

Alternatives aux cultures illicites au Pérou : mythes et réalités¹

Mirella van Dun, Hugo Cabieses Cubas et Pien Metaal²

La deuxième Conférence internationale sur le développement alternatif (Lima, 2012) a été l'occasion pour le Pérou de vanter sa lutte contre les cultures illicites par la promotion locale d'autres productions d'exportation. Pourtant, cette politique n'a apporté ni revenu stable aux paysans ni développement régional, tout en pesant sur les écosystèmes. Faute de changements plus profonds, la culture de la coca reste pour beaucoup la meilleure option.

Lors de la Conférence internationale sur le développement alternatif (ICAD) de Lima, qui eut lieu les 15 et 16 novembre 2012, le Pérou a continué d'insister sur la pertinence du « développement alternatif », en mettant tout particulièrement l'accent sur le « miracle » ou « modèle » de San Martín. La proposition du Pérou était alors d'en faire un « paradigme » à suivre, pour résoudre les problèmes associés aux cultures illicites dans les autres zones du pays, voire dans le monde entier.

L'objectif de la conférence de Lima était d'aboutir à un consensus autour d'un projet de « principes directeurs », sur base d'une

1. Article paru dans la série *Informe sobre políticas de drogas*, (n° 39, janvier 2013), Transnational Institute (TNI), sous le titre : « Entre realidad y abstracción. Principios rectores y alternativas al desarrollo en zonas de cultivos ilícitos en el Perú ».

2. Mirella van Dun est anthropologue, auteur notamment de *Cocaleros, Violence, Drugs and Social Mobilisation in the Post conflict Upper Huallaga Valley* (Pérou, 2009); Hugo Cabieses Cubas est économiste, coordinateur du département du développement durable du Centre de recherches drogues et droits humains (CIDDD) et ex-vice-ministre des ressources naturelles; Pien Metaal est chercheur au TNI.

première proposition élaborée au cours de la première réunion de l'ICAD, tenue en Thaïlande en novembre 2011. Ces principes doivent théoriquement faciliter l'exécution des programmes de développement alternatif et améliorer leur efficacité dans une double direction : la réduction des cultures illicites dans leurs zones de production et le développement de ces mêmes zones. Le document sera présenté, pour approbation, en 2013 à la 56^e session de la Commission des stupéfiants des Nations unies (UNGASS³). Ce sera l'aboutissement d'un long processus dont l'origine est à situer dans un débat qui a été initié à la UNGASS en 1998.

Reste que si les divers « points » censés orienter les projets de développement alternatif font aujourd'hui plus ou moins consensus, la réalité de l'Alto Huallaga, la zone où ce programme « exemplaire » – dit « miracle de San Martín » – a été lancé, s'en éloigne très fortement. Par la suite, nous verrons concrètement comment ces projets de développement alternatif sont mis en œuvre, ainsi que leurs impacts sur les familles paysannes.

Ces principes directeurs contribueront-ils réellement à rompre la logique qui s'est imposée jusqu'ici, qui fait de l'éradication forcée l'objectif principal, bien avant le développement, considéré tout au plus comme un détail ? Telle est la première question que devra se poser la communauté internationale qui devra statuer sur le document. Parce que cette problématique soulève bien d'autres questions de fond touchant le développement rural, il importera également de définir quels sont les bénéficiaires de ces projets, et, à partir de là, de voir si le modèle de développement promu s'accorde réellement avec l'objectif visé.

Le « miracle de San Martín » (TNI, 2010) a été impulsé avec le soutien de la coopération internationale et, plus particulièrement, de l'agence états-unienne d'aide au développement (USAID), de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et de la Coopération technique allemande (GTZ), moyennant une annulation de dettes contractées auprès de la Banque de coopération allemande (KfW). En gros, il s'agit d'un programme de substitution des cultures de coca par du cacao, des palmiers à huile et palmiers nains destinés à l'exportation. Bien qu'ayant rencontré

3. Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur le problème mondial des drogues.

quelques succès depuis 2002, ce programme n'en présente pas moins d'importantes failles.

En quelques mots, il n'a concerné que relativement peu de producteurs. Ses bénéficiaires ne représentent qu'à peine un quart de tous les producteurs de la région et il ne porte que sur un nombre limité de cultures dans une zone de grande biodiversité ; une stratégie « monoproductive » qui n'est pas sans engendrer de sérieuses conséquences environnementales. De fait, il privilégie la production à grande échelle et l'exportation dans des zones qui ne sont nullement adaptées à ces cultures extensives, vu la fragilité des écosystèmes et la qualité médiocre des sols. Notons enfin que ces projets ne sont guère durables sur le long terme, le café, le palmier nain, la canne à sucre ou l'huile de palme étant extrêmement dépendants de la demande et des prix internationaux.

Brève histoire de l'ICAD

L'ICAD est née de la révision du « plan d'action », dix ans après son approbation par la Session spéciale sur les stupéfiants des Nations unies de 1998. En 2009, au cours d'une réunion de haut niveau, la communauté internationale approuva la « *Déclaration politique et le plan d'action de la coopération internationale en faveur d'une stratégie intégrale et équilibrée pour combattre le problème des drogues* », laquelle inclut un « plan d'action » spécifique de la coopération internationale pour éradiquer la culture illicite des plantes utilisées pour la production de drogue, et pour promouvoir le développement alternatif.

