



**HAL**  
open science

# La redéfinition de la politique de la coca en Bolivie sous les présidences de Evo Morales : les enjeux de politique publique de la réforme

Marie-Esther Lacuisse

## ► To cite this version:

Marie-Esther Lacuisse. La redéfinition de la politique de la coca en Bolivie sous les présidences de Evo Morales : les enjeux de politique publique de la réforme. *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement - Review of agricultural and environmental studies*, 2011, 92, pp.441-468. hal-01201236

**HAL Id: hal-01201236**

**<https://hal.science/hal-01201236>**

Submitted on 17 Sep 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La redéfinition de la politique de la coca en Bolivie sous les présidences de Evo Morales : les enjeux de politique publique de la réforme

Marie-Esther LACUISSE

Doctorante à Sciences Po, rattachée au CERI ; ATER à l'IEP de Rennes, 104, boulevard de la Duchesse Anne, 35700 Rennes ; chercheuse associée à l'Institut français des Etudes andines (IFEA)  
e-mail : [marieesther.lacuisse@sciences-po.org](mailto:marieesther.lacuisse@sciences-po.org)

**Résumé** – En 2005, Evo Morales est devenu président de la République de Bolivie – renommée Etat plurinational en 2009 – tout en restant le leader syndical des producteurs de coca du Tropic de Cochabamba. Depuis sa première élection présidentielle, Evo Morales a engagé une politique de revalorisation de la coca qui n'est pas sans causer de problèmes diplomatiques au regard de son double statut, qui le rend plus proche de la position des « *cocaleros* » que des objectifs de la politique internationale de lutte contre les drogues. Or, une telle lecture de la réforme ne rend pas compte de l'ensemble des enjeux autour de la coca en Bolivie qui, bien qu'interdite par la communauté internationale, reste un bien de production légal. Cet article se focalisera sur les conflits nationaux autour de la réforme de la coca, liés aux enjeux du secteur et au mode de production des politiques publiques pour le monde rural de l'actuel gouvernement.

**Mots-clés** : feuille de coca, secteur, territoire, politique publique, Bolivie, Evo Morales

## *Coca leaf politics in Bolivia during Evo Morales' presidencies: The policy issues of the reform*

**Summary** – In 2005, Evo Morales became president of the Bolivian Republic, renowned Plurinational State in 2009. At the same time, he continued being the union leader of the Tropic Cochabamba coca leaf producers. Since his first presidential election, Evo Morales has started a coca leaf revaluation policy that provokes some diplomatic problems: his double status makes him appear closer to the “*cocaleros*” than to the objectives of international policy on drug. However, these vision of the reform cut down the issues around the coca leaf in Bolivia, which is not only an illegal but also a legal good. This article will focus on the national conflicts around the coca leaf reform that correspond to sector's issues and more generally to Evo Morales government's rural policy design.

**Keywords**: coca leaf, sector, territory, public policy, Bolivia, Evo Morales

Classification JEL : N56, Z18, H70

## Remerciements

L'auteur tient à remercier les rapporteurs du comité de lecture pour leurs remarques et suggestions.

## 1. Introduction

La redéfinition de la politique de la feuille de la coca sous les gouvernements de Evo Morales, depuis sa première élection à la présidence de l'Etat plurinational de Bolivie en 2005, n'est pas sans causer de heurts. Evo Morales a décidé de revaloriser la production de la coca dans l'économie nationale contre la politique des gouvernements démocratiques antérieurs qui soutenait l'éradication de la feuille pour lutter contre le narcotrafic. La position du président Morales face à la culture de la coca est fortement médiatisée et critiquée à l'échelle internationale, car le président est aussi le leader syndical de la plus importante confédération de producteurs de coca en Bolivie. Il est toujours président de l'organisation syndicale des producteurs du Tropic de Cochabamba et la politique qu'il conduit actuellement est souvent interprétée au regard des liens qu'il peut entretenir avec le narcotrafic. Or, l'actuelle revalorisation de la feuille de la coca ne doit pas seulement être analysée depuis le prisme du narcotrafic, mais aussi au regard des conflits d'intérêts à l'échelle nationale autour d'un marché légal. Avant d'être le bien du narcotrafic pour la fabrication de la cocaïne, la coca est une plante ancestrale dont la culture s'organise autour de marchés nationaux pour une consommation traditionnelle de la feuille.

Depuis l'Europe, nous associons généralement la feuille de coca au narcotrafic, mais il faut aussi prendre en compte que cette dernière est avant tout un bien légal de consommation et de commercialisation en Bolivie. En Europe ou aux Etats-Unis, la problématique de la coca est exclusivement liée à celle du narcotrafic, alors que dans les pays producteurs, elle touche aussi à la question de la régulation économique et politique du monde rural. Jusque dans les années 1950, la production de la coca était le patrimoine légal des élites nationales (des Incas aux propriétaires des Yungas), puis elle est tombée sous la coupe du narcotrafic dans les années 1970, avec l'aide des gouvernements militaires de l'époque (1972-1981). Et, malgré la condamnation de la production de la coca par la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants des Nations unies, les pays, dont la consommation de coca est reconnue à caractère traditionnel, ont pu maintenir un marché légal comme en Bolivie<sup>1</sup>. Ainsi, la politique du président Evo Morales doit également être comprise depuis les enjeux du secteur, constitutif d'une division du travail spécifique.

Depuis cet angle d'analyse, il ne s'agit pas d'ignorer les contraintes imposées par la réglementation internationale, mais de rendre compte de la problématique de la coca au niveau national pour saisir les enjeux des politiques publiques dans leur ensemble. La politique de la coca est généralement analysée soit depuis les enjeux internationaux dans une perspective top-down soit depuis une perspective culturaliste à partir des organisations locales, sans forcément intégrer la structuration du secteur dans les analyses. Certains travaux en socio-économie articulent toutefois les problèmes locaux de production aux enjeux plus large de politiques publiques, qu'ils relèvent du niveau

---

<sup>1</sup> La coca est cultivée entre 500 et 1 000 m d'altitude dans le piémont amazonien, mais certaines espèces de pieds peuvent également être cultivées sur les terres basses du bassin amazonien, ou sur le territoire tropical, tel que dans le tropique du Chaparé en Bolivie. La feuille de coca pousse presque exclusivement dans les pays andins à l'exception de certaines expériences sur l'île de Java dans les années 1940 (Dory et Roux, 1998).

international ou national (Healy, 1988 ; Painter, 1994 ; Salazar, 2009) ou de la problématique structurelle des zones de production (Blanes et Flores, 1982 ; Spedding, 2004). Cependant, la structuration du secteur ne ressort jamais comme constitutif des enjeux. Elle s'avère pourtant un élément fondamental pour comprendre les divisions autour de la politique actuelle du gouvernement Morales.

L'objectif de la nouvelle politique est d'augmenter la superficie de production légale – de 12 000 à 20 000 hectares – pour soutenir un processus de revalorisation sur trois niveaux. Tout d'abord, il s'agit de défendre la feuille de coca auprès des Nations unies, afin d'obtenir une réforme de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants qui restreint la superficie de production (Lacuisse, 2011). Ensuite, le gouvernement souhaite intégrer la coca à la politique agricole et promouvoir un autre modèle de développement rural en rupture avec les décennies précédentes. Pour Evo Morales, l'objectif est de construire un développement rural intégré qui s'oppose à la politique dite du développement alternatif à la coca soutenue par les gouvernements antérieurs (1985-2005) sous la pression des Etats-Unis. Enfin, le gouvernement a engagé une réforme de l'organisation du marché national.

La politique de revalorisation de la coca peut être interprétée comme la défense d'un bien commun qui symbolise la souveraineté nationale, mais aussi comme un moyen de rétablir un certain équilibre entre les différentes zones de production qui ne dépendent pas du même régime. En effet, la structure du secteur se base sur une territorialisation de la production. D'un côté, il y a la production légale des terres traditionnelles des Yungas et de Vandiola ; de l'autre, la production dite excédentaire des terres de colonisation (le tropique du Chaparé, Caranavi, Asunta, Palos Blancos) qui n'est pas intégrée au marché légal. Si l'on prend en compte que le chef du gouvernement, Evo Morales, est le représentant syndical de la zone de production dite excédentaire, en tant que président de la Confédération de la coordination des six fédérations de producteurs de coca du tropique du Chaparé, nous pouvons alors considérer que les enjeux de la réforme se jouent aussi à l'échelle de l'organisation des intérêts du secteur : entre zones traditionnelles et excédentaires. La nouvelle politique de la coca n'engagerait pas seulement le renouvellement du rapport entre le secteur concerné, en l'occurrence la coca, et la société globale, mais aussi entre le Chaparé et les autres zones *cocalera* et, plus largement, le reste du monde rural, déplaçant ainsi la problématique de la coca à celle du type de territoire.

A partir de ce cadre d'analyse, il devient intéressant de questionner quel type de politique publique soutient la réforme de la politique de la coca. Soutient-elle de nouveaux instruments pour une politique intégrée ou soutient-elle une politique territoriale ? En tant que politique intégrée, nous nous référons à une politique qui facilite l'intégration économique des zones de production de coca en proposant un modèle exportable entre zones (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Pour répondre à cette interrogation, il s'agira de définir sur quel type de bien commun s'appuient les fondements de la nouvelle politique. Au regard des oppositions qu'elle génère, il semblerait que les normes de développement du Chaparé aient guidé la réforme, faisant d'un seul territoire le référent de la politique. L'hypothèse soutenue est que la revalorisation actuelle de la coca est avant tout une politique territoriale définie sur la base des demandes du Chaparé et que les instruments adoptés sont difficilement exportables aux autres zones

de production. Pour vérifier cela, il s'agira de mettre en perspective la nouvelle loi au regard des enjeux de la réforme du secteur et du processus de construction du tropique de Cochabamba, territoire à partir duquel Evo Morales s'est formé. L'ambivalence de la politique actuelle, entre défense d'un bien national et développement d'un territoire, peut résulter de l'enchevêtrement de ces deux trajectoires qui ne répondent pas aux mêmes enjeux de politiques publiques. En effet, si l'intégration de la coca à la politique de développement rural marque une rupture avec la politique néolibérale des gouvernements précédents (1985-2004), la réforme sur la production et le marché de la coca ravive des divergences historiques entre les producteurs de coca des deux principales zones de production, les Yungas de la Paz et le tropique du Chaparé.

Cette analyse est le résultat d'une enquête de terrain sur l'évolution de la politique du développement alternatif à la coca en Bolivie et au Pérou. Au cours de la recherche en Bolivie, les points de désaccords relevés entre les discours des paysans, mais aussi des acteurs de la coopération, selon leur proximité avec l'une ou l'autre des zones de production, sont devenus une entrée d'observation privilégiée pour questionner la logique de production des politiques publiques du gouvernement. Il s'est avéré que les divisions autour de la redéfinition de la politique de la coca entre les acteurs du secteur recourent d'autres lignes d'opposition à la politique du gouvernement en provenance du monde rural.

