



**Conseil économique
et social**

Distr. GÉNÉRALE

E/CN.7/1996/11
1er mars 1996

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES STUPEFIANTS
Trente-neuvième session
Vienne, 16-25 avril 1996
Point 6 de l'ordre du jour provisoire *

**CULTURES DE PLANTES DONT SONT EXTRAITES LES DROGUES
ET STRATEGIES APPROPRIÉES POUR REDUIRE
LA CULTURE DE CES PLANTES**

Rapport du Secrétariat

Résumé

A sa trente-huitième session, la Commission des stupéfiants a demandé que le Secrétariat établisse un rapport sur les cultures dont sont tirées des drogues et sur les stratégies appropriées pour réduire ces cultures. Le présent rapport répond donc à cette demande. Il passe en revue les efforts d'éradication et leurs conséquences sur les cultures illicites, à l'échelon national et mondial, et considère les différences entre d'une part divers scénarios de développement, en dehors de la drogue, et, d'autre part, les cultures de substitution et les tentatives plus ambitieuses de développement économique. Depuis 20 ans, les actions de développement en dehors de la drogue menées dans 11 pays par le PNUCID ou ses prédécesseurs ont permis d'accumuler une grande expérience en ce qui concerne la mise en oeuvre de politiques et de programmes. Le rapport récapitule aussi ces initiatives et les obstacles à une réduction des cultures illicites.

*E/CN.7/1996/1.

TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1-5	3
A. Culture licite	3	3
B. Réduction des cultures illicites	4-5	3
I. EVOLUTION MONDIALE DES SUPERFICIES DES CULTURES ILLICITES	6-16	4
A. Problèmes de mesure des superficies	6-7	4
B. Ampleur et évolution des superficies	8-16	4
II. STRATEGIES DE REDUCTION DES SUPERFICIES	17-90	8
A. Eradication	17-45	8
B. La substitution de cultures et ses limites	46-50	14
C. Croissance économique et cultures illicites	51-55	18
D. Développement de substitution	56-90	19
III. CONCLUSIONS	91-93	28
<i>Annexe</i> : Eradications des estimations		31

Tableaux

1. Revenu agricole net (par hectare) du pavot à opium et des cultures de substitution, au Pakistan, en 1992	15
2. Revenu agricole net (par hectare) du cocaïer et des cultures de substitution, en Bolivie, en 1990; délai d'une production commerciale	16

Figures

I. Evolution des cultures illicites du pavot à opium, du rendement en opium à l'hectare et du volume de la production d'opium, 1987-1994	5
II. Estimation des cultures de pavot à opium, par pays, en 1994 et 1995	5
III. Evolution des cultures illicites du cocaïer, du rendement de feuilles de coca et de la production de feuilles de coca, 1980-1994	6
IV. Evolution de l'éradication des cultures de cannabis à l'air libre ou "en appartement" aux Etats-Unis, 1988-1994	7
V. Superficie cumulée des éradications (en hectares) au Mexique, 1968-1991	10
VI. Diminution de la superficie moyenne des champs au Mexique, 1968-1991	11
VII. Culture et éradication de cocaïers en Bolivie, 1963-1994	12
VIII. Pourcentage estimatif des cultures illicites éradiquées dans le monde, 1987-1994	13
IX. Formation de la "valeur ajoutée" de l'héroïne dans les réseaux de distribution	17
X. Formation de la "valeur ajoutée" de la cocaïne dans les réseaux de distribution à destination des Etats-Unis en 1992	17
XI. Culture du pavot à opium au Pakistan, 1955-1994	22
XII. Tendances des prix de l'opium à la production au Pakistan, 1979-1991 (prix corrigés des effets de l'inflation)	23
XIII. Chute de la culture illicite d'opium dans le sous-district de Buner et dans d'autres régions du Pakistan, 1979-1985	23
XIV. Culture du pavot à opium en Thaïlande, 1966-1994	24
XV. Cultures illicites de cocaïers et de pavot à opium en Colombie, 1980-1994	26

INTRODUCTION

1. A sa trente-huitième session, la Commission des stupéfiants a décidé d'ajouter à l'ordre du jour provisoire de sa trente-neuvième session, un point intitulé "Culture de plantes dont sont extraites les drogues et stratégies appropriées pour réduire la culture de ces plantes" et a prié le Secrétariat de préparer un document sur la question. Le présent rapport examine l'évolution des cultures illicites et les initiatives récentes de réduction de ces cultures, fait le bilan de stratégies de mise en oeuvre et récapitule les problèmes qu'elles posent.

2. En ce qui concerne la culture et la production illicites de drogues, les données d'observation sont d'une exactitude et d'une portée extrêmement variables. Chaque fois que possible, on a utilisé les chiffres officiels fournis par les pays, par le programme des Nations Unies de contrôle international des drogues (PNUCID) ou par des sources vérifiables. Les chiffres annuels sont en général ceux de 1994, et ils sont complétés par les données disponibles concernant 1995.

A. Culture licite

3. La culture licite des drogues, qui n'entre pas dans le cadre du présent rapport, complique parfois le travail d'évaluation et de répression, notamment en cas de détournement de stupéfiants provenant de cultures licites, ou quand il faut bien distinguer entre culture licite et culture illicite. La Convention unique sur les stupéfiants de 1954, telle que modifiée par le Protocole de 1972¹, et l'article 14 de la Convention de 1988 des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes² constituent le cadre de référence du contrôle et de l'éradication du pavot à opium, du cocaïer et du cannabis. Selon les informations communiquées à l'Organe international de contrôle des stupéfiants, des plantes de cannabis sont cultivées aux Etats-Unis à des fins de recherche scientifique. Des variétés de cannabis à faible teneur en tétrahydrocannabinol sont cultivées à des fins horticoles ou industrielles dans de nombreux pays, y compris plusieurs Etats de l'Union européenne. En ce qui concerne l'opium destiné à une utilisation médicale, l'Inde est le principal producteur et l'unique exportateur licite depuis plusieurs décennies, la Chine et la République démocratique populaire de Corée n'en produisant que pour leurs propres besoins thérapeutiques, tandis que le Japon n'en produit de petites quantités que pour sauvegarder une technique artisanale traditionnelle. Dans les années 90, les cultures licites de pavot pour la production de paille de pavot se trouvaient principalement en Australie, en France, en Espagne et en Turquie. Conformément à la législation nationale en vigueur, environ 12 000 hectares de cocaïers sont cultivés à des fins licites en Bolivie et, 17 800 hectares, selon les estimations, au Pérou.

B. Réduction des cultures illicites

4. Par réduction des cultures illicites, on entend ici la réduction des superficies occupées par des cultures illicites, et mesurées en hectares. C'est un élément essentiel des stratégies de réduction de l'offre et, toutes choses égales par ailleurs, il est probable que cette réduction de l'offre illicite de drogues fait monter les prix de détail. On estime que ce mécanisme entraîne une diminution de l'ensemble des coûts directs et indirects - pour l'individu, la société et l'économie - afférents à l'utilisation illicite de drogues et à sa répression.

5. Certains facteurs atténuent parfois la portée d'une réduction des cultures illicites. Le présent rapport étudie en détail les ajustements que les cultivateurs, les producteurs et les fabricants illicites de drogues opèrent afin d'amortir l'impact des stratégies de réduction des cultures. On verra aussi comment les trafiquants essaient d'encourager les paysans à continuer des cultures illicites, en leur payant un prix plus élevé. En revanche, on n'approfondira pas les problèmes ayant un rapport indirect avec la culture illicite en raison de leurs répercussions éventuelles sur le prix à la production, sauf si cela présente un intérêt évident. Il s'agit notamment des mesures de contrôle des précurseurs, des tentatives d'interception des drogues dans le pays d'origine ou dans le circuit international, et des diverses stratégies de réduction de la demande.

I. EVOLUTION MONDIALE DES SUPERFICIES DES CULTURES ILLICITES

A. Problèmes de mesure des superficies

6. Les problèmes sont importants parce qu'ils ont une incidence sur l'allocation des ressources, la mise en oeuvre des stratégies et l'évaluation de celles-ci. L'estimation de la superficie des cultures illicites est soumise à toutes sortes de contraintes générales, par exemple, le moment de l'année où les mesures sont effectuées, la phase du cycle des récoltes, les caractéristiques de la plante cultivée et le contexte local. La dispersion géographique et la taille extrêmement diverse des superficies cultivées (les petits champs sont plus difficiles à repérer), l'isolement des régions de culture et le camouflage délibéré des cultures illicites au milieu d'autres cultures rendent difficile toute estimation. Certaines régions de culture illicite, par leur taille même, posent des problèmes de logistique; par ailleurs, la perpétuelle réorganisation, voire la migration des cultures illicites, fait de celles-ci une cible protéiforme et mobile.

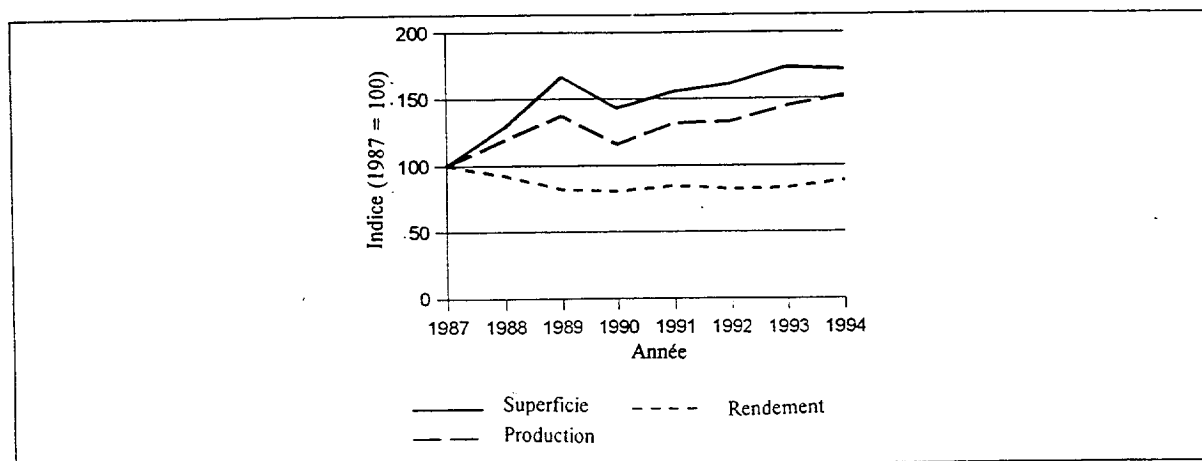
7. Outre ces contraintes générales, la variété des méthodes d'échantillonnage et d'enquête risque de produire des estimations différentes. La télédétection par satellite, l'observation ou les photographies aériennes, les enquêtes sur le terrain ou auprès des cultivateurs, toutes ces méthodes ont leurs avantages et leurs inconvénients. Les utiliser simultanément permet de réduire l'erreur, mais revient plus cher. Les estimations par télédétection varient selon la technologie utilisée, selon la méthode d'échantillonnage des zones observées et selon les méthodes d'interprétation des clichés, à l'oeil nu ou par ordinateur. S'agissant des levés de terrain, on ne parvient pas toujours à bien distinguer les limites des circonscriptions administratives dans les régions à l'écart de tout, et l'accès à certains secteurs est malaisé et dangereux.

B. Ampleur et évolution des superficies

1. Pavot à opium

8. La figure I montre l'évolution estimative de la superficie des cultures illicites de pavot à opium, de la production d'opium et du rendement à l'hectare, de 1987 à 1994. Cette superficie a connu, pendant la deuxième moitié des années 80, un accroissement rapide jusqu'à environ 260 000 hectares; puis, après avoir diminué, elle a de nouveau augmenté progressivement pour atteindre 280 000 hectares en 1994. La baisse apparente du rendement, à la figure I, est sans doute en partie imputable à l'adoption de nouvelles techniques de mesures du rendement, ou bien à un rendement exceptionnel en 1987.

Figure I. Evolution des cultures illicites du pavot à opium, du rendement en opium à l'hectare et du volume de la production d'opium (1987-1994)

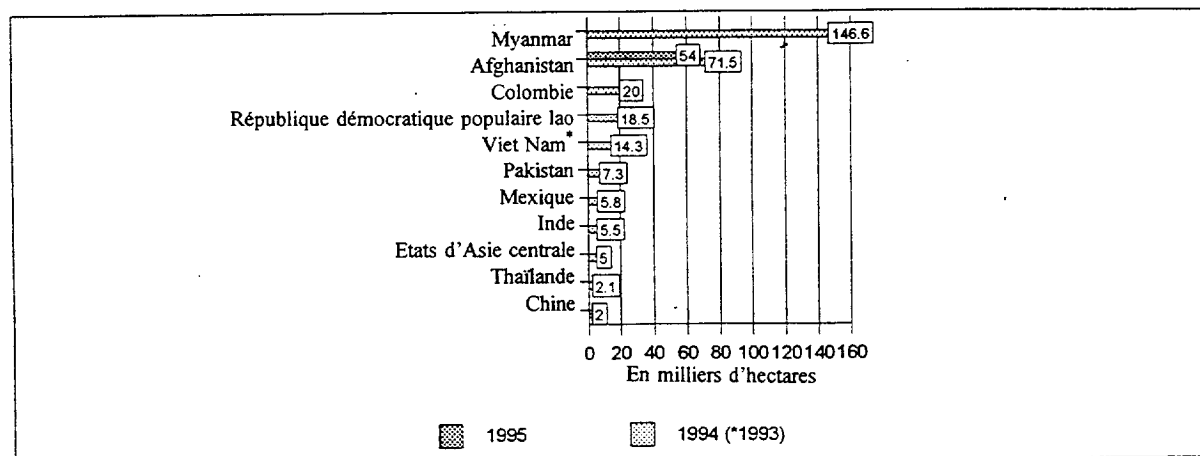


Sources : Sources officielles et PNUCID.

Note : En cas d'estimations diverses, c'est une valeur moyenne qui a été retenue.