Ce plan d'action a représenté une avancée significative dans la mesure où il promeut le développement alternatif dans le cadre bien plus large du développement rural national, met l'accent sur la nécessité de faire de la lutte contre la pauvreté le fil conducteur de toute stratégie d'éradication des cultures illicites et suggère de coupler deux indicateurs clés pour mesurer les résultats des efforts réalisés en termes de développement alternatif, à savoir le développement humain et la diminution des cultures.

Les conférences en Thaïlande et au Pérou ont été organisées sur la base de deux résolutions de la Commission des stupéfiants, votées respectivement en 2010 et en 2011 : la résolution 53/6 pour la Thaïlande et la résolution 54/6 pour le Pérou. La résolution 53/6, adoptée en mars 2010, s'intitule : « *Poursuite de la promotion des pratiques optimales et des enseignements tirés de l'expérience*

pour assurer la viabilité et la globalité des programmes de développement alternatif et proposition d'organisation d'un atelier international et d'une conférence internationale sur le développement alternatif» (www.unodc.org).

Selon cette résolution, devait être organisé: « *un atelier international dont les participants se rendraient sur divers sites de développement alternatif et discuteraient avec des praticiens sur le terrain des pratiques optimales et des enseignements tirés en matière de développement alternatif* », lequel atelier fut organisé en Thaïlande en novembre 2010. L'année précédente, plusieurs pays avaient déjà amorcé un échange de « bonnes pratiques » et des enseignements tirés de la région andine au sud-est asiatique comme le recommandait le plan d'action de 2009.

Après avoir été postposés à plusieurs reprises en raison de la situation politique des deux pays, l'atelier et le séminaire international intitulé « Drogue, conflit et développement alternatif durable » se sont finalement tenus dans les villes de Chiang Rai et Chiang Mai du 6 au 11 novembre 2011 (www.icad2011-2012.org). Ils ont été suivis, comme prévu, par la Conférence internationale de Lima les 15 et 16 novembre 2012 (www.icadperu2012.com). Une différence de taille marquait toutefois la rencontre de Thaïlande et celle de Lima. La première était essentiellement une réunion d'experts, alors que la seconde, où ces derniers n'étaient guère présents, a vu la participation massive de la société civile.

Le rapport de l'atelier et du séminaire international organisés en Thaïlande en 2011 sera présenté à la 56^e session de la Commission des stupéfiants en 2012 comme document de référence au projet d'élaboration des « principes directeurs » (ICAD, 2012). Expression du consensus atteint en Thaïlande, ce rapport – distribué en tant que document formel de travail à la 55^e session de la Commission des stupéfiants en 2013 – tient compte des nombreux enseignements tirés de plus de quatre décennies de mise en pratique du concept de « développement alternatif » (ICAD, 2011).

À l'approche de la réunion de l'ICAD à Lima, le document aux mains de la délégation péruvienne sur base duquel devaient être amorcées les discussions au siège de l'ONUDC à Vienne s'éloignait cependant de la version approuvée en Thaïlande. Plusieurs points, considérés comme des avancées dans le document initial, avaient purement et simplement disparu, tandis que d'autres avaient été formulés dans un langage bien plus consensuel, ce qui revenait

à atténuer le caractère « progressiste » du projet de « principes directeurs ».

En ayant pris connaissance de ces modifications, la Thaïlande envoya en urgence une délégation spéciale pour sauver ce qui pouvait l'être du document initial. Il apparaissait alors clairement que le gouvernement péruvien avait prévu un ICAD sans débat et qu'il cherchait à faire approuver un document faible, tout en faisant du Pérou un pays exemplaire dans le monde en matière de développement alternatif.

Les débats sur les réformes des politiques sur les drogues

Le sixième Sommet des Amériques (Carthagène, avril 2012) a reconnu au plus haut niveau gouvernemental l'inefficacité des politiques actuelles de lutte contre la drogue, comme cela s'exprime déjà dans les premiers résultats d'une étude confiée par l'OEA au CICAC. Toujours en cours, cette étude devra se pencher également sur les sérieuses limites des stratégies axées sur le contrôle de l'offre. Certes, la forme que prendront ces réflexions exprimées dans un premier « brouillon » issu des consultations entreprises dans le cadre de l'évaluation CICAC/OEA n'est pas claire. Ce qui est clair, en revanche, comme l'ont montré les préoccupations exprimées par les chefs d'État dans différents forums et réunions, c'est qu'en aucun cas il n'y sera fait mention de manière spécifique du développement alternatif.

À Washington, les 30 et 31 août 2012, l'OEA a organisé une consultation avec des experts sur un des cinq thèmes devant être traités par l'évaluation. Le premier document soumis à la discussion dans le cadre de la réunion sur l'intégration sociale et les drogues en Amérique latine se limitait à un document consultatif à propos du développement d'un guide de politiques publiques, lequel comprenait un seul chapitre sur le développement alternatif précisant entre autres : « *On comprend donc que la première caractéristique d'une politique orientée vers le développement alternatif doit être ouverte à tous les acteurs et les contextes ; et ne plus répéter la stratégie antérieure basée sur la répression : axée sur les substances et non sur les processus de production, le trafic et la commercialisation* » (OEA/CICAC, 2012). On saura bien vite ce qu'il adviendra de cette affirmation dans le document d'évaluation.

Quoi qu'il en soit, la communauté internationale a prévu une nouvelle session spéciale sur les drogues en 2016, semblable à

celle organisée en 1998. Sera également organisé un sommet de haut niveau en 2014. Après la prochaine réunion de 2013, au terme de laquelle seront sans doute approuvés les principes directeurs, les gouvernements auront bien d'autres occasions de se pencher sur le défi du développement durable dans les zones rurales de cultures à finalité illicite.