## **2. La réforme du marché de la coca : la territorialisation du secteur au cœur des enjeux**

L'émergence du corporatisme *cocalero* au sein du monde rural, en tant que secteur d'activité organisé répondant à des intérêts spécifiques, ne correspond pas à un processus d'unification au niveau national, bien que les producteurs aient mené une lutte commune contre les Forces armées. La structuration du secteur de la coca s'est organisée autour de différences territoriales entérinées par la promulgation d'une loi sur la réglementation de la production et la commercialisation de la coca en 1988. Jusqu'à cette date, les *cocaleros* ne représentaient pas une corporation. Cette catégorie peut toujours être questionnée dans la mesure où les coordinations syndicales s'identifient à un territoire plutôt qu'à une activité : on a ainsi la Coordination des six fédérations du tropique du Chaparé (1992) et le Conseil des fédérations des Yungas de La Paz (1994). Et, c'est justement cette territorialisation du secteur qui est placée au cœur de la réforme, afin de revaloriser la production de la coca à l'échelle nationale.

### **2.1. Le poids de la coca dans les économies locales : les Yungas et le tropique du Chaparé, deux trajectoires historiques distinctes**

En Bolivie, la coca est cultivée dans deux zones principales, que sont les Yungas de la Paz et le tropique du Chaparé dans le département de Cochabamba. Jusque dans les années 1980, les producteurs de ces zones étaient considérés comme des petits producteurs aux économies diversifiées. Sur les Terres Hautes des Yungas, vallées situées entre 1 000 et 2 500 mètres d'altitude, les producteurs cultivaient le café et les citrus, et sur les Basses Terres du Tropic, principalement du manioc, du riz et des fruits. Le

problème de la culture de la coca est récent. Il est lié au boom du narcotrafic, mais aussi au retrait de l'Etat dans le domaine des politiques agricoles à la suite des réformes néolibérales des années 1980. En revanche, la coca n'a jamais eu le même poids dans l'économie de ces deux territoires ni la même valeur. La coca est intégrée à l'économie du Tropique depuis les années 1960 (Blanes et Flores, 1982 ; Painter, 1994), comme à celle des autres zones de colonisation, dite de production excédentaire, que sont Caranavi au nord des Yungas et Asunta dans les Yungas Sud. Mais elle n'a jamais eu le rôle de pilier des échanges commerciaux comme dans les Yungas traditionnelles. Il est important de revenir sur les causes de ces différenciations pour comprendre l'enjeu de la réforme actuelle, car elles sont liées à un processus distinct de construction des espaces territoriaux qui a un impact sur l'organisation du secteur *cocalero*. Les municipalités des Yungas, que sont Coripata, Coroico, Chulumani et Irupana<sup>2</sup>, furent jusqu'en 1952 un territoire prospère pour l'économie bolivienne dont l'élite détenait le pouvoir politique. Le tropique du Chaparé, qui s'étend sur les provinces de Chaparé, Anani et Carrasco, est différemment une zone de colonisation, composée des colonies de Chimoré, Entre Rios, Puerto Villarroel, Shinahota et Villa Tunari, dont le développement a été programmé, à partir des années 1950, dans le cadre des politiques de développement dites interventionnistes, avec l'appui de l'Agence d'aide au développement des Etats-Unis (USAID). En Bolivie comme au Pérou, la production de la coca s'est étendue à de nouvelles régions depuis les années 1970. Elle était implantée jusque là dans des territoires bien définis, tel que les Yungas de la Paz ou la vallée du Cusco, puis elle a émergé rapidement dans les zones dites de colonisation programmée où le narcotrafic s'est rapidement développé.

La production et le commerce de la coca étaient l'exclusivité des Yungas de la Paz jusqu'à la réforme agraire de 1953, menée par le gouvernement de Victor Paz Estensoro du Mouvement national révolutionnaire (MNR). Le marché était réglementé par l'élite de La Paz qui avait ouvert en 1880 la Société des propriétaires des Yungas (Chavez Leon et Costas Monje, 2004 ; Leons, sans date ; Zalles Cuesta, 2008). La coca a fait la richesse des propriétaires des Yungas qui commercialisaient la feuille vers les zones minières d'Oruro et de Potosi, puis vers l'Europe lors du boom du vin à base de coca, dit « Vin Mariani », et de la cocaïne à l'époque légale (1880-1920). Suite à la réforme agraire, la production de coca a commencé à chuter pour plusieurs raisons. Premièrement, les propriétaires des Yungas se sont retirés de la vallée et la commercialisation a été reprise par des commerçants intermédiaires qui fixaient les transactions à leur avantage au détriment des producteurs. Ensuite, le renforcement de la pénalisation de la feuille de la coca au niveau international en ces années<sup>3</sup> réduit les capacités d'exportation de la feuille, bien que le marché national soit assez important pour soutenir le secteur. Les paysans des Yungas, désormais propriétaires de leur terrain, reprennent alors une économie plus diversifiée entre la coca, le café et les citrus, soutenue par une politique gouvernementale qui appuie les projets coopératifs. C'est à la fin des années 1950 que les producteurs des Yungas œuvrent à la création des premières coopératives dans le pays, notamment dans les Yungas Nord (coopérative de Coroico et Caranavi).

<sup>2</sup> Les Yungas de la Paz regroupent cinq municipalités : Coroico et Coripata pour les Yungas Nord, et Chulumani, Irupana, Choque Chaca-La Asunta et la fédération de Chamaca dans les Yungas Sud.

<sup>3</sup> Convention unique de 1961 des Nations unies.

Parallèlement, et pour soutenir le développement des espaces ruraux dans la partie orientale du pays, Victor Paz Estenssoro lance une politique de colonisation des Terres Basses, du bassin amazonien jusqu'à l'actuel tropique du Chaparé. Les programmes de colonisation soutiennent la migration des paysans des hauts plateaux de la partie occidentale vers ces terres. Cette politique n'est pas tant le projet du MNR que la poursuite d'un plan de développement édité par une mission des Etats-Unis dans les années 1930<sup>4</sup> après la crise économique de la guerre du Chaco (1932-1935). Le Chaparé est alors une zone vierge et marécageuse aux confins des terres orientales et occidentales où, hormis la communauté indigène des Yuracaré et des Yuquis, seuls quelques colons se sont installés sous l'impulsion d'un programme de coopération des Etats-Unis au début des années 1940 (Blanes et Flores, 1982 ; Nel, 1973 ; Roux, 2006). Victor Paz Estenssoro relance alors la politique de colonisation de la zone avec l'aide des Etats-Unis (1952-1956), notamment en soutenant les associations de producteurs de cacao. La migration vers le Chaparé est devenue plus soutenue à partir de 1964 avec l'installation de 100 familles par an en moyenne (Nel, 1973, p. 110). C'est dans ce contexte que la coca apparaît dans le Tropique avec les paysans migrants issus des Terres Hautes du Potosi<sup>5</sup>. Les colons ont commencé par cultiver la coca pour leur autoconsommation, puis ils ont créé un marché régional à Shinahota (UNDCP, 1994). La production est sans commune mesure avec celle des Yungas de la Paz. La seule zone où la production est intensive est celle des Yungas de Vandolia, au nord de la zone limitrophe avec les Yungas de La Paz et du Beni. Ce sont d'ailleurs les seules terres où la coca est reconnue en tant que culture traditionnelle dans la région du Chaparé.

La coca ne représente donc pas le même type d'économie dans les Yungas et le Chaparé, mais ce n'est pas ce facteur qui va provoquer la division du secteur, même s'il en est une condition. Il n'y a d'ailleurs aucune organisation syndicale qui agit pour la défense de la coca avant les années 1980 et les divergences organisationnelles jusqu'à cette date sont liées à des enjeux de politiques publiques relatives aux différences fiscales entre types de territoires. Les colons du Chaparé sont affiliés à la Confédération nationale des colonisateurs de Bolivie (CNCB), rattachée à la Centrale ouvrière bolivienne (COB), pour marquer leur opposition à la Confédération nationale des travailleurs paysans de Bolivie (CNTCB), sous la coupe du Pacte conservateur militaire-paysan<sup>6</sup>, qui impose un impôt extra aux zones colonisées (Salazar, 2009). Quant aux producteurs des Yungas, ils sont majoritairement affiliés à la CNTCB. Les oppositions syndicales commencent même à se résorber à la fin des années 1970, lorsque certains leaders syndicaux décident de restructurer le syndicat des paysans face à l'échec du modèle corporatif instrumentalisé

<sup>4</sup> En 1936, une mission menée par M. Bohan a établi une stratégie de développement économique pour la Bolivie en encourageant l'occupation des terres orientales du pays.

<sup>5</sup> La principale étude conduite sur la population du Chaparé date de 1982. Voir José Blanes et Gonzalo Flores, 1982.

<sup>6</sup> Sous le gouvernement militaire du général Barrientos (1961-1964), il y eut un pacte entre militaires et paysans (Soto, 1994), face auquel les zones de colonisation ont toujours montré une certaine résistance. La généralisation d'un impôt rural sur la production des zones de colonisation en 1968 a provoqué un mouvement autonomiste des régions du Chaparé, de l'Alto Beni et de Santa Cruz. Déjà soumises à l'autoritarisme des techniciens des programmes de colonisation et des autorités militaires qui empêchaient la formation de syndicats, ils ont décidé de créer la Confédération nationale des colonisateurs de Bolivie (CNCB), rattachée à la COB et non à la CSUTCB (Salazar, 2009, p. 126)

par les dirigeants politiques (Línera García *et al.*, 2005). En 1979, est créée la Confédération syndicale unifiée des travailleurs paysans (CSUTCB) à laquelle deux des six fédérations du Chaparé s'allient (Painter, 1994 ; Salazar, 2009).

## 2.2. L'émergence d'une identité *cocalera* sous la dictature de Meza (1979-1980) : dérégulation du marché dans les Yungas et émergence du narcotrafic dans le Chaparé

Les petits producteurs des Yungas et du Chaparé ont commencé à défendre la coca après le régime militaire de G. Meza (1980-1981), au cours duquel la répression contre les paysans producteurs de coca a été sans précédent. Dès 1981, producteurs des Yungas et du Chaparé se sont mobilisés de manière unie dans le but d'organiser le secteur *cocalero* pour se prémunir de l'exercice futur d'une violence physique et non légitime de l'État (Weber, 2003). Bien que l'exercice de la violence n'ait pas été similaire dans ces deux zones, la dictature de Meza a contribué à l'émergence d'un mouvement *cocalero*.

Durant la dictature du général Meza, le marché de la coca a été complètement dérégulé dans les Yungas de La Paz. Initialement, le général Meza devait soutenir le réaménagement du marché de la coca récupéré par les commerçants de La Paz depuis 1953. Un poste de douane est alors installé à l'entrée des Yungas afin de fiscaliser le secteur et de fixer les prix pour les producteurs. Au lieu de superviser le marché légal de la coca nouvellement mis en place, les militaires ont détourné la coca avec violence pour alimenter le narcotrafic<sup>7</sup>. Ils ont bloqué le commerce de la coca vers La Paz et supprimé avec force la marchandise des producteurs. Ces derniers ont vécu une véritable répression politique qui a provoqué une dérégulation de la production locale. Les producteurs des Yungas ont alors commencé à se mobiliser pour défendre la coca<sup>8</sup>. Dans le même temps, les producteurs du Tropic se sont retrouvés sous la domination des narcotrafiquants qui opéraient depuis Santa Cruz. Le Chaparé devient une zone de fabrication de cocaïne sous la protection de l'État. Le bras droit du général Meza est alors Arce Gomez, qui domine toute la chaîne du narcotrafic de la Bolivie à Miami<sup>9</sup>. Pour se protéger de l'incursion des narcotrafiquants et des premières opérations militaires,

<sup>7</sup> Il faut rappeler à ce sujet que c'est encore en Bolivie que le concept de Narco-Etat s'est développé au début des années 80 sous la dictature militaire de García Meza et de son bras droit aux affaires intérieures, Arce Gomez, extradé des Etats-Unis en Bolivie sous le second mandat de Evo Morales (juillet 2009).