9. La figure II donne les superficies estimées, par pays, en 1994, quand l'Afghanistan et le Myanmar étaient les deux principaux pays de culture illicite du pavot à opium. Depuis le milieu des années 80, on a repéré des cultures de pavot à opium en Colombie, où elles se sont étendues rapidement au cours des années 90 pour couvrir 20 000 hectares en 1994, d'après les estimations. Une étude du PNUCID en 1993 fait état de cultures de grande envergure au Viet Nam, tandis qu'une autre étude du PNUCID sur l'Afghanistan porte à croire que la culture de l'opium dans ce pays a sensiblement diminué en 1995.

Figure II. Estimation des cultures de pavot à opium, par pays, en 1994 et 1995



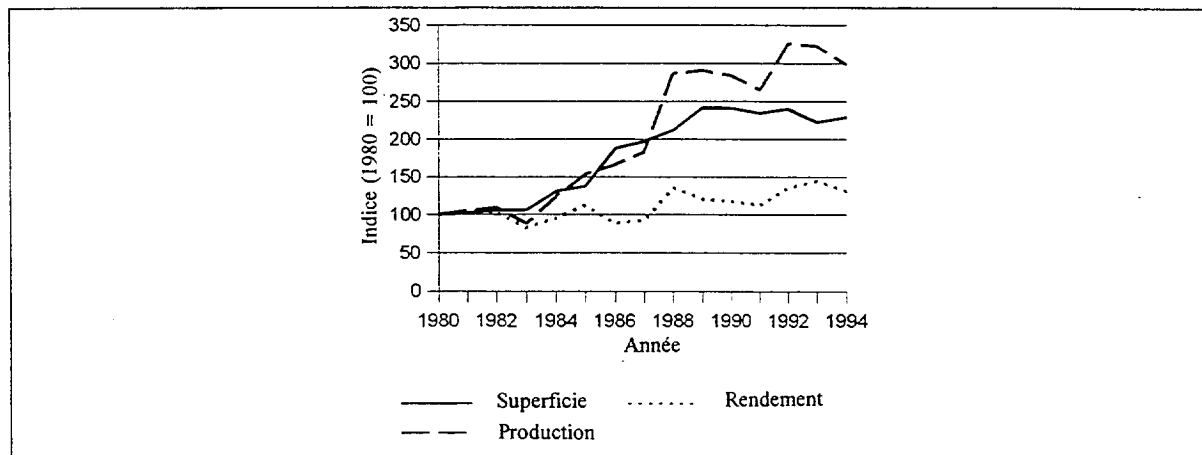
Sources : Sources officielles et PNUCID.

Note : En cas de plusieurs estimations, c'est une valeur moyenne qui a été retenue.

2. Cocaïer

10. La figure III indique l'évolution estimative de la superficie des cultures de cocaïers, du rendement de la feuille de coca à l'hectare et de la production, de 1980 à 1994. Après avoir doublé dans la seconde moitié des années 80, et dépassé 200 000 hectares, la superficie totale cultivée, malgré un léger recul, est restée relativement stable de 1990 à 1994.

Figure III. Evolution des cultures illicites du cocaïer, du rendement des feuilles de coca et de la production de feuilles de coca, 1980-1994



Sources : Sources officielles et PNUCID.

Note : En cas de différentes estimations, c'est la valeur moyenne qui a été retenue.

11. En 1994, en dehors de quelques cultures illicites de cocaïers dans d'autres pays latino-américains, environ la moitié du total mondial se trouvait au Pérou (plus de 108 000 hectares), tandis que la Bolivie (quelque 48 000 hectares) et la Colombie (autour de 45 000 hectares) représentaient chacune près d'un quart du total, même si, comme on l'a dit tout à l'heure, une partie des cultures en Bolivie et au Pérou sont licites. La superficie estimative en Colombie a progressé rapidement, passant d'environ 3 000 hectares au début des années 80 à environ 45 000 hectares en 1994, et annulant dans une certaine mesure les réductions opérées au Pérou au début des années 90.

3. Plantes de cannabis

12. Les estimations des superficies mondiales de cultures de cannabis sont plus rares que celles concernant le pavot à opium ou le cocaïer, pour des raisons exposées dans le rapport du Secrétariat sur le trafic illicite de drogues (E/CN.7/1996/9).

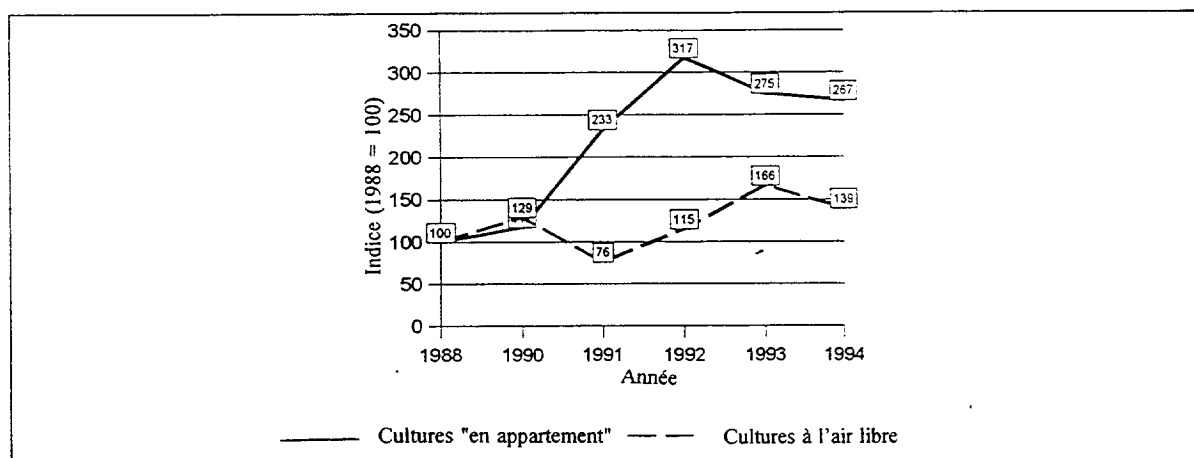
13. Les vastes étendues de variétés sauvages de cannabis, qui couvriraient environ 170 000 hectares en Asie centrale, parmi les membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI), seraient le résultat d'une repousse spontanée sur des zones consacrées précédemment à la culture licite du chanvre.

14. Une étude récente de la police sud-africaine estimait que la culture du cannabis occupait en Afrique du Sud 82 734 hectares, ce qui est beaucoup plus que les estimations antérieures; mais l'ampleur de ces cultures sur le reste du continent africain, et dans la majeure partie de l'Asie, reste très mal connue. En 1994, on a signalé 50 000 hectares de cultures illicites de cannabis au Maroc, moins de 20 000 au Mexique et des superficies importantes en Colombie et en Jamaïque.

15. Aux Etats-Unis, les estimations officielles situaient la production de cannabis en 1993 entre 6 000 et 7 000 tonnes de feuilles. Il n'y a pas d'estimations officielles de la superficie des cultures de cannabis aux Etats-Unis, mais près de 53 600 parcelles ont été éradiquées en 1994, ce qui porte à croire que ce pays a l'une des plus vastes superficies de cultures illicites de cannabis au monde.

16. Deux tendances récentes de la culture du cannabis sont l'orientation vers des variétés à plus forte teneur en principe actif, telle que la sinsemilla, et le recours plus fréquent aux techniques hydroponiques. On peut se faire une idée de la progression des cultures "en appartement" d'après l'évolution des saisies, indiquée à la figure IV pour les Etats-Unis, où ces chiffres étaient les plus faciles à obtenir. Les cultures en appartement ont presque triplé de 1988 à 1994, bien que le record absolu des saisies (3 200 en 1994) représente beaucoup moins que les éradications des parcelles en plein air. La culture en appartement assure une pousse plus rapide et utilise des techniques agronomiques perfectionnées, ce qui permet de multiplier les récoltes sur une année. A l'heure actuelle, on ne sait pas dans quelle mesure la culture en appartement produit du cannabis destiné à la vente plutôt qu'à la consommation personnelle, ni dans combien de pays ce mode de culture se pratique.

Figure IV. Evolution de l'éradication des cultures de cannabis à l'air libre ou "en appartement" aux Etats-Unis, 1988-1994



Sources : Les données pour 1991-1994 proviennent du questionnaire envoyé par le PNUCID en vue de l'établissement des rapports annuels; les données pour 1989-1990 sont des chiffres de la Drug Enforcement Administration cités par E.R. Clayton, dans son ouvrage : *Marijuana in the "Third World": Appalachia, USA*, d'autres proviennent de la série publiée par l'Université des Nations Unies et par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social : *Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade*, vol. 5 (Londres, Lynne Rienner, 1995).

Note : Les estimations concernant le nombre de parcelles saisies en 1992 se fondent sur un rapport qui signale l'éradication de 271,4 millions de plantes en 1992 et sur le chiffre moyen de 6 097 plantes par parcelle en 1993.

II. STRATEGIES DE REDUCTION DES SUPERFICIES

A. Eradication

1. Techniques

17. Les quatre techniques d'éradication que l'on connaît sont : la destruction mécanique (habituellement le fauchage ou l'arrachage), le brûlage, les désherbants et l'éradication biologique (y compris par génie génétique). Le Groupe d'experts sur les méthodes écologiques d'éradication des cultures illicites de stupéfiants, réuni à Vienne du 4 au 8 décembre 1989, aborde la plupart des questions pertinentes dans son rapport (E/CN.7/1990/CRP.7), qui a été présenté à la Commission. Les deux principales techniques utilisées aujourd'hui sont la destruction mécanique et la destruction chimique.

18. Les techniques d'éradication chimique ont été mises au point dans l'agriculture afin d'éliminer les mauvaises herbes. Le choix des herbicides se limite à ceux disponibles dans le commerce. Cette situation risque de se perpétuer en raison de la taille du marché des herbicides utilisés uniquement contre les cultures illicites. En effet, pour un marché aussi étroit, il n'est pas rentable, commercialement, d'essayer de mettre au point et de tester des herbicides écologiques conçus spécifiquement pour certaines cultures. En ce qui concerne le pavot à opium, le cocaïer et le cannabis, il existe dans chaque cas au moins un herbicide qui présente peu de risques pour l'environnement si on respecte le mode d'emploi. On utilise du glyphosate pour ces trois plantes et de l'acide dichloro-2,4-phénoxyacétique pour le pavot à opium - en pulvérisation liquide dans tous les cas. Le tébuthiuron et l'hexazinone ont été pulvérisés en granulés par avion sur les cocaïers et, pour les plantes de cannabis, on a employé en pulvérisation liquide de la 2', 4', 5', 7' - tétrabromofluorescéine, plus connue sous le nom d'éosine - bien qu'elle provoque parfois un jaunissement des feuilles des végétations aux alentours.

19. Puisqu'il existe pour chaque plante des méthodes écologiques d'éradication, à condition de respecter le mode d'emploi des produits chimiques, on peut se demander pourquoi elles n'ont été utilisées que dans certaines régions et pourquoi les cultures illicites continuent parfois dans ces régions.

2. Application

20. Certains Etats sont plus disposés que d'autres à pratiquer l'éradication et à essayer pour cela diverses méthodes. Chez certains, les cultures illicites constituent une part non négligeable de l'économie locale, voire nationale, et la population y est très attachée. C'est pourquoi l'éradication suscite parfois une opposition politique, des protestations et des manifestations. Quelques régions où se trouvent les cultures illicites échappent partiellement à l'autorité de l'Etat, ce qui rend l'éradication à la fois malaisée et risquée.

21. L'éradication peut être gênée par la difficulté de détecter des cultures illicites, pour diverses raisons : caractéristiques topographiques et camouflage de ces cultures parmi d'autres, dispersion des parcelles et isolement géographique.

22. Dans certaines zones, la proximité des cultures illicites des habitations rendent l'éradication chimique dangereuse. Ainsi la Bolivie, le Pérou et la Thaïlande ne pratiquent que l'éradication manuelle. Cependant, l'éradication mécanique du cocaïer rustique en Bolivie et au Pérou est difficile et des organisations de cultivateurs de cocaïers se sont employées précédemment à la rendre plus difficile encore.

3. Les ripostes aux différentes formes d'éradication

23. L'efficacité de l'éradication dépend des méthodes et des tactiques adoptées. On a pratiqué l'éradication soit comme une opération ponctuelle et définitive, soit comme une opération périodique, à intervalles réguliers ou irréguliers.

24. En cas d'éradication unique, le volume de drogue extraite ne diminue pas nécessairement dans des proportions égales à la superficie des cultures éradiquées. Quand 50 % des cultures sont éradiquées, le volume de drogues extrait du reste peut être supérieur à 50 %, si les cultivateurs adaptent leurs techniques de production et de traitement initial et si les trafiquants adaptent leurs techniques de fabrication. Les uns et les autres peuvent ajuster l'effectif de main-d'oeuvre qu'ils utilisent, afin de tirer davantage de drogue d'une superficie réduite. Tout cela se passant dans la clandestinité, ces ajustements ne sont connus que par raccroc, mais ils se produisent à coup sûr dans la mesure où il sont rentables.

25. D'après les résultats du projet "Thailand Opium Yield", financé par les Etats-Unis, il semble bien que les cultivateurs recueillent au maximum 85 % de l'opium de chaque capsule, après trois incisions. Le reste, obtenu en pratiquant des incisions supplémentaires, ne vaut pas en général l'effort et le coût de main-d'oeuvre que cela exige. De même, les cultivateurs négligent les nombreuses capsules de petite taille qui représentent, selon les estimations, 20 % de l'ensemble, mais si la réduction des superficies par éradication provoque une hausse du prix de l'opium, il peut devenir rentable pour les cultivateurs d'extraire davantage d'opium de chaque capsule, même des plus petites. Selon une estimation prudente, un accroissement de la main-d'oeuvre pourrait augmenter la production de 15 à 20 % en période de pénurie, tandis que les fabricants d'héroïne s'efforceront de tirer de l'opium le maximum de morphine. En Afghanistan, où la main-d'oeuvre est bon marché et mobile, une étude du PNUCID a révélé que les capsules d'opium sont incisées en moyenne cinq fois.

