HAL
open science

# Drogues et antidrogue en Colombie : production et trafic illicites, conflit armé, interventions étatiques

Laurent Laniel, Olga L Gonzalez

## To cite this version:

Laurent Laniel, Olga L Gonzalez (Dir.). Drogues et antidrogue en Colombie : production et trafic illicites, conflit armé, interventions étatiques. 2005. hal-02321037

**HAL Id: hal-02321037**

**https://hal.science/hal-02321037**

Submitted on 21 Oct 2019

**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.

LES CAHIERS
DE LA SÉCURITÉ

# *Drogues et antidrogue en Colombie*

*Production et trafic illicites, conflit armé, interventions étatiques*

Reproduction interdite © INHES 2006

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur :

# www.inhes.interieur.gouv.fr

## INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE

### Formation

*Espace auditeurs*

### Recherche

### Les publications

*Les Cahiers de la sécurité, Etudes et recherches, La Sécurité aujourd'hui*

### Centre de documentation

*Le fonds documentaire, en 2005, est constitué de 18 000 notices composées d'ouvrages, de mémoires et de thèses, d'études et recherches, de dossiers de formation, d'articles de périodiques*

### Les manifestations

*Organismes concernés, date et contenu pédagogique*

### Observatoire national de la délinquance

*DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE…*

INHES
INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE

**ANTICIPER**
LES ÉVOLUTIONS ET ÉCLAIRER LA DÉCISION PUBLIQUE

**APPROFONDIR**
LA CONNAISSANCE DE LA RÉALITÉ

**ANALYSER**
LES MENACES

**CONCEVOIR**
DES OUTILS PRATIQUES D'ACTION POUR LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ

**SENSIBILISER ET FORMER**

**FAVORISER LES RENCONTRES ET PARTENARIATS PLURIDISCIPLINAIRES**

Reproduction interdite © INHES 2006

# *Drogues et antidrogue en Colombie*

## *Production et trafic illicites, conflit armé, interventions étatiques*

Présentation
■ *Laurent* LANIEL, *Olga L.* GONZÁLEZ ..... 5

**Dossier**

● *Carte : Colombie* ..... 10

La politique antidrogue en Colombie
au regard des autres pays andins. Enjeux passés et présents
■ *Francisco* THOUMI ..... 11

Trafic de drogue et conflit armé en Colombie :
une relation symbiotique ?
■ *Ricardo* VARGAS MEZA ..... 39

Les seigneurs de la guerre à la conquête des villes de Colombie
■ *Gustavo* DUNCAN ..... 63

● *Carte : Département de Putumayo :*
*cultures illicites de coca au 31 décembre 2004* ..... 86

L' impact des politiques paramilitaires sur la production de cocaïne
■ *Oscar* JANSSON ..... 87

Cocaïne, conteneurs, contacts et contrôles.
Le port de Rotterdam selon des trafiquants de drogue colombiens
■ *Damián* ZAITCH ..... 107

● *Carte : République de Colombie : cultures illicites de coca,*
*recensement au 31 décembre 2004* ..... 148

La politique du gouvernement colombien contre le trafic de drogue
■ *Juan Carlos* BUITRAGO ARIAS ..... 149

Le Plan Colombie : bilan négatif
■ *Adam* ISACSON ..... 169

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 3-4*

Reproduction interdite © INHES 2006

## Repères

ARRÊT SUR ARCHIVES

L'affaire B. (1916) : genèse du « problème » de l'opium en France
■ *Jean-Jacques* YVOREL . . . . . 193

RECHERCHES ET ÉTUDES

Le travail social au prisme du regard des forces de l'ordre
■ *Antoine* VÉRÉTOUT . . . . . 207

Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'*urban renewal*
■ *Bertrand* VALLET . . . . . 235

Le partenariat psychologues/policiers au service des GIPN
■ *Florent* GATHÉRIAS, *André* RAMON . . . . . 255

CHRONIQUE INTERNATIONALE

Police et changement politique.
La démocratisation de la police sud-africaine
■ *Thierry* VIRCOULON . . . . . 269

CONCOURS D'ÉTUDES DE L'INHES

● *Carte : Guyane française* . . . . . 294

La douane face au pillage des ressources halieutiques
de la Guyane française
■ *Francis* CARPENTIER . . . . . 295

## Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ *Frédéric* OCQUETEAU . . . . . 313

Faut-il abolir le dualisme policier français ?
■ *François* DIEU . . . . . 317

ABSTRACTS . . . . . 327
ONT CONTRIBUÉ . . . . . 329



Reproduction interdite © INHES 2006

# Drogues et antidrogue en Colombie

## Production et trafic illicites, conflit armé, interventions étatiques

*par Olga L. González et Laurent Laniel*



La Colombie est aujourd'hui sans conteste le premier fournisseur de cocaïne au monde. Les Nations unies estiment ainsi que près de 400 tonnes de chlorhydrate de cocaïne ont été produites illégalement dans ce pays en 2004, soit largement plus de la moitié du total mondial de 687 tonnes. Depuis le milieu des années 1990, c'est aussi sur le territoire colombien que se trouvent les plus grandes superficies (80 000 hectares) plantées en coca, l'arbuste dont les feuilles sont utilisées pour fabriquer la cocaïne [1]. Avec la montée en puissance du narcotrafic, la Colombie s'est profondément transformée.

On ne saurait pourtant accuser de laxisme les gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays. En effet, la Colombie mène la « guerre à la drogue » sans relâche depuis environ vingt ans, et ce alors même qu'un conflit armé sévit dans de nombreuses régions. Avec deux millions de personnes déplacées à cause de cette guerre civile, c'est l'un des pays au monde qui compte le plus grand nombre de réfugiés internes. Durant les cinq premières années du XXIe siècle, la guerre à la drogue, sous le nom de « Plan Colombie », s'est confondue avec le

(1) UNODC, 2005, *Coca cultivation in the Andean region. A survey of Bolivia, Colombia and Peru*, June 2005, p. 5 (http://www.unodc.org/pdf/andean/Part1_excutive_summary.pdf).

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 5-10*

Reproduction interdite © INHES 2006

combat contre la subversion et a fait l'objet d'une mobilisation sans précédent. Celle-ci a vu les États-Unis s'impliquer ouvertement dans ce pays et y déverser 4 milliards de dollars d'aide, essentiellement pour des programmes militaires et policiers de lutte antidrogue et de lutte antiguérilla.

L'intérêt que revêt pour nous la Colombie n'est pas seulement académique ou humanitaire. Les évolutions de son conflit et de son industrie illégale mondialisée nous concernent directement. En effet, la France est l'un des marchés de consommation vers lesquels la production colombienne de cocaïne s'exporte. Plus de 4 tonnes de cette drogue ont été saisies sur le territoire français en 2003[2]. La consommation et le trafic de chlorhydrate (cocaïne en poudre) et de crack (base de cocaïne) préoccupent l'État français et de vastes pans de la société. D'importants fonds publics sont consacrés à la lutte antidrogue, grevant d'autant le budget national. En retour, il faut admettre que l'existence d'une forte demande de cocaïne en France – l'OFDT estime qu'un million de Français en ont consommé au moins une fois dans leur vie[3] – explique l'existence d'une partie de la production en Colombie, et de ses effets délétères.

Il est d'autant plus légitime de s'intéresser à ce pays que le Plan Colombie a pris fin récemment, en septembre 2005. Il est temps aujourd'hui d'en tirer un premier bilan. Ses résultats sont décevants : tout semble se passer comme si, paradoxalement, « l'ennemi » se trouvait renforcé par la guerre qui lui est livrée. L'essentiel des fonds a été consacré aux aspersions aériennes d'herbicide. En raison des risques qu'il implique pour l'environnement et la santé humaine, ce programme est très controversé en Colombie et dans les pays limitrophes[4]. De plus, il n'a pas permis de réduction significative de la surface dédiée aux cultures de coca. Les plantations de coca, qui étaient auparavant présentes dans quelques départements seulement, se trouvent désormais dans la plupart d'entre eux. En outre, les superficies cultivées en coca en Bolivie et au Pérou sont en augmentation. Sur le plan de la lutte antiguérilla, les résultats ont été nuancés. Les FARC contrôlent toujours des régions périphériques et conservent une force de frappe. Quant aux paramilitaires, dont les liens avec le trafic de drogue sont flagrants, ils se sont considérablement renforcés...

Ce sont là quelques-uns des principaux enjeux auxquels renvoie la complexe situation colombienne. Ce sont ces enjeux que les contributeurs à ce dossier, fruit d'une collaboration entre le GAC[5] et l'INHES, s'attachent à mieux

(2) OFDT, 2005, *Drogues et dépendances, données essentielles*, Paris, La Découverte, p. 79.
(3) *Ibid.*, p. 21.
(4) À diverses reprises, le gouvernement équatorien a protesté auprès de son homologue colombien du fait des risques induits par les aspersions. En décembre 2005, Bogota s'est engagé à suspendre les aspersions dans ses zones frontalières avec l'Équateur.
(5) Le Groupe actualités Colombie (GAC) est une association de chercheurs rattachée à la fondation Maison des sciences de l'Homme (FMSH) et à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) de Paris.



Reproduction interdite © INHES 2006

cerner. Certains des articles sont issus de communications présentées au Colloque international sur les cultures à usage illicite dans la région andine[6]. Organisée à l'UNESCO par le GAC en mai 2004, cette conférence avait réuni à Paris quelques-uns des meilleurs spécialistes mondiaux de la question, auxquels sont venus s'ajouter, pour enrichir le dossier, d'autres auteurs tout aussi compétents. L'INHES s'est ainsi donné les moyens de publier, pour la première fois en langue française, un état des lieux de la problématique des drogues illicites en Colombie. Ce recueil d'articles inédits, agrémenté de cartes élaborées notamment à partir d'observations satellitaires par les Nations unies (ONUDC-Bogota), devrait susciter l'intérêt des lecteurs, chercheurs, praticiens ou décideurs qui s'intéressent aux substances prohibées et à l'Amérique latine, mais également aux politiques publiques et à leur évaluation, voire à la théorie de l'État.