Pendant ce temps, dans le Alto Huallaga

La culture de la coca, tout comme la transformation de la drogue et la contrebande, a une longue histoire dans le Alto Huallaga péruvien. Pour que l'industrie des drogues illicites puisse se développer, elle a besoin d'un territoire qui n'est pas ou du moins peu contrôlé avec efficacité par l'État. Au Pérou, ces conditions sont réunies dans la Salva Alta.

La coca est principalement cultivée « aux marges de l'État » dans les vallées orientales des Andes péruviennes. Jusqu'à la fin des années 1990, le Alto Huallaga était la principale région de production de coca au monde, une première place qu'elle a ensuite cédée à la Colombie, lorsque les prix payés pour la feuille de coca péruvienne ont commencé à chuter fortement. Cette chute des prix n'a toutefois pas résulté d'une interruption de sa culture. Lorsque son éradication s'est intensifiée à partir de 1998, les prix de la feuille de coca ont recommencé à monter. Et selon l'ONUDC, en 2012, le Pérou a retrouvé sa place antérieure, supplantant à nouveau la Colombie comme premier producteur mondial de coca.

De manière surprenante, alors que partout les politiques nationales de lutte contre la drogue avaient échoué, le département de San Martín, qui comprend une partie du Alto Huallaga, a fait figure d'exception. Raison pour laquelle les journaux nationaux se sont très vite emparés du phénomène qu'ils finirent par appeler « miracle de San Martín », pour célébrer les avancées réalisées par les gouvernements successifs au Pérou en matière de réduction des cultures de coca et la réussite de leurs programmes alternatifs de développement dans cette zone. Pourtant, il faut bien admettre que, sur le terrain, en particulier dans la province de Tocache, une enclave située dans ce département, les réalités sont bien éloignées de cette « merveille », à laquelle le gouvernement péruvien ne cesse de se référer dans le but de faire reconnaître sa victoire dans la lutte contre la drogue.

En effet, si on peut bel et bien constater une diminution des cultures de coca dans cette zone, on peut affirmer que cette chute est moins la conséquence de la mise en œuvre des projets de développement alternatif que le résultat d'un effort prolongé d'éradication forcée, lequel affecte non pas seulement l'industrie de la coca, mais également les projets de développement alternatif eux-mêmes, ainsi que la société civile dans son ensemble. Dans bien des cas, ces projets de développement alternatif n'ont eu d'autres résultats que celui d'alimenter la corruption, qui touche aujourd'hui de nombreuses personnes impliquées dans ces initiatives, et celui d'obliger l'industrie de la coca à se cacher davantage.

Éradication forcée et développement alternatif

En mai 2005, le « Contrôle et réduction de la culture de coca du Alto Huallaga » (Corah), une entité dépendante de la police, pénétra dans la province de Tocache pour y lancer une vaste opération d'éradication forcée des cultures de coca. Les producteurs locaux (paysans cultivant la coca ou *cocaleros*) ne s'attendaient plus à une telle action, la région ayant déjà connu plusieurs opérations de ce type, tandis que les cultures de coca d'autres vallées, comme celle de la rivière Apurimac-Ene et de la Valle del Monzón, n'avaient jamais été éradiquées, bien que ces zones se trouvaient dans la même situation que le Alto Huallaga. En fait, fort de son expérience antérieure, le Corah savait que la moindre descente de l'État dans ces vallées se heurterait à une résistance violente de la part de la population locale. Dans le Monzón, par exemple, la présence de l'État était tout simplement nulle. La situation géographique du Tocache a cette autre particularité qu'elle ne permet pas aux trafiquants et producteurs locaux de contrôler le trafic à l'entrée comme à la sortie du district.

Après cette opération d'éradication forcée, plusieurs mois se sont écoulés avant que ne soient véritablement initiés les projets de lutte contre la pauvreté à destination des populations locales, autrement dit, avant que les experts et agronomes en charge de la planification des projets de développement alternatif ne pénètrent dans le district. Leur effort s'est porté alors principalement sur la petite communauté de Cedro. Car, dans les autres communautés du Tocache, leur venue s'est vite heurtée à une forte résistance, dont même une tentative d'expulsion. Si l'arrivée de ces experts à Cedro n'a pas provoqué de tels conflits, c'est parce que les familles

paysannes de la communauté ne cultivaient alors que des quantités insignifiantes de coca, étant principalement dépendantes de la culture de la banane et du cacao vendue à prix bas ou moyen aux intermédiaires de Tocache. L'enthousiasme de ces familles à participer au projet tenait principalement au fait qu'elles n'avaient jamais été dépendantes de la culture de la coca et que leur avait été promis un petit financement dans le cadre du développement alternatif.

Les experts agronomes, stratégiquement, ont exploité ces différences entre les communautés locales. Au début, ils ne visitèrent que les communautés où la coca était plantée en petite quantité, comme celle de Puerto Rico, qui avait d'ailleurs réclamé elle-même, avant toute éradication forcée, un développement alternatif. Parallèlement, ils évitèrent les communautés Puerto Pizana, 5 de Diciembre et celle de la Vallée de Mishollo, où les habitants se consacraient principalement à la culture de la coca, et où les *cocaleros* étaient relativement bien organisés. Dans ces communautés, les opérations d'éradication forcée ont été lancées sans préavis et de manière inattendue un peu plus tard, réduisant toute possibilité de replanter de la coca. Après des années d'éradication forcée, les paysans n'ont finalement eu d'autre choix que de participer aux projets de développement alternatif. En d'autres mots, les habitants de Tocache se sont inscrits en masse dans ces projets en désespoir de cause, pour des raisons purement économiques.