<sup>8</sup> Les producteurs des Yungas ont organisé les premiers soulèvements. Les producteurs de Chulumani dans les Yungas Sud, puis de Coripata en 1982, se sont mobilisés face à la répression militaire.

<sup>9</sup> Arce Gomez a été extradé en Bolivie en 2009 pour répondre devant la justice bolivienne des crimes qu'il a organisés. Les liens d'Arce Gomez avec le narcotrafic, la CIA et les généraux argentins de l'époque sont longuement expliqués dans l'ouvrage d'un ex-agent de la DEA qui a opéré en Bolivie à la fin des années 1970, voir Levine (1996).

les colons du Chaparé commencent à consolider leurs centrales syndicales, initialement créées pour organiser la vie et les services des communautés rurales (UNDCP, 1994).

Face aux dysfonctionnements provoqués par la politique du gouvernement militaire de Meza, les producteurs de coca cherchent à s'organiser à la sortie de la dictature en 1981. Malgré l'initiative d'une association nationale des producteurs de coca, le projet échoue lors de la rencontre des *cocaleros* en 1983. Au-delà de divergences entre leaders syndicaux, le système légal n'offre pas d'instrument pour soutenir un projet national. Aucune loi ne prévoit la planification d'un marché légal de la coca, excepté un décret sous le régime militaire de Banzer (1971-1978), qui n'a eu que pour contre-effet de bloquer la commercialisation légale de la coca<sup>10</sup>. Au regard de l'impasse institutionnelle pour soutenir un secteur, les producteurs de Yungas recentrent leur action sur le développement d'activité commerciale héritée des décennies antérieures pour relancer le système productif détruit sous la dictature. Ils créent notamment une entreprise pour produire de la liqueur de coca.

En 1981, le gouvernement nouvellement élu à la sortie de la dictature reconnaît réparation aux producteurs des Yungas qui ont subi la répression des forces militaires. La relance de l'économie rurale est inscrite à l'agenda du gouvernement et les Yungas se retrouvent au cœur du programme. D'ailleurs, le premier projet de culture de substitution à la coca est mis en œuvre sur ces terres sans qu'une nouvelle législation ait été promulguée afin de réglementer la production et le commerce de la coca<sup>11</sup>. De l'autre côté, le plan de relance n'intègre pas la zone du Chaparé qui reste isolée du système productif national et devient une terre d'asile pour le monde rural en crise. Durant les années 1980, l'économie rurale de la partie occidentale du pays entre en crise. Puis, le processus s'accroît avec la mise en application des principes du Consensus de Washington, en 1985. Face à la privatisation du secteur minier et du recul de l'investissement de l'Etat dans les politiques agricoles, une partie des mineurs licenciés et des paysans désœuvrés des hauts plateaux migre alors vers les zones de production de coca dite excédentaires et dans le Chaparé, en particulier (Cortes, 2000 ; Healy, 1988). Ces colons ne se sédentarisent pas forcément, mais vont et viennent au rythme des récoltes de la coca. La production de la coca pour le narcotrafic devient alors la principale ressource des producteurs du Chaparé.

### 2.3. La loi 1008 et la territorialisation du secteur

C'est la promulgation de la première loi sur la réglementation de la coca et le contrôle du narcotrafic, en 1988, qui vient entériner les différences régionales entre les producteurs désormais identifiés comme « *cocaleros* » sous l'injonction de la criminalisation d'une partie de la production. En effet, l'article 10 stipule trois types de zones de

---

<sup>10</sup> Le général Banzer a déclaré plusieurs décrets entre 1972 et 1977 pour augmenter la fiscalisation sur la production et le commerce de la coca afin de favoriser la production d'autres ressources agricoles. Le nouveau système fiscal sur la production agricole n'est pas identique dans tous les départements, par exemple la taxe sur la coca est différente dans le département de La Paz et de Cochabamba (Añez Ribera, 1991).

<sup>11</sup> Agroyungas, programme du Fond des Nations unies de lutte contre la drogue (ex UNODC), 1984-1990.

Carte 1. Zones de production de coca dans la région andine



Crédit : UNODC, *Estado plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivos de coca 2010, 2011*

production : traditionnelle légale (cinq municipalités des Yungas de la Paz et Vandolia, dans les Yungas du tropique de Cochabamba), excédentaire (le tropique du Chaparé, Caranavi au nord des Yungas de la Paz, Asunta et Palos Blancos dans les Yungas Sud de La Paz) et illégale (parcs nationaux).

En plein boom du narcotrafic, et sous la pression des Etats-Unis qui imposent une conditionnalité à l'éradication de la coca pour l'application des programmes d'ajustement structurel (Youngers et Rosin, 2005), le gouvernement du président Victor Paz Estenssoro (1985-1989), réélu au pouvoir sous le sigle du MNR, plus de quarante ans après la mise en place de la réforme agraire, légifère donc le statut de la coca en établissant des critères territoriaux sur la production, qui répondent aux exigences de la Convention unique de 1961<sup>12</sup>. La loi 1008 institutionnalise la reproduction des différences historiques entre les Yungas et les terres de colonisation, ce qui est aussi pour le gouvernement un moyen de se prémunir de la constitution de tout mouvement national *cocalero*. La loi prévoit néanmoins qu'une faible surface de production est permise dans les zones de transition pour la consommation légale. La loi dite 1008 a été imposée par le gouvernement sans prendre en considération les revendications syndicales, qui souhaitaient la mise en place de deux régimes autonomes : celui de la coca et celui de la lutte contre le narcotrafic. La loi associe finalement le régime de la coca au contrôle du narcotrafic dans un texte unique<sup>13</sup>. Pourtant, entre 1986 et 1988, un cycle de négociations s'ouvre entre l'Etat, les *cocaleros*, la COB et la CSUTCB, afin de définir le cadre légal de la coca et de la lutte contre le narcotrafic. Le leitmotiv des *cocaleros*, « *la coca n'est pas la cocaïne* », est issu de cet amalgame juridique, ayant en partie favorisé le maintien d'un consensus ambigu (Palier, 2005) entre les producteurs des Yungas et du Tropique, malgré la loi qui a cherché à les diviser en institutionnalisant les différences régionales. Un cycle de rencontres nationales reprend entre les *cocaleros* des différentes régions, mais il sera interrompu dès 1991 face aux intérêts divergents.

La législation sur la production de coca définit la structuration du marché. De fait, l'activité sectorielle n'a pu s'organiser que dans les zones où la production a été légalisée par le statut de terre traditionnelle<sup>14</sup>. Dès 1989, les cinq fédérations des Yungas traditionnelles de La Paz organisent leur propre marché de la coca en créant l'Association des producteurs de coca (Adepcoca), entreprise départementale reconnue de droit privé, qui se substitue au marché national de la coca. En revanche, ce n'est qu'en 1994 que le bras social et politique de l'Adepcoca est créé : le Conseil des fédérations paysannes des Yungas de La Paz (COFECAY). Ce dernier répond spécifiquement aux intérêts des *cocaleros* des Yungas pris dans un conflit avec le gouvernement de Sanchez Lozada (1993-1996) au sujet de la réglementation du marché légal de la coca. La structure n'est pas aussi politique que dans le Chaparé où, dès 1992, Evo Morales, alors jeune leader syndical, a appelé à la création de groupes d'autodéfense face aux incursions de forces spéciales financées par les Etats-Unis, ce qui a ensuite donné lieu à la création de la Coordination des six fédérations du tropique du Chaparé. Alors que les producteurs des Yungas renforcent l'aile corporatiste de leur activité, afin de soutenir le dévelop-

<sup>12</sup> La Convention unique de 1961 est l'instrument de la politique internationale de la lutte contre les drogues, ratifiée par les Nations unies en 1964, qui régit et contrôle la production de la coca. Les articles 23 et 49 stipulent que la production traditionnelle reconnue légale devra être définie sur des critères territoriaux. Pour des informations complémentaires concernant les effets de la Convention unique sur la législation de la coca en Bolivie, voir Lacuisse (2011).

<sup>13</sup> Ley 1008, *Coca y substancias controladas*, du 19 juillet 1988.

<sup>14</sup> Il s'agit des Yungas Nord et Sud de La Paz, excepté les zones de colonisation d'Asunta, Palos Blancos et Caranavi, soumises à la politique des terres excédentaires comme le Chaparé.

pement économique du secteur, les producteurs du Tropic continuent de consolider leur structure politique. Ce n'est pas l'héritage territorial ou culturel qui impose cette division, mais bien l'imposition d'un comportement stratégique par les institutions. La loi 1008 institutionnalise des préférences territoriales en s'appuyant sur l'héritage historique que le président Evo Morales cherche à désarticuler, depuis son premier gouvernement en 2006, au profit d'un contrôle national sur la commercialisation de la coca où la production des zones excédentaires serait intégrée. Il essaie de créer un nouveau *path dependance* (Thelen, 2003), où désormais et pour la première fois les institutions valoriseraient une organisation du secteur au niveau national.

### 3. La trajectoire spécifique d'un territoire : le tropique du Chaparé

La lecture de la réforme engagée par les gouvernements de Evo Morales ne peut cependant pas se limiter à la structure du secteur, qui exclut les producteurs des zones excédentaires du marché légal. Il faut également prendre en compte les problèmes spécifiques affrontés par les producteurs du Chaparé. Le tropique du Chaparé est la zone de production qui a le plus éprouvé les conséquences de la lutte contre le narcotrafic, en particulier sous le gouvernement de Sanchez Lozada (1993-1997) et, encore plus fortement, sous celui du général Banzer (1997-2001). Pour comprendre les enjeux de la politique actuelle, il faut la replacer au regard du type de territoire que représente le tropique du Chaparé : une zone de colonisation non intégrée à la politique du développement agro-industrielle des autres régions orientales du pays (Santa Cruz, Tarija et le Beni) et où la population rurale migrante de l'occident s'est concentrée pour la culture de la coca illégale, sous l'effet des contrecoups de la privatisation de l'économie insufflée par les programmes d'ajustement structurel, qui inversement ont permis l'essor économique des autres zones de colonisation de l'orient (Healy, 1988). Dans ce contexte, la coca est devenue une ressource économique essentielle en tant que capital pour la défense d'un territoire (Spedding, 2004).