Le dossier s'ouvre sur la contribution de l'économiste américano-colombien Francisco Thoumi, qui met en perspective historique et géopolitique le problème du contrôle des drogues dans les pays andins, et plus particulièrement en Colombie. Initialement, durant l'époque coloniale, ce contrôle gouvernemental s'est appliqué à la feuille de coca afin d'en réguler le commerce et la consommation. Il s'agissait alors d'une mesure progressiste, adoptée pour le bien des Indiens. Au XXe siècle, cette histoire est scandée par diverses ruptures. D'abord, l'inclusion de la feuille de coca sur la liste des substances interdites par les Nations unies en 1961. Ensuite, l'émergence d'un marché illicite mondialisé de la cocaïne, qui ouvre la scène colombienne à de nouveaux acteurs : les grands « cartels » et les États-Unis d'Amérique. Une nouvelle rupture prend forme au cours des années 1990 : aux grandes organisations hiérarchisées se substituent plus de 150 *cartelitos* (« petits cartels ») fonctionnant en réseau, tandis que les stratégies de lutte s'orientent vers la répression des producteurs agricoles par l'aspersion aérienne d'herbicide à grande échelle.

Ce décor planté, les deux articles suivants analysent les relations qu'entretiennent actuellement l'industrie des drogues illicites et le conflit armé. Ricardo Vargas examine les politiques publiques menées par Bogota et Washington pour lutter contre la drogue en Colombie et montre qu'elles sont inefficaces, du fait d'une double confusion. D'abord, au nom d'une lutte antidrogue entrée en symbiose, depuis le 11 septembre 2001, avec la lutte antiguérilla (rebaptisée « antiterroriste »), elles se trompent de cible. En effet ces politiques s'attaquent aux cultivateurs de coca et de pavot à opium, pauvres et sans défense, ainsi qu'aux groupes de guérilla d'extrême gauche qui les « protègent ». Ces acteurs, bien qu'impliqués dans les phases initiales de la chaîne illicite de la cocaïne, sont loin d'en être les principaux bénéficiaires. Ensuite,



• • • • (6) Dont *Les Cahiers de la sécurité intérieure* (n° 55, 1er trimestre 2004) avaient rendu compte.



Reproduction interdite © INHES 2006

l'auteur pointe une erreur quant aux moyens : en employant des solutions militaires classiques, la stratégie américano-colombienne est paradoxalement mal armée pour mener une lutte efficace contre des organisations trafiquantes réticulaires et de taille réduite. De surcroît, cette stratégie ne cible que timidement les paramilitaires d'extrême droite pourtant fortement impliqués dans le trafic. Le sociologue colombien suggère que cette inadaptation de l'action publique à la réalité est due au fait que ses prémisses, erronées, sont élaborées avant tout pour qu'il soit possible de l'évaluer. Conformément aux « théories » managériales qui président depuis quinze ans à l'action publique américaine, cette évaluation requiert des indicateurs chiffrés permettant de mesurer le rapport coût/efficacité des politiques. L'impact concret, sur le terrain, de mesures reposant sur de tels fondements passe alors au second plan. Résultat de cette involution des fins et des moyens : la stratégie n'est pas parvenue à venir à bout de la guérilla, et moins encore des paramilitaires et du trafic de stupéfiants qui se voient plutôt renforcés. En outre, elle s'accompagne d'effets pervers en cascade.

Ces effets pervers pourraient bien être structurants, comme le signale l'économiste colombien Gustavo Duncan dans un essai en forme d'enquête aux frontières de l'État. Au milieu des années 1990, certains secteurs de l'État colombien ont sous-traité la lutte contre la subversion de gauche aux armées privées des narcotrafiquants et autres propriétaires terriens. Cette privatisation de fonctions régaliennes cruciales au profit de capitalistes ruraux constitue une conséquence de l'impuissance de l'État à monopoliser la violence. Mais, *mutatis mutandis*, en ce début de XXIe siècle, elle en est aussi devenue une cause, car les paramilitaires, qui auparavant œuvraient pour les chefs des cartels, se sont autonomisés. Dorénavant, leurs armées se font appeler « autodéfenses » et se trouvent au service de véritables « seigneurs de la guerre » qui « possèdent » les fonctions étatiques dans leurs zones d'influence. De sorte que, toujours financées par les trafics et la prédation du budget de l'État, ces armées constituent désormais « un élément structurel du pouvoir politique dans les zones semi-urbaines et rurales du pays ». À partir de ces sanctuaires provinciaux, où ils se sont enkystés, les seigneurs de la guerre lancent leurs réseaux mafieux à la conquête des métropoles colombiennes où l'État exerce encore son influence. L'issue de cette entreprise déterminera en partie la manière dont la Colombie s'inscrira à l'avenir dans la mondialisation.

Les descriptions empiriques du fonctionnement de l'économie des drogues illicites sont rares, si bien que débats et politiques publiques reposent trop souvent sur des estimations et des approximations, sur des raisonnements aux fondements hasardeux, voire erronés, où l'idéologie et la défense d'intérêts compensent fréquemment l'ignorance de la réalité. Il était important d'enrichir ce dossier d'ethnographies décrivant les acteurs de la cocaïne et leurs



Reproduction interdite © INHES 2006

pratiques au plus près du terrain et aux deux extrémités de la chaîne : de part et d'autre de l'Atlantique.

Oscar Jansson se livre ainsi à une analyse fine de l'évolution des prix de la pâte de coca[7] dans le département du Putumayo, soumis aux aspersions aériennes d'herbicide et à l'emprise des groupes armés qui « taxent » les producteurs. L'anthropologue suédois démontre, point par point et faits à l'appui, que l'économie de la cocaïne ne répond qu'indirectement aux lois de l'offre et de la demande : elle est régulée (par les acteurs armés), et non pas libre. La stratégie d'aspersion aérienne d'herbicide sur les champs de coca est pourtant fondée sur la présomption que la production de cocaïne résulte d'un marché où offre et demande peuvent s'exprimer librement. Damián Zaitch, pour sa part, s'est penché longuement sur les facteurs qui font du port néerlandais de Rotterdam un lieu d'activité privilégié pour les Colombiens qui importent de la cocaïne en Europe. L'étude ethnographique minutieuse du criminologue argentin révèle notamment que les trafiquants colombiens sont loin d'être aussi bien organisés qu'on le croit souvent. De plus, il apparaît qu'ils perçoivent les risques posés par le travail policier comme secondaires par rapport à d'autres facteurs susceptibles de nuire à leur activité.

Le dossier se clôt sur un ton plus polémique, avec deux évaluations, l'une positive et l'autre négative, du Plan Colombie. Les enjeux sont d'importance car il s'agit de savoir si les 4 milliards de dollars qu'y ont investis les États-Unis ont permis ou non de réduire les quantités de drogues importées sur le marché américain. Pour Juan Carlos Buitrago, officier de la Police nationale de Colombie, les aspersions aériennes d'herbicide et, plus généralement, la politique de la présidence colombienne en matière de sécurité ont enregistré des succès, notamment une réduction significative des superficies cultivées en coca et en pavot. Mais l'État colombien reste confronté à de grands défis en termes de gouvernance, si bien que la communauté internationale se doit de continuer à appuyer politiquement et financièrement ses efforts. À l'opposé, Adam Isacson, coordinateur du projet sur la Colombie du Center for International Policy, l'une des ONG de Washington les plus en vue sur ce sujet, soutient que le bilan du Plan Colombie est négatif. D'après lui, l'argent public américain serait mieux investi dans des programmes d'aide à la justice et à la société civile colombiennes afin de combattre l'impunité dont bénéficient, en particulier, les paramilitaires.

■ **Laurent Laniel**
*chargé de recherche, INHES*
**Olga L. González**
*sociologue, chercheure rattachée au CIDSE, Universidad del Valle, Cali et au Groupe Actualités Colombie, FMSH de Paris*



• • • • (7) Produit intermédiaire entre les feuilles de coca et le produit fini : le chlorhydrate de cocaïne.



Reproduction interdite © INHES 2006

© Central Intelligence Agency
Version française : INHES

Reproduction interdite © INHES 2006

*On dit souvent que les politiques antidrogue prohibitionnistes des pays andins ont été imposées par les États-Unis. La réalité est plus complexe. Sa compréhension passe par un retour sur l'histoire des usages de drogues dans les Andes et des contrôles auxquels ils ont pu être soumis de la part de multiples pouvoirs.*

# La politique antidrogue en Colombie au regard des autres pays andins*

## Enjeux passés et présents



*par Francisco* THOUMI

Les politiques antidrogue des pays andins sont prohibitionnistes. On dit souvent qu'elles ont été imposées par les États-Unis, mais les études détaillées des relations entre les États-Unis et les pays andins font apparaître un processus complexe et très nuancé [1]. Pour le comprendre, il est nécessaire de faire un détour par l'histoire des usages de drogues et des mesures prises à leur égard par les pouvoirs dans la région des Andes.

(*) Texte traduit de l'anglais par Jean-François Delannoy et révisé par Pierre Piazza.
(1) Guáqueta [2004] étudie le dossier Colombie-États-Unis, Gamarra [1994] les relations Bolivie–États-Unis, et Gagliano [1994] l'évolution des politiques prohibitionnistes au long de l'histoire péruvienne.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 11-38*

Reproduction interdite © INHES 2006

## Des usages diversifiés et l'émergence d'un enjeu politique

Avant la Conquête espagnole, l'usage de la coca était répandu dans la région andine. On ne sait cependant pas bien si cet usage était généralisé à toute la population ou limité à l'élite. Durant la période coloniale, la main-d'œuvre travaillant dans les grands gisements miniers (en majorité d'argent) et dans les *haciendas* était encouragée à recourir aux propriétés stimulantes de la coca. Mais plusieurs groupes s'opposèrent à ces pratiques, notamment pour protéger la population indienne de la surexploitation. La coca était aussi utilisée lors de cérémonies religieuses et lors de nombreuses autres occasions sociales. Bien que son usage était répandu, la culture de la coca posait alors de graves problèmes. En effet, la plante pousse dans des zones tropicales où sévissent des maladies endémiques, et sa culture donnait lieu à des taux élevés de mortalité[2]. Malgré cela, la coca fut employée, jusqu'à une période avancée du XXe siècle, comme substitut alimentaire dans les mines et les fermes. Riche en minéraux et vitamines, elle était pourtant loin de pouvoir compenser les effets de la mauvaise alimentation des paysans et des ouvriers qui y travaillaient.

Au cours du XIXe siècle et de la première moitié du XXe siècle, la mastication de la coca fut l'objet d'un débat politique d'envergure. Les lobbyistes de l'aristocratie terrienne du Pérou étaient favorables aux usages traditionnels de la coca, alors que des groupes progressistes, soucieux d'améliorer les conditions de vie des Indiens, y étaient opposés. Ces derniers avançaient deux grands arguments. D'une part, la coca permettait au gouvernement de ne pas se préoccuper de l'alimentation des Indiens. D'autre part, son usage faisait obstacle à l'intégration des communautés indiennes dans l'ensemble de la société péruvienne [Gagliano, 1994, chap. VI et VII]. Ces progressistes cherchaient en outre à industrialiser la coca, ce qui signifiait alors produire de la cocaïne pour concurrencer les laboratoires américains et européens [Gootenberg, 1999].