26. S'agissant des feuilles de coca, les cultivateurs emploient davantage de main-d'oeuvre en période de pénurie, afin de cueillir davantage de feuilles sur le cocaïer, y compris les feuilles plus petites et moins belles dont la teneur en alcaloïdes est plus faible. Le traitement est plus minutieux et plus long, afin d'extraire une plus grande quantité d'alcaloïdes³. Quand le prix des feuilles baisse, on a constaté que les cultivateurs avaient davantage tendance à effectuer eux-mêmes le premier stade du traitement afin d'ajouter de la valeur à leur produit avant de le vendre.

27. En cas d'éradication périodique, les producteurs réagissent différemment. En Amérique latine, on a vu des protestations violentes ou non violentes, le camouflage des cultures contre l'observation aérienne ou leur transfert vers des régions isolées et protégées. Mais le plus souvent les paysans anticipent l'éradication périodique et plantent davantage de culture illicite. Le résultat final peut être une augmentation nette de la superficie des cultures illicites.

28. Les manoeuvres visant à neutraliser les différentes tactiques d'éradication semblent avoir trois effets. Le premier est d'amortir les conséquences sur la superficie globale; le second est d'amortir aussi les conséquences sur le volume de drogues extraites; le troisième, dû aux plantations nouvelles par anticipation, est de diminuer la rentabilité des campagnes d'éradication à répétition.

4. Tentatives récentes de réduction des superficies

29. Certains pays ayant de vastes superficies de cultures illicites de différentes drogues, on examinera les principaux efforts d'éradication par catégories de culture, à l'échelon national, puis on verra quel est l'impact à l'échelon mondial. On laissera de côté les pays qui possèdent de vastes superficies de cultures illicites mais n'ont pas mené de campagnes d'éradication ou n'ont pas fourni d'informations à ce sujet.

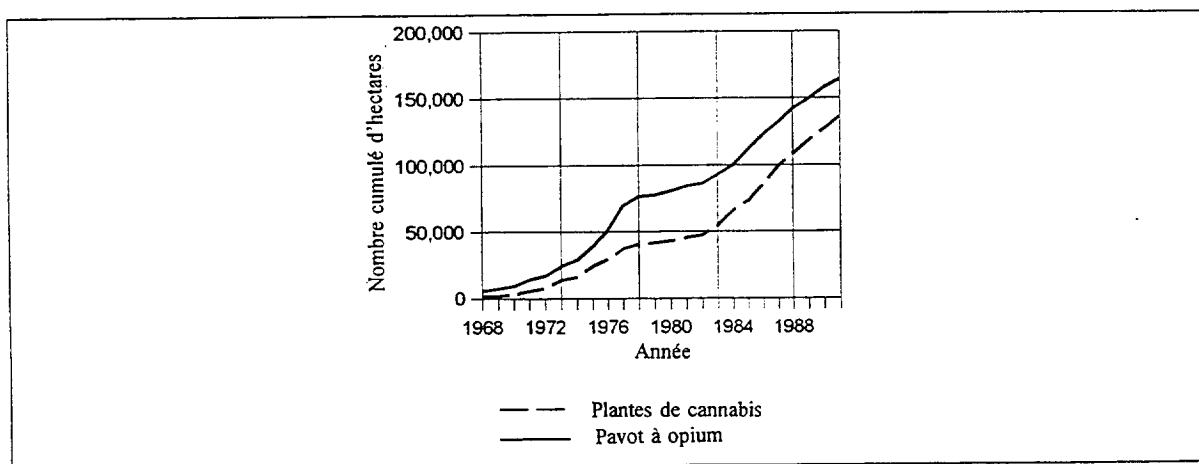
Pavot à opium

30. En Colombie, on estime que les éradications à grande échelle, qui ont commencé à la fin de 1994, avaient réduit de 4 000 hectares la culture du pavot à opium, fin 1995. On n'en connaissait pas l'effet global au moment de l'établissement du présent rapport, mais ce chiffre représenterait environ un quart de toutes les cultures de pavot à opium.

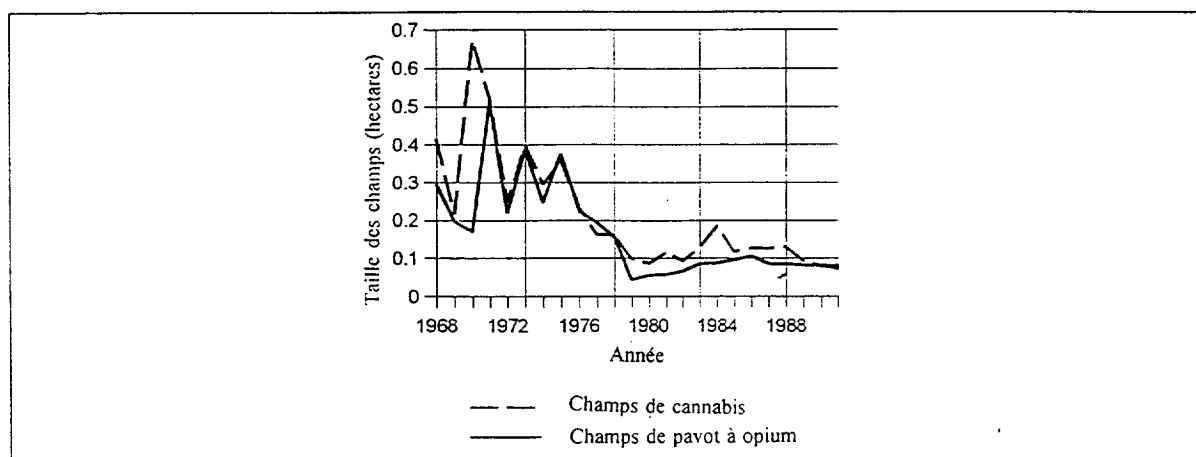
31. Dans les années 90, le Liban a institué l'éradication obligatoire, à grande échelle, ce qui a sensiblement réduit les superficies qui se situaient entre 3 500 et 5 000 hectares avant 1990. En 1994, les superficies de cultures illicites étaient minimes.

32. Le Mexique a utilisé à la fois des moyens mécaniques et chimiques lors de vastes campagnes d'éradication du pavot et du cannabis, cette dernière culture étant étudiée un peu plus loin. La figure V donne le volume cumulé des éradications au Mexique entre 1968 et 1991, ce qui permet de se faire une idée de l'envergure de cet effort. Auparavant, les champs, de grande dimension, s'étalaient au vu et au su de tout le monde; par la suite, les cultivateurs se sont adaptés et ont davantage dispersé leurs cultures illicites dans des régions plus éloignées. La diminution de la taille des champs, provoquée par l'éradication, apparaît à la figure VI. L'impact global de l'effort d'éradication au Mexique a commencé à s'amortir dans les années 80 et, malgré la poursuite d'éradications à grande échelle, ce pays restait l'un des principaux sites de cultures illicites dans les années 90.

Figure V. Superficie cumulée des éradications (en hectares) au Mexique, 1968-1991



Source : *Informes Presidenciales* (rapports de la présidence du Mexique), pour différentes années, cités par M. C. Toro : *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, copublication de l'Université des Nations Unies et de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social : *Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade*, vol. 3, p. 19 et 20, (Londres, Lynne Rienner, 1995).

Figure VI. Diminution de la superficie moyenne des champs au Mexique, 1968-1991

Source : *Informes Presidenciales* (rapports de la présidence du Mexique), pour différentes années, cités par M.C. Toro : *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, copublication de l'Université des Nations Unies et de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social : *Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade*, vol. 3, p. 19 et 20, (Londres, Lynne Rienner, 1995).

33. Certains signes semblent indiquer que les cultivateurs du Mexique réagissent désormais aux éradications massives de pavot en replantant ailleurs du pavot, de façon tout aussi massive. En 1993, les deux tiers des cultures illicites de pavot, qui couvraient presque 12 000 hectares, ont été éradiquées; pourtant, en 1994, la superficie brute avait dépassé ce chiffre. Le bilan des actions d'éradication et des nouvelles plantations est difficile à déterminer. La politique d'éradication accroît les risques et les coûts des cultures illicites, mais la proximité du marché des Etats-Unis est de nature à garantir des marges intéressantes et encourage les agriculteurs à replanter des cultures illicites.

34. La Thaïlande effectue tous les ans une éradication manuelle du pavot à opium dans les régions montagneuses. Ces dernières années, cela a permis de contenir cette production illicite à un niveau relativement modeste; on y reviendra plus en détail à propos des options de développement en dehors de la drogue.

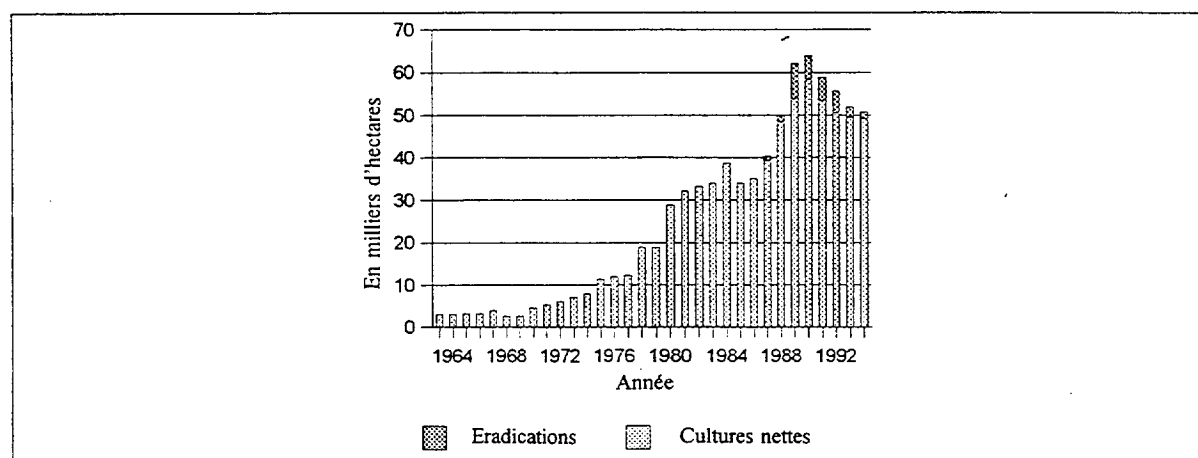
35. Au début des années 70, la Turquie était l'un des grands producteurs licites d'opium, mais l'importance de la production illicite et du détournement de l'opium produit en toute légalité a entraîné une interdiction totale de l'opium, assortie d'un strict contrôle des cultures licites, grâce à une réorientation de la production vers la paille de pavot. L'efficacité de ces mesures répressives tient peut-être en partie au fait que toute communauté dont l'un des membres se serait avéré être un producteur illicite d'opium s'exposait à une éradication totale de ses plantations de pavot.

Cocaïer

36. En Bolivie, après l'interdiction de l'éradication chimique, il est apparu que l'éradication mécanique ou manuelle résistait mal à l'intimidation, à la violence et à la désorganisation orchestrée par les cultivateurs. En 1994, les tentatives d'éradication obligatoire se sont heurtées à une violente résistance et à une opposition prenant la forme de *sit-ins*, de barrages routiers et de manifestations; cependant, l'éradication a repris en 1995. La figure VII donne les estimations des cultures et des éradications de cocaïers en Bolivie.

37. La Bolivie a essayé ces dernières années un programme d'éradication volontaire. Les paysans sont payés pour chaque hectare de cocaïer qu'ils proposent d'éradiquer. Les cocaïers plantés avant la promulgation de la loi n° 1008 de 1988 peuvent faire l'objet d'une éradication volontaire. Malheureusement il n'y avait pas eu de recensement antérieur des cultures de cocaïer; or, après deux ou trois ans de pousse, un jeune cocaïer est difficile à distinguer d'un autre plus ancien, ce qui rend délicat l'application du critère de l'âge. La loi a eu un effet pervers et imprévu : certains cultivateurs ont proposé d'éradiquer des cultures beaucoup plus anciennes et d'un faible rendement, parce qu'il est plus rentable d'empocher les subventions et de réinvestir dans des jeunes plants de cocaïer qui ont rapidement un fort rendement. Quand ils ont touché les subventions, les paysans peuvent replanter des cocaïers, avec une relative impunité puisqu'il n'y a pas eu de recensement. Les subventions à l'éradication volontaire constituent aussi, sans qu'on y prenne garde, un revenu minimum à l'hectare pour les cultivateurs, quand la rentabilité des feuilles de coca baisse; et de fait, on a constaté un accroissement des éradications volontaires dans ce cas, bien que cela n'ait guère d'effet sur l'ensemble des cultures.

Figure VII. Culture et éradication de cocaïers, en Bolivie, 1963-1994



Sources : SUBSEDAL, cité par J. Painter, dans *Bolivia and Coca: a Study in Dependency*, copublication de l'Université des Nations Unies et de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, dans la série *Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade*, vol. 1, p. 44 (Londres, Lynne Rienner, 1995) et PNUCID.

Note : En cas d'estimations diverses, c'est la valeur moyenne qui a été retenue. Pas de chiffres sur les éradications avant 1987.

38. En Colombie, de vigoureux efforts d'éradication à la fin de 1994 auraient permis de détruire environ 25 500 hectares de cocaïers en l'espace d'un an, mais on ne connaissait pas encore le bilan global de cette action, au moment de l'établissement du présent rapport. Ce chiffre représente au moins la moitié de l'ensemble des cultures de cocaïers.

39. Au Pérou, où les moyens chimiques sont également interdits, l'éradication obligatoire pendant les années 80 a détruit moins de 4 000 hectares par an, soit approximativement 5 % des cultures illicites. Les guérilleros du "Sentier lumineux" ont assuré la protection des cultivateurs, moyennant finances. Dans la première moitié des années 80, certains ouvriers chargés de l'éradication ont été assassinés et les paysans ont déplacé leurs cultures illicites vers des régions plus isolées aux terrains accidentés dans la vallée de la Haute-Huallaga, où l'éradication mécanique est difficile. Le Gouvernement péruvien a aussi recouru à l'éradication volontaire, comme en Bolivie.