#### 3.1. Des producteurs, à la marge des revendications paysannes, devenus les représentants du monde rural : les *cocaleros* du Chaparé

A la différence des Yungas, l'économie de la coca n'a jamais été pour le Tropic un produit d'intégration au système productif national. La coca représente une forme de sortie, s'apparentant à la défection (Hirschman, 1995), pour une population migrante qui n'a pas les moyens de protester au sein du système politique. L'alternative à la crise est la fuite vers l'économie illégale. De fait, lorsque l'Etat appuie la première offensive des Etats-Unis en 1986 contre la production de la coca dans le Chaparé, les colons organisent leur première protestation de résonance nationale en bloquant les voix de communication<sup>15</sup>. L'année suivante, une confrontation entre les forces spéciales de lutte contre les drogues (UMOPAR) et les *cocaleros* se soldent par le massacre dit de Villa Tunari<sup>16</sup>, une des cinq colonies du Tropic. Le leader de la COB, Lechin, vient

<sup>15</sup> Il s'agit de l'opération « *Blast Furnace* ».

<sup>16</sup> Ledit « massacre » de Villa Tunari a eu lieu le 27 juin 1988.

alors soutenir la cause des producteurs de coca du Tropic. L'action des producteurs du Chaparé prend désormais une voix éminemment plus politique. Avec la crise des mines, la COB perd de son influence dans le monde rural et se rapproche des mineurs ayant migré dans le Chaparé. Sous l'influence de l'idéologie trotskiste et marxiste des dirigeants syndicaux de la COB, la coca se convertit en capital pour la lutte.

Parallèlement, une autre partie du secteur rural choisit la voix de la mobilisation et commence à œuvrer à la construction d'un instrument politique qui pourrait représenter les intérêts du monde rural, desquels se détournent les partis politiques traditionnels. Le processus est lancé par les dirigeants de la CSUTCB, mais aussi par ceux de la Centrale indigène des Peuples indigènes (CIDOB), qui défend la protection des territoires des populations indigènes de l'Orient face aux plans de capitalisation des sous-sols extractifs du gouvernement de Victor Paz Estenssoro (1985-1989). Les mobilisations débutent à la fin des années 1980 et relèvent alors de plusieurs problématiques : agraires, sociales et ethniques<sup>17</sup>. L'idée de la création d'un « instrument politique » (IP) émerge lors de ces mobilisations afin de créer un nouveau type d'organisation politique qui soutiendrait les demandes du monde rural<sup>18</sup>. La CNCB, à laquelle reste attachée une partie des colons du Chaparé, s'allie à la création de l'IP à partir de 1992, qui devient MAS en 1999<sup>19</sup>, parti actuel du gouvernement. L'idée originelle du Mouvement vers le socialisme – Instrument politique pour la souveraineté des peuples (MAS-IPSP) est de construire une « *assemblée des nations originaires et du peuple* », afin de créer un Etat dans l'Etat avec une constitution propre (Zuazo, 2009).

Entre 1994 et 1995, le monde paysan et indigène est alors au plus fort de la crise lors des négociations sur la réforme agraire avec le gouvernement de Sanchez Lozada (1993-1997). Les différents représentants du monde rural ne s'accordent cependant pas sur la structure de l'instrument. Les organisations indigènes préféreront d'ailleurs quitter le congrès et négocier avec le gouvernement. Deux lignes se dessinent schématiquement entre les défenseurs d'une commission et ceux en faveur d'une direction. La première est largement soutenue par les partisans de la CSUTCB des hauts plateaux, tandis que les *cocaleros*, toutes zones confondues, appuient ensemble la formation d'une direction. Les producteurs de coca du Chaparé ne sont pas les acteurs les plus représentatifs de la problématique du monde rural. Sous l'influence initiale de la CNTB, puis de la migration minière, la Confédération est plus proche de la COB que de la CSUTCB. Face au monde rural qui défend l'unité paysan-indigène en réponse à la domination politique du monde colonial, les *cocaleros* du Chaparé sont investis dans la problématique de l'unité paysan-ouvrier plus proche des idéaux de la lutte des classes d'inspiration marxiste. Les producteurs des Yungas sont alors beaucoup plus proches des idéaux de la CSUTCB, mais face au problème de la coca, les deux territoires se rallient sous une même proposition. Les producteurs des Yungas comptent alors des leaders beaucoup plus investis en politique que ceux du Chaparé.

<sup>17</sup> Les indigènes de l'orient sont les premiers à organiser une grande marche nationale en 1990 pour revendiquer leur droit au territoire.

<sup>18</sup> L'idée est abordée lors du 1<sup>er</sup> congrès de la CSUTCB restructurée, à Potosi en 1988, puis elle est reprise lors du 2<sup>nd</sup> congrès à Tarija, en 1989. Ce n'est qu'en 1992 que les différents groupes pactisent pour accélérer le processus de construction de l'Instrument politique à Apana.

<sup>19</sup> Voir l'article de Hervé Do Alto dans ce numéro.

Les producteurs du Chaparé deviennent cependant rapidement des acteurs de premier plan des mobilisations face au gouvernement qui, pour respecter les quotas imposés par les Etats-Unis<sup>20</sup>, renforce la politique d'éradication des pieds de coca dans le Chaparé (Laserna, 1998, p. 94). En effet, l'appui financier des Etats-Unis à la Bolivie est conditionné au nombre d'hectares de coca éradiqués. L'éradication des champs de coca passe de 2 111 à 5 488 hectares de 1994 à 1995 (Laserna, 1998, p. 94). Cette politique entraîne une militarisation des zones du Chaparé, avec le déploiement de forces militaires et policières étasuniennes. Entre juillet 1994 et août 1995, il y aurait eu 10 *cocaleros* morts, 56 blessés et plus de 574 arrestations dans le Tropic (Laserna, 1998, p. 94). La répression exercée sur les producteurs des zones excédentaires transforme rapidement le problème productif en problème social : la lutte contre le narcotrafic se convertit en lutte contre les producteurs de coca et leur organisation syndicale, en particulier dans le Tropic. Dans un contexte de fin de guerre froide, où les Etats-Unis réorientent leur coopération militaire sur la lutte contre le narcotrafic, la lutte contre les drogues est également devenue un moyen de contrôler les forces de gauche considérées comme subversives en Amérique latine et auxquelles les producteurs de coca du Chaparé, dorénavant nommés « *cocaleros* », sont associés pour leur affinité avec les principes révolutionnaires de la COB.

La violence de la répression envers les *cocaleros* du Tropic<sup>21</sup> leur donne une visibilité nationale. La grande marche des femmes du Chaparé, à La Paz en 1995, au nom de « la vie et la souveraineté nationale », est un premier élément fédérateur pour atteindre l'opinion publique, surtout dans les villes. La répression exercée offre ainsi une légitimité aux *cocaleros* du Tropic pour défendre le concept de souveraineté nationale dans un contexte politique de libéralisation et privatisation des échanges économiques. Or, au sein du monde rural, le problème de la coca reste circonscrit aux zones de production *cocalera* et aux directions syndicales. Le problème de la coca et des *cocaleros* n'atteint pas les bases syndicales, que ce soit du côté de la COB ou de la CSUTCB, les deux principales centrales syndicales du pays<sup>22</sup>. Jusqu'en 1996, la voix des *cocaleros* du Chaparé n'a qu'une faible résonance. Ce n'est que sous l'effet de la décentralisation politique qu'ils vont gagner un espace au sein du monde rural.

### 3.2. L'ascension politique d'un groupe au service d'un territoire : les effets de la décentralisation politique et administrative

Enfin, il faut considérer que sans la politique de décentralisation conduite sous le gouvernement de Sanchez Lozada (1993-1997), les *cocaleros* du Chaparé n'auraient pas

<sup>20</sup> Face à la pression des Etats-Unis, le président Sanchez Lozada, duquel dépend la politique d'interdiction sous l'autorité de la présidence, délègue alors l'éradication au ministère de l'Intérieur.

<sup>21</sup> La guerre contre la coca a provoqué la mort de plus de 125 *cocaleros* et l'arrestation de plus de 2 000 d'entre eux, entre 1987 et 2007 (Carranza, 2010).

<sup>22</sup> Les problèmes structurels sont abordés depuis la perspective de la répartition des terres et du système productif face aux politiques néolibérales. En 1996, la cause *cocalera* reste encore tabou dans les rangs de la CSUTCB selon la direction syndicale de l'époque : « *Este grave atentado contra todos los productores de coca es poco entendido entre nosotros campesinos e indígenas y, por eso, los dirigentes y peor las bases quizá no hemos podido enfrentar esa situación de manera unitaria. Esa es la realidad que hemos pasado dentro del Comité Ejecutivo de la CSUTCB* » (CSUTCB, 1996, p. 26-27). Du côté de la COB, la coca est une priorité pour les dirigeants, car une majorité des mineurs s'est convertie à la production de la feuille de la coca.

pris autant d'importance sur la scène politique nationale. Evo Morales n'aurait peut-être pas été élu à la tête de la direction de l'Instrument politique en 1997, ni jamais à la présidence de la république. Bien que cette loi découle des critères de bonne gouvernance définis par le Fonds monétaire international (FMI) pour encourager la déréglementation économique (Laserna, 1998), elle s'est pourtant révélée des plus bénéfiques pour les producteurs du Chaparé. Au-delà de la consolidation d'un groupe au niveau local, cette loi a permis aux *cocaleros* du Tropicque de devenir les leaders politiques du monde rural.

Dans le cadre de la politique de décentralisation et de promulgation de la loi de participation populaire (LPP) de 1994, la compétition électorale s'ouvre aux élections locales en 1995, et les candidats du Tropicque sont les seules candidatures alternatives aux partis politiques traditionnels à gagner des représentants locaux lors de ce scrutin<sup>23</sup>. Sous l'étiquette de la Gauche unie, parti politique en retrait, les producteurs du Chaparé remportent dix mairies et quarante neuf postes de conseillers municipaux, bien que le parti n'ait pas dépassé les 3% des suffrages au niveau national (Zuazo, 2009). Puis, lors des élections législatives de 1997, Evo Morales est élu député avec le plus grand nombre de voix au niveau national, sans que la Gauche unie ne dépasse pour autant les 3,5% des suffrages nationaux (Zuazo, 2009). Ces victoires donnent une légitimité à la proposition des *cocaleros* sur la structure de l'Instrument politique, qui prend alors la forme d'une direction pour mener une campagne politique. Dans ce contexte, et non sans coup de forces, la Coordination des six fédérations du tropique du Chaparé est élue à la direction de l'Instrument politique lors de sa création en 1998. La victoire aux élections a donné aux *cocaleros* du Chaparé une légitimité politique qui n'est pourtant pas représentative de l'ensemble des revendications du monde rural.

Outre la décentralisation politique, la LPP de 1994 dispose aussi de nouveaux instruments organisationnels et participatifs : un processus du regroupement des municipalités autour des activités sectorielles est mis en œuvre en créant de nouvelles entités de gestion nommées « *mancomunidad* ». L'objectif de ce nouvel instrument pour le gouvernement de Sanchez Lozada est de faciliter les investissements privés au niveau local. Et, grâce à cet instrument, pourtant aux antipodes des idéaux des *cocaleros* du Tropicque, ces derniers vont pouvoir donner une légitimité territoriale à leur terre. Les municipalités du Tropicque participent dans un premier temps aux *mancomunidades* sectorielles. Puis, sous l'impulsion des ONG de Cochabamba, elles entreprennent la création d'une *mancomunidad* territoriale qui regroupe les cinq municipalités du Chaparé (Chimoré, Shinahota, Villa Tunari, Puerto Villarroel et Entre Rios)<sup>24</sup>. Désormais, il ne s'agit plus de débattre des enjeux sectoriels de la régulation, mais de planifier le développement de leur territoire. La création en 2000 de la *mancomunidad* du Tropicque permet au Comité de coordination des six fédérations du Tropicque de disposer d'une superstructure administrative pour avoir accès aux fonds publics. Dans ce cadre, les fonds de la coopération deviennent une réelle ressource pour les *cocaleros* du Tropicque dans la mesure où les autorités locales détiennent désormais un contrôle sur les programmes des bailleurs depuis la décentralisation politique.