(2) Par exemple, le taux de mortalité annuel des cultivateurs qui alimentaient en coca les mines de Potosí était d'environ 30 %, si bien qu'il fallait contraindre des Indiens à la faire pousser dans le cadre du système de travail forcé appelé *mita* [Gagliano, 1994, chap. II].





Reproduction interdite © INHES 2006

## Le flou de la coca dans les conventions internationales

La mastication traditionnelle de la coca fut un sujet débattu durant la majeure partie du XXe siècle. Des groupes importants de l'élite bolivienne et péruvienne, nous l'avons dit, s'y opposèrent. Sans tergiverser, ces élites signèrent la convention unique des Nations unies de 1961 dans laquelle la coca était mentionnée dans l'annexe I et, en 1971, la convention sur les psychotropes, toutes deux très restrictives vis-à-vis de la coca. Dix-sept ans plus tard, ils ratifièrent aussi la convention sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes de 1988, même si le gouvernement bolivien le fit en émettant des réserves (*cf. infra*). L'annexe I précise la liste des drogues ne devant être utilisées qu'à des fins médicales ou de recherche scientifique. Elle exclut donc tous les autres usages, dont l'usage traditionnel de mastication de la coca. D'autre part, la convention de 1961 exige des pays signataires qu'ils prennent, dans un laps de temps de vingt-cinq ans, des mesures d'interdiction de la mastication de la coca.

Le statut de la coca dans les conventions de l'ONU est depuis longtemps problématique pour les communautés indiennes de Bolivie et du Pérou[3]. Elles ont répété à l'envi que la coca n'est pas la cocaïne et qu'il est injuste de la classer parmi les drogues psychotropes car cela revient ainsi à placer une substance naturelle dans la même catégorie que les drogues artificielles. Selon ces communautés, une telle taxinomie est d'autant plus infondée que la coca est utilisée dans les Andes, sans effets nocifs notables, depuis des milliers d'années. De plus, les défenseurs de la coca font valoir d'autres arguments. Ils soulignent que la coca fait l'objet d'usages divers dans les cultures indiennes et insistent sur le caractère sacré de cette plante. Ils mettent aussi en lumière des aspects négatifs de la convention de 1961 qui, en exigeant de la Bolivie et du Pérou de l'éradiquer totalement dans un délai de vingt-cinq ans, limiterait la liberté religieuse des communautés indiennes[4] [Rivera, 2003].

(3) Thoumi [2005a] présente des arguments pour clarifier le statut de la coca dans les conventions de l'ONU afin de prendre en compte certaines préoccupations des paysans traditionnels et des groupes indiens.

(4) Cette affirmation est fausse, car la convention appelle à l'interdiction de la mastication de la coca, et non à l'éradication des arbustes de coca de la surface de la terre.



Reproduction interdite © INHES 2006

En réponse à ces plaintes persistantes, la convention de 1988 portant sur le trafic, tout en exigeant que les mesures prises par ses signataires ne soient en aucun cas moins strictes que celles exigées par la convention de 1961, et tout en appelant de nouveau les signataires à éradiquer les cultures illicites, fixa des limites aux activités d'éradication. On peut y lire : « *Les mesures adoptées doivent respecter les droits fondamentaux de l'homme et tenir dûment compte des utilisations licites traditionnelles – lorsque de telles utilisations sont attestées par l'histoire – ainsi que de la protection de l'environnement* » [Nations unies, 1988, p. 16]. Reflétant les sentiments contradictoires envers la coca, cette formulation laisse en réalité la coca dans le flou et de nombreuses questions en suspens. Par exemple, la production et la vente de thé de coca et d'autres produits à base de coca contenant de très faibles quantités de cocaïne sont-elles autorisées ? Si un paysan qui mâche de la coca va vivre en ville, a-t-il le droit de continuer cette pratique ? Ces questions amenèrent le gouvernement bolivien à assortir d'une réserve sa signature de la Convention [5].



## Éradication et contrôle du marché de la coca

Le flou du statut de la coca dans les conventions de l'ONU permit à certains décideurs de préconiser l'éradication totale de la coca, ce qui a exacerbé la méfiance des communautés indiennes. Ainsi, Pino Arlacchi, secrétaire général adjoint des Nations unies chargé du programme de lutte antidrogue, proposa sans succès, lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU de 1998, de se donner pour objectif d'éradiquer totalement la coca et le pavot dans les dix ans à venir.

Les gouvernements bolivien et péruvien ont créé des organismes de contrôle et de réglementation des marchés légaux de coca, y compris les exportations de faible volume pour la compagnie Coca-Cola [6]. Cependant, ces organismes ne disposent pas des ressources budgétaires et organisationnelles nécessaires pour contrôler les marchés licites de coca ou pour empêcher les fuites de coca légalement produite vers les marchés illicites.

••••

(5) La réserve bolivienne est ainsi formulée : « *La République de Bolivie réitère cette réserve et considère : que la feuille de coca n'est pas en elle-même une substance narcotique ou psychotrope ; que son usage et sa consommation n'entraînent pas d'incidences psychiques ou physiques plus marquées que celles résultant de la consommation d'autres plantes et produits utilisés universellement et librement ; que la feuille de coca a des usages médicaux répandus protégés par la pratique médicale traditionnelle approuvée par l'Organisation mondiale de la santé et ratifiée par la science ; qu'elle possède des usages industriels ; que l'usage et la consommation de feuilles de coca est répandue en Bolivie. De ce fait, en cas d'acceptation des mesures mentionnées (dans la convention), une grande partie de la population bolivienne devrait être considérée comme criminelle et sanctionnée en conséquence, ce qui rendrait ces normes inapplicables dans ce cas ; qu'il est nécessaire de mentionner à titre de référence que la feuille de coca est convertie en drogue quand elle est transformée par des processus chimiques qui utilisent des substances et des équipements d'origine extérieure à la Bolivie ; d'un autre côté, la République de Bolivie prendra toutes les mesures légales pertinentes pour contrôler les plantations illicites de coca, son utilisation et sa consommation et son commerce pour éviter l'usage de la coca dans la fabrication de stupéfiants.* »

••••

(6) Cela a pris fin en 2000 lorsque Cola-Cola a commencé à utiliser un substitut synthétique.



Reproduction interdite © INHES 2006

Les communautés indiennes colombiennes, elles, étaient et sont toujours moins nombreuses et moins bien organisées que leurs homologues des autres pays andins : la plupart d'entre elles ont été rapidement assimilées à l'ensemble de la société colombienne durant la période coloniale. L'usage de la coca n'était pas très répandu. Dans les années 1940, il se limitait à des zones géographiquement réduites où avaient survécu certaines communautés indiennes, et ne représentait en aucun cas un phénomène de grande envergure comme cela était (et reste) le cas en Bolivie et au Pérou. À la différence de ses deux voisins, la Colombie n'exportait pas de coca et ne créa pas de système de contrôle du marché de la coca. À la fin des années 1940, le gouvernement lança une campagne énergique contre la *chicha*[7] et la coca. Orchestrée par le ministre de la Santé publique Jorge Bejarano, elle eut pour principal résultat d'interdire qu'une partie du salaire d'un *peon* lui soit versée sous forme de feuilles de coca, comme cela était traditionnellement le cas dans certaines *haciendas* du département du Cauca [Thoumi, 1995]. Malgré cette campagne, la politique publique envers la coca ne se constitua jamais en un problème politique important comme en Bolivie et au Pérou. En fait, en Colombie on s'intéressait beaucoup plus à la *chicha* qui était très consommée par les pauvres des villes [Llano, Campuzano, 1994].

Retracées à grands traits, ces quelques « étapes » montrent que la régulation de la production, du trafic et de la consommation de psychoactifs est, depuis la Conquête espagnole, un sujet de préoccupation des gouvernements des pays andins. Toutefois, on souhaite ici surtout montrer combien, à partir du début des années 1970, ont pris forme des changements radicaux qui, ayant affecté en profondeur les politiques de la drogue, doivent être appréciés à l'aune de l'apparition et de l'essor de l'industrie illégale. Au cours des années 1990 dans les Andes, l'industrie des drogues illicites et les politiques menées en vue de la combattre ont subi de nouvelles transformations sous l'effet de nouveaux facteurs. En ce qui concerne plus spécifiquement la Colombie, d'autres évolutions significatives se dessinent depuis le début du XXIe siècle. Elles méritent aussi d'être

....
(7) La *chicha* est une boisson alcoolisée fabriquée à partir du maïs.




Reproduction interdite © INHES 2006

précisément analysées, tant elles posent avec acuité la question de l'efficacité des politiques antidrogue actuellement conduites sous l'influence des États-Unis.

## La rupture du début des années 1970

La régulation de la coca dans les pays andins demeura une question de politique nationale jusqu'en 1970 environ. À partir de cette époque, le marché illégal mondial de la cocaïne commença à prendre de l'ampleur et le contrôle tant de la coca que de la cocaïne devint une question importante dans les relations internationales. Elle impliqua nombre d'acteurs étrangers et amena l'adoption de mesures politiques significatives. Ces politiques ont évolué différemment en Colombie, en Bolivie et au Pérou, en fonction du moindre développement de l'industrie illégale dans ces deux derniers pays.



Du début des années 1970 au milieu des années 1990, le principal problème politique en Colombie était de faire face au trafic de drogue. En Bolivie et au Pérou, l'enjeu majeur était la conduite à tenir face aux cultures illicites et aux paysans qui s'y livraient. De grandes organisations criminelles colombiennes (les « cartels ») concentrèrent entre leurs mains la fabrication de la cocaïne et le trafic international, et amassèrent des fortunes considérables. L'essor de l'industrie illégale en Colombie entraîna une nette recrudescence de la violence, et ses bénéfices financiers y étaient beaucoup plus concentrés qu'en Bolivie et au Pérou.

Toute industrie illégale exige un réseau de soutien social. L'industrie de la drogue dans les pays pauvres a besoin de liens forts avec la classe politique et représente un facteur majeur de corruption. Au cours des années 1980, les guérillas ont fourni une protection à cette industrie, ce qui leur a permis d'en tirer des revenus importants. En Colombie, les groupes armés, de gauche comme de droite, profitent du trafic depuis vingt ans et en constituent aujourd'hui le principal soutien[8]. Les liens entre les

(8) *Cf.* les articles d'Oscar Jansson et de Gustavo Duncan dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

groupes armés subversifs et antisubversifs et le trafic de drogue ont décrédibilisé les objectifs politiques de ces groupes. Ils ont aussi confronté les forces armées régulières au risque de corruption.