Plantes de cannabis

40. Le Liban pratique l'éradication du pavot à opium mais aussi du cannabis. La superficie des cultures, estimée à 9 000 hectares avant 1990, aurait été réduite au minimum en 1994.

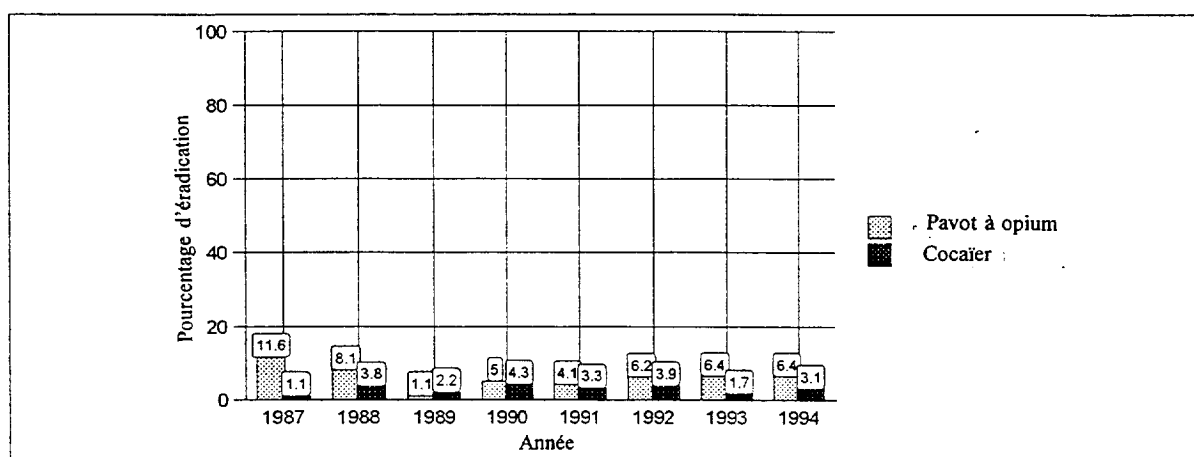
41. Le Mexique pratique depuis de nombreuses années l'éradication à grande échelle du cannabis, comme l'illustre la figure V. On a cessé d'utiliser le paraquat comme désherbant, en raison de ses résidus toxiques; mais au cours des années 70, le glyphosate a donné de bons résultats, au moins à moyen terme. On voit à la figure VI que les champs de cannabis semblent un peu plus étendus que les champs d'opium et ils le sont restés en dépit des efforts d'éradication. En 1993, on estimait que la superficie brute des cultures de cannabis dépassait les 21 000 hectares, dont près de la moitié ont été éradiqués; cependant, à cause de nouvelles plantations de cannabis, il y avait presque 19 000 hectares en 1994, dont plus de 8 000 hectares ont été éradiqués par la suite, ce qui porte à croire que les paysans essaient de trouver une parade aux politiques d'éradication.

42. Les Etats-Unis effectuent chez eux une éradication à grande échelle des cultures de cannabis. Il n'y a pas d'estimations officielles de ces cultures illicites durant les années 90, mais en 1994, plus de 53 000 parcelles en plein air auraient été éradiquées, dont 72 % assez vastes, pour lesquelles on a employé des moyens chimiques. Sur ce total, on estimait qu'1 % seulement était cultivé, le reste ayant poussé à l'état sauvage. La figure IV retrace l'évolution de l'éradication des cultures de cannabis en plein air et des cultures "en appartement", aux Etats-Unis (1988-1994).

5. Bilan mondial des efforts d'éradication

43. A l'échelon mondial, d'après les évaluations les plus optimistes, l'éradication a dans le meilleur des cas un effet modérateur. La figure VIII donne des estimations en pourcentage des éradications mondiales de cultures illicites de pavot à opium et de cocaïer entre 1987 et 1994. Il est difficile de donner un pourcentage pour le cannabis, faute d'estimations précises des cultures en plein air ou en appartement et de leur éradication. A l'échelon mondial, le pourcentage moyen estimatif des éradications de pavots et de cocaïers est toujours resté inférieur à 10 % entre 1990 et 1994, comme on le voit à la figure VIII.

Figure VIII. Pourcentage estimatif des cultures illicites éradiquées dans le monde, 1987- 1994



Sources : Ces estimations se fondent sur des sources officielles et des données fournies par le PNUCID.

44. L'éradication des cultures illicites, estimée en pourcentage, pour chaque pays en 1993 et 1994 figure au tableau 3 en annexe. Ce tableau ne tient pas compte d'une forte diminution de la culture du cocaïer au Pérou en 1992/93, qui était due essentiellement à d'autres facteurs - en l'occurrence une maladie de la plante et une migration des paysans fuyant les affrontements entre troupes gouvernementales et guérilleros. En revanche, le tableau 3 donne un bilan net des éradications de cultures illicites; malgré une éradication d'assez grande envergure dans certains cas, on constate qu'il n'y a pratiquement pas de réduction des superficies en raison de nouvelles plantations illicites. En 1994, on enregistre même une augmentation des superficies en même temps que les campagnes d'éradication de cocaïers en Bolivie et en Colombie et de pavots à opium en Afghanistan et au Pakistan, ce qui semble indiquer que les paysans ont étendu leurs cultures, soit par anticipation, soit en riposte aux mesures d'éradication.

45. Le paradoxe de l'éradication obligatoire est qu'on ne peut espérer réduire ainsi les superficies, sauf si on la pratique en permanence, au risque de susciter chez les paysans de nouvelles plantations à titre préventif qui peuvent aboutir à un accroissement net des cultures illicites.

B. La substitution de cultures et ses limites

46. La substitution de cultures consiste à prendre des dispositions encourageant les exploitants agricoles à passer de cultures illicites à des cultures licites. Parvenir à la viabilité et à la compétitivité économiques pose des difficultés majeures dans la substitution de cultures. Certaines cultures licites viables du point de vue agronomique ne le sont pas du point de vue économique, alors que d'autres cultures, économiquement viables, ne peuvent supporter la concurrence de cultures licites produites ailleurs ou de cultures illicites. Il ressort d'une évaluation effectuée en 1986 par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) sur des programmes globaux de substitutions de cultures que la stratégie de substitution n'est pas parvenue à instaurer des cultures de substitution et à contrôler les cultures illicites, du moins dans le cadre limité des initiatives usuelles de développement. Sélectionner des cultures de substitution viables est difficile, étant donné les conditions climatiques en général défavorables et les infrastructures insuffisamment développées qui caractérisent la plupart des zones éloignées où l'on cultive le pavot et la coca. Très souvent, il n'existe pas de cultures de remplacement rentables⁴.

47. Nombre de cultures viables du point de vue agronomique ont désormais été identifiées mais les années de recherche nécessaires ont limité les activités initiales de substitution. Une fois les récoltes sélectionnées, on a constaté que l'insuffisance de moyens pour transporter les produits vers les marchés d'une part et les coûts et difficultés de commercialisation d'autre part constituaient la principale source de difficultés. Les efforts déployés pour les surmonter sont exposés plus loin. Toutefois, deux autres sujets de préoccupation subsistent : les qualités intrinsèquement avantageuses, sur le plan de l'agronomie, de la transformation et de la commercialisation de certaines cultures illicites et, qui plus est, les prix plus élevés qu'acquittent régulièrement les trafiquants pour ces récoltes illicites.

48. Contrairement à la plupart des cultures, le cocaïer pousse sur des terres escarpées et peu fertiles. Le poids à l'hectare de ses feuilles est moindre que celui de la plupart des cultures et, même si ses feuilles doivent arriver sur le marché dans un délai de trois jours, il est relativement aisé de les transporter, dans le cas où les trafiquants ne viennent pas les chercher sur le lieu d'exploitation. Bien que le cocaïer n'atteigne sa pleine production qu'au bout de deux ans, la production est partielle au cours de la première année. De plus, comme ses feuilles sont persistantes et qu'il produit pendant 12 à 15 ans, la longue durée de son cycle naturel n'incite pas à le remplacer à court terme par des cultures licites. Récolté plusieurs fois par an, le cocaïer requiert relativement peu de soins et constitue une source régulière de revenus. La plante de cannabis pousse dans des conditions très variées et demande peu d'attention, alors que le pavot à opium doit être sarclé régulièrement et que l'opium est d'un faible poids et périssable.

49. Les récoltes licites ne sont pas compétitives du point de vue économique, principalement parce que les intermédiaires et les trafiquants peuvent souvent maintenir les récoltes illicites à un prix plus élevé que celui des récoltes licites. Les tableaux 1 et 2 comparent le revenu agricole net du pavot à opium et du cocaïer avec celui de cultures de remplacement agronomiquement viables au Pakistan en 1992 et en Bolivie en 1990, respectivement. Même si les prix et revenus varient dans le temps et dans l'espace, on tirera probablement de ces tableaux des enseignements similaires. Diverses études laissent à entendre que les différences de prix entre cultures licites et cultures illicites étaient autrefois plus importantes que celles indiquées dans les tableaux. Les huiles essentielles et le safran, qui n'y figurent pas, peuvent rivaliser avec le pavot à opium en ce qui concerne la rentabilité à l'hectare mais les marchés ne soutiendraient pas une augmentation importante de l'offre. Le tableau 2 indique également le nombre d'années nécessaires pour parvenir à une pleine production étant donné que, alors que les noix de macadamia et le caoutchouc sont plus rentables que le cocaïer lorsqu'ils sont pleinement productifs, il leur faut 9 et 15 ans respectivement pour y parvenir (on notera toutefois que les caoutchoucs, qui arrivent à maturité au bout de cinq années environ, ont été sélectionnés puis exploités dans certaines zones). Investir dans ces cultures entraîne un manque à gagner et comporte des risques à long terme, leur rentabilité dépendant des aléas des marchés qui ne soutiendront pas un accroissement de l'offre sans conduire à une baisse des prix et de la rentabilité.

Tableau 1. Revenu agricole net (par hectare) du pavot à opium et des cultures de substitution, au Pakistan, en 1992

Culture	Revenu net par hectare (\$EU)	Revenu par rapport au pavot à opium (%)
Pavot à opium	1 689	100,0
Oignon	1 272	75,3
Menthe	1 178	69,8
Brassica (chou)	913	54,1
Maïs	279	16,5
Orge	256	15,1
Blé	222	13,1
Lentilles	219	12,9

Source : PNUCID, *"The illicit opiate industry of Pakistan"*, octobre 1994.

Note : Ces chiffres comprennent les coûts de production (graines, engrais, pesticides, main-d'oeuvre salariée et main-d'oeuvre familiale, irrigation, etc.).

Tableau 2. Revenu agricole net (par hectare) du cocaïer et des cultures de substitution, en Bolivie, en 1990; délai d'une production commerciale

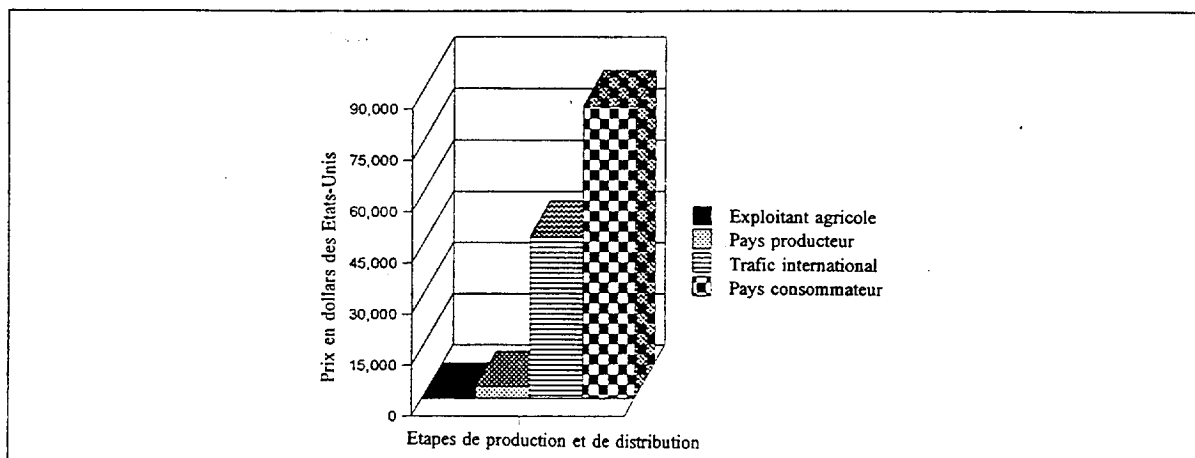
Culture	Revenu net par hectare (\$EU)	Revenu par rapport à la coca (%)	Nombre d'années nécessaires pour parvenir à la production commerciale	Nombre d'années nécessaires pour parvenir à la pleine production
Coca	1 940	100,0	1	2-3
Noix de macadamia	3 640	187,6	7	9-10
Caoutchouc	2 104	108,5	10	15
Ananas	1 679	86,5	1	2
Poivre noir	1 217	62,7	4	5
Oranges	1 156	59,6	4	7
Coeurs de palmier	1 071	55,2	4	5
Café	907	46,8	4	6
Cacao	588	30,3	4	8
Annatto	412	21,2	3	5
Bananes	157	8,1	2	2
Maïs	146	7,5	1	1

Sources : PNUCID et USAID, cités dans J. Painter, *Bolivia and Coca: A Study in Dependency*, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et études de l'Université des Nations Unies sur les conséquences du trafic illégal de drogues (*United Nations University Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade*) (Londres, Lynne Rienner, 1995), vol. 1, tableau 1.8, p. 20 et tableau 6.3, p. 138.

Note : Ces chiffres comprennent les coûts de production (graines, engrais, pesticides, main-d'oeuvre salariée et main-d'oeuvre familiale, irrigation, etc.).