<sup>23</sup> Se référer à l'introduction générale pour comprendre les causes de la politique de décentralisation.

<sup>24</sup> Entretiens en 2008 et 2010 avec Karl Hoffman, coordinateur du projet Contrôle social (Union européenne), ex-directeur national du Praedac (programme de l'Union européenne 1998-2002) et acteur de la LPP.

### 3.3. La coopération internationale : de la contrainte à la ressource

L'aide au développement s'est concentrée dans les zones dites excédentaires où la production de coca devait être réduite à zéro<sup>25</sup>. Inversement, la zone de production traditionnelle des Yungas s'est retrouvée exclue de tout aide au développement. La légalisation de la production de coca dans les Yungas de La Paz isole la zone de tout aide au développement dorénavant centrée sur les zones d'extension. La territorialisation de la politique de la coca provoque ainsi un deuxième effet qui inverse la tendance historique. Les zones de production excédentaires se retrouvent avec plus de ressources économiques que les Yungas de La Paz. Face à la restriction des politiques agricoles et agraires dans le cadre du Consensus de Washington, la coca devient la principale culture des Yungas dans un contexte économique international où, de plus, le café est dévalué<sup>26</sup>. Dans ce contexte, les *cocaleros* des zones de production excédentaire sont devenus la cible des programmes de développement alternatif qui visent à réduire l'offre en créant de nouveaux moyens et conditions de subsistance pour les cultivateurs de plantes illicites (opium, coca et cannabis).

Les programmes ont surtout été mis en œuvre dans le tropique du Chaparé, là où l'activité du narcotrafic était la plus importante. Ils ont été associés à des campagnes d'éradication massive, surtout sous la politique de la « *coca zero* » de Banzer (1997-2001). Caranavi a également reçu une grande partie de l'aide, mais les programmes de développement alternatif ont été mis en œuvre par d'autres bailleurs. Dans le cadre de la coopération avec les Etats-Unis, les programmes ont été conditionnés à la réduction des plants de coca au moyen d'une éradication forcée, négociée ou volontaire selon les zones. Dans le tropique du Chaparé, alors que l'éradication devait être volontaire ou négociée, le conditionnement imposé a fait que l'éradication des pieds de coca est devenue forcée, au même titre que dans les zones où la culture de la coca est déclarée illicite. Or, l'article 12 de la loi 1008 stipule une légalisation de la production de coca pour les petits producteurs des zones excédentaires dans la mesure où le cultivateur « *travaille et produit personnellement la parcelle de sa propriété dont l'économie sert à sa subsistance et dont les principaux revenus proviennent de la culture de coca. La production de la coca est formellement interdite sur les terres en location ou tout type de contrat d'usufruit* » (CEDIB, 1992, p. 115). L'éradication est devenue le principal instrument de la lutte contre le narcotrafic, reléguant au second plan le développement alternatif (Painter, 1994).

Malgré la répression causée par la politique interventionniste des Etats-Unis, les syndicats du Chaparé ont su tirer profit de la concentration de la coopération internationale sur leur territoire. En effet, la Coordination des fédérations du tropique du Chaparé transforme la présence de la coopération en ressource matérielle pour son projet politique. En premier lieu, l'aide au développement du Chaparé ne se limite pas à la coopération internationale. Il faut également prendre en compte l'appui reçu par

<sup>25</sup> Référence à la stratégie de lutte contre les drogues du général Banzer, réélu en 1997 par voie démocratique et dont le slogan était « *Coca zero* ».

<sup>26</sup> En 1989, les quotas de vente de café internationaux sont redéfinis. Pour plus de détail sur l'état de la production du café en Bolivie dans les années 1990, lire Chauveau (2002).

les ONG de Cochabamba<sup>27</sup> qui ont contribué à l'élaboration d'un projet politique pour les producteurs du Chaparé. Si les idéaux révolutionnaires ont, dans un premier temps, influencé les mobilisations des *cocaleros* du Tropicque, ils se sont ensuite lancés dans un projet de développement territorial avec l'appui de ces ONG.

Finalement, il faut considérer que la coopération des Etats-Unis, qui soutenait la politique du développement alternatif à la coca au travers des institutions nationales nouvellement créées<sup>28</sup>, a été contrebalancée par des programmes soutenant d'autres modèles opératoires. Par exemple, la GTZ (coopération technique allemande) engage au milieu des années 1990, avec l'appui des Nations unies dans un premiers temps, un budget de 5,3 millions de dollars dans le plan Maestro du tropique de Cochabamba, afin de développer des mécanismes de participation, concertation et contrôle social entre acteurs institutionnel, syndical et producteur (GTZ, 2001, p. 47). L'objectif est d'accroître les capacités administratives des organisations de producteurs et syndicales afin que ces dernières gagnent en autonomie de gestion pour conduire des projets de développement. Le projet de la GTZ n'a cependant pas abouti faute de consensus entre les différentes instances et organisations dont les relations sont bousculées par la promulgation de la loi de décentralisation en 1995. En effet, les compétences administratives en charge des questions de développement ont alors été transférées des corporations de développement, créées sous la période du régime militaire de Banzer (1971-1977), aux préfectures. Après les élections de 1995, les *cocaleros* du Chaparé ont repris la mise en place du plan Maestro avec l'aide de la coopération de l'Union européenne, devenue très active dans la région à partir de 1998 au travers du programme Praedac (1998-2004). Les lignes d'action du plan guident encore actuellement la politique locale avec l'aide renouvelé de l'Union européenne, dans le cadre de l'appui budgétaire orienté au développement des zones de production de coca (PAPs 2009-2013). Après avoir cherché à déstructurer les organisations locales, la coopération est devenue la ressource pour le développement du Chaparé depuis la décentralisation.

Le Chaparé est ainsi passé d'un groupe coordonné à un territoire, devenu le tropique de Cochabamba. Il s'est construit tel un Etat dans l'Etat, avec ses propres ressources et normes, et le projet de l'Instrument politique s'est converti en une expérience territoriale, qui n'est plus celle d'une assemblée pour les nations originaires et le peuple. Depuis que Evo Morales est président de la république, le développement territorial du tropique de Cochabamba a été renforcé. Il est au cœur des nouvelles mesures prises en termes de développement rural.

#### 4. De la revalorisation de la coca au développement d'un territoire

La mise en perspective des deux processus, auxquels ont participé les acteurs du tropique du Chaparé, le régime de la coca et la défense d'un territoire, est essentielle à

<sup>27</sup> Les principales ONG à avoir appuyé les *cocaleros* du Tropicque sont le *Centro de Investigación y Promoción del Campesinado* (CIPCA) et l'*Institución Financiera de Desarrollo* (CIDRE) (Salazar, 2009).

<sup>28</sup> Suite à l'approbation de la Loi 1008, a été créé avec l'appui des Etats-Unis le sous-Secrétariat en charge des questions de développement alternatif, le Fonds national pour le développement alternatif ainsi que le Vice ministère de la Défense Sociale pour le contrôle des substances narcotiques.

la compréhension des enjeux de la redéfinition de la politique de la coca. En effet, si d'un côté les acteurs du Tropicque sont sortis gagnants du processus d'émergence du monde rural sur la scène politique, de l'autre ils restent exclus de la politique sectorielle de la coca, comme l'ensemble des *cocaleros* des zones de production dites excédentaires par la loi 1008. C'est la relation entre ces deux niveaux d'analyse qui permet de comprendre les ambivalences de la redéfinition de la politique de la coca et, plus largement, les oppositions formulées à l'égard de la nouvelle loi qui ne s'accorde pas avec la problématique de l'ensemble des zones de production de coca. L'enjeu sectoriel du rééquilibrage de la commercialisation de la coca entre zones de production semble disparaître au profit de rapports de force entre groupes dominant et exclu, provoquant ainsi une nouvelle forme d'imposition. Pourtant, le changement soutenu par le gouvernement de Evo Morales est d'élaborer dorénavant les politiques depuis le bas, relevant d'un processus *bottom-up* de concertation, afin de sortir du modèle *top down* des gouvernements antérieurs, où les politiques étaient ajustées aux recommandations des organismes internationaux et des Etats-Unis, en particulier. Or, cette approche des politiques publiques peut reproduire un autre type d'imposition si la politique n'est pas conçue sur la base d'un modèle exportable entre zones de production, mais uniquement depuis la problématique d'un groupe (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Selon l'angle d'analyse choisi, la politique de revalorisation de la coca peut offrir trois niveaux d'interprétation bien différents qui ne soulèvent pas les mêmes enjeux. L'analyse depuis le contenu de la nouvelle politique valorise une politique intégrée pour l'ensemble des zones de production, tandis que les nouvelles normes sur la production et la commercialisation semblent favoriser un espace de commercialisation pour les zones de production excédentaires. En revanche, à l'échelle de la mise en œuvre, la nouvelle politique s'apparente à un dessin pour la consolidation du développement territorial du Tropicque.

#### 4.1. La revalorisation de la feuille de coca dans l'économie productive : la politique du développement intégral

La redéfinition de la politique de la coca sous les gouvernements de Evo Morales (2006-2009, 2009-2013) doit être considérée comme une réponse à la politique répressive et divisionniste des gouvernements antérieurs, qui a eu pour effet d'isoler les zones de production de coca du système productif national. Elle s'inscrit plus largement en opposition à la politique néolibérale des années 1990. Le principe d'action du MAS est celui de la récupération de la souveraineté et, dans ce contexte, la coca s'est convertie en symbole du bien national. La première réforme lancée par le gouvernement de Evo Morales a d'ailleurs été la réforme de la loi 1008, en 2006. D'une part, l'objectif est de rétablir des législations distinctes entre le régime de la coca et le narcotrafic, d'autre part d'augmenter la production légale de 12 000 à 20 000 hectares. Dans ce contexte, la première mesure prise par le gouvernement fut l'arrêt de la politique d'éradication des champs de coca qui se limite désormais aux zones de production dites interdites : les parcs nationaux. Le gouvernement promet désormais une politique de rationalisation qui correspond à une réduction de la production de coca au travers d'un processus de concertation relevant d'un contrôle social *bottom-bottom*. Face à ce nouveau cadre, les Etats-Unis, promoteurs de la loi 1008, sont les premiers à être entrés en

opposition avec la politique de Evo Morales : cet antagonisme débouche, en juin 2008, sur le retrait, à la demande du gouvernement, des programmes de coopération développés par USAID dans le tropique du Chaparé, suivi du départ en octobre 2008 de la DEA. Le gouvernement n'est pas pour autant dépourvu de l'aide internationale dans la mesure où l'Union européenne est devenue le principal bailleur pour le développement des zones de production de coca en Bolivie.