Les paysans ayant intégré les projets après l'éradication permanente de leurs plantations de coca ont directement été invités à cultiver du café ou du cacao, alors même que ces cultures requièrent des parcelles suffisamment vastes que pour assurer aux producteurs un revenu sûr. Or, dans la Vallée de l'Alto Huallaga, la coca se cultive principalement sur de petites parcelles, presque toujours sur de petites parcelles familiales, de 0,5 à 3 hectares. Il y avait certes de grandes plantations de coca appartenant à un petit nombre de migrants – récemment installés ou depuis plus longtemps. Mais seuls les petits paysans parcellaires ont intégré en masse les programmes de développement alternatif, suite à l'éradication forcée de leurs cultures.

Dans un premier temps, on a dit aux participants qu'ils recevraient des semences et une assistance technique pour substituer leur culture de coca par d'autres cultures, ainsi qu'une allocation mensuelle à titre d'incitant. Ce que les paysans considéraient néanmoins comme le plus grand avantage du projet a été l'introduction

du « programme de titularisation des terres agricoles » (PTT), lequel leur a permis d'obtenir un titre de propriété officiel pour leur parcelle agricole. Cette partie du projet représentait de fait une grande avancée, dans la mesure où le droit des petits producteurs à la propriété se trouvait désormais reconnu. Beaucoup de paysans ont cependant très vite dit regretter avoir signé l'accord, dès lors qu'en contrepartie de l'octroi du titre de propriété, ils se sont trouvés automatiquement intégrés aux projets de substitution des cultures.

Or, les difficultés n'ont guère tardé à se présenter avec ces produits d'exportation (café et cacao). Il est très vite apparu que ces productions étaient peu viables sur le plan économique, en comparaison avec les gains que les paysans pouvaient tirer de la culture de la coca. Dans les meilleures conditions, la première récolte de coca se fait après six mois, suivie ensuite d'une récolte tous les trois mois, ce qui assure un revenu sûr aux producteurs, avec cet autre avantage que dans le cadre de cette industrie illégale la production est achetée aux producteurs avant la récolte et est payée en dollars.

Le prix payé pour la feuille de coca par le trafic illégal fluctue entre 38 et 48 dollars l'*arroba*⁴. Un seul hectare de coca peut ainsi générer entre 2300 et 3800 dollars, somme à laquelle il faut soustraire les coûts de la main-d'œuvre et d'autres dépenses additionnels. La culture du café ou du cacao est évidemment loin de générer de tels revenus, d'autant plus que les terres de culture de la coca ne sont pas adaptées à la production organique de ces produits, ce qui n'est pas sans générer d'autres problèmes. L'épuisement des sols tend en effet à faire baisser leur productivité et à limiter les récoltes, si bien qu'un hectare de café censé produire entre 40 et 50 quintaux sur un terrain adéquat ne donne que 8 à 10 quintaux dans le Alto Huallaga. En raison de la faible productivité du sol « selvique », le café et le cacao ne peuvent en outre être récoltés que trois ans après avoir été plantés. Dans ces conditions, pour survivre, les paysans n'ont d'autres solutions que la recherche de nouvelles terres plus productives. Ils déboisent donc davantage, quand ils ne se remettent pas tout simplement à cultiver la coca.

Dès lors que la plupart des paysans de la province ne possèdent que de petites parcelles de culture ou « minifundis », le volume des produits d'exportation légale qu'ils cultivent est bien trop réduit pour générer un revenu suffisant pour vivre. En 2007, plusieurs *cocaleros*

4. L'*arroba* équivaut à 11,5 kg.

affirmèrent que les experts en planification agricole leur avaient conseillé de s'organiser en coopératives afin de vendre leur cacao, leur café et leur huile de palme aux prix les plus élevés possible. On leur avait promis également une assistance technique afin de déterminer le type d'organisation qui conviendrait le mieux aux différentes cultures. Mais ils n'ont jamais rien vu venir. En 2010, après la récolte, les premiers participants aux projets de développement alternatif n'ont pu vendre leurs produits qu'aux nombreux intermédiaires de Tocache et Puerto Pizana, ce qui a poussé les prix à la baisse et les a mis dans une situation particulièrement difficile. En raison de cet excès de production, le prix du cacao est tombé si bas que nombre de petits paysans parcellaires n'ont eu d'autres choix que de recommencer à cultiver la coca.

Jusqu'ici, les projets sont exécutés par deux agences principalement, la Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas) et le bureau local de l'ONUDC. Le « Miracle de San Martín » concerne des centaines de producteurs supposés avoir abandonné la culture de la coca pour le café et le cacao. La plupart d'entre eux se sont inscrits au programme dans le seul but d'obtenir un titre de propriété, mais aucun n'a reçu les allocations prévues pour ces cultures alternatives ; ou nient les avoir reçus, comme on le verra plus bas. Pourtant, ces personnes figurent encore sur les listes des participants des deux organismes comme bénéficiaires directes des projets.

Ajustements locaux dans le cadre des projets de développement alternatif

Les projets de développement alternatif dans la province de Tocache ont bien sûr connu quelques modifications, même si ces dernières ne correspondaient pas vraiment aux adaptations proposées dans le cadre des politiques internationales en matière de développement alternatif. Ces changements étaient liés à la situation locale et avaient trait aux bénéfices que les paysans pouvaient tirer de leur entrée dans les projets. Dans la première phase du projet, ils se voyaient promettre des semences ou des plants de culture, un salaire fixe pour cultiver ces produits légaux et d'autres avantages encore, comme par exemple la construction de routes pour améliorer leur accès au marché, aux pesticides, aux équipements, etc. Or, aucune assistance adéquate n'a été fournie aux paysans dans le cadre de ces projets, lesquels n'ont pas permis non plus de leur

assurer un revenu sûr. Cela relativise le prétendu succès de ces projets.