## Les deux volets des politiques antidrogue

Les politiques antidrogue sont constituées d'un ensemble complexe de mesures visant à s'attaquer à divers aspects de l'industrie illégale. En Bolivie et au Pérou, les programmes de développement alternatif (DA) ont eu un rôle de premier plan. Ils ont été financés par la coopération internationale, principalement par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et les Nations unies. D'autres donateurs internationaux, notamment l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), y ont également contribué. Le DA est devenu un processus d'apprentissage par la pratique. Ces programmes ont débuté sous forme de projets de substitution de cultures dont l'objectif était de trouver d'autres cultures adaptées aux zones de production de coca. Mais ces projets se sont avérés insuffisants pour inciter les paysans à éliminer les cultures illicites. C'est pourquoi on est alors passé à des programmes plus complexes de développement intégral couvrant les infrastructures, les services publics, l'éducation, la santé, etc., ainsi que le développement des communautés. En outre, les programmes de DA ont aussi comporté des projets de création d'emplois dans les régions sources de migration vers les zones de culture de la coca. Le DA n'a joué en Colombie qu'un rôle secondaire jusqu'à une époque récente[9]. L'expérience du DA dans le monde indique qu'au mieux ces programmes tendent à provoquer le déplacement des cultures illicites vers d'autres régions ou pays[10]. Dans la pratique, cet effet a été négligé et n'a pas empêché le financement de nouveaux programmes de DA...

Parmi l'arsenal de mesures antidrogue dans les pays andins, le DA est le principal ensemble de mesures incitatives, et souvent le seul. Toutes les autres politiques visent à punir les acteurs de l'industrie illégale : éradication forcée et

(9) Il existe une abondante littérature sur le DA : *cf.* notamment Lee, Clawson [1993], Cabieses, Musso [1999], Renard [2001], Thoumi [2003, chap. XI].

(10) Cela a été clairement le cas dans un projet de DA apparemment réussi en Thaïlande où les champs de pavot se sont déplacés au Myanmar et au Pakistan, d'où ils se sont déplacés en Afghanistan.


Reproduction interdite © INHES 2006

« volontaire » (manuellement ou par aspersion aérienne d'herbicide autorisée seulement en Colombie) ; détection et saisie de laboratoires illégaux et autres lieux de stockage des drogues ; repérage, confiscation et destruction de la drogue et des produits chimiques utilisés pour la produire ; arrestation et incarcération des acteurs de l'industrie, et extradition vers les États-Unis ; détection et saisie des biens amassés par l'industrie illégale.

Ces politiques font intervenir toute une palette d'institutions et de personnes, y compris issues du secteur privé. Elles exigent la coopération du secteur financier, de sociétés foncières, de fabricants de produits chimiques, d'importateurs et négociants, d'avocats, de conseillers financiers, de chimistes, et en général de toutes les personnes en contact avec l'industrie illégale ou avec les fonds qu'elle génère. Dans le secteur public, il est nécessaire de coordonner les activités de nombreux organismes : les forces de sécurité et de renseignement ; le système judiciaire ; les forces armées et la police ; le pouvoir législatif et de nombreux ministères comme ceux de la Défense, de l'Agriculture, de l'Environnement, etc.



## Difficultés d'application

Les politiques antidrogue se sont heurtées à de nombreux obstacles. Tout d'abord, elles ont été formulées dans le contexte d'une « guerre antidrogue » où toute arme a été présentée comme bonne pour combattre un ennemi maléfique. Cette approche n'a pas tenu compte de certains effets politiques complexes et contradictoires. Ainsi, certaines zones où des projets de DA sont mis en œuvre ont été l'objet d'aspersions aériennes d'herbicides. Parfois, l'aspersion aérienne manque de précision : en Colombie, les avions ont dû lâcher leurs chargements d'herbicide à des altitudes relativement élevées pour échapper au feu de la guérilla. On signale aussi que les changements de direction des vents peuvent fréquemment disperser les herbicides sur de vastes zones au-delà des plantations illicites[11]. De plus, l'éradication des cultures illégales fait monter le prix moyen de la coca et de l'opium et incite à

(11) Cela a été un des principaux griefs du gouvernement équatorien. Les représentants des gouvernements colombien et américain affirment que ce n'est pas le cas, soulignant que les techniques utilisées leur assurent un très haut degré de précision dans l'aspersion aérienne d'herbicide.



Reproduction interdite © INHES 2006

en planter dans d'autres régions. On constate encore que la mise en œuvre, au milieu des années 1980, du traité d'extradition entre la Colombie et les États-Unis a entraîné une vague de narco-terrorisme qui a affaibli la capacité de l'État à initier d'autres politiques.

Ensuite, le succès politique exige un haut niveau de coordination entre tous les organismes d'État impliqués, ce qui dépasse sans doute la capacité des gouvernements des pays andins. Il est ainsi nécessaire de coordonner, entre autres, l'action de l'armée, de la police, du secteur judiciaire, des organismes de sécurité et de renseignement, du ministère de l'Agriculture, etc.

En troisième lieu, les politiques antidrogue ne reposent pas sur un large consensus politique national. En fait, nombre d'acteurs dont l'appui est nécessaire au succès de ces politiques n'ont pas participé à leur définition et ne sont, ni convaincus de leur aspect pratique et de leur efficacité, ni désireux de contribuer à leur réussite. Il n'est pas surprenant que beaucoup de ces politiques aient été sources de corruption.



Quatrièmement, le contexte de « guerre à la drogue » sous-tendant la définition des politiques implique que celles-ci se voient assigner une priorité maximale dans les pays andins. Mais en fait, pour beaucoup d'acteurs gouvernementaux, les politiques antidrogue ont revêtu un faible degré de priorité. De fait, lorsqu'un pays souffre d'une quantité de problèmes liés à la pauvreté, aux inégalités, aux mouvements armés, aux crises économiques, etc., les politiques antidrogue peuvent ne pas apparaître comme urgentes et leur mise en œuvre est laxiste. Cela a été le cas en Colombie dans les années 1970 et au début des années 1980.

Enfin, les politiques antidrogue ne peuvent pas être évaluées à l'aide des méthodologies habituelles coûts/bénéfices élaborées en économie et dans d'autres sciences sociales. Car si une politique antidrogue produit certains effets négatifs, ceux-ci ne sont pas attribués à la politique elle-même mais à la cause de la guerre : c'est-à-dire à l'existence de drogues illégales. Certaines conséquences des politiques peuvent se révéler indésirables et injustes,


Reproduction interdite © INHES 2006

mais elles sont pourtant envisagées comme de simples « dommages collatéraux » justifiables par l'impératif de la lutte contre un fléau qui est encore pire. Par conséquent, les avantages induits par les politiques sont toujours considérés comme supérieurs à leurs coûts, et les méthodes traditionnelles d'évaluation, qui pourraient permettre de choisir la politique la moins coûteuse et la plus efficace, ne sont même pas envisagées car, pense-t-on, le fléau de la drogue doit être combattu avec toutes les armes disponibles. Dans le cadre d'une mentalité de « guerre à la drogue », les évaluations des politiques peuvent éventuellement être utilisées pour améliorer l'efficacité des politiques en vue de combattre la drogue, mais jamais pour mettre en question l'arme elle-même, ni la stratégie de guerre. C'est pour cette raison que les partisans des politiques actuelles affirment qu'il n'y a pas de solution miracle, mais que le succès des politiques est assuré seulement si elles sont toutes appliquées simultanément.



Les indicateurs de succès des politiques communément mobilisés reflètent l'impossibilité d'évaluer les politiques antidrogue. Des indicateurs tels que la quantité d'hectares aspergés ou d'avions de trafiquants neutralisés, le poids ou le volume des drogues saisies, le nombre de laboratoires démantelés et détruits ou de trafiquants extradés, etc., sont les plus communément utilisés pour apprécier le succès des politiques. Ces indicateurs donnent à penser à ceux qui prennent en considération l'importance des pertes ou des prisonniers ennemis dans une guerre. Ils fournissent peu d'informations sur l'effet de ces politiques sur les prix, la pureté et la disponibilité de la drogue sur les marchés illégaux ou encore sur leurs conséquences en matière d'offre et de demande de drogue à long et à moyen terme.

## Un impossible débat

L'impossibilité d'évaluer ces politiques est le reflet de leur fondement axiologique et éthique. Elle a pour corollaire l'impossibilité d'en débattre avec certains des principaux commentateurs des politiques, qui ont un mode de pensée fermé donnant des réponses prédéterminées pour expliquer



Reproduction interdite © INHES 2006

les phénomènes liés à la drogue. Ces critiques rejettent toutes les données empiriques contredisant leurs modèles, comme l'illustrent les deux exemples qui suivent.

Dans un commentaire sur les politiques d'apaisement envers la possession de drogue aux États-Unis au milieu des années 1970, Escohotado [1999, p. 136] affirme que ce changement de politique s'explique non seulement par l'essor de la culture hydroponique[12] de la marijuana de la variété *sinsemilla* mais aussi par les importants profits que celle-ci engendrait aux États-Unis. L'argument de cet auteur est très simple. Tant qu'on importait de plus en plus de marijuana, les lois concernant sa possession étaient très strictes, mais lorsqu'une industrie locale est parvenue à remplacer les imports grâce à une nouvelle variété, la loi a été modifiée pour protéger cette nouvelle industrie. Cet argument relève de l'évidence pour beaucoup de personnes qui « savent » que la drogue augmente le produit intérieur brut et la richesse des États-Unis. Si cela n'était pas le cas, pourquoi les États-Unis interdiraient-ils la drogue ? Bien sûr, cet auteur n'explique pas pourquoi un pays développe une industrie en la déclarant illégale plutôt qu'en imposant des droits de douane. De plus, ceux qui avancent ces arguments n'expliquent pas non plus comment la prohibition d'un produit donné augmente la richesse ou le revenu d'un pays. En fait, la prohibition augmente le prix d'importation d'un bien et abaisse la demande globale du pays et son revenu national. Elle fait donc bien croître les profits illégaux, mais pas la richesse ni le revenu.

Quant à De Rementería [2001, p. 16], il justifie la progression de cultures illicites dans la jungle amazonienne comme étant « *une réponse rationnelle à la crise agricole et rurale [dans les pays andins] causée par les politiques agricoles protectionnistes des pays développés, qui ont pour effet d'abaisser les prix en dessous des coûts de production réels* ». Sans défendre les subventions agricoles américaines et européennes, il est important de souligner au moins quelques points que choisit d'ignorer cet auteur :

- Les subventions agricoles des pays développés existent depuis longtemps et ne sont pas statistiquement liées à l'expansion des cultures illicites dans les Andes.