La revalorisation de la coca est soutenue par une nouvelle politique en matière de développement où les programmes de coopération doivent dorénavant encourager un développement intégral sans exclure la coca. A la politique du développement alternatif à la coca, le gouvernement marque le changement avec la politique « *del desarrollo integral con coca* » (VDCI, 2007). La coca doit intégrer la chaîne de production à un niveau national. La politique de développement intégral défendue par le gouvernement propose une relance de l'économie rurale sur la base de la diversification des productions à laquelle la coca est incluse. La coca ne doit plus être source d'exclusion, mais soutenir le développement des économies locales. Cette politique est associée à la nouvelle stratégie de lutte contre le narcotrafic, publiée par le gouvernement en 2007. Il s'agit autant d'établir des mécanismes pour réduire la monoculture et la dépendance exclusive à la coca que de promouvoir cette dernière avec un projet d'industrialisation et une réforme de la commercialisation. L'orientation de la politique intègre les problèmes affrontés autant par les producteurs dits illégaux que légaux, ces derniers ayant perdu au cours des années 1990 la diversification de leur production.

Cette politique de soutien aux économies rurales des zones de production de coca dépend du vice-ministère du Développement intégral et de la coca (VDCI)<sup>29</sup>, venu remplacer celui du développement alternatif (1988-2006), soutenu par les fonds de la coopération des Etats-Unis. Ce vice-ministère est un élément clef de la nouvelle politique du gouvernement, car c'est à lui qu'est rattachée la Direction générale de la coca et de l'industrialisation (DIGCOIN) en charge du contrôle du commerce de la coca. Depuis sa création, le vice-ministère est dirigé par des représentants des Yungas traditionnelles. Inversement, l'institution en charge de la politique du contrôle de la production et des substances illicites, le vice-ministère de la Défense sociale (VDS), est majoritairement composée d'acteurs issus du Chaparé. La répartition territoriale des vices-ministères apparaît ainsi comme la constitution d'un équilibre entre les deux forces majoritaires au sein des *cocaleros*, comme si les acteurs reprenaient les négociations successivement abandonnées en 1983 et 1991.

Le premier niveau de lecture offre une vision innovante de la politique du gouvernement, qui semble s'aligner sur les expériences régionales pour conduire la concertation. Nous pourrions donc conclure à l'expérience d'une politique qui s'appuie sur la promotion d'un bien commun. Or, le processus de réforme de la loi 1008 n'arrive pas aboutir à cause de nombreux blocages. Au-delà des contraintes des conventions internationales qui limitent la production, le processus de réforme est ralenti pour faute de consensus entre les *cocaleros*.

<sup>29</sup> Traduction du titre original, « *Vice ministerio de la coca y del desarrollo integral* ».

## 4.2. Un espace de commercialisation pour les zones de production excédentaires

La refonte de la loi 1008 fait consensus parmi les producteurs de coca qui refusent l'amalgame entre la coca et la cocaïne. Ce n'est pas non plus l'extension de la production qui cause problème, mais la répartition des superficies et la redéfinition de la commercialisation de la coca. Malgré l'absence de législation sur la nouvelle réglementation, le gouvernement a déjà entrepris des actions pour légaliser une partie de la production des zones dites en transit. Les producteurs des Yungas traditionnelles sont particulièrement opposés à la politique du gouvernement qui, selon eux, favorise les zones de production excédentaires. Deux dispositions de la nouvelle loi rentrent en jeu : l'une sur la répartition de l'extension des cultures, l'autre sur les nouvelles règles de la commercialisation. Entre les différentes municipalités des Yungas traditionnelles, les avis ne sont pas identiques. Ce sont les producteurs de Coripata qui sont entrés le plus fortement en conflit avec le gouvernement. La coca y recouvre désormais l'ensemble des surfaces cultivables et les producteurs de la zone sont les plus influents sur le secteur. Historiquement, Coripata était le siège de la Société des propriétaires des Yungas (Zalles Cuesta, 2008).

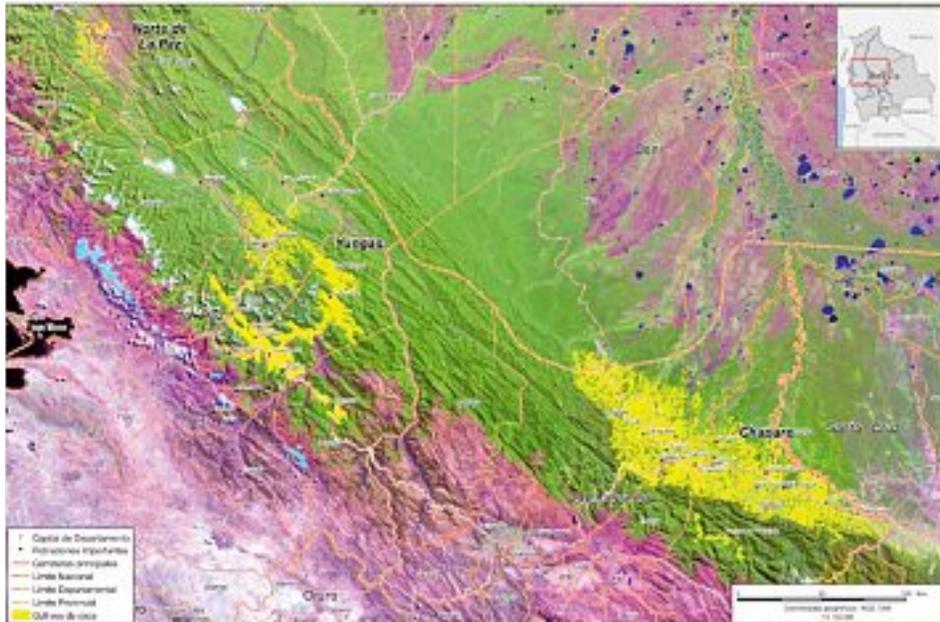
La nouvelle politique de la coca remonte aux propositions de 2002 faites par Evo Morales, alors député du Tropicque sous le second gouvernement de Sanchez Lozada (2002-2003). Ces propositions ont été définies depuis la problématique des zones de production dites en transition ou excédentaires. La principale mesure de cette proposition est celle de la légalisation d'un *cato* de culture de coca par famille<sup>30</sup>, ce qui correspond à une superficie de 3 600 m<sup>2</sup>, mesure d'usage pour les petites propriétés en Bolivie. La politique du *cato* ne transgresse pas la loi 1008, qui prévoit une permission de production de coca pour la consommation locale et la survie des petits producteurs dans les zones dites de transition. C'est d'ailleurs sur ce point que les producteurs du Tropicque ont organisé leur lutte dans les années 1990. Les premiers accords ont été signés en 2004 entre le gouvernement transitoire de Carlos Mesa, suite à la démission du président Sanchez de Lozada, et les producteurs du Tropicque. Dans une région où la superficie moyenne de terre cultivable par producteur se situe entre 10 et 20 hectares<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Dans l'ouvrage sur les mouvements sociaux autour de la production de la coca en Bolivie (Salazar, 2009), qui traite spécifiquement de l'organisation des producteurs du Chaparé face à l'évolution de la politique de lutte contre les drogues, l'auteur mentionne que La Fédération spéciale agraire du Chaparé tropical, l'une des deux fédérations du tropique dans les années 1970, avait envoyé une carte au ministre des Affaires agricoles, le général Bush, pour proposer la mise en place d'un *cato* légal suite à la ratification par le général Banzer de la Convention unique de 1961, en 1976 (Salazar, 2009, p. 296-297).

<sup>31</sup> La Bolivie manque de statistique sur les terres et la production agricoles. Le dernier registre agricole réalisé date de 1984 et il n'offre que des chiffres sur les superficies cultivées et la production agricole. Les chiffres donnés s'appuient donc sur l'étude de référence sur le Chaparé, publié par Blanes et Flores en 1982. Ces chiffres m'ont été confirmés lors des entretiens effectués en Bolivie. La superficie moyenne se rapprocherait d'ailleurs plus des 20 hectares en 2010. Ce chiffre correspond également au nombre d'hectares remis par famille lors de la campagne de distribution des terres dans le tropique du Chaparé en 2010. En juillet 2010, Evo Morales a remis plus de 1 600 titres de terre dans le Tropicque pour marquer le début de la politique de redistribution des terres.

Carte 2. Zoom sur les municipalités des Yungas et Caranavi



Crédit : UNODC (2011), *Estado plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivos de coca 2010*. Zoom sur les Yungas

(Blanes et Flores, 1982, p. 188), la superficie de la coca ne devait pas dépasser les 3 200 hectares. Avec l'application des règles de la nouvelle loi pas encore légiférée, la légalisation a cependant été plus importante. Dès son arrivée au gouvernement en 2006, Evo Morales a étendu le processus à d'autres zones de production excédentaires. Il a légalisé une partie de la production de Caranavi et d'Apolo.

Pour accroître l'extension de la production légale à d'autres zones, comme celle d'Asunta dans les Yungas Sud, le gouvernement fait désormais pression sur les producteurs traditionnels pour qu'ils réduisent leur production. Le VDS souhaite d'ailleurs mettre en place le système du *cato* dans les Yungas. Les 8 000 hectares supplémentaires de production légale prévus par la nouvelle loi doivent être attribués aux producteurs de ces zones et le gouvernement exige de plus que la zone traditionnelle réduise sa production, qui a largement dépassé les 12 000 hectares autorisés par la loi 1008. La production de coca marche en flux et lorsqu'elle diminue dans une région, elle augmente dans une autre. La demande pour le narcotrafic est constante et la production se déplace tel « l'effet ballon <sup>32</sup> ». Le gouvernement souhaite réduire une production excédentaire dans la zone traditionnelle qui dépasse le quota légal.

A la répartition des superficies se superpose le problème de l'ouverture du marché de la coca à la production des zones excédentaires. Cette question touche à nouveau les

<sup>32</sup> Voir l'article de Hugo Cabieses sur le site du *Transnational Institut* sur le phénomène de déplacement de la production de coca : *Política de drogas: cinco aciertos, ocho continuidades y ninguna propuesta seria*, juillet 2008, disponible sur : <http://www.tni.org/archives/act/18492>.

intérêts des producteurs de Coripata qui sont majoritaires à la direction d'Adepcoca. Jusqu'à présent, seule la coca cultivée sur les terres légales des Yungas pouvait intégrer la chaîne de la commercialisation nationale. Désormais, le gouvernement a mis en place une politique de quotas et une partie de la production du Chaparé doit obligatoirement intégrer la chaîne de la commercialisation, bien que la feuille de coca de cette région ne soit pas de la qualité de celle des Yungas pour la consommation traditionnelle. Pour soutenir l'économie de la coca rendue partiellement légale dans les autres zones excédentaires et face au refus d'Adepcoca de les intégrer à leur marché, le gouvernement a permis l'ouverture d'un second marché sur La Paz pour les producteurs de Caranavi et d'Apolo. Pour l'ouverture de ce second point de vente sur la Paz, la fédération nationale des commerçants de feuille de coca au détail (Fencomcoca) s'est regroupée avec l'Association régionale des producteurs de feuille de coca du secteur Apolo (AREPCOCA FT) et l'Association provinciale des producteurs de feuille de coca écologique Caranavi (APPROCOCA). Les producteurs de Coripata voient cette réforme d'un mauvais œil, car ils ne verraient pas leur superficie augmenter et leur production serait concurrencée par celle d'autres zones. Tout changement qui aurait des incidences sur le marché légal de la coca est un sujet litigieux dans la mesure où les producteurs des Yungas sont historiquement les uniques fournisseurs de ce commerce et ceux de Coripata, en particulier<sup>33</sup>.