Un paysan expliquait : *« Les ingénieurs m'ont fait un tas de promesses pour que je participe au projet... Plants, un salaire mensuel pour mon travail, une assistance technique à la production... bref, ils m'ont tout promis. Finalement, je n'ai pu compter que sur mes propres moyens, sans appui aucun, pour commencer la culture du cacao, j'ai dû acheter moi-même les semences à un intermédiaire de Tocache dont je n'ai plus jamais entendu parler depuis. Rien n'intéressait plus les experts que d'obtenir ma signature qui confirmait ma participation à leur projet. »*

De l'avis des paysans donc, ces experts en planification agricole ne semblaient préoccupés que par le nombre de participants à leur projet. Curieusement d'ailleurs, les avantages additionnels promis se sont réduits à mesure qu'augmentait le nombre de participants au projet. Il était prévu au départ que les paysans recevraient une somme mensuelle sur une période de trois années. Mais, aujourd'hui, cet « incitant » n'est plus accordé qu'une seule fois ! En 2012, les experts en planification agricole étaient finalement parvenus à intégrer la vallée de Mishollo, bastion de la résistance à leurs projets, ses habitants ayant toujours cherché à conserver leurs cultures de coca. Mais très vite, après avoir participé aux réunions, ceux-ci se sont retirés du programme, n'ayant reçu que la somme modique de 400 nouveaux sols (environ 150 dollars). Suite à ces réunions, les gens refusèrent une fois de plus de cultiver le cacao, quand bien même avaient-ils reçu l'argent en échange de leur intégration officielle dans le projet.

Plusieurs *cocaleros* d'autres communautés se plaignirent quant à eux de s'être vu offrir une machette en échange de leur participation aux réunions locales organisées par la Devida, suite auxquelles ils se sont retrouvés automatiquement inscrits comme participants aux programmes. Depuis, ils déclarèrent n'avoir reçu aucun soutien ni appui adéquat. Un des participants nous a expliqué : *« On croyait qu'on allait recevoir une assistance technique pour cultiver le cacao. Un ingénieur est bien venu un jour dans notre communauté, mais seulement pour nous dire qu'on devait planter le café en longue ligne comme nous l'avons fait durant des années avec nos cultures de coca. Il ne s'est inquiété de rien, pas même de savoir si le sol était apte... Plus tard, il s'est avéré que mon champ n'était pas adéquat, mes plantations de cacao n'ont rien donné... »*

Cherchant à intégrer ces projets, d'autres se sont rendus dans le chef-lieu de la province de Tocache, mais leur participation fut refusée par les différents bureaux en charge de l'exécution des projets. Les motifs le plus souvent évoqués pour justifier ces refus étaient le manque de ressources, le fait que la situation de leur champ n'était guère apte à la culture du café ou du cacao ou encore que le projet était bouclé.

Le débat académique et politique international que reflètent les documents des Nations unies sur le développement alternatif est passé de la simple substitution des cultures à un cadre plus large, incluant des thèmes tels que la réduction de la pauvreté et le développement humain national, en lien avec le développement rural. En raison de ce changement d'orientation, les projets de développement alternatif auraient dû tenir compte de la fragilité des écosystèmes, de l'État de droit, du développement national et de la sécurité. Mais ces modifications sont restées purement théoriques. À l'évidence, les projets locaux de développement alternatif n'ont toujours pas intégré correctement l'idée d'un développement plus intégral.

Certes, il y a d'autres initiatives de développement dans la province de Tocache qui s'inscrivent dans une telle perspective. Mais bien qu'on y mentionne constamment la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim comme but ultime des programmes locaux, il n'est guère difficile de prouver que leurs résultats sont diamétralement opposés à ceux prétendument recherchés. En cause ? La priorité accordée aux cultures d'exportation comme le café et le cacao, le fait que majorité des paysans de l'Alto Huallaga ne sont pas propriétaires de leurs champs et que ceux-ci n'ont d'ailleurs pas une taille suffisante pour assurer leur subsistance avec une seule récolte de café par an et, enfin, la chute récente du prix du cacao qui explique que beaucoup de paysans ont fini par délaisser cette culture.

Un autre thème plus large de développement est lié au 7^e objectif du millénaire, à savoir la « *préservation durable de l'environnement* ». Selon la Devida, 80 % du département ont déjà été déboisés, en raison d'activités agricoles à petites échelles, d'activités minières illégales et, plus généralement, du manque de conscience environnementale. Curieusement pourtant, le projet écologique exécuté par la Devida ne se centre que sur l'éducation. Ainsi que l'expliquait un instituteur : « *Ici, à Puerto Pizana, un enfant va à l'école trois heures par jour, ce qui est beaucoup moins qu'à Lima et*

dans d'autres régions. Quand ils reçoivent leurs certificats, certains élèves ne savent toujours pas lire ni écrire, faute de temps. Et, pourtant, dans le cadre de ces projets environnementaux, ils doivent sortir de la classe pour ramasser les détritux dans le village. Nous ne savons même pas comment les traiter et les séparer...»