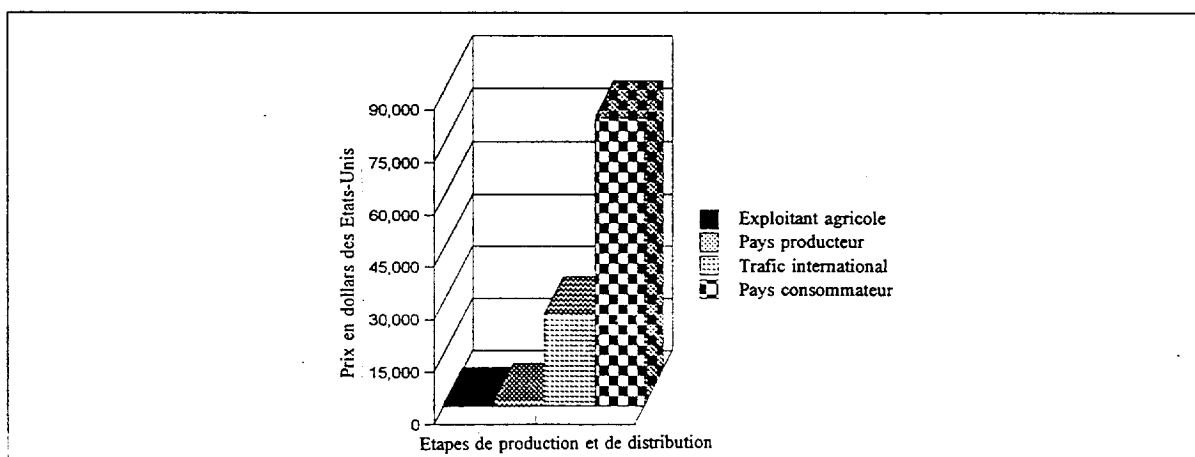
50. Le plus souvent, les trafiquants peuvent maintenir les cultures illicites à un prix supérieur à celui des cultures licites parce que le prix des cultures des matières premières représente une faible fraction des profits tirés de la fabrication, du trafic et de la vente de drogues illicites, comme le montrent les figures IX et X qui portent sur le trafic d'héroïne et de cocaïne vers l'Europe et les Etats-Unis, respectivement. Etant donné qu'une faible proportion du prix de vente final au détail revient aux exploitants, les trafiquants peuvent, le cas échéant, payer considérablement plus les cultures, afin de maintenir et d'accroître l'offre en cas de pénurie.

Figure IX. Formation de la "valeur ajoutée" de l'héroïne dans les réseaux de distribution



Source : E/CN.7/1995/3, p. 12.

Figure X. Formation de la "valeur ajoutée" de la cocaïne dans les réseaux de distribution à destination des États-Unis en 1992



Sources : Questionnaires pour les rapports annuels dont le Directeur exécutif est saisi et autres sources du PNUCID.

C. Croissance économique et cultures illicites

51. Certaines définitions de politiques en matière de drogues, ou même de développement de substitution, ont inclus divers aspects de croissance économique générale ou proposé qu'une croissance économique globale dans les pays producteurs constitue une stratégie de remplacement visant à diminuer l'offre de drogues illicites. Il convient de faire la différence entre la croissance économique globale et le développement de substitution décrit ci-dessous.

52. Dans les pays en développement, la croissance économique durable est l'un des objectifs des politiques économiques et sociales à l'échelle nationale et internationale, quels que soient les buts de la politique en matière de drogues. Toutefois, la notion selon laquelle le niveau de développement économique d'un pays donné serait la cause principale ou est à l'origine de la culture illicite, de l'extraction et de la production de drogues est souvent abusive : dans de nombreux pays en développement, on ne trouve pas de cultures illicites; dans certains pays développés, les cultures illicites sont répandues et la production illicite de nombreuses drogues synthétiques s'est accrue dans bien des pays développés, et non dans des pays en développement. En outre, si la croissance économique peut indirectement être bénéfique à la santé, à l'éducation et à d'autres domaines de la politique sociale, y compris la politique en matière de drogues, elle peut également favoriser différents aspects du trafic illicite de drogues.

53. La croissance économique peut favoriser le contrôle des drogues grâce à deux mécanismes : d'une part si l'Etat accroît son contrôle sur des zones de cultures précédemment isolées en améliorant le réseau routier et les communications, ce qui facilitera la répression et l'élimination totale des drogues; d'autre part si la croissance économique crée des débouchés économiques qui dissuaderont d'entreprendre des cultures illicites ou qui encourageront la main-d'oeuvre et les exploitants agricoles à quitter les zones de cultures illicites. Si les terres ainsi libérées ne sont pas consacrées à d'autres cultures illicites et si l'éventuel déficit de produits sur le marché illicite n'est pas contrebalancé, il s'ensuivra une réduction des surfaces consacrées aux cultures illicites.

54. En ce qui concerne le contrôle des drogues, une croissance économique générale permet de se détourner des cultures illicites mais dépend des contraintes qu'impose la compétitivité économique qui ont été mentionnées à propos de la substitution de cultures, contraintes qui découlent des prix plus élevés et plus souples des cultures illicites et des revenus plus élevés que l'on peut en tirer. De plus, dans le cadre de la négociation de mesures visant à diminuer les cultures illicites, proposer une aide économique générale a moins d'attraits qu'offrir une aide spécifique en vue d'un développement de substitution. Alors qu'il est avéré que la crise économique dans le secteur licite amène parfois les travailleurs à émigrer vers des zones de cultures illicites, comme cela a été le cas en Bolivie au cours des années 80, il est moins certain que l'essor du secteur licite entraîne l'inverse lorsqu'une culture illicite a déjà été entreprise. Dans la région andine, on peut davantage s'attendre à ce que ce soit les travailleurs migrants saisonniers du commerce de la coca - ceux qui cueillent et foulent les feuilles - qui seront tentés de revenir à des activités économiques licites plutôt que les exploitants agricoles qui se sont habitués à percevoir des revenus plus réguliers et plus élevés et qui ont investi dans ces zones. Ainsi, la croissance économique ne devrait avoir qu'une incidence marginale et indirecte sur les zones de cultures illicites. Une fois que des exploitants se sont mis à cultiver le cocaïer, une migration importante vers les zones urbaines aurait principalement pour conséquence à long terme d'accroître le coût marginal de la main-d'oeuvre migrante saisonnière dans le processus de production.

55. L'indice du développement humain (IDH) ne permet qu'une comparaison approximative du développement de divers pays⁵. En ce qui concerne les principaux pays producteurs de cultures illicites, l'indice du développement humain en Colombie, au Mexique, en Thaïlande et aux Etats-Unis est élevé. Cet indice, dans les Etats membres de la CEI situés en Asie centrale, est élevé ou moyen; celui de l'Afrique du Sud, de la Bolivie, de la Chine, de la Jamaïque, du Liban, du Maroc, du Pérou et du Viet Nam est moyen et celui de l'Afghanistan, de l'Inde, de la République démocratique populaire lao, du Myanmar et du Pakistan est faible. L'IDH étant un indicateur composite qui ne peut pas refléter les variations de niveaux de développement dans un pays donné, la stratégie de développement de substitution selon les régions est examinée dans la section suivante. Toutefois, à l'échelle nationale, il n'existe pas de corrélation significative

entre l'indice du développement humain, les classements en fonction de l'IDH ou le produit intérieur brut d'une part, et la superficie globale, ou en fonction de chaque culture, des cultures illicites, d'autre part, même si ne sont examinés que des pays où les zones de cultures illicites sont considérables.

D. Développement de substitution

1. Technique

56. La technique du développement de substitution a été appelée développement rural intégré, développement de zone et développement en zone montagnaise, selon ses diverses formes*. De toute évidence, la méthodologie indiquée ici a beaucoup varié dans son application.

57. Le développement de substitution est mis en oeuvre par le biais d'une aide au développement apportée en échange d'une réduction des cultures illicites (mesures d'incitations) et, le cas échéant, en faisant appliquer la loi (mesures de dissuasion). On dénombre trois formes principales d'aide au développement : le développement d'infrastructure et la fourniture d'autres sources de revenus agricoles ou non agricoles. Ces deux dernières formes visent à procurer un revenu de remplacement suffisant, car l'expérience a montré que concurrencer du point de vue économique les cultures illicites ne peut être le seul objectif du développement de substitution. Le développement de substitution, qui est flexible afin de s'adapter aux besoins et conditions locales et qui inclut des études et des recherches de rentabilité, est un processus long et progressif.

58. Au cours de la négociation, la communauté intéressée a la possibilité de donner la priorité à certains services dont le bénéfice est immédiat et qui deviennent le "fer de lance" du travail initial de développement, suscitant ainsi la confiance à l'échelle locale. Le contrat conclu avec l'organisme de développement prévoit entre autres que la communauté s'emploiera à réduire ou à éliminer progressivement les cultures illicites, cela allant de pair avec le développement des infrastructures et l'apport d'autres sources de revenus.

59. Le développement des infrastructures peut porter sur un ensemble de services, dont l'alimentation en eau potable et en électricité et la création d'hôpitaux et d'écoles, services qui constituent des arguments de poids dans la négociation. Le développement économique des infrastructures comprend la construction de routes afin de permettre l'accès au marché, des travaux d'irrigation, la fourniture de bétail et de poisson et une formation relative aux méthodes d'exploitation agricole utilisées dans la communauté intéressée, la construction d'entrepôts, d'équipements de production et d'installations agro-industrielles. L'assistance technique pour des activités économiques licites comprend une coopération en matière de recherche et de formation agricole, la fourniture d'engrais et de graines pour les cultures licites et une aide destinée à l'amélioration des transports, et à des recherches et activités commerciales. L'octroi de facilités de crédit aux exploitants agricoles vise à diminuer leur dépendance économique à l'égard des cultures illicites pendant la période de transition vers des activités économiques licites.

60. Une fois le travail de développement effectué, les communautés locales sont tenues de respecter leurs engagements et d'éliminer les cultures illicites selon le calendrier convenu. Recourir à des mesures de répression peut contribuer également à faire respecter ce calendrier, éventuellement après concertation avec les chefs des communautés. On devrait faire largement connaître ces mesures qui pourraient être moins sévères pendant la période de transition, afin qu'elles soient aussi dissuasives que possible.

61. L'indicateur idéal de rendement d'un projet de développement de substitution est l'avantage social net, par poste de dépense, d'une réduction de la consommation et des coûts afférents due à une baisse de l'offre de produits illicites. Plus vraisemblablement, ces projets peuvent permettre de mesurer le coût par hectare des réductions et de tenter de mesurer le déplacement de cultures illicites vers d'autres zones lorsque c'est

*Pour un historique plus complet, voir "*Alternative development as an instrument of drug control*", PNUCID, document d'information technique n° 5, novembre 1993.

le cas. De préférence, on utilise un ensemble d'indicateurs intermédiaires, notamment la valeur nette de production de l'activité économique dans une zone donnée, qui peut indiquer l'existence d'un revenu de remplacement suffisant.

2. Risques

62. Le développement de substitution comporte des risques non négligeables. Améliorer l'irrigation peut aller à l'encontre du but recherché lorsque cela favorise les cultures illicites. Les routes peuvent faciliter autant le transport de marchandises illicites que celui de marchandises licites et l'on a signalé le cas de routes utilisées comme pistes d'atterrissage par des trafiquants. En 1986, la construction par l'USAID d'une route dans la région de Chapare, en Bolivie, a été interrompue pour ces raisons mais a repris en 1988⁶. L'existence de routes ne favorise pas nécessairement la commercialisation des récoltes et les coûts de transport peuvent rester prohibitifs. On a estimé que les frais de transport depuis les hauts plateaux du Huallaga au Pérou peuvent atteindre 60 % du montant de la vente des récoltes, et 80 à 85 % du montant de la vente des récoltes transportées de la région de Chapare à Cochabamba⁷. Les cours normaux du marché pour le transport de récoltes de la région de Chapare à La Paz équivaldraient presque aux gains que procurerait la vente de ces récoltes. Transporter des récoltes jusqu'aux centres nationaux ne garantit pas pour autant l'accès aux marchés internationaux, qui sont généralement difficiles à pénétrer et très concurrentiels. Sont examinées plus loin dans le présent rapport des études récentes sur la viabilité commerciale des produits andins.

63. L'une des principales insuffisances du développement de substitution est l'effet négatif que peuvent avoir certaines conditions requises pour bénéficier de ce développement. La possibilité d'obtenir une aide au développement peut encourager certaines communautés à entreprendre des cultures illicites. Ainsi, les cultures illicites menacent de s'étendre. Afin d'y faire face, pendant les années 80, on s'est orienté vers une politique de développement de substitution à l'échelle de la région, de façon à couvrir aussi bien les zones de cultures illicites que celles qui risquaient de le devenir. Les coûts se sont donc accrus d'autant et, paradoxalement, le pouvoir de négociation en matière d'aide au développement a diminué dans les zones de cultures illicites. Dans ces conditions, la différence entre politique en matière de drogues et politique de développement risque de s'estomper, tant du point de vue théorique que pratique.

64. Le projet de développement de substitution est conçu pour réduire les cultures illicites dans des zones déterminées. Toutefois, cette approche risque de favoriser le déplacement de cultures illicites vers d'autres zones, presque certainement bien plus que dans le cas d'une éradication, étant donné la longue durée et le caractère progressif des activités de développement. Les trafiquants ont largement le temps de rechercher et d'alimenter d'autres sources de cultures illicites.

65. Bien que le développement de substitution ne vise pas à concurrencer économiquement les cultures illicites, le fait que les cultures illicites peuvent constituer une source de revenus plus importante que les activités économiques licites demeure un problème majeur. Le plus souvent, les cultures licites sont économiquement moins intéressantes que les cultures illicites. Parfois, tout est mis en oeuvre pour perpétuer la situation existante, notamment en protestant contre les activités de développement et en saccageant les infrastructures et les cultures licites. On sait que certains trafiquants ont accordé des crédits à certains exploitants agricoles afin que ces derniers continuent de se consacrer aux cultures illicites, et ils ont parfois eu recours à la menace ou même à la violence. La faible part de profit qui revient aux exploitants agricoles (voir fig. IX et X), conjuguée avec la demande constante d'importants marchés de consommateurs perpétuent l'intérêt économique des cultures illicites.