Au regard de la monopolisation du secteur de la coca par les producteurs des Yungas traditionnelles et de la répression subie par les producteurs du Chaparé, il est difficile de définir si le gouvernement souhaite rétablir un contrôle public sur un marché national privatisé par un groupe local, en intégrant les zones de production excédentaires au système productif, ou s'il cherche à établir une nouvelle forme de clientélisme qui ne serait plus bénéfique aux Yungas mais au Chaparé. Après avoir, dans un premier temps, cherché l'intégration de l'ensemble des zones de production excédentaires, la politique du gouvernement rentre désormais dans une phase de conflits avec les zones de production excédentaires, qui souhaitent plus d'appui de la part du gouvernement, que ce soit au niveau de la généralisation de l'ouverture du marché légal à l'ensemble des zones ou d'une meilleure répartition des budgets de la coopération et des politiques gouvernementales qui ont tendance à avantager le Tropicque.

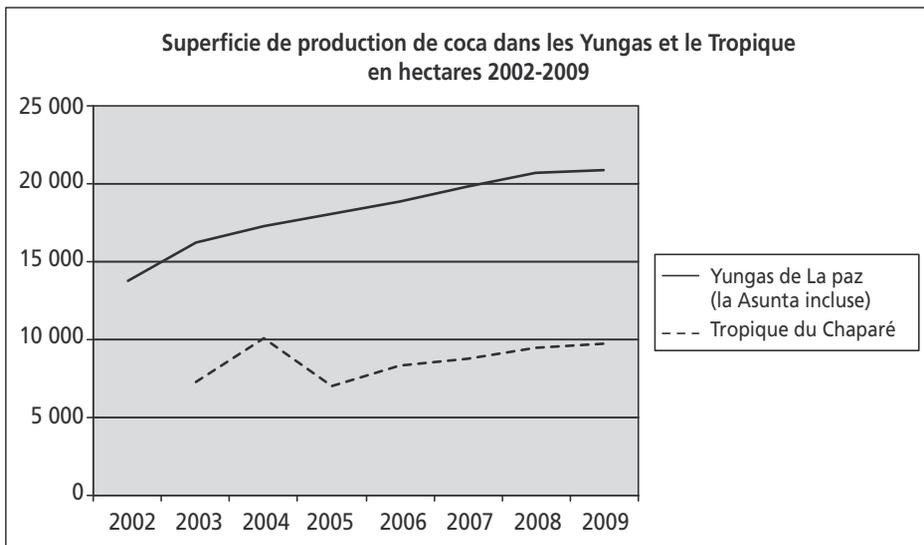
#### 4.3. Des instruments de mise en œuvre pour la consolidation du Tropicque

Dans le cadre de la politique actuelle de revalorisation de la feuille de coca, les zones les plus lésées ne sont pas celles des Yungas traditionnelles, mais bien les autres zones de production excédentaires. Sur le budget du programme d'appui budgétaire de l'Union européenne pour le développement intégral (Paps), 55% des fonds ont été attribués au tropique du Chaparé, 35% pour les Yungas et seulement 10% pour les zones dites d'expulsion, d'où provient la main d'œuvre. Face à l'absence de budget pour les zones de production excédentaires autres que le Chaparé, les producteurs d'Asunta refusent la mise en application de la politique de rationalisation. Au regard de l'attri-

---

<sup>33</sup> Plusieurs affrontements ont eu lieu entre la direction d'Adepcoca et les fonctionnaires de la DIGCOIN dans le marché de la coca à La Paz : le plus important intervient en décembre 2008, lorsque les contrôleurs de la DIGCOIN sont séquestrés pendant plusieurs heures.

Graphique 1. Superficie de production de feuilles de coca dans les Yungas et le Tropicque – 2002-2009



Source : UNODC (2010), *Estado plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivos de coca 2009*

bution des financements de la coopération internationale, il semble que la Confédération des six fédérations du Tropicque ait une forte influence sur le gouvernement et la coopération de l'Union européenne, avec qui elle coopère depuis plus de dix ans. Mais, ce n'est pas sur ce point que l'appropriation de la réforme de la coca pour le développement du Tropicque est le plus flagrant. C'est à l'échelle de la mise en œuvre des nouveaux instruments que nous observons que la rationalisation des pieds de coca comme la politique du développement intégral profitent surtout aux producteurs du Tropicque. Ce n'est pas sur le contenu de la réforme que le gouvernement reçoit le plus de refus de la part des producteurs des autres zones de production, mais sur les modalités de sa mise en œuvre. Les conflits relevés lors de l'exécution de la rationalisation et des nouveaux projets de coopération pour soutenir un développement intégral montrent les limites des nouveaux instruments adoptés. Si leur application est efficiente dans le Tropicque, elle pose nombre de problèmes dans les autres zones de production, car sa mise en œuvre s'appuie sur le mode organisationnel du tropique de Cochabamba.

La politique d'éradication a été remplacée par celle de la rationalisation afin de valoriser des instruments de contrôle plus démocratiques. La réduction des champs de coca doit dorénavant s'opérer au travers d'un processus négocié. L'objectif est de mettre fin à l'éradication forcée, source de conflits et de violence. Le gouvernement s'appuie sur un nouvel « instrument » de politique publique pour mettre en œuvre la rationalisation. La politique relève du « contrôle social », qui consiste à intégrer la participation des organisations syndicales et des producteurs pour un contrôle autonome de la production. Le syndicat 1 va dire au syndicat 2 qu'il a une production trop importante. De là, discussion et négociation s'engagent. Une fois que le syndicat 2 a admis une surproduction, le VDS intervient pour lancer l'éradication des hectares excédentaires, selon

les modalités stipulées par la nouvelle réglementation. Ainsi, nous nous référons ici à un idéal type de négociation. Pour le gouvernement, le contrôle social se construit avec la volonté de faire participer les fédérations de producteurs à la politique de lutte contre le narcotrafic. Cette décentralisation du contrôle de la production de coca peut être lue comme un équivalent de la loi de participation populaire pour les municipalités à l'égard de la fédération des producteurs de coca du Tropic. Selon le directeur général du VDS, la manière de conduire les politiques du gouvernement actuel permet d'inverser le processus d'élaboration de la politique de la coca en Bolivie, car auparavant « *la formulation provenait du niveau international (exclusivement les Etats-Unis) pour être imposée au niveau inférieur* », mais dorénavant « *le ministère interagit avec les bénéficiaires qui, de surcroît, deviennent participants ; puis la proposition est présentée au bailleur qui apporte des modifications au projet afin qu'il coordonne avec ses normes et procédures* »<sup>34</sup>. Or, les instruments développés pour la rationalisation correspondent à une négociation exclusive entre syndicats du Tropic. La nouvelle manière d'élaborer les politiques publiques est influencée par le concept d'un « Etat dans l'Etat », où les politiques adoptées doivent pouvoir être mises en œuvre et contrôlées sans acteur extérieur. Les producteurs du Tropic, majoritaires au VDS, en charge de la politique de contrôle de la production et de la lutte contre les substances illicites semblent déployer un modèle de *control policy* propre à leur territoire où les organisations syndicales sont le pilier institutionnel<sup>35</sup>.

Le contrôle social rend compte de la production d'une politique sans concertation. Le modèle de contrôle développé n'a été élaboré que par un seul groupe sans négociation avec les autres types de producteurs et les producteurs des autres zones. Les conflits que génère la nouvelle politique de la coca semblent donc venir du fait qu'elle soit contrôlée par un seul groupe. Il ne s'agit pas que d'un conflit entre deux partis, car certaines zones de production excédentaires entretiennent également des désaccords avec le gouvernement. La politique menée par le gouvernement ne s'articule pas uniquement autour des enjeux de la loi 1008 : il faut prendre en compte que le tropique du Chaparé s'est construit comme un Etat dans l'Etat où l'expérience territoriale devient un modèle de politique. Le référent de l'Etat est désormais le fonctionnement d'un territoire autour d'un groupe qui cherche à consolider le contrôle de son territoire. C'est à ce niveau d'analyse que nous pouvons rendre compte d'une politique territoriale et non pas tant territorialisée sur la base d'un problème commun à un type de zone.

La mise en œuvre des projets de développement intégral reproduit le même schéma. En effet, l'ensemble des projets de coopération est désormais exécuté par les municipalités. Si ce modèle de mise en œuvre est adapté au tropique du Chaparé, il est inadéquat dans les Yungas, mais aussi dans la zone excédentaire de Caranavi où les institutions fortes sont les organisations de producteurs. En effet, les Yungas n'ont pas autant tiré profit du processus de décentralisation que le Tropic : Les municipalités y restent fragmentées et entretiennent des rapports conflictuels. D'une part, les municipalités des Yungas sont politiquement divisées, même si les élections de 2006 ont donné le MAS majoritaire ; d'autre part, les ONG qui y sont intervenues n'ont pas axé leur action sur

<sup>34</sup> Entretien avec le directeur du VDS, La Paz, 27 juillet 2008.

<sup>35</sup> Dans ce cadre, l'Union européenne, principal bailleur du contrôle social, a depuis peu imposé des quotas de rationalisation à son soutien financier pour conserver un contrôle sur le suivi du processus.

la consolidation institutionnelle, comme ce fut le cas dans le Tropicque<sup>36</sup>. Quant à Caranavi, la coopération internationale y a principalement développé la filière du café. Les institutions fortes de ces deux régions sont donc les organisations de producteurs et non les municipalités. L'inadéquation des outils de mise en œuvre à la structure organisationnelle des Yungas est surprenante si nous considérons que le VDCI est majoritairement dirigé par les représentants de cette région. Or, la répartition territoriale n'est pas si équilibrée. Depuis 2006, les fonctions exécutives de cette institution ont été réduites au profit du Fonds national pour le Développement alternatif<sup>37</sup> (FONADAL), administré par des représentants et des techniciens formés dans le Tropicque. Dans les Yungas, il est évident que les projets n'avanceront pas si les organisations de producteurs ne sont pas plus impliquées dans leur exécution. En revanche, la réalisation des projets dans le Tropicque s'avère très efficace. L'évaluation de l'avancement des projets de l'Union européenne indique un écart important entre le Tropicque et les Yungas<sup>38</sup>.