••••
(12) La culture hydroponique est « hors sol », elle consiste à cultiver des plantes dans du sable, du gravier ou du liquide et à l'aide d'engrais mais sans terre (NdR).


Reproduction interdite © INHES 2006

- Les cultures illicites en Colombie sont situées dans des endroits très éloignés des marchés nationaux et sont difficiles d'accès. Cela repose sur un choix rationnel des planteurs illégaux, pour éviter la détection de leurs cultures et rendre difficile l'application de la loi. Tout produit agricole licite de ces régions serait très cher à transporter vers les marchés nationaux.
- La progression des cultures illégales est liée entre autres à la faible présence de l'État, aux déplacements forcés de paysans du fait de la violence, et à la concentration des terres aux mains des trafiquants de drogue (la croissance de l'industrie de la cocaïne elle-même ayant contribué indirectement à l'expansion de la culture de la coca), et la crise des autres secteurs.
- L'effondrement des cours internationaux du café était dû à la forte expansion de la culture du café au Vietnam et a été une des principales causes de migration des paysans colombiens des régions traditionnelles de culture du café vers les zones de culture de la coca et du pavot.



Ces facteurs montrent la complexité du phénomène de la drogue et l'absence de prise en considération de données empiriques essentielles par des auteurs qui ont recours à une « explication » provenant d'un modèle élaboré à partir d'une idéologie en particulier. Dans de tels cas, on n'a pas de véritable évaluation des politiques puisque le modèle fermé les a, en quelque sorte, déjà « préévaluées ».

## Les transformations significatives des années 1990

Au cours des années 1990, l'industrie des drogues illicites dans les Andes et les politiques conduites à son encontre se sont beaucoup transformées. En Colombie, les anciens « cartels » de Medellín et de Cali ont été démantelés et leurs chefs ont été tués ou emprisonnés. Certains d'entre eux ont continué leur négoce depuis leur prison, mais ils ont perdu des parts de marché. L'industrie s'est fragmentée, et de nombreux « *cartelitos* » (petits cartels) sont apparus,



Reproduction interdite © INHES 2006

qui trafiquent des quantités plus modestes. Au même moment, les trafiquants colombiens ont perdu des parts de marché aux États-Unis au détriment d'organisations mexicaines qui les ont supplantés. Les trafiquants mexicains ont débuté en tant que collaborateurs assurant la contrebande de la cocaïne colombienne en direction des États-Unis, mais ils ont ensuite constitué leurs propres réseaux de distribution. Quant aux cartels mexicains, ils contrôlent aujourd'hui le marché de la cocaïne sur la côte Ouest des États-Unis, ce qui les érige au rang d'acteurs importants de l'industrie illégale. Actuellement, une part significative des exportations colombiennes de cocaïne est vendue au Mexique bien moins cher qu'aux États-Unis. La fragmentation de l'industrie illégale a incité à cultiver de la coca en Colombie même, pour s'affranchir des coûts et des risques élevés encourus par les petites organisations trafiquantes lors de leurs voyages d'achat en Bolivie et au Pérou. La fragmentation a aussi favorisé la plantation du pavot pour raffiner de l'héroïne, dont le prix est nettement supérieur à celui de la cocaïne, et la constitution de petites cellules aux États-Unis et en Europe pour vendre de la drogue en plus petites quantités et à des prix nettement supérieurs.



## L'impact discutable des politiques répressives sur la superficie des plantations

Un des changements les plus marqués de l'industrie illégale au cours des années 1990 a été le changement géographique des cultures illégales. Le Département d'État américain [US Department of State, 2003, vol. II] estime qu'en 1990 le Pérou, la Bolivie et la Colombie disposaient respectivement de 121 300, 50 300 et 40 100 hectares de coca. En 2000, il y en avait en Colombie 136 200 hectares, au Pérou 34 200 et en Bolivie 14 600. Ces données tiennent compte de la coca légale en Bolivie et au Pérou, soit environ 12 000 hectares dans chacun de ces pays. Selon cette source, la Colombie possédait moins de 40 000 hectares jusqu'en 1993. En 1995, ce chiffre est passé à 50 900 et il s'est


Reproduction interdite © INHES 2006

nettement accru au cours des trois années suivantes, pour atteindre plus de 100 000 hectares en 1998. La superficie des plantations de coca au Pérou s'est maintenue à des niveaux élevés jusqu'en 1995 (115 600 hectares), pour descendre à 94 400 en 1997 et 68 800 en 1998. Cette tendance s'est accentuée et le nombre d'hectares de coca a baissé jusqu'à 34 200 en 2000. Les plantations de coca en Bolivie ont été relativement stables entre 1990 et 1997, fluctuant entre 50 000 et 45 500 hectares. À partir de 1998, ce chiffre a chuté pour atteindre 14 600 hectares en 2000.

La forte baisse de superficie des plantations de coca en Bolivie et au Pérou est généralement expliquée par les politiques répressives menées par ces pays. Le succès péruvien est attribué à la stratégie dite « d'empêchement du pont aérien » (*air bridge denial*) qui a neutralisé les avions participant au trafic[13]. Selon un document de présentation en *PowerPoint*™ de la délégation péruvienne à la Commission des stupéfiants à Vienne en 2003 : « *Le programme de contrôle de l'espace aérien a débuté en 1992 mais a été interrompu en 1993 et n'a repris que fin 1994 avec le plein appui de plates-formes radar* (AWACS et P-3 Orion). » De plus, « *en six mois à peine, le programme a bloqué le trafic aérien en provenance des zones de production colombiennes (de cocaïne)* » qui « *était le principal moyen de transport pour expédier la pâte base de cocaïne en Colombie où elle était transformée en cocaïne. Lorsque cette voie fut coupée, l'industrie du trafic de drogue a décidé, pour cette raison entre autres, de promouvoir les plantations de coca en Colombie. Cela a réduit la demande de coca et le prix de la coca au Pérou.* »

C'est là une description intéressante d'une initiative apparemment réussie. Cependant, lorsqu'on examine plus en détail toutes les données disponibles, on voit émerger un tableau différent. Premièrement, les données de chercheurs indépendants sur la culture illégale de coca en Colombie indiquent que les plantations de coca ont commencé à progresser nettement avant 1995. Uribe [1997, p. 88] montre que, dès le début de l'année 1995, la Colombie possédait déjà environ 80 000 hectares de coca. La fragmentation des cartels colombiens (ayant débuté

(13) Ronken, Ledebur, Kruse [1999] décrivent en détail cette politique en soulignant les limites de son impact.



Reproduction interdite © INHES 2006

avec la lutte du gouvernement contre le cartel de Medellín en 1989) et la progression de l'offre colombienne de coca ont donc joué un rôle important dans le recul de la culture de la coca au Pérou. De plus, d'après des données officielles de l'armée de l'air péruvienne, celle-ci a commencé à neutraliser des avions en 1990[14] : 3 en 1990, 11 en 1991 et en 1992, 25 en 1993, 15 en 1994 et 20 en 1995. Ces chiffres ont nettement diminué au cours des années suivantes : 3 en 1996 ; 10 en 1997 ; aucun en 1998 ; aucun en 1999 ; 2 en 2000 ; et 1 en 2001. Selon ces chiffres, la lutte contre le trafic de drogue par avion ne semble pas avoir eu d'effet significatif sur la production et le trafic de drogue. En fait, les plantations de coca n'ont pas diminué entre 1991 et 1995, durant la période où on a neutralisé le plus grand nombre d'avions.

Selon les données des Nations unies, le prix de la feuille de coca dans la haute vallée du Huallaga au Pérou (en dollars constants de 2000) était très bas fin 1989 (0,92 dollar le kilo), alors que la guerre du gouvernement colombien contre le narco-terrorisme était à son apogée. Le prix a augmenté l'année suivante et s'est maintenu entre 2 et 3 dollars le kilo jusqu'en 1995, année durant laquelle il est redescendu à 1,24 dollars [UNODCCP, 2001, p. 73]. Le prix de la coca a atteint son minimum en 1996 (0,66 dollar le kilo) et en 1997 (0,77 dollar le kilo), puis il est rapidement remonté au cours des années suivantes, pour atteindre des niveaux comparables aux records des années 1990, soit 2,70 dollars le kilo en 2000 [*ibid.*].

Ces données sur la production et les prix correspondent aux interprétations de Rospigliosi [2001] et Dammert [2001] qui ont mené des recherches sur la participation aux réseaux de trafic de drogue et sur leur contrôle par le conseiller présidentiel Vladimiro Montesinos, au Pérou dans les années 1990. Les trafiquants qui acquittaient des « taxes » réussissaient à circuler, alors que les autres étaient abattus. Par ailleurs, certains avions ont peut-être été neutralisés pour montrer la détermination du gouvernement dans la « guerre à la drogue » mais, en tout état de cause, la politique de neutralisation des avions n'a eu aucune incidence sur la production et le cours de la coca entre 1990 et 1995.

••••
(14) Ces données ont été obtenues directement par l'auteur auprès de l'Armée de l'air péruvienne en décembre 2002. L'Armée de l'air péruvienne a défini quatre catégories d'avions neutralisés : ceux qui sont saisis au sol, ceux qui sont abattus en vol, ceux qui sont détruits au sol, et ceux détruits par les trafiquants eux-mêmes.




Reproduction interdite © INHES 2006

La culture de la coca en Bolivie est restée stable au cours des années 1990 jusqu'en 1998. Cette année-là, le gouvernement récemment élu du général Hugo Banzer lança une campagne menée par le vice-président volontariste Jorge « Tuto » Quiroga, qui institua un programme agressif d'éradication manuelle de la coca. Cette politique mit fin à une tradition de négociation avec les syndicats paysans. En théorie, l'éradication forcée devait être accompagnée de programmes substantiels de développement alternatif. La politique de Quiroga eut un grand succès dans la mesure où elle aboutit à un recul sans précédent des plantations de coca. Néanmoins, comme on verra plus loin, il est fort douteux qu'elle puisse être maintenue sur le long terme.

## Des explications plus convaincantes

L'expansion des plantations de coca en Colombie ne vient pas seulement des politiques bolivienne et péruvienne. Comme on l'a relevé plus haut, de nombreux facteurs poussent les petits cartels à acheter localement la pâte de coca et la cocaïne base. D'autres facteurs ont aussi contribué à l'expansion rapide des plantations de coca : le besoin de fonds des mouvements de guérilla de gauche après la perte du soutien financier soviétique et cubain ou encore l'essor de groupes paramilitaires qui ont, eux aussi, besoin de fonds [15].