3. Mise en oeuvre

66. Les activités de développement de substitution requièrent un personnel pluridisciplinaire exceptionnellement qualifié, ce qui est difficile à trouver. Même si l'on dispose de ce personnel, l'ampleur et la logistique de ce travail peuvent entraîner des difficultés de coordination au sein des projets. L'essai et l'expérimentation de cultures de substitution peut demander plusieurs années dans chaque région. Alors qu'il est essentiel de bénéficier de l'appui de la communauté locale et du gouvernement à tous les niveaux,

il est parfois difficile de mobiliser cet appui. Le processus de financement des projets est parfois ralenti par une administration nécessairement complexe et il est parfois difficile de se procurer les équipements nécessaires.

67. Comme l'a souligné le Sous-Comité du Comité administratif de coordination (CAC) sur le développement rural, dans son rapport distribué sans cote à sa vingt-troisième session, tenue à Paris du 31 mai au 2 juin 1995, même dans les zones où il n'existe pas de cultures illicites, les critères d'application, de suivi et d'évaluation des activités de développement rural ne sont pas clairement arrêtés et sont parfois revus en fonction de l'évolution des besoins. La sixième réunion du Groupe de travail interorganisations sur la contribution de l'industrie au développement rural, après avoir examiné les réponses de 12 organismes de développement rural à un questionnaire établi à des fins de documentation, a indiqué dans son rapport qui figurait dans le rapport du Sous-Comité sur sa vingt-troisième session que l'échec manifeste et l'abandon ultérieur de stratégies de développement rural intégré utilisées par le passé avaient été dus à des erreurs techniques, administratives et de programmation plutôt qu'à des insuffisances. En outre, le Groupe de travail a signalé d'une part que l'un des problèmes tenaces du développement rural est que, parfois, il nuit à l'environnement, et d'autre part le fait que certains gouvernements n'appuient pas vraiment les objectifs d'ensemble du développement rural. Pour être mis en oeuvre, le développement de substitution requiert tous les éléments nécessaires au développement rural et il s'effectue dans des conditions qui sont souvent considérablement plus difficiles que dans le cas du développement rural général, et que, en outre, il constitue un moyen indirect de parvenir à une réduction des cultures illicites.

4. Efforts déployés récemment pour réduire les superficies cultivées

68. Le développement de substitution a fait ou continue de faire l'objet de programmes ou de projets dans la plupart des principales zones de cultures illicites de pavot à opium ou de cocaïer. A l'échelle internationale, la lutte contre la culture du pavot à opium a commencé en Asie au début des années 70, et contre la culture du cocaïer en Amérique latine pendant les années 80. Les informations disponibles relatives à cette action à l'échelle nationale et bilatérale sont présentées ci-après, l'accent étant mis sur les projets et programmes relevant du PNUCID à propos desquels sont fournies des informations portant jusqu'à la mi-1995.

Pavot à opium

69. En Afghanistan, les objectifs en matière de contrôle des drogues du seul projet de développement substitutif du PNUCID n'ont pas abouti, malgré une dépense au titre du projet d'environ 8,5 millions de dollars des Etats-Unis à la mi-1995. Des combats entre factions dans les zones du projet en ont entravé la mise en oeuvre et conduit au report ou au transfert des programmes, et l'isolement des zones du projet a entraîné des difficultés d'ordre logistique, plusieurs jours de marche ou le recours à des animaux de charge ayant été nécessaires pour parvenir dans ces zones. Une fois sur place, la recherche de moyens appropriés pour mettre en oeuvre le projet dans les communautés rurales a ralenti les activités. En avril 1995, les cultures de pavot à opium s'étaient étendues. La forte diminution des cultures de pavot à opium qui aurait eu lieu entre 1994 et 1995 n'a pas été due aux activités de développement de substitution.

70. Dans la République démocratique populaire lao, les projets de développement de substitution en zone montagneuse des Nations Unies ont commencé en 1989 dans une zone où environ 390 hectares étaient consacrés à la culture de pavot à opium, pour une production de 3,5 tonnes d'opium, soit un peu plus de 1 % de la production totale estimée dans ce pays. Une route a été construite et des activités de production, d'entreposage et de transformation de riz, de café, de fruits et de légumes ont été mis en oeuvre, ainsi que l'élevage de bétail et de poisson. Les superficies consacrées à la culture illicite auraient diminué de 60 % dans tous le pays pendant la période en question, mais cela a été davantage dû au mauvais temps qu'à l'éradication de ces cultures ou à d'autres mesures gouvernementales, la culture du pavot à opium n'étant pas interdite. En 1994, dans la zone du projet, après une dépense de 6 millions de dollars, les superficies consacrées à ces cultures auraient diminué de 80 % et la production de plus de 90 % pour tomber à 300 kg.

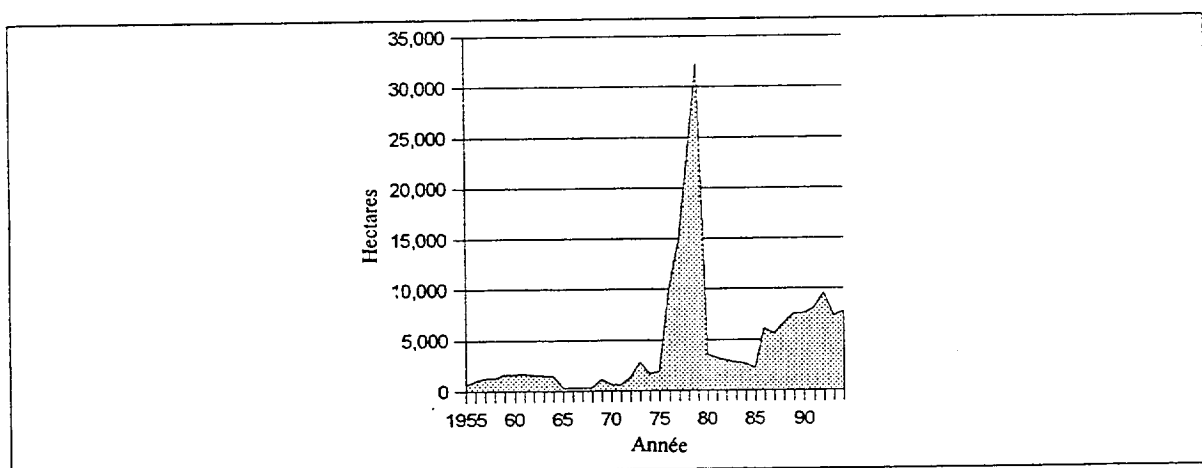
On estime au bas mot que, en tenant compte des réductions générales, jusqu'à 20 % de la réduction des superficies cultivées dans la zone du projet peuvent être attribués aux activités de développement de substitution et qu'en 1994, le coût par hectare de ces réductions a été d'environ 92 307 dollars.

71. Le programme de projets du PNUCID dans les régions montagneuses du Xieng Khouany de la République démocratique populaire lao a commencé en 1991. Il est ressorti de l'évaluation de 1995 que les projets n'avaient atteint aucun des objectifs en matière de contrôle des drogues, 6 millions de dollars ayant été dépensés au titre du projet. Des retards et des difficultés se sont produits dans le décaissement des prêts.

72. Au Mexique, le programme de développement de substitution des Nations Unies s'est déroulé de 1989 à 1992. Il visait à promouvoir les activités économiques licites et les coopératives de travailleurs par le biais de séminaires, d'une formation et d'une assistance technique, et de la création d'infrastructures. Au terme du projet, les cultures illicites s'étaient accrues malgré une dépense de 15 millions de dollars dans les régions d'Oaxaca, de Guerrero et de Michoacan.

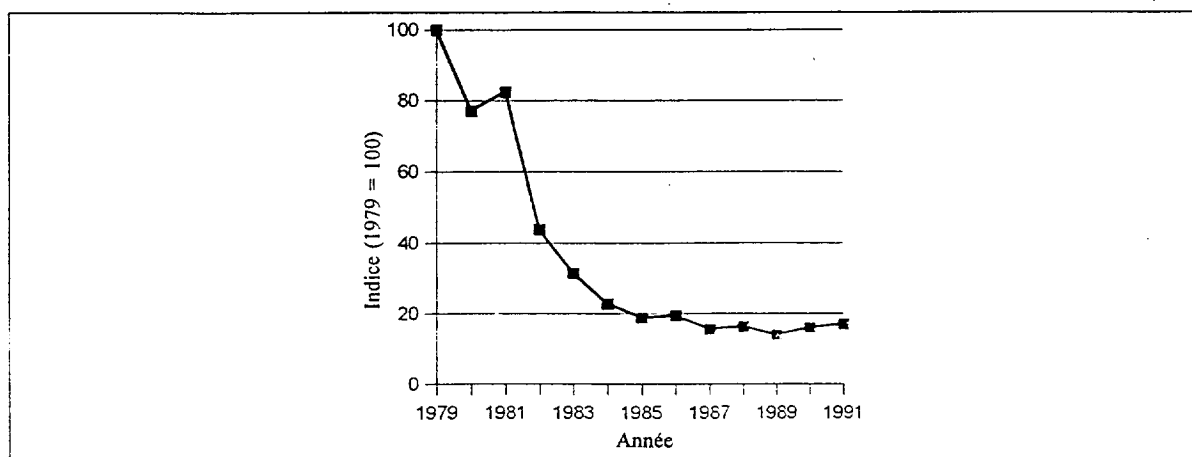
73. Au Pakistan, le projet Buner dans le district de Swat de la province frontalière du Nord-Ouest a été cité en exemple pour ce qui est de la mise en oeuvre d'activités de développement dans des régions de cultures illicites⁸. Avant 1976, Buner représentait environ un tiers de la production d'opium au Pakistan. Dans la zone du projet, la culture du pavot à opium, de 2 878 hectares en 1975/76, couvrait 4 025 hectares en 1978/79 mais n'existait plus en 1983⁹. La culture estimée du pavot à opium au Pakistan, de 1955 à 1994, est présentée dans la figure XI. L'interdiction à l'échelle nationale de l'opium, conjuguée à une forte baisse des prix de l'opium en raison de la concurrence accrue de l'Afghanistan, comme le montre la figure XII, a considérablement réduit la culture d'opium dans tout le Pakistan. En 1981/82, elle était tombée de 20 % par rapport à son niveau précédent dans le sous-district de Buner, et de 10 % dans le reste du Pakistan. La figure XIII fait apparaître cette réduction dans la région de Buner et dans le reste du Pakistan après 1979, qui a été une année record. Même s'il est difficile d'établir clairement une relation de cause à effet entre ces politiques et les résultats obtenus, on peut arguer que les activités de développement de substitution au Buner ont permis jusqu'à 20 % des réductions de culture dans cette région. Le coût du projet s'élève à 11 360 000 dollars des Etats-Unis aux prix de 1995, soit un coût minimum de 12 202 dollars des Etats-Unis par hectare, dans les zones de réduction de culture.

Figure XI. Culture du pavot à opium au Pakistan, 1955-1994



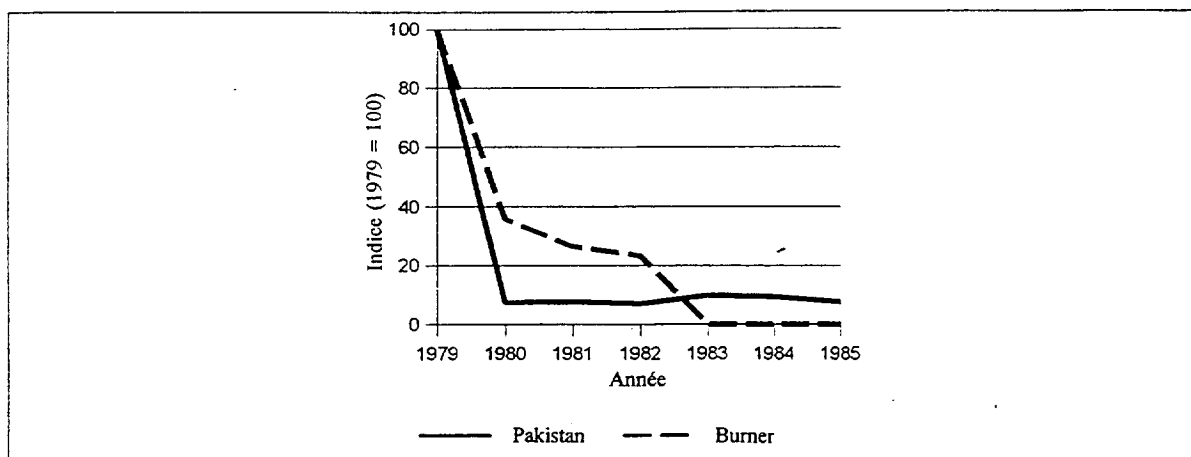
Sources : Gouvernement pakistanais, PNUCID et Organe international de contrôle des stupéfiants, cité dans *"The illicit opiate industry of Pakistan"*, octobre 1994.

Figure XII. Tendances des prix de l'opium à la production au Pakistan, 1979-1991 (prix corrigés des effets de l'inflation)



Source : Organe pakistanais du contrôle des stupéfiants, cité dans "Poppy cultivation in North-West Frontier Province 1991", S.R. Ali Khan, rapport préparé par la Division du développement rural, USAID, Islamabad, décembre 1991, p. 31.