Ces programmes soi-disant écologiques ont été lancés dans différentes écoles de la région, mais les formations prévues pour le tri des déchets ignorent complètement les réalités locales. Parmi ceux qui participèrent aux projets de développement alternatif, certains se sont montrés d'emblée sceptiques par rapport aux résultats, ce qui n'a pas manqué non plus d'engendrer des pratiques contre-productives. Beaucoup de participants ont admis qu'ils n'avaient fait que déplacer leur culture de coca vers des zones plus éloignées. Tout comme les paysans, certains experts en planification agricole en sont même venus à éviter d'utiliser l'expression «zéro coca», craignant que cela ne réduise le nombre de participants aux projets. Les experts en planification agricole semblaient comprendre et accepter que les paysans continuent à cultiver la coca, même si les accords qu'ils avaient signés stipulaient qu'il leur était interdit de la cultiver au risque d'être arrêtés s'ils étaient découverts.

Les difficultés d'appliquer la loi

Pendant des années, le gouvernement péruvien a évalué l'impact de ses projets de développement alternatif à l'aune de critères très universels et généraux. La Devida a dressé le bilan – en accord avec les gouvernements régionaux et locaux, l'USAID, l'ONUDC, plusieurs ONG et coopératives de producteurs – de la manière suivante : *« Les cultures de coca sont passées de 23 000 hectares en 1996 à 468 hectares en 2011, soit une réduction de 480 % ; la pauvreté dans la région a diminué passant de 88 % en 2001 à 35 % en 2011 ; le produit agricole brut régional a augmenté de 373 847 à 671 308 millions de nouveaux sols entre 2001 et 2010, une augmentation de 80 % ; la culture du café est passée de 28 844 hectares en 2001 à 67 191 hectares en 2011 (133 % de croissance) et la production de cacao de 3 184 à 28 934 hectares durant la même période⁵. »*

5. Communication personnelle entre J. Fisher, Mirella van Dun et le Devida, 15 octobre 2012.

Par rapport à ces résultats, on peut toutefois émettre de nombreuses réserves. Les chiffres en général portent sur l'ensemble du département de San Martín, y compris la partie nord où la coca n'est cultivée que sur de courtes périodes et sur de petites superficies. Ces communautés n'ont jamais été réellement dépendantes de l'industrie de la cocaïne, alors même qu'elles concentrent une grande partie des projets de développement alternatif.

Nonobstant ces résultats hypothétiques dans la province de Tocache, il faut bien admettre aussi que les interactions sur le terrain entre les paysans et les experts en planification agricole et développement alternatif sont principalement décrites de manières négatives par les habitants, y compris par les participants aux projets. Comme on l'a vu, les plaintes trouvent principalement leur origine dans l'absence de support technique adéquat et du manque de bénéfices pour les paysans impliqués. Si effectivement les paysans n'ont guère reçu d'appui financier pour assurer cette transition, alors la question qui vient directement à l'esprit est « comment les fonds destinés aux projets ont-ils été dépensés » ?

La réponse est simple : ils ont été dépensés dans des coûts d'administration particulièrement élevés. Parmi les projets les mieux financés, certains n'existent que sur le papier et, sur le plan national, les activités des employés des bureaux locaux de la Devida et de l'ONUDC n'ont été soumises à aucune évaluation ni à aucun contrôle. Un *ex-cocalero* a bien résumé le sentiment général de la manière suivante : « *Nous ne comprenons pas le gouvernement des États-Unis. Si j'avais dépensé des millions dans ces soi-disant projets de développement local, assurément, je viendrais voir de mes propres yeux où va l'argent. Mais ça fait des années que les supposés experts dépensent l'argent en prostituées, alcool, ou le gardent dans leurs propres poches. Personne ne les contrôle.* »

Si cette accusation est sans doute exagérée, elle en dit long sur le niveau élevé de frustration par rapport aux investissements de la coopération internationale. Ces dernières années, on a souvent dit que les programmes de développement alternatif devaient être adaptés, afin de mieux répondre aux besoins sociaux et économiques locaux. Dans des régions, comme la province de Tocache, qui dépendent dans une large mesure de l'industrie de la cocaïne, le développement alternatif s'est révélé difficile à impulser, justement parce que les projets ignoraient le fait que les activités définies comme illégales et criminelles continuent d'y être quotidiennes et

y constituent souvent l'unique moyen de subsistance de la plupart des habitants.

La domination de l'industrie de la coca pendant près d'une décennie a conduit plus ou moins à la faire accepter, tout en favorisant l'établissement d'une structure sociale dans laquelle tout le monde dépend économiquement de manière directe ou indirecte d'activités illégales. Au sein de ces communautés, les gens comprennent l'illégalité de manière très différente, en fonction de leurs identités, construites socialement, du contexte, des situations et de l'expérience personnelle. La réalité c'est que, dans ces sociétés dépendantes depuis des années de cette industrie illégale, les opportunités économiques légales sont quasiment inexistantes.

Dans la ville de Tocache, les paysans qui veulent établir une coopérative légale doivent faire appel à un notaire public, qui réclame généralement beaucoup d'argent en échange de ses services. Si le bureau de l'entité en charge de l'enregistrement se trouve en ville, le document officiel doit être envoyé au bureau – plus important – de Juanjui, les frais de transport étant à charge des demandeurs. Il n'y a pas non plus de bureau de la Surintendance nationale des douanes et de l'administration fiscale (SUNAT), où les entreprises légales ou de coopération doivent s'inscrire pour payer l'impôt. Aussi, les requérants doivent-ils se rendre à Tarapoto pour s'enregistrer, un voyage de plus de 10 heures. Et ce n'est là qu'un des obstacles qui expliquent que les habitants de la région n'enregistrent pas légalement leur entreprise ou leur coopérative.