L'action du gouvernement pour la revalorisation de la coca peut correspondre à la volonté de récupérer le pouvoir sur le commerce de la coca pour poursuivre le développement du tropique de Cochabamba. Il ne s'agirait pas tant de rétablir un équilibre entre les terres de production traditionnelles et les terres excédentaires que de répondre à la problématique d'un territoire. Dans ce cadre, la politique du développement intégral est représentative du passage d'une politique du « bien commun », définie sur des enjeux territoriaux, à la politique d'un territoire (Lascoumes et Le Bourhis, 1998), dans la mesure où les instruments de mise en œuvre adoptés sont ceux définis par un seul groupe, originaire d'une même zone, avec l'appui d'un même bailleur depuis 1998. Dans ce contexte, le caractère « procédural » de la redéfinition de la politique de la coca, lors de la phase de transition politique qui a précédé l'élection de Evo Morales à la présidence, entendu comme « *un type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance de délibération et de décision peu finalisée a priori {...} et qui contribuent à produire un intérêt général territorialisé* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p. 39), semble avoir disparu au profit d'une politique traditionnelle *top-down*, imposée par le haut bien qu'élaborée depuis le bas. Ce diagnostic vaut pour la politique de la coca, mais il pourrait être étendu à l'ensemble des politiques agraires et agricoles – l'opposition à la politique du gouvernement provenant majoritairement des zones rurales : des communautés de l'orient et aussi des hauts plateaux.

<sup>36</sup> Les ONG qui ont travaillé dans les Yungas traditionnelles (Qhana, Frères des Hommes ou CICDA) ont soutenu le développement des organisations de producteurs.

<sup>37</sup> Créée en 1988 pour soutenir la réalisation des programmes de développement alternatif, l'institution est tombée en désuétude au milieu des années 1990 suite aux réformes du gouvernement de Sanchez Lozada. C'est ensuite le vice-ministère du Développement alternatif (ex-VDCI), créé sous l'influence des États-Unis, qui a pris la relève. L'Union européenne, désormais principal bailleur en Bolivie dans le domaine du développement intégral, a réhabilité le FONADAL en 2004 pour la réalisation de ces projets dans les Yungas.

<sup>38</sup> Dans le cadre du programme d'appui budgétaire (Paps) de l'Union européenne (2008-2013) attribué au développement des zones de production de coca, les fonds sont débloqués au rythme de l'avancement des projets. En juillet 2009, le Tropicque rentrait dans la deuxième phase de réalisation, alors que les Yungas stagnaient dans la première. Le fonds de 24 millions d'euros est réparti sur des critères macroéconomiques à hauteur de 11 millions, tandis que les 13 millions restant sont définis sur des critères microéconomiques.

## 5. Conclusion

La nouvelle politique de la coca s'inscrit en opposition au référentiel global des années 1980 et 1990, en proposant un nouveau cadre normatif et cognitif matérialisé par un renouvellement du concept de développement, de la législation de la commercialisation de la coca, et des instruments de contrôle de la production. En revanche, l'analyse des instruments de mise en œuvre montre qu'elle ne s'appuie pas forcément sur la production d'un bien commun qui puisse être diffusé à l'ensemble des zones de production. La nouvelle politique s'apparente plus à une politique territoriale et les instruments adoptés sont propres à soutenir le développement de la zone du tropique du Chaparé, isolé du système productif et légal depuis trente ans, plutôt que le marché de la coca. Dans cette perspective, la nouvelle politique de la coca reproduit le schéma de division régionale impulsée par la loi 1008 sans pour autant créer un conflit ouvert entre zones traditionnelles et zones excédentaires.

Puisque la nouvelle politique de la coca semble privilégier le développement d'un type de territoire, elle aurait pu être pensée depuis la problématique plus générale des zones de colonisation dites de production excédentaires. Elle a cependant été élaborée sur la base des échecs et des abus des politiques antérieures dans le Tropicque – ces violations de l'Etat de droit dans le Tropicque ayant en partie contribué à l'ascension politique de Evo Morales. Sur ce territoire spécifique, la répression exercée sur les producteurs a rapidement transformé le problème en cause politique, alors que dans les autres zones de production excédentaires, le problème de la coca est davantage resté productif. Dans ce cadre, la résistance des *cocaleros* du Tropicque peut être analysée comme relevant d'une « économie morale », où la probabilité de mobilisation d'un groupe dépasse des revendications purement matérielles pour renvoyer à des enjeux politiques et d'Etat de droit (Fassin, 2009, p. 1265). C'est pourquoi le gouvernement n'est pas seulement en conflit avec les zones traditionnelles de production de coca, mais aussi avec les autres zones de production excédentaires : la politique redéfinie soutient un modèle de développement rural spécifique à un territoire qui ne répondrait pas à des enjeux de politiques publiques mais à des enjeux politiques. La mobilisation des producteurs du Chaparé dépasse l'enjeu productif pour défendre un projet politique que leur représentant, dorénavant élu à la tête de l'Etat, cherche à consolider. Pour cela, ils continuent de s'appuyer sur les instruments qui ont favorisé leur émergence, soit le pouvoir municipal et les ressources de la coopération.

La logique du projet de coopération sur laquelle s'est appuyé le Tropicque pour se développer empêche peut-être une vision de la planification sous forme de *policy*, ce qui limite la portée des réformes du gouvernement actuel aux autres zones de production de coca. A propos, le gouvernement entretient des conflits avec l'ensemble du monde rural. Nous pourrions même dire que les oppositions des *cocaleros* des autres zones de production à l'égard de la politique gouvernementale sont moins visibles et déclarées que celles d'autres secteurs du monde rural. Depuis la réélection de Evo Morales à la présidence de la République en 2009, les confédérations des hauts plateaux de l'occident<sup>39</sup>, ainsi que

---

<sup>39</sup> Il s'agit notamment du CONAMAQ (*Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*) dans le nord Potosi : voir l'article de Claude Le Gouill dans ce même numéro.

celles des communautés de l'orient, sont rentrées dans un conflit ouvert avec le gouvernement. En août 2010, les journaux titraient sur la grande marche des indigènes de l'Orient contre le gouvernement, vingt ans après leur première mobilisation qui avait marqué le pas des mobilisations nationales au début des années 1990. Actuellement, le conflit des communautés du Tipnis avec le gouvernement, qui partagent les terres du Tropique avec les *cocaleros*, offre le meilleur exemple d'une politique construite à partir d'un groupe uniforme qui ne prend pas en compte la pluralité des problématiques. Les communautés du Tipnis n'affrontent pas seulement le gouvernement par peur de voir leur terre envahie par la coca, mais surtout parce que les *cocaleros* imposent une politique locale exclusive. Le gouvernement affiche ainsi une certaine continuité historique dans la production des politiques publiques, car la nouvelle politique de la coca sert avant tout une clientèle : une nouvelle élite constituée, cette fois-ci, des petits producteurs, ce qui marque un grand changement. Malgré une première lecture qui laisse à penser à une restructuration nationale des institutions, la politique de Evo Morales reste représentative du fonctionnement pluraliste de l'Etat en Bolivie.

## Bibliographie

- Añez Ribera L. (1991) Antecedentes históricos de la legislación de la coca 1827-1983, s.n., La Paz, Bolivia.
- Blanes J., Flores G. (1982) *Campesino, migrante y "colonizador": Reproducción de la economía familiar en el Chaparé*, La Paz, Ceres, 358 p.
- Carranza G. (2010) *La deuda histórica con la coca*, La Paz, Apoyo Grafico, 206 p.
- CEDIB (1992) *Coca - Cronologia Bolivia : 1986-1992*, Cochabamba, ILDIS-CEDIB.
- Chauveau C. (2002) Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international, *Traverses* 12, 1-29.
- Chavez Leon M., Costas Monje L. (2004) Consejo de federaciones campesinas de los Yungas, COFECAY, in: *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*, Linera García A. (ed.), Diakotina-Oxfam, Plural, La Paz, 459-500.
- Cortes G. (2000) *Partir pour rester. Survie et mutation de sociétés paysannes andines*, Paris, IRD Editions, 413 p.
- CSUTCB (1996) VII Congreso : documentos y resoluciones, Santa Cruz, 29 de marzo al 3 de abril.
- Dory D., Roux J.-C. (1998) De la coca à la cocaïne : un itinéraire bolivien, *Autrepart* 8, 21-46.
- Dunkerley J. (1984) *Rebellion in the veins: Political struggle in Bolivia 1952-1982*, London, Verso.

- Fassin D. (2009) Les économies morales revisitées, *Annales HSS* 6, 1237-1266.
- GTZ GmbH (2001) Drogas y desarrollo en America Latina, Eschborn, Alemania, ADE-GTZ, 87 p.
- Healy K. (1988) Coca, the State, and the peasantry in Bolivia, 1982-1988, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (2/3), 105-126.
- Hirschman A. (1995) *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 212 p.
- Lacuisse M.-E. (2011) Les 50 ans de la Convention unique de 1961 : du contrôle d'un marché légal à la problématique du narcotrafic, *Etudes du Ceri* 179/180, 79-91.
- Lascombes P., Le Bourhis J.-P. (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix* 11 (42), 37-66.
- Laserna R. (1998) La politique antidrogue du gouvernement Sánchez de Lozada, *Problèmes d'Amérique latine* 28, 85-107.
- Leons B. (sans date) Agrarian reform and economic change in North Yungas, Cochabamba, Working paper, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, Bolivia.
- Levine M. (1996) *Blancs comme neige : la drôle de guerre de la cocaïne*, Paris, Dagorno, 516 p.
- Linera Garcia A., Chavez Leon M. y Costas Monje L. (2005) *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*, La Paz, Diakotina-Oxfam, Plural, 688 p.
- Nel M. (1973) *The Development of Tropical Land. Policy Issues in Latin America*, Baltimore, John Hopkins Press, 306 p.
- Painter J. (1994) *Bolivia and coca: A study in dependency*, Boulder (Co), Lynne Rienner Publishers, 194 p.
- Palier B. (2005) Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990's, in: *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Streeks W., Thelen K. (eds), Oxford, Oxford University Press, 127-144.
- Roux J.-C. (2006) *La question agraire en Bolivie : une déchirure entre mondialisation débridée et utopie millénariste*, Paris, L'Harmattan, 345 p.
- Salazar F. (2009) *Movimientos sociales en torno a la reproducción de coca en Bolivia*, Cochabamba, ASDI/SAREC, IESE, 665 p.
- Soto C. (1994) *Historia del pacto militar campesino*, Cochabamba, Ceres, 70 p.
- Spedding A. (2004) *Kawsachun Coca: Economía campesina cocalera en las Yungas y el Chaparé*, La Paz, PIEB, 418 p.
- Thelen K. (2003-2004) Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, *L'année de la régulation* 7, 13-43.
- UNDCP (1994) *Desarrollo alternativo: Testimonios de campesinos*, La Paz, CERID, 147 p.
- UNODC (2011) Estado plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivos de Coca 2010, La Paz, UNODC.

- UNODC (2010) Estado plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivos de Coca 2009, La Paz, UNODC.
- VDCI (2007) Plan nacional de desarrollo integral con coca, La Paz, VDCI.
- Weber M. (2003) *Le savant et le politique*, Paris, La découverte, 206 p.
- Youngers C., Rosin E. (2005) *Drogas y democracia en America latina: El impacto de la política de los Estados Unidos*, Washington, Wola, 493 p.
- Zalles Cuesta S. (2008) Los poderes locales y su influencia en el desarrollo regional: Las Yungas pácenos entre 1932 y 1952, Tesis de licenciatura, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz, Bolivia.
- Zuazo M. (2009) *¿Como nacio el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, La Paz, Fundación Ebert.