À la fin des années 1990, l'industrie colombienne de la drogue avait connu de profonds changements. Les trafiquants colombiens avaient perdu une portion significative de leurs parts de marché aux États-Unis. Le trafic de drogue impliquait des acteurs beaucoup plus nombreux : énormément de petites organisations trafiquantes étaient en activité et l'industrie illégale était étroitement liée aux guérillas et aux groupes paramilitaires. Par ailleurs, l'exportation d'héroïne s'était amplifiée et de nouveaux marchés pour la cocaïne avaient été créés en Europe, dans l'ancienne Union soviétique et en Amérique du Sud. Aujourd'hui, il semble que le Brésil soit le deuxième marché pour la cocaïne en termes de consommation. L'industrie illégale colombienne a connu une importante intégration verticale et, à la fin des

(15) *Cf.* l'article d'Oscar Jansson dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

années 1990, elle s'approvisionnait en matière première végétale principalement en Colombie même.

Les industries illégales bolivienne et péruvienne ont, elles aussi, connu d'importants changements. Dans ces deux pays, la fabrication de cocaïne a progressé et les trafiquants locaux ont tissé des liens avec les cartels mexicains, en court-circuitant les organisations trafiquantes colombiennes. Leurs industries illégales sont aussi devenues plus intégrées verticalement, malgré la forte baisse de la production de coca.

Le net recul de la superficie des plantations de coca en Bolivie et au Pérou n'a pas diminué l'offre totale de cocaïne ni augmenté les prix au détail aux États-Unis et en Europe [16]. Des données officielles du gouvernement des États-Unis montrent qu'au cours des années 1990 les plantations de coca dans les pays andins ont reculé de 211 800 hectares en 1990 à 185 000 en 2000 [US Department of State, 2003, vol. II, p. 16-17]. Durant cette période, d'importants changements technologiques ont cependant eu lieu, et la productivité des champs de coca a nettement augmenté. La même source indique qu'en 1990 le potentiel de production de feuilles de coca était de 330 000 tonnes, et que ce chiffre a augmenté pour atteindre 664 000 tonnes en 2000 [US Department of State, 2003, vol. II, p. 17-18].

(16) *Cf.* l'article de Ricardo Vargas Meza dans ce numéro (NdR).



# Évolutions récentes en Colombie

Au cours des premières années du XXIe siècle, l'industrie illégale et les politiques engagées à son encontre ont continué à évoluer. Ces changements reflètent les profondes différences qui existent entre les politiques mises en œuvre dans chaque pays andin et montrent à quel point il est difficile de dégager un consensus. En outre, ces changements sont symptomatiques de l'inefficacité des politiques et de l'évolution du contexte international à la suite des événements du 11 septembre 2001 qui ont augmenté les pressions externes sur les pays andins et la détermination des États-Unis à combattre le terrorisme.


Reproduction interdite © INHES 2006

Tous les pays andins connaissent de graves conflits internes non résolus et abritent des groupes sociaux qui se sentent exploités et exclus du pouvoir. Selon certains auteurs, l'usage de la coca dans les communautés indiennes de Bolivie, de Colombie et du Pérou est un symbole d'identité culturelle et de résistance à un envahisseur [Vidart, 1991, p. 1]. Les vastes zones inhabitées permettent la persistance d'une mentalité de conquérants, au point que « *la conquête de l'*autre *y a encore cours* » [De Roux, 1990, p. 11].

Comme nous l'avons relevé, la politique de la coca dans les Andes a été, des siècles durant, une question d'ordre national, mais l'essor de l'industrie illégale l'a internationalisée et, à travers elle, a internationalisé les conflits sociaux nationaux. L'implication de groupes subversifs et antisubversifs dans le marché illégal et les suites du 11 septembre ont fait que ces groupes ont été déclarés terroristes par le gouvernement des États-Unis et de nombreux gouvernements européens, qui ont renforcé leurs politiques répressives antidrogue.



## L'aspersion aérienne du Plan Colombie

En 2000, l'administration Pastrana (1998-2002), en collaboration avec le gouvernement des États-Unis, a formulé le Plan Colombie, qui comportait à l'origine des fonds destinés à mettre en œuvre une série de politiques antidrogue. Cependant, l'usage de ces fonds était strictement limité à la lutte contre la drogue par le gouvernement des États-Unis, excluant donc son utilisation contre les organisations subversives et antisubversives. Ce plan passait par la mise en place de politiques traditionnelles comme le DA et de programmes de renforcement du système judiciaire et des moyens techniques des organismes gouvernementaux antiblanchiment, de la police et des forces armées[17]. La politique la plus controversée financée par le Plan Colombie est l'aspersion aérienne d'herbicide sur les champs de coca et de pavot. Cette pratique n'a pas été mise

(17) *Cf.* l'article d'Adam Isacson dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

en œuvre dans les autres pays andins car elle y est interdite. L'usage répandu de l'aspersion aérienne reflète l'incapacité de l'État colombien à contrôler son territoire et à mettre en œuvre un programme d'éradication manuelle. Il met aussi en évidence la mentalité de « guerre à la drogue » sous-jacente aux politiques antidrogue qui tolèrent tout moyen d'action, quels qu'en soient les coûts sociaux et environnementaux. Cette attitude s'est renforcée dans l'administration Uribe avec l'application du Plan Patriote dont le but est de reprendre le contrôle de nombreuses zones qui, au niveau régional, sont entre les mains des groupes subversifs et antisubversifs. De fait, le discours du gouvernement colombien est que l'aspersion aérienne est une politique efficace contre les groupes narco-terroristes, dont aucune revendication n'est légitime. Selon le directeur des programmes de DA du Plan Colombie : « *Nous devons procéder aux aspersions pour supprimer le financement des groupes guérilleros et paramilitaires, qui ont causé un tort considérable à la société* » [Restrepo, 2004].

L'aspersion aérienne a été considérée comme un franc succès par les gouvernements américain et colombien : ils estiment qu'elle a entraîné une baisse de 25 % de la superficie cultivée en 2003. Après que le gouvernement des États-Unis a classifié les groupes subversifs et antisubversifs comme terroristes, les fonds du Plan Colombie ont pu être employés pour les combattre. L'aspersion aérienne est une arme grossière qui détruit fréquemment les cultures légales, et peut affecter la santé humaine et animale et l'environnement. La mise en œuvre de cette politique en Colombie laisse plusieurs problèmes non résolus. Tout d'abord, du fait de la persistance du conflit armé, l'herbicide ne peut pas être appliqué selon les recommandations du fabricant. Comme l'herbicide (du glyphosate, très utilisé et connu commercialement notamment sous le nom de Roundup) est formulé en vue d'être répandu à très courte distance, son utilisation dans l'aspersion aérienne exige l'ajout d'un « fixant » qui a des effets inconnus sur la santé et l'environnement [Sherret, 2005]. On a également souvent indiqué que la concentration de glyphosate utilisée est nettement supérieure à celle recommandée par l'Agence de


Reproduction interdite © INHES 2006

protection de l'environnement des États-Unis, bien que ce point ne puisse pas être corroboré et soit nié avec véhémence par les officiels colombiens et américains.

En second lieu, de nombreux rapports indiquent que les aspersions aériennes ont détruit d'autres cultures, que l'herbicide a été amené par le vent en Équateur, et qu'elles ont gravement nui à la santé de la faune et des hommes. En Colombie, un débat d'envergure s'est ouvert sur l'impact sanitaire de ces aspersions d'herbicide. Le bureau du médiateur (Defensoría del Pueblo) et plusieurs ONG ont rédigé des rapports présentant des preuves de ces effets nocifs. Quant au gouvernement des États-Unis, il a financé une étude d'un toxicologue colombien censée être fondée sur les dossiers médicaux de vingt et un patients se disant affectés par les aspersions aériennes – sans indiquer, malheureusement, quel était le médecin qui avait recueilli ces données. Cette étude concluait en remettant en cause ces allégations car les patients étaient infectés et non intoxiqués. Elle a été opposée aux nombreuses réclamations émanant de plusieurs milliers de paysans, du gouvernement équatorien, d'ONG et du médiateur[18]. Une autre étude récente de l'Organisation des États américains défend la même position [CICAD, 2005]. Dans le domaine de la drogue, il est fréquent que des études répondent à des intérêts politiques et occultent la réalité. C'est le cas dans cette affaire d'aspersion aérienne d'herbicide. Les critiques de cette politique et les réponses des gouvernements se sont concentrées sur les effets sur la santé des paysans [Revelo-Calderón, 2001 ; Defensoría del Pueblo, 2002]. Malheureusement, le débat sur l'aspersion aérienne n'a porté que sur ses effets directs sur la santé. Selon les affirmations du gouvernement colombien, ces effets sont sans doute mineurs, et moindres que ceux dus à une mauvaise utilisation par les paysans d'autres produits chimiques comme les défoliants et les herbicides, beaucoup plus toxiques que le glyphosate[19]. D'autres effets substantiels tels que les déplacements de population, les dommages sur la faune et la flore et l'aide (involontaire) apportée au recrutement dans les groupes armés, sont peut-être plus importants mais n'ont guère été débattus.



(18) Il est cependant possible que des infections apparaissent comme effets secondaires de l'aspersion aérienne. Il est admis que l'aspersion cause des irritations cutanées mineures et qu'en se grattant les gens peuvent contracter des infections, notamment s'ils souffrent de malnutrition et que l'aspersion affaiblit leurs défenses naturelles.

(19) Le vice-président Francisco Santos, par exemple, a formulé cette assertion au séminaire *La Política de Desarrollo Alternativo y su Modelo Institucional* à l'Universidad de Los Andes le 8 septembre 2004.



Reproduction interdite © INHES 2006

Troisièmement, l'aspersion aérienne a probablement des résultats à court terme mais risque aussi d'entrer en conflit avec des solutions à long terme au problème de la drogue. Deux des sentiments les plus forts exprimés par les citoyens des régions de culture de coca et de pavot sont qu'ils se sentent abandonnés par l'État central et qu'ils ressentent en retour peu de loyauté envers lui. La présence de l'État sous forme d'avions répandant des herbicides ne milite en faveur, ni de la loyauté envers celui-ci, ni d'un sentiment d'appartenance à la société colombienne, nécessaires au succès à long terme de la lutte contre la drogue.

Quatrièmement, l'aspersion a introduit de nouveaux acteurs dans le conflit colombien. Il s'agit par exemple de communautés frontalières en Équateur et du gouvernement équatorien, de plusieurs entreprises internationales qui fournissent des services et du matériel pour l'aspersion, et d'ONG s'intéressant à l'environnement. Cette politique augmente le degré d'internationalisation et de complexité du conflit colombien.