Figure XIII. Chute de la culture illicite d'opium dans le sous-district de Buner et dans d'autres régions du Pakistan, 1979-1985



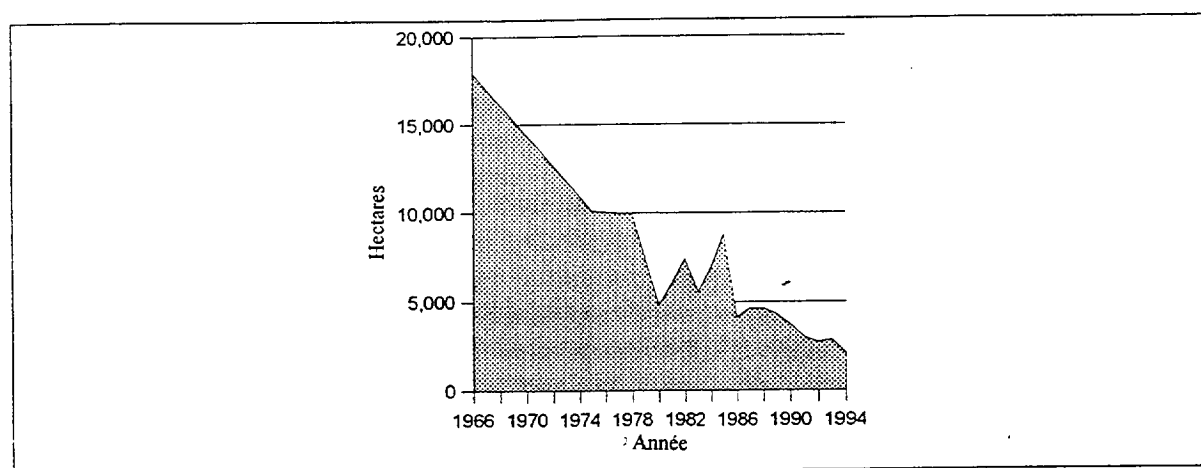
Sources : Gouvernement pakistanais, PNUCID et Organe international de contrôle des stupéfiants.

74. Les activités en matière de développement de substitution déployées par les Nations Unies dans le district de Dir au Pakistan ont commencé en 1985. L'évaluation de 1993 a montré que le projet des Nations Unies et les mesures échelonnées d'application ont permis d'éliminer presque complètement la culture du pavot à opium dans les régions en question, bien que le déplacement de ces cultures vers des régions voisines ait été important. La culture du pavot à opium dans les régions voisines est passée de 296 hectares en 1984 à plus de 4 900 hectares en 1993, soit une hausse cinq fois plus élevée que la moyenne nationale qui s'est multipliée par trois, ce qui laisse supposer des déplacements considérables. A la fin de 1994, les dépenses au titre du projet étaient d'environ 23,5 millions de dollars.

75. En Thaïlande, la culture du pavot à opium a été notablement réduite, et ces réductions se sont maintenues grâce aux activités d'éradication effectuées chaque année. Alors que les cultures de pavot à opium représentaient 18 000 hectares environ en 1965, elles couvraient 2 110 hectares en 1994, soit une réduction de 88 %, comme le montre la figure XIV. On estime que cela est dû à un ensemble de facteurs, en particulier les suivants : la ferme volonté du Gouvernement thaïlandais d'accroître le contrôle de l'Etat dans les régions montagneuses; la tendance à la croissance à long terme de l'économie thaïlandaise, dont les résultats ont été meilleurs que ceux des économies des pays voisins; la moindre rentabilité de l'opium en raison de la concurrence de cultures en rapide expansion au Myanmar qui a plus que comblé le déficit entraîné sur le marché par la réduction de la production en Thaïlande. Ces conditions étant réunies, le moment semblait propice pour mettre en oeuvre dans les régions montagneuses des activités de développement, bien que l'essentiel de l'aide au développement de substitution des Nations Unies n'ait été fourni que pendant les années 80, alors qu'une proportion importante de réductions s'était déjà produite. De source indépendante, on estimait qu'en 1993, le coût total des activités conjuguées de développement de substitution s'élevait à 125 millions de dollars¹⁰, ce qui, en prenant pour base les surfaces cultivées en 1965, représenterait un coût pour ces réductions de 7 812 dollars à l'hectare.

76. Au Myanmar, un projet de trois ans du PNUCID, d'un coût de 2,3 millions de dollars, entamé en 1992, a été révisé en baisse en 1994 en raison de combats entre insurgés et forces gouvernementales. La construction de routes a été remise à plus tard et, alors que certaines activités agricoles avaient été entreprises, des villages dans la zone du projet ont été saccagés pendant les combats; de plus, il a été difficile de trouver du personnel pour le projet et les réseaux de communication n'étaient ni suffisants ni fiables. Ainsi, un projet pilote d'un an comprenant une assistance préparatoire en vue d'activités de développement de substitution a été entamé dans la zone sous le contrôle du peuple Wa et doté d'un budget de 348 085 dollars. Il visait principalement à mettre sur pied d'éventuelles activités pour l'avenir mais il y aurait eu des difficultés à gagner la confiance de la population locale dans les zones de troubles civils.

Figure XIV. Culture du pavot à opium en Thaïlande, 1966-1994



Source : PNUCID, "Evaluation of assistance in alternative development in Thailand", mai 1993, tableau A.1.

Note : Les données correspondant aux années qui ne sont pas mentionnées (1974, 1976, 1977 et 1979) ont été estimées à partir des valeurs des années voisines.

Cocaïer

77. Il est ressorti d'une étude indépendante effectuée en 1993 sur les activités déployées par l'USAID et le PNUCID en Amérique latine que plus d'une décennie de programmes de substitution de cultures dans les pays d'où provient la cocaïne n'ont eu que peu d'effets sur la dynamique de la culture de la coca dans les Andes et que, de fait, la substitution de cultures y a été faible¹¹. L'étude a souligné que, alors que certains projets ont enregistré une augmentation des activités économiques licites et une réduction de la culture de coca dans les zones visées par le projet, ils n'ont pas pris sur le volume d'ensemble des cultures illicites. L'évaluation des activités déployées au titre du programme du PNUCID de 1993 en Amérique latine a montré que, dans certaines conditions spécifiques de programmation et d'application, le développement de substitution pouvait réduire les cultures illicites dans les zones du projet, mais que les activités de développement rural général qui ne prévoiraient pas de contrôle des drogues ne devraient pas être financées par le PNUCID.

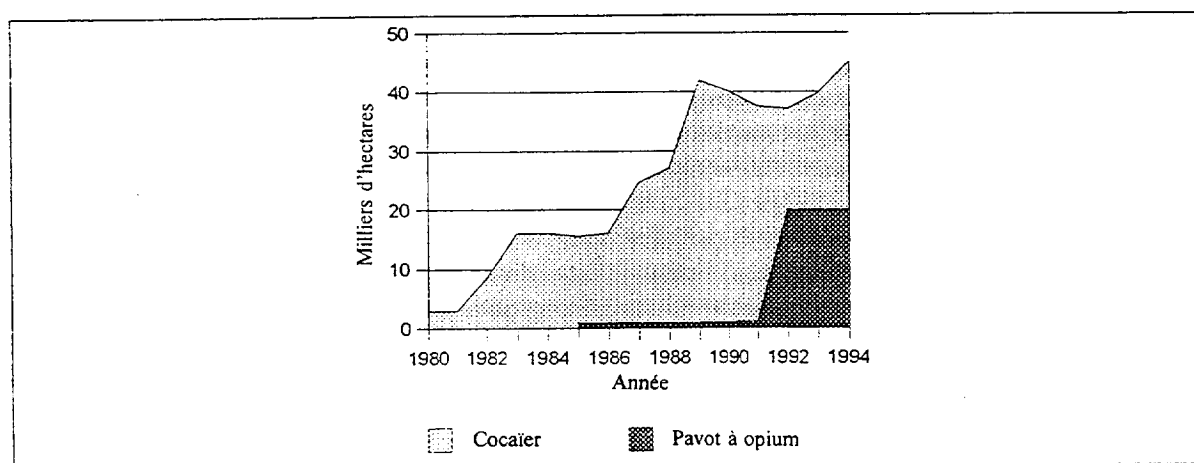
78. En Bolivie, des projets de développement de substitution ont été entrepris dans un premier temps par l'USAID et le projet de développement régional du Chapare a commencé en 1983 et s'est terminé en 1992, par une dépense de 64,2 millions de dollars. Le projet connexe relatif aux hauts plateaux, mis en oeuvre en dehors des principales zones de production, était destiné à diminuer l'immigration vers les zones de culture du cocaïer dans le Chapare et à accroître l'émigration à partir de ces zones. Une étude de 1990 menée par l'USAID a fait apparaître que, même si le projet connexe relatif aux hauts plateaux visait à empêcher les mouvements de main-d'oeuvre à partir de la zone en question, la main-d'oeuvre, importante et mobile, d'autres régions de la Bolivie comblerait pour le moins le manque de main-d'oeuvre dans les zones de culture du cocaïer. Depuis une date plus récente, l'USAID fournit une assistance dans le domaine de la commercialisation et de l'exportation et des conseils techniques en matière de services agricoles, de services de crédit et de développement des infrastructures¹². Historiquement, tant les activités de développement que la politique économique en Bolivie ont eu un lien flou avec la politique en matière de drogues et ont même involontairement contribué à accroître la culture du cocaïer à différents moments. La migration vers la région de Chapare au cours des années 60 et 70 a été facilitée par un programme de "colonisation" financé à l'échelle internationale et par la construction d'une route pavée conduisant à cette région. L'électrification de certaines zones a été retardée, de crainte qu'elle ne favorise la fabrication de la drogue, mais cette activité a été enrayée pendant les années 90. Pendant la sécheresse qui a frappé la Bolivie en 1983/84, un programme d'octroi de crédits visant à en atténuer les préjudices a favorisé la migration vers le Chapare et les cultures illicites, celles-ci étant le moyen le plus aisé de rembourser ces crédits¹³.

79. Les activités entamées par le PNUCID dans la région de Las Yungas en 1985 ont été réduites en 1990 après une dépense de 21,8 millions de dollars, la plupart des cultures de cocaïer dans la région ayant un statut transitoire, en vertu de la loi bolivienne n° 1008 de 1988. Bien que cette réforme législative n'ait pas conduit à une réduction de la superficie des cultures de cocaïer, elle a conduit aux plus importantes diminutions de cultures illicites enregistrées à ce jour. Les activités de développement de substitution ont été réorientées en vue de favoriser l'abandon progressif de la culture du coca. En 1995, des huit centres communautaires "Mayachasita" construits à Las Yungas depuis 1988, l'un fonctionnait de manière satisfaisante, trois périodiquement et quatre avaient été abandonnés en raison d'une rentabilité insuffisante. Les dépenses à Las Yungas se sont élevées en tout à environ 30 millions de dollars jusqu'à 1995. La région de Chapare a récemment été le point de convergence d'un vaste programme de développement de substitution du PNUCID et on estime que 24 000 hectares de cocaïers ont été éliminés depuis 1987 dans les zones du projet, bien que la plantation de cocaïers dans d'autres zones ait nui aux résultats d'ensemble du projet.

80. S'il est vrai que la culture du cocaïer a été réduite dans certaines zones du projet, il semble que, globalement, cette culture et les activités agricoles licites se soient développées parallèlement en Bolivie. Si les cultures de remplacement se sont grandement accrues, cela n'a pas été nécessairement au détriment de l'ensemble de la culture du cocaïer. En fait, la production agricole a augmenté en général. C'est peut-être ce à quoi on pouvait s'attendre, étant donné que de nombreux projets initiaux de développement de substitution n'étaient guère assujettis à des conditions en matière d'aide au développement, aspect dont on s'est particulièrement soucié dans les activités de programmation du PNUCID.

81. En Colombie, alors que le niveau global des cultures du cocaïer et du pavot à opium s'est accru pendant la décennie qui a précédé 1994, on a enregistré des réductions de la culture de cocaïer dans les zones de projet du PNUCID. Comme il a été précisé ci-dessus, il se peut que les activités d'éradication menées par le gouvernement en 1995 aient eu des retombées considérables sur les cultures illicites en général, même si leurs résultats globaux n'étaient pas connus au moment de l'établissement du présent rapport. La figure XV indique le nombre estimé d'hectares consacrés à la culture du cocaïer et du pavot à opium en Colombie, ou aucune activité de développement substitutif à l'échelle internationale n'a été menée dans les régions où le pavot à opium est cultivé.

Figure XV. Cultures illicites de cocaïers et de pavot à opium en Colombie, 1980-1994



82. Le programme du PNUCID en Colombie comprend des projets qui sont en cours d'exécution dans quatre régions. Ces activités ont commencé en 1985 dans les régions du sud de Cauca et du nord de Narino où la culture du cocaïer aurait été réduite passant de 5 400 hectares en 1986/87 à environ 1 700 hectares en 1994. Le budget du projet s'élevait à 4,4 millions de dollars, soit un coût estimé à 1 189 dollars seulement par hectare de réductions de cultures, bien que l'on signale que les nouvelles plantations de cocaïers dans des zones voisines sont importantes. D'autres projets sont en marche depuis 1991 seulement. A Caqueta, grâce à un projet doté d'un budget de 3 850 000 dollars, 2 000 hectares de cultures de cocaïers en 1991 ont été réduits à environ 1 500 hectares à la mi-1995, alors que les cultures illicites se sont accrues en dehors de la zone du projet. Dans la troisième zone de projet, à Guaviere, les quelque 8 900 hectares de cultures qui existaient au début des activités en 1991 ont été réduits de 200 hectares, et 350 hectares étaient en cours d'éradication à la mi-1995. Des caoutchoucs, qui arrivent à maturité au bout de quatre ou cinq ans seulement, ont été plantés au milieu de cocaïers, auxquels ils disputent la lumière au bout de six mois. Dans le Putumayo, sur 3 200 hectares environ de cultures au début des activités de développement de substitution en 1991, quelque 500 hectares ont été éliminés à la mi-1995.

83. Au Pérou, il est ressorti d'une évaluation de 1986 de l'USAID que les activités déployées depuis 1981 dans les hauts plateaux du Huallaga avaient eu des résultats décevants, en raison des profits plus élevés tirés du coca, des protestations parfois violentes qui se sont produites et du déplacement des cultures dans les hauts plateaux mêmes. D'une manière générale, la surface de culture du cocaïer a diminué au Pérou au début des années 90 à la suite d'une baisse des récoltes et de la réinstallation d'exploitations agricoles en dehors des zones de combats entre insurgés et forces gouvernementales.