Quand les paysans se sont rendu compte de l'incapacité des projets de développement alternatif à leur assurer des moyens de subsistance sûrs, ils se sont mis à rechercher d'autres opportunités économiques viables, illicites la plupart du temps, à l'instar de la production de cocaïne, la coupe et les activités minières illégales. Dans ces régions donc, ces activités définies comme illégales demeurent quotidiennes et représentent pour beaucoup d'habitants leur unique moyen de subsistance.

En se centrant uniquement sur la culture de produits d'exportation, les projets de développement alternatif ont abouti enfin à de curieux résultats au niveau local. En effet, les personnes impliquées dans le narcotrafic ont commencé à investir massivement dans ces cultures alternatives, sans l'appui de la Devida et de l'ONUDC. Si l'obtention d'un revenu ne les intéressait que très marginalement, en revanche, ces cultures d'exportation leur fournissaient une

couverture idéale à la poursuite de leurs activités illégales. Ces plantations, plus concrètement, servaient à masquer les cuves de macération destinées à la production de la pâte de coca, rendant de fait plus difficile le travail de la police antidrogues qui sporadiquement pénètre dans la région à la recherche des lieux de production de cocaïne.

Réussite du développement alternatif à Tocache ?

Si nous nous penchons sur la conception de ces projets de développement alternatif dans les communautés et sur leur mise en œuvre, il apparaît clairement que leurs défaillances techniques ne sont qu'une des facettes d'une histoire qui tend à se répéter. De fait, alors que des millions sont annuellement dépensés dans ces projets de développement alternatif, la région n'a jamais réellement connu de développement durable, si bien que d'aucuns considèrent maintenant que la promesse d'amélioration des conditions économiques n'est qu'une gigantesque fumisterie.

L'accent exclusif qui est mis sur les produits d'exportation, la mentalité des habitants d'une zone réputée « d'argent facile » et la mauvaise gestion des fonds par une bonne partie des fonctionnaires gouvernementaux et par les autorités locales font peser de lourdes menaces sur les projets de développement alternatif qui visent les *ex-cocaleros* de la province de Tocache. Le risque est grand en effet pour la province et ses habitants de voir renaître de plus belle l'industrie de la coca dans les aires éloignées de la forêt, en raison surtout de la chute des prix des produits d'exportation, et particulièrement du cacao, promus par ces projets de développement alternatif.

Ces projets auraient pourtant pu mieux fonctionner dans la région s'ils avaient été conçus pour lutter contre le sous-développement et non pas seulement comme une stratégie visant à renforcer la présence de l'État dans la région. La négociation et le dialogue permanent avec la population et les associations locales de *cocaleros* font incontestablement partie des conditions essentielles à la réussite durable d'une politique de développement qui ne se contente pas seulement de céder à la pression internationale de la lutte contre la drogue.

Pour que ces projets de développement alternatif réussissent, il est tout d'abord nécessaire de comprendre comment les activités illégales s'incrustent dans le contexte local et pourquoi ce dernier

demeure imperméable aux efforts du gouvernement pour les combattre. Même si la majorité des citoyens de la région sont impliqués dans des activités illégales, on pourrait facilement les persuader de participer activement au processus de développement. Ayant longtemps privilégié les simples opérations d'éradication forcée sans avoir pensé mettre place des projets de développement durable, les gouvernements péruviens successifs ont manqué l'occasion d'instaurer une présence étatique positive dans les régions *cocaleras*.

Ce qu'on oublie souvent, c'est que les enclaves de production de cocaïne, comme la province de Tocache, sont marquées par de profondes inégalités sociales et un profond déficit démocratique, propres à toutes les régions situées aux marges de l'État de droit. Dans les endroits où règne en maître le marché de la cocaïne, la transition vers un développement intégral est d'autant plus plus complexe à mettre en œuvre que cette industrie, tout en servant d'argument pour neutraliser toute mobilisation sociale, peut influencer négativement sur la capacité des citoyens d'adresser leurs demandes à l'État.

Il n'en est donc que plus urgent d'analyser de manière indépendante tous ces éléments dans leur contexte local. L'opinion des bénéficiaires par exemple peut souvent améliorer notre compréhension des facteurs expliquant le manque d'efficacité des projets de développement alternatif. Or, dédaignant les doléances des populations locales, les agences nationales et internationales de lutte contre la drogue n'ont utilisé jusqu'à présent pour seul critère de mesure du « succès » de leurs efforts que la diminution des plantations de coca. En attendant, le problème reste entier : un secteur important de l'économie du pays demeure dépendant du commerce de la cocaïne, lequel s'introduit dans la société péruvienne telle une maladie persistante résistant à tout traitement.

Les failles du développement alternatif : le cas du Pérou

Si dans une certaine mesure, le modèle que le Pérou tente de vendre au monde a permis de diminuer un peu la pauvreté, de réduire une partie des plantations de coca, de renforcer une poignée de municipalités et d'associations de producteurs et de dynamiser les marchés locaux, il n'en présente pas moins les « faiblesses » les plus communes du développement alternatif. Ci-dessous, nous avons listé les principales faiblesses ou syndromes du

développement alternatif, en y ajoutant quelques suggestions pour traiter cette problématique de manière plus efficace.