Cinquièmement, les aspersions aériennes semblent perdre du terrain en tant que politique d'éradication. Des sources proches des organismes colombiens et américains impliqués dans l'aspersion aérienne et de récentes informations livrées par des journalistes révèlent que plusieurs variétés de coca sont devenues résistantes au glyphosate, du fait d'une réaction naturelle ou de recherches menées par l'industrie illégale. Ces sources indiquent également qu'il est question de recourir à d'autres herbicides plus toxiques, qui seraient sans nul doute plus nocifs pour la santé et l'environnement. Il y a certes eu en 2003 une baisse de 15 000 hectares de la superficie des cultures illicites en Colombie, mais le nombre d'hectares aspergés était cependant nettement supérieur : environ 120 000 hectares, pour un coût d'environ 8 000 dollars par hectare éradiqué. Ces montants sont très élevés par rapport aux programmes de DA envisageables, ce qui illustre l'inefficacité de l'aspersion aérienne comme moyen d'éradication[20]. Les estimations officielles pour 2004 montrent la poursuite de l'effort de fumigation (130 000 hectares) avec des résultats nets faibles ou nuls. Le Département d'État américain estime

(20) *Cf.* l'article de Ricardo Vargas Meza dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

qu'en 2004 la superficie totale des plantations de coca est restée inchangée, soit environ 114 000 hectares, et l'ONU estime qu'il y a eu une légère diminution de la superficie, qui serait passée de 86 000 à 80 000 hectares [ONUDC, 2005, vol. II, p. 207 [21]].

(21) Comme c'est fréquemment le cas dans ce domaine, les estimations varient et leurs auteurs n'expliquent pas pourquoi leurs estimations diffèrent des autres et en quoi elles sont meilleures.

## Saisie des biens et extradition

La saisie des biens des trafiquants a été un des points faibles des politiques antidrogue en Colombie. Certains de ces biens ont été saisis mais le processus d'expropriation a été extrêmement lourd, lent et rarement couronné de succès. La prise de conscience de la participation des principaux acteurs du conflit armé à l'industrie de la drogue a été un facteur déterminant qui a incité à modifier la loi pour faciliter les expropriations. Cela a été réalisé en 2002 avec une nouvelle loi qui a apporté deux changements importants : elle a fait reposer sur l'accusé la charge de la preuve et a supprimé l'obligation d'inculper une personne de trafic avant de confisquer ses biens. En d'autres termes, le gouvernement peut maintenant demander à un suspect d'expliquer l'origine de sa richesse et, en l'absence de réponse satisfaisante, peut saisir ses biens. Il est notable qu'en 2003, l'État soit finalement parvenu à saisir de nombreux bâtiments et terres appartenant à Gonzalo Rodríguez Gacha, membre important du cartel de Medellín abattu par la police douze ans auparavant. Cette avancée ouvre la possibilité de promouvoir un programme de réforme agraire qui distribuerait les terres saisies.

L'administration Uribe a abondamment fait usage des accords d'extradition avec les États-Unis. Au cours des dix-huit années précédant l'accès au pouvoir du président Alvaro Uribe Vélez en août 2002, la Colombie avait extradé moins de cent trafiquants. Durant les deux premières années de son administration, Uribe a extradé plus de cent soixante-dix personnes, dont certains de ses amis d'enfance, et a continué à procéder à des extraditions à des niveaux record en 2004 et en 2005. L'extradition est une politique punitive énergique et, selon ses partisans, hautement dissuasive, même si on ne sait pas bien à quel point.



Reproduction interdite © INHES 2006

La Colombie a extradé quelques membres de la guérilla des FARC[22], et aujourd'hui le gouvernement se trouve face à un dilemme car ses négociations avec les groupes paramilitaires ont avancé et beaucoup des chefs de ces groupes sont réclamés par le gouvernement des États-Unis[23]. De par l'accord d'extradition avec les États-Unis, le gouvernement de ce pays fait partie intégrante de tout processus de paix en Colombie.

Le lien établi par les États-Unis entre le terrorisme et l'industrie de la drogue a amené ce pays à durcir sa position contre le blanchiment d'argent et de biens. En collaboration avec le gouvernement colombien, les États-Unis ont pris des mesures visant à contrôler le marché parallèle du change dollar-peso et notamment les négociants appelés « *peso brokers* ». Ces efforts ont permis des saisies notables de biens financiers, dont ceux d'entrepreneurs colombiens qui avaient fait fortune grâce à des activités légales mais avaient acheté des dollars d'origine douteuse sur le marché parallèle. Cette politique a des chances de limiter le marché parallèle du change et d'inciter les capitalistes colombiens à recourir davantage au marché officiel.

## Problème de coordination et résultats incertains

La complexité des politiques antidrogue s'est nettement accrue. Ces politiques exigent désormais davantage de coordination entre les acteurs gouvernementaux chargés de leur définition et de leur mise en œuvre. L'aspersion aérienne, par exemple, exige une étroite coordination avec les programmes de DA pour proposer des options licites aux paysans dont les terres ont été aspergées et pour éviter l'aspersion de cultures licites entrant dans le cadre du DA. La coordination des politiques est aujourd'hui plus difficile que par le passé parce que les politiques sont plus complexes, qu'elles font intervenir davantage d'acteurs aux intérêts très divers, dont des organisations étrangères publiques et privées. Malheureusement, la coordination des politiques est un maillon faible de la chaîne de la politique de la

(22) Forces armées révolutionnaires de Colombie.

(23) *Cf.* l'article de Gustavo Duncan dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

drogue. Des institutions différentes ont des objectifs différents, et sont fréquemment rivales. L'armée et la police, par exemple, s'opposent pour appliquer certaines mesures antidrogue et parfois pour « recycler » illégalement la drogue saisie. Lors de certains incidents, des unités de l'armée et de la police se sont affrontées pour contrôler un lot de cocaïne saisie.

Malgré le succès apparent de la lutte contre les cultures illicites, les champs de coca et de pavot sont maintenant fréquents dans de nombreuses zones rurales du pays. Les nouvelles plantations sont petites et faciles à dissimuler. Il semble que la coca soit maintenant mêlée à d'autres cultures dans les anciennes régions productrices de café et qu'on ait mis au point une variété de coca qui pousse à l'ombre. John Walters, qui dirige le Bureau américain de lutte antidrogue et de prévention de la criminalité (Office of National Drug Control Policy, ONDCP), est malgré tout très optimiste quant à l'évolution de la situation en Colombie, même si les prix de détail de la cocaïne ont légèrement baissé aux États-Unis en 2004, tandis que la pureté sur le marché de détail augmentait. L'explication officielle de l'ONDCP est que les trafiquants de drogue écoulent des stocks qu'ils avaient conservés en cas de pénurie, et que les prix de détail de la cocaïne vont bientôt remonter[24].

Beaucoup considéreront comme plausible l'explication de l'ONDCP. Elle est pourtant très discutable. On peut se demander si les trafiquants de drogue disposent de gros stocks de cocaïne ou d'héroïne. Les industries illégales ont plutôt intérêt à ne pas conserver de stocks qui pourraient être saisis et détruits par les organismes de répression ou par les trafiquants concurrents. En fait, leurs pratiques sont similaires à celles de la logistique à flux tendu du secteur légal. On peut défendre l'idée qu'après les récoltes record de pavot en 1999 et en 2000 en Afghanistan, les Talibans qui contrôlaient le pays ont permis aux trafiquants de constituer d'importants stocks d'opium et d'héroïne pour empêcher les prix de chuter et ont interdit la culture du pavot, mais pas le trafic de l'opium et de l'héroïne. Cependant, on ne voit pas pourquoi les trafiquants aux États-Unis ou en Colombie auraient des stocks importants.

••••

(24) À la mi-août 2004, les rapports sur le prix de la cocaïne et le succès de l'éradication étaient contradictoires. Le directeur de l'ONDCP, John Walters, dans un document du Département d'État (http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&02004) a exprimé un grand optimisme, et a indiqué que le prix de la cocaïne avait quelque peu augmenté sur certains marchés européens, et qu'il disposait de renseignements lui permettant de prévoir une hausse des prix et une baisse de la pureté de la cocaïne sur les marchés des États-Unis à l'horizon de douze mois. Ted Galen Carpenter, vice-président chargé des études de défense et de politique étrangère au Cato Institute, dans un commentaire publié dans la *National Review* (http://www.nationalreview.com/comment/carpenter200408120826.asp) a interprété les assertions de J. Walters comme étant dans le droit fil des annonces habituelles promettant un succès à très brève échéance. Il indique que les surfaces cultivées de coca progressent rapidement en Bolivie et au Pérou et que la productivité a augmenté, ce qui exclut la possibilité d'une augmentation du prix de détail de la cocaïne sur les marchés des États-Unis.



Reproduction interdite © INHES 2006

On saura dans un avenir proche si l'aspersion aérienne a réellement eu un effet sur l'offre et la pureté de la cocaïne sur les principaux marchés internationaux.

## Conclusion

Il est bien difficile de faire des prédictions sur l'évolution de l'industrie de la drogue. Elle dépend des politiques de plusieurs pays, des changements possibles de la demande, de l'évolution des politiques dans les pays concernés, des nouvelles techniques de production et de contrebande, et d'autres facteurs. Examinons quelques grandes sources d'incertitude. La mise en œuvre du Plan Colombie va probablement déplacer les plantations de coca vers d'autres régions dotées des caractéristiques institutionnelles et naturelles nécessaires à la production. Ainsi, la coca s'est étendue à beaucoup de régions colombiennes et il y a eu une certaine recrudescence de la culture de coca en Bolivie et au Pérou, même si elle est loin d'atteindre ses niveaux antérieurs. D'après l'estimation la plus récente des Nations unies, il y avait, en 2004, 27 700 hectares de coca en Bolivie et 50 300 au Pérou [ONUDC, 2005, vol. II, p. 207]. Une question importante est de savoir si les plantations de coca vont se déplacer en Équateur, au Brésil et au Venezuela. Des déclarations officieuses de membres des services de renseignement colombiens suggèrent que la production équatorienne de coca pourrait être importante en 2006.

Les négociations en cours avec les groupes paramilitaires en Colombie pourraient avoir un impact sur le trafic de drogue, si ces derniers réduisent leur participation au trafic. En ce cas, l'implication des FARC augmenterait-elle d'autant ? Le gouvernement colombien va-t-il ouvrir des négociations avec les FARC et, si c'est le cas, qu'adviendra-t-il de leur participation à la production de coca et à la production et au trafic de drogues illicites ? Une autre question est à relier à la précédente : que fera le gouvernement des États-Unis par rapport à ses demandes d'extradition de chefs paramilitaires et guérilleros, et comment cela affectera-t-il la production et le trafic de drogue en Colombie ?