84. Il se peut que les activités du PNUCID dans le haut plateau du Huallaga au Pérou aient contribué à réduire ces cultures de 24 500 hectares en 1987 à 8 479 hectares en 1995, principalement grâce aux effets conjugués d'une maladie des cultures et d'une émigration en dehors des zones de combat entre forces de l'ordre et insurgés. Les activités déployées dans la vallée de Convención et de Lares depuis 1985 ont permis d'accroître les activités économiques licites, de mettre en oeuvre des recherches et une formation agricole et

de recourir davantage à des facilités de crédit. En 1995, après des dépenses d'environ 17 millions de dollars, on estimait que 34 000 hectares étaient consacrés à la culture du coca dans la zone du projet, dont 21 000 étaient en production.

85. En Bolivie et au Pérou, certains producteurs de coca et des groupes d'insurgés ont ouvertement cherché à troubler les activités de développement de substitution. Au Pérou, le Sentier lumineux a détruit des routes et des ponts afin d'empêcher les transports à partir du haut plateau de Huallaga. En Bolivie, des producteurs de coca ont été responsables de la destruction de cultures licites, bien que la coopération se soit améliorée ces dernières années. Certains trafiquants de drogues ont non seulement agi sur les prix afin d'encourager les cultures illicites mais aussi eu recours à la menace et à la violence et auraient accordé des crédits aux exploitants agricoles afin d'assurer la poursuite de la culture du cocaïer.

86. Des accords commerciaux en faveur des exportations à partir de la région andine visent à épauler les activités de développement de substitution au moment où elles commencent. Le PNUCID a récemment appuyé des études portant sur les perspectives de commercialisation et d'exportation d'une sélection de récoltes de substitution dans les Andes, ainsi qu'une étude sur l'accès aux marchés des Etats-Unis et de la Communauté européenne¹⁴. Le système généralisé de préférences, qui a été mis en place en 1976, privilégie dans une certaine mesure les produits andins sur le marché des Etats-Unis, alors que la loi de 1991 sur les préférences commerciales en faveur des pays andins privilégie sur le marché des Etats-Unis les produits boliviens, colombiens, équatoriens et péruviens, afin d'accroître les perspectives économiques licites de ces pays. Les pays andins bénéficient de réductions de tarifs douaniers pour leurs exportations vers la Communauté européenne, et les marchandises qui ne peuvent être fournies par des producteurs de la Communauté européenne sont exportées en franchise.

Plante de cannabis

87. Dans la vallée du Bekaa, au Liban, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a abandonné ses activités de substitution de cultures en raison de la recrudescence des conflits armés dans cette zone. En 1993, le PNUCID a mis en marche un projet de développement substitutif dans les régions de Baalbeck-Hermel de la vallée du Bekaa qui, avant l'éradication menée à bien au cours des années 90, était une zone d'importantes cultures illicites de plante de cannabis et de pavot à opium. Les activités de développement de substitution ne visent pas à réduire les cultures illicites mais à créer des activités économiques licites qui décourageront de revenir à des cultures illicites, empêchant ainsi toute récidive.

88. Au Maroc, un projet pilote de trois ans, qui a démarré en 1988, porte principalement sur un village de la région du Rif, afin de déterminer dans quelle mesure on pourrait avoir recours au développement de substitution pour diminuer la dépendance économique entraînée par la culture du cannabis. Bien que plusieurs objectifs en matière de développement aient été atteints, on signale que des systèmes d'irrigation ont été utilisés pour les plantes de cannabis et que les cultures illicites n'ont pas diminué. Le projet, qui a coûté 2,4 millions de dollars, n'a pas été prolongé.

5. Analyse

89. Il ressort des éléments d'information dont on dispose que, dans les conditions exposées ci-après, les activités de développement de substitution peuvent servir à faciliter, dans des zones déterminées, la transition des cultures illicites vers des cultures licites. En effet, elles peuvent constituer un filet de sécurité économique à l'intention des exploitants de cultures illicites. Il semble que les trois conditions requises pour y parvenir soient les suivantes : le contrôle efficace d'une zone donnée par le gouvernement central et l'absence de groupes insurgés ou l'affaiblissement des groupes existants; un marché moins favorable aux cultures illicites, essentiellement par une concurrence accrue de cultures illicites en expansion ailleurs, comme c'est le cas de l'Afghanistan et du Myanmar, pays respectivement voisins du Pakistan et de la Thaïlande; le recours systématique à la dissuasion, par des mesures de répression et l'éradication des récoltes. Lorsque ces trois conditions sont réunies, une quatrième, à savoir des mesures d'encouragement sous la forme de sources de revenu de remplacement suffisantes dans la région en question, pourrait rendre attrayante une réduction

concertée des surfaces cultivées s'il apparaît que les cultures illicites seront probablement de moins en moins profitables et de plus en plus risquées. S'il se peut que les activités de développement de substitution accélèrent la transition vers des activités licites ou contribuent à prévenir les récidives en instaurant les mesures d'encouragement qui constituent la quatrième condition requise susmentionnée, il ne créera pas nécessairement les trois autres conditions.

90. Il semble que, principalement, cinq types de difficultés pèsent sur le développement de substitution en tant que technique propre à réduire les cultures illicites. Au fur et à mesure de la marche du projet, les difficultés suivantes apparaissent :

a) Difficultés à mettre en oeuvre les activités de développement, en raison de la complexité logistique de cette mise en oeuvre lorsque les activités sont financées et exécutées par plusieurs organismes (parfois concurrents), et requièrent une coopération à tous les niveaux du gouvernement dans les zones où les conditions sont défavorables et lorsque l'hostilité à l'égard des activités de développement est parfois manifeste. Dans ces cas, le risque de ne pas parvenir à mettre en oeuvre ces activités est bien plus élevé que dans le cas d'activités normales de développement et nombre de facteurs risquent de faire échouer le processus de négociation;

b) Non-accomplissement des objectifs en matière de contrôle des drogues, étant donné que, lorsque les activités de développement sont mises en oeuvre, elles ne conduisent pas nécessairement à une réduction des cultures illicites;

c) Conditions à remplir pour bénéficier de ces activités qui vont à l'encontre du but recherché et risquent de stimuler les cultures illicites;

d) Durabilité insuffisante de la viabilité économique des cultures et activités de substitution;

e) Remplacement et déplacement de cultures illicites que le développement est particulièrement susceptible d'entraîner en raison de sa longue durée.

L'expansion des cultures illicites due à des facteurs exogènes n'est pas imputable aux facteurs susmentionnés.

III. CONCLUSIONS

91. Malgré le large éventail d'activités qui a été décrit, on n'enregistre que deux cas de réductions absolues de cultures illicites à l'échelle nationale, à savoir en Thaïlande et en Turquie, ces cas s'étant produits avant l'accroissement très important, à l'échelle mondiale, de la culture du pavot à opium. La réduction de la culture du pavot à opium en Turquie a coïncidé avec une augmentation de l'offre d'opium en provenance du Mexique (à destination du marché de l'héroïne aux Etats-Unis) et de diverses régions de l'Asie. En Thaïlande, les réductions de la culture d'opium ont été plus que compensées à l'échelle mondiale par l'accroissement de cette production au Myanmar voisin. Ainsi, même les retombées de ces cas de réduction absolue à l'échelle nationale ont été fortement atténuées à l'échelle mondiale. C'est au Mexique, autre fournisseur important, qu'ont été enregistrées des réductions absolues à l'échelle nationale grâce à des activités d'éradication intenses au milieu des années 70, mais en 1994 il y avait dans ce pays des zones considérables de cultures illicites. L'augmentation considérable de cultures illicites en Afghanistan peut être en partie attribuée aux réductions de cultures illicites au Pakistan. A l'échelle tant internationale que mondiale, la capacité d'adaptation du marché illicite, en raison de forts stimulants économiques, se reflète dans l'effet d'"amortissement", autrement dit le déplacement et le remplacement des cultures illicites, et a nuï à l'efficacité globale des mesures de réduction des cultures illicites. Toutefois, les efforts fructueux déployés à l'échelle nationale pour éliminer ou réduire les cultures illicites ont peut être contribué à infléchir l'accroissement de la production totale mondiale.

92. Sur les cinq pays asiatiques où des activités de développement de substitution ont été entreprises par les Nations Unies pour lutter contre la culture d'opium, on enregistre des réductions partielles, dans certains cas, dans trois de ces pays. En Thaïlande, les plus importantes réductions se sont produites avant que l'essentiel des investissements effectués par les Nations Unies aux fins du contrôle des drogues en matière de développement de substitution n'ait été effectué et, au Pakistan, la diminution des cultures d'opium a été largement due à des mesures de répression et à la baisse des prix de l'opium, même s'il se peut que le développement de substitution ait contribué aux activités de réduction déployées dans certaines zones. Des deux activités de programmation déployées dans la République démocratique populaire lao, l'une n'a pas débouché sur des réductions de cultures illicites et l'autre a conduit à une certaine baisse, dans un contexte de réductions générales dans l'ensemble du pays. Rien ne montre que la réduction progressive limitée de la culture du cocaïer dans les zones du projet en Amérique latine n'ait eu des conséquences au bout du compte. Au Liban, la culture illicite de pavot à opium et de plante de cannabis a été réduite dans les années 90 grâce à des activités d'éradication, alors que les activités de développement de substitution menées au Maroc n'ont pas abouti à une réduction des cultures de cannabis. C'est peut-être parce que l'accent n'a pas été suffisamment mis sur le contrôle des drogues dans les projets jusqu'au début des années 90 et que la législation relative au contrôle des drogues n'a pas été appliquée parallèlement que l'on n'est pas parvenu à des résultats mesurables dans certaines zones.

93. Au cours des deux dernières décennies, on comprend beaucoup mieux la dynamique des cultures illicites et des stratégies de contrôle des drogues qui y sont liées. L'expérience a montré que certains programmes permettent efficacement de promouvoir le développement, de favoriser l'accroissement d'activités agricoles licites et autres activités économiques, et de réduire le niveau de cultures illicites dans les zones visées. Mettre en oeuvre les dispositions des traités internationaux relatifs au contrôle des drogues servirait les intérêts de ces programmes qui gagneraient également à avoir une orientation nationale et régionale, ce qui améliorerait les possibilités de réduire considérablement les cultures illicites à long terme.

Notes

¹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 976, n° 14152.

²*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une Convention contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes, Vienne, 25 novembre-20 décembre 1988*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XI.5).

³K. J. Riley, *Snow Job: the Efficacy of Source Country Cocaine Policies* (Santa Monica, Californie, RAMD Corporation, 1993).

⁴K. Kumar et autres, "A review of AID's narcotic control development assistance program", AID Evaluation Study n° 29, citée dans *Crop Substitution in the Andes* de R. Lee et P. Clawson (Washington, D.C., Office of National Drug Control Policy, 1993), p. 7.

⁵Programme des Nations Unies pour le développement, *Human Development Report 1995* (Oxford, Oxford University Press, 1995).

⁶J. Painter, *Bolivia and Coca: a Study in Dependency*, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social et Etudes de l'Université des Nations Unies sur les retombées du trafic illégal de drogues (United Nations University Studies of the Impact of the Illegal Drug Trade) (Londres, Lynne Reinner, 1995), vol. 1, p. 110.

⁷Sources provenant du PNUCID et de l'USAID, citées dans *Crop Substitution in the Andes ...*, p. 56, de R. Lee et P. Clawson.

⁸Office pakistanais de contrôle des stupéfiants, *Buner Pilot Project* (Islamabad, mars 1974), et *Socio-economic Survey of Buner* (Islamabad, 1975).

⁹Voir "Drug crop substitution", document d'information préparé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, en vue de la Réunion spéciale interorganisations sur la coordination des activités dans la lutte internationale contre l'abus des drogues, Rome, 11-13 septembre 1985 et "Alternative development as an instrument of drug control", PNUCID, document d'information technique n° 5, novembre 1993.

¹⁰R. Lee, "Thailand narcotics study" (non publié), mars 1994.

¹¹R. Lee et P. Clawson, *Crop substitution in the Andes ...*, p. 1.

¹²J. Painter, *Bolivia and Coca ...*, chap. VI.

¹³J. Painter, *Bolivia and Coca ...*, p. 6.

¹⁴Centre (CNUCED/GATT) du commerce international, *Market Access to the United States and the European Community for Selected Products from the Andean Region* (Genève, 1993).

Annexe

ERADICATIONS DES ESTIMATIONS

Tableau 3. Eradications des estimations de cultures illicites dans les principaux pays producteurs, en 1993 et en 1994, et leurs retombées nettes après de nouvelles cultures illicites

Pays ou région	Pourcentage de cultures éradiquées en 1993	1994		
		Eradications en pourcentage	Evolution en pourcentage des zones nettes de cultures	Cultures globales nettes en pourcentage
A. Cocaïer				
Bolivie	4,84	2,15	+1,91	23,85
Colombie	1,96	9,84	+13,35	22,31
Pérou	0,00	0,00	-0,18	53,84
Dans le monde	1,61	2,87	+3,07	100,00
B. Pavot à opium				
A. Asie du Sud				
Afghanistan	0,00	0,00	+38,43	12,32
Inde	0,00	0,00	+25,00	2,32
Pakistan	12,00	5,99	+15,76	3,07
Total, A	2,62	1,09	+32,08	17,71
B. Asie de l'Est				
Chine	0,83
Myanmar	0,36	2,23	-11,58	61,87
Rép. démocratique populaire lao	0,00	0,00	-28,88	7,82
Thaïlande	0,00	0,00	-26,74	0,89
Total, B	0,31	1,94	-13,11	71,41
C. Amérique latine				
Colombie	32,93	18,95	0,00	8,44
Mexique	66,38	53,32	+46,34	2,45
Total, C	42,11	30,45	+7,66	10,89
Dans le monde	7,21	5,99	-5,39	100,00

Sources : Estimations du PNUCID fondées sur des sources gouvernementales et du PNUCID.

Notes : La somme des pourcentages ne correspond pas nécessairement au total indiqué car les chiffres ont été arrondis.

Les pointillés (..) indiquent que les données ne sont pas disponibles.

Les estimations en matière d'éradication à l'échelle mondiale comprennent toutes les estimations relatives aux cultures, même si les données relatives à l'éradication ne sont pas disponibles.