- L'« *obrismo* » (exécution de travaux à des fins politiques), autrement dit, le fait de rassembler du ciment, du sable et du fer en vue de construire et d'inaugurer un centre de santé, des installations scolaires, un système de distribution d'eau et d'évacuation, des complexes sportifs, des locaux municipaux, des ponts, des entrepôts, des chemins municipaux, des routes, le tout annoncé par des pancartes publicitaires ou les bannières des agences gouvernementales, sans que quiconque ne se préoccupe de leur maintenance.

- La « monoproduction », à savoir la promotion d'un à cinq produits phares d'exportation destinés à remplacer les cultures de coca, tels le café, le cacao, le palmier nain, le palmier à huile et la canne à sucre, pour la production d'éthanol, dans le cas de San Martín. Vu les volumes requis dans un monde globalisé, la culture intensive et extensive de ces produits affecte les fragiles équilibres écologiques andino-amazoniens.

- Le « *plantismo* » : installation d'usines de traitement – genre « éléphants blancs » – supposées résoudre le problème des bas prix à l'exportation par l'agrégation de valeur, mais cessant rapidement de fonctionner en raison d'une mauvaise gestion.

- Le « *demandismo* », à savoir la sollicitation constante de la coopération internationale sans pour autant engager la responsabilité de l'État. Parce que la responsabilité du narcotrafic est très largement imputée à l'extérieur, il est considéré comme normal que c'est à elle de payer.

- La recherche de dollars ou d'euros, dans une dynamique visant à acquérir de l'argent à tout prix avant de mettre en œuvre une stratégie de développement rural soutenable et durable dans les zones concernées, par le biais d'une politique publique propre sur le thème de la coca et de la drogue.

Pour avoir un impact durable et des résultats soutenables, les interventions en matière de développement dans les zones de culture de la coca devraient d'abord veiller à connaître et systématiser la réalité socio-économique, technico-productive, politico-institutionnelle et culturelle et l'état des ressources naturelles valorisables, non seulement dans les zones en proie à ce phénomène, mais aussi dans les zones alentours, viviers de migrants (de la *sierra* ou de la *costa*). Pour s'assurer que les bénéficiaires s'approprient réellement ces projets, il faudra développer des processus participatifs

de zonage écologico-économique (ZEE) et pour ce faire, organiser territorialement toutes les zones concernées et celles alentours⁶. En plus d'appuyer et de promouvoir la participation, il faudra s'assurer que les gouvernements locaux et régionaux, les entreprises à finalité sociale et environnementale, les populations organisées des zones – natifs, colons et *bosquecinos* – s'impliquent réellement dans ces projets pour atténuer ou gérer les syndromes susmentionnés.

Il faudra aussi déterminer clairement les activités agro-sylvo-pastorales, piscicoles, forestières et de tourisme intégré (écologique, aventure, convivial, gastronomique...) qui pourraient être mises durablement en place et de manière soutenable sur le plan environnemental. De même, il sera nécessaire d'articuler les projets et programmes à des politiques sectorielles et globales favorables au développement d'un commerce durable dans la haute et basse Amazonie. Le tout sans financement aveugle et exonération fiscale absurde, avec souvent la complicité des mafias régionales. Mais plus que tout, l'on devra prendre des mesures indispensables pour impulser le développement rural, telles que des crédits contrôlés, la titularisation de terres (individuelles ou communautaires), des mesures de stabilisation des marchés, la diffusion d'informations réelles et actualisées, une amélioration de l'éducation dès l'école, et une assistance technique permanente.

Les travaux d'infrastructures – chemins, ponts, canaux, entrepôts, énergie, télécommunications, écoles, hôpitaux, etc. – sont toujours nécessaires et doivent *a fortiori* faire partie intégrante d'un programme intégral de développement territorial. Comme règle de base cependant, il faut s'assurer que chacune de ces politiques, actions et stratégies soit définie localement et par la base, non pas de l'extérieur et depuis le haut, comme ce fut généralement le cas jusqu'à présent. La réduction des cultures de coca et des activités illicites associées au narcotrafic, à la coupe illégale de bois, à la bio-piraterie, à la contrebande, à la traite d'êtres humains, au blanchiment d'argent sale, à la surpêche, etc., devrait être non pas considérée comme une précondition, mais comme un résultat.

Finalement, la biodiversité – laquelle inclut des plantes clés comme la coca, ses dérivés bénéfiques et les produits de la forêt – devrait être orientée vers la production de biens échangeables sur

6. Il s'agirait ici d'un processus d'identification des meilleures alternatives d'utilisation soutenable d'un territoire donné.

les marchés locaux, tout autant que régionaux et internationaux. C'est dans cet ordre qu'il conviendrait de procéder, et non dans l'autre, comme cela a été fait jusqu'à présent.

Traduction de l'espagnol: Laurent Delcourt

Bibliographie

- ICAD (2011), *Implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem: Supply reduction and related measures*, International Workshop and Conference on Alternatives Development, Chiang Rai et Chiang Mai, Thaïlande, 6-11 novembre, www.unocd.org/documents/commissions/CND-session55/ECN72012_CRP3_eV1251320.pdf.
- ICAD (2012), *Informe de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Alternativo* (en anglais seulement), http://icad2011-2012.org/wp-content/uploads/ICAD_2012_Report_and_Input_for_International_Guiding_Principles.pdf.
- OEA/CICAC (2012), *Inegración Social y Drogas: Guía Conceptual y Metodológica*, Washington.
- Transnational Institute (2010), « El milagro de San Martin y los síndromes del desarrollo alternativo en el Perú », *Informe sobre políticas de drogas*, n° 34, novembre, www.undrugcontrol.info.