Reproduction interdite © INHES 2006

En Bolivie et au Pérou, les paysans sont de plus en plus organisés politiquement. Certains gouvernements locaux du Pérou ont « légalisé » de fait les plantations de coca et le mouvement *cocalero* pourrait gagner en force et en influence. En Bolivie, les marches et protestations paysannes ont déjà entraîné la démission de deux présidents, et Evo Morales, le principal chef *cocalero*, est maintenant un candidat sérieux pour les prochaines élections présidentielles. Qu'arriverait-il s'il était élu ? Quelle serait la réponse des États-Unis ?

Le gouvernement vénézuélien a manifesté une certaine sympathie envers les guérillas colombiennes et a tenu tête au gouvernement des États-Unis. Les plantations et/ou les organisations de trafic de drogue sont-elles susceptibles de se réinstaller au Venezuela ? Nous pourrions nous trouver face à une situation très particulière où le capital vénézuélien traditionnel s'investirait en Colombie et le capital des trafiquants colombiens irait au Venezuela !

Ce ne sont là que quelques-unes des sources d'incertitude quant à l'avenir de l'industrie de la drogue en Colombie. Mieux vaut laisser la prospective à des spécialistes plus qualifiés que nous en boules de cristal.

■ **Francisco Thoumi**
*Directeur, Observatorio de drogas y delito, Bogota*



Reproduction interdite © INHES 2006

CABIESES (H.), MUSSO (E.) (comp.), 1999, *Desarrollo alternativo y desarrollo rural: debate sobre sus límites y posibilidades*, Lima, Centro Regional Andino et IICA.

CICAD (Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues), 2005, *Estudio de los efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*, Organisation des États américains (OEA), Washington, 31 mars (http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Information/ElObservador/ElObservador2_2005/glisfosatoInformeFinal.pdf).

DAMMERT (M.), 2001, *El Estado mafioso Fujumuri-Montesinos: El poder imagocrático en las sociedades globalizadas*, Lima, Ediciones El Virrey.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2002, *La ejecución de la estrategia de erradicación aérea de los cultivos ilícitos, con químicos, desde una perspectiva constitucional*, Bogotá, Defensoría del Pueblo.

DE REMENTERÍA (I.), 2001, *La Guerra de las Drogas: Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Bogotá, Editorial Planeta.

DE ROUX (R.), 1990, *Dos Mundos Enfrentados*, Bogotá, Caparcitar-CINEP.

ESCOHOTADO (A.), 1999, *A Brief History of Drugs: From the Stone Age to the Stoned Age*, Rochester, Park Street Press.

GAGLIANO (J.), 1994, *Coca Prohibition in Peru: The Historical Debates*, Tucson, The University of Arizona Press.

GAMARRA (E.), 1994, *Entre la Droga y la Democracia: la cooperación entre Estados Unidos-Bolivia y la lucha contra el narcotráfico*, La Paz, ILDIS.

GOOTENBERG (P.), 1999, « Reluctance or resistance? Constructing cocaine (prohibitions) in Peru, 1910-1950 » *in* GOOTENBERG (P.) (ed.), 1999, *Cocaine. Global Histories*, Londres et New York, Routledge.

GUÁQUETA (A.), 2004, *Reglas de amigos: el impacto de la guerra antidrogas en las relaciones Colombia-Estados Unidos*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (CEJA).

LEE (R.), CLAWSON (P.), 1993, *Crop Substitution in the Andes*, Washington, Office of National Drug Control Policy.

LLANO (M. C.), CAMPUZANO (M.), 1994, *La chicha, una bebida fermentada a través de la historia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia et CEREC.

NATIONS UNIES, 1988, *convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes 1988*, adoptée par la Conférence à sa 6e séance plénière, le 19 décembre, Vienne.

ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime), 2005, World Drug Report 2005, Vienne (http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html).

RENARD (R.), 2001, *Opium Reduction in Thailand: A Thirty Year Journey*, Bangkok, UNDCP.

REVELO-CALDERÓN (D.), 2001, *Efectos de la Fumigación Aérea en el Valle del Guámuez – San Miguel – Orito, Putumayo*, Putumayo, Departamento Administrativo de Salud, Oficina de Planeación, Sección de epidemiología, DASALUD.



Reproduction interdite © INHES 2006

RESTREPO (V.), 2004, « El programa de desarrollo alternativo del Plan Colombia », séminaire *La política de desarrollo alternativo y su modelo institucional*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 7 et 8 septembre.

RIVERA (S.), 2003, *Las Fronteras de la Coca*, La Paz, Instituto de Investigaciones Sociológicas « Mauricio Lefebvre », Universidad Mayor de San Andrés et Ediciones Aruwiyiri.

RONKEN (T.), LEDEBUR (K.), KRUSE (T.), 1999, *The Drug War in the Skies. The US «Air Bridge Denial» Strategy: The Success of a Failure*, Cochabamba, Acción Andina-Transnational Institute, mai.

ROSPIGLIOSI (F.), 2001, *Montesinos y las fuerzas armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*, Lima, APRODEH.

SHERRET (L.), 2005, «Futility in Action – Coca Eradication in Colombia», *Journal of Drug Issues*, winter.

THOUMI (F.), 1995, *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia*, Boulder, Lynne Rienner.

THOUMI (F.), 2003, *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, Washington, Johns Hopkins University Press.

THOUMI (F.), 2005a, «A modest proposal to clarify the status of coca in the United Nations conventions», *Crime, Law and Social Change*, vol. 42, n° 4-5, janvier.

THOUMI (F.), 2005b, «¿El debate sobre drogas que alteran la mente es sobre drogas o sobre ideologías y valores básicos?», *in Análisis Histórico del Narcotráfico en Colombia*, Memorias de la VIII Cátedra Anual de Historia «Ernesto Restrepo Tirado», Bogotá, Museo Nacional de Colombia.

UNODCCP (United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention), 2001, *Global Illicit Drug Trends 2001*, ODCCP Studies on Drugs and Crime, New York (http://www.unodc.org/pdf/report_2001-06-26_1/report_2001-06-26_1.pdf).

US DEPARTMENT OF STATE, 2003, *2002 International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, 1er mars (http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2002/).

URIBE (S.), 1997, «Los cultivos ilícitos en Colombia. Evaluación: Extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria», *in* THOUMI (F.) (ed.), 1997, *Drogas Ilícitas en Colombia: Su impacto económico, político y social*, Bogotá, Editorial Planeta.

VIDART (D.), 1991, *Cocales y Coqueros en América Latina*, Bogotá, Editorial Nueva América.



Reproduction interdite © INHES 2006

*La Colombie est l'un des principaux théâtres d'application de la stratégie antidrogue des États-Unis, fondée sur l'idée que le problème des drogues peut être résolu par l'application de la force sur les zones de départ de la chaîne illicite. Simultanément, se poursuit dans le pays un processus d'accumulation de capital d'origine illégale, désormais intriqué à la guerre intérieure. La stratégie antidrogue, arguant d'un rapport coût-bénéfice favorable, est focalisée quasi exclusivement sur l'éradication des cultures illicites et n'affecte que marginalement les réseaux de trafiquants. Ceux-ci se sont renforcés en profitant de la privatisation de la lutte contre la guérilla, lutte à laquelle ils sont étroitement associés.*

# Trafic de drogue et conflit armé en Colombie*

## Une relation symbiotique ?

*par Ricardo* VARGAS MEZA



## L'économie de la drogue en Colombie

La Colombie a connu deux phases significatives dans l'économie illégale des drogues. Une première phase est liée à sa situation de pays de raffinage et d'exportation de drogues et s'étend pour la cocaïne de la fin des années 1970 à nos jours. Dans ce contexte et jusqu'en 1994/1995, le Pérou et la Bolivie constituèrent la base productive initiale de la chaîne de la drogue en fournissant aux raffineurs colombiens les

(*) Traduit de l'espagnol (Colombie) par Jean-François Delannoy et révisé par Laurent Laniel.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 39-62*

Reproduction interdite © INHES 2006

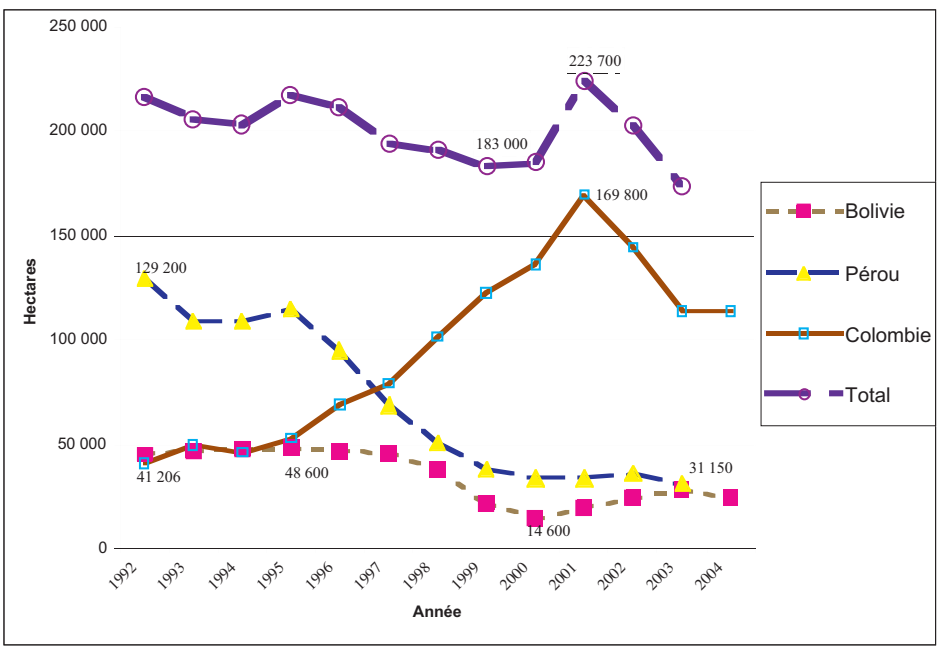
produits intermédiaires basés sur la coca (feuilles de coca elles-mêmes, pâte de coca, base de cocaïne, etc.). Dans une moindre mesure, certaines régions colombiennes ont vu surgir durant cette période quelques précaires plantations illicites de coca utilisant des variétés à faible rendement[1] et de petite taille, d'une importance marginale à l'échelle de la région. La seconde phase correspond à sa situation de pays producteur de matières premières du fait de l'augmentation spectaculaire de la culture du cocaïer en Colombie même, depuis 1993/1994 (*cf.* graphique 1). Le pays produit également du pavot à opium (matière première de l'héroïne) depuis le début