement alternatif figure en bonne place dans les documents de la Commission sur les stupéfiants et les sessions extraordinaires de l'Assemblée générale sur le problème mondial de la drogue, mais le financement a considérablement diminué au cours des dernières années ». <sup>50</sup>

Bien qu'une multitude de conférences internationales et autres résolutions de l'ONU ont créé de l'espoir pour une approche inclusive et humaine du développement alternatif, de nombreux agriculteurs impliqués dans la culture illicite de la coca, de l'opium et du cannabis

---

<sup>49</sup> United Nations Secretary General Ban Ki-Moon, *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda.

<sup>50</sup> ONUDC, *World Drug Report 2015*, p. 118.

attendent encore de recevoir les bénéfiques. Le décalage entre la rhétorique et la réalité existe non seulement en termes de financement, mais aussi à l'égard de la mise en œuvre dans la pratique des principes de base du DA. Par conséquent, il y a une forte nécessité de renforcer la coopération internationale et le soutien à des projets de DA ainsi que le partage des bonnes pratiques par les pays ayant des expériences réussies dans la mise en œuvre des programmes de DA selon les Principes directeurs de l'ONU.

Améliorer l'accès aux marchés internationaux pour les produits issus du DA est un autre dilemme non résolu. Cela a déjà été porté à l'attention de la première réunion UNGASS sur les drogues en 1990 par le président colombien Virgilio Barco, suite à l'effondrement en 1989 de l'Accord international sur le café qui a incité de nombreux petits producteurs colombiens à se tourner vers la culture du pavot : « Nous ne pouvons pas nous permettre de parler idéalement de la substitution des cultures dans le cas de la feuille de coca, tout en sabotant la principale culture de rente des agriculteurs colombiens ainsi que la plus grande exportation du pays ». Son argument était à l'époque que les projets de développement alternatif étaient évidemment les bienvenus, « mais encore plus important est l'adoption de mesures commerciales et d'échanges qui permettent à notre économie un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés et des prix équitables pour nos exportations ».<sup>51</sup>

Et la situation à cet égard ne s'est pas améliorée depuis. Au contraire, comme le mentionne le Rapport mondial sur les drogues de 2015, l'OMC a « en outre limité les possibilités pour accorder un traitement spécial aux marchés de pays touchés par la culture illicite de la drogue ». Et pourtant, « l'accès au marché pour les produits de développement alternatif est essentiel, selon l'ONUDC, et les accords de libre-échange peuvent avoir un impact sur la commercialisation des produits issus du développement alternatif ».<sup>52</sup> En fait, l'impact des accords de libre-échange sur les petits agriculteurs dans les pays en développement peuvent facilement rendre insignifiant les montants impliqués dans des projets de développement alternatif.

## **DA et évolution de l'environnement politique mondial de la drogue**

Au cours des dernières années, des changements importants ont eu lieu concernant les politiques liées à la drogue, le plus souvent dans les Amériques, mais aussi de manière très visible en Europe, dans certains pays africains et asiatiques, et au niveau de l'ONU. Dans le cadre des préparatifs de l'UNGASS 2016, la tendance est à une approche davantage axée sur le contrôle des drogues incluant les domaines de la santé, le développement et les droits humains. Dans certains pays, le développement de ces politiques semble avoir déjà dépassé la souplesse

---

<sup>51</sup> A/44/PV.13, *Discurso de Virgilio Barco Vargas, Presidente de la República de Colombia*, Asamblea General Session 44, Acta literal provisional de la decimotercera reunión, celebrada en la Sede, Nueva York, viernes 29 de septiembre de 1989, a las 3.15 p.m.

<sup>52</sup> ONUDC, *World Drug Report 2015*, pp. 117-118.

permise en vertu des conventions de contrôle des drogues des Nations Unies, en particulier à l'égard de la réglementation juridique des marchés de la coca et du cannabis.

## Conclusion

Après des décennies d'apprentissage sur le terrain, les résultats des discussions autour du DA ont produit des idées importantes, et des principes ont été développés pour guider les États membres, les donateurs, les agences internationales, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes sur la meilleure façon de mettre en œuvre des stratégies et des programmes de DA. Il ya un ensemble impressionnant d'études et de déclarations qui ont tous apporté leur contribution dans les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA.

Toutefois, afin de continuer à aller de l'avant, des ressources financières, politiques et sociales proportionnelles devront être mises à disposition pour fournir de réelles alternatives aux communautés impliquées dans la culture illicite du pavot, du cocaïer et du cannabis. Mais tout d'abord, de telles interventions doivent retenir les leçons du passé et appliquer les principes directeurs fondamentaux développés au fil du temps, et transformer la rhétorique en réalité sur le terrain. Ignorer les leçons du passé et les principes directeurs entravera tout progrès dans le domaine, peu importe la somme d'argent qui sera mis à disposition.

Mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies sur le DA doit être intégrée dans l'agenda plus large du développement mondial. Il faudra plus que de simplement discuter des détails pratiques à propos de la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur le DA. Cela nécessitera un débat honnête sur plusieurs dilemmes non résolus qui sont apparus dans le discours et la pratique du DA au fil du temps. La réunion de l'UNGASS 2016 fournit une occasion importante de repositionner le concept du DA dans le contexte de l'agenda de développement post-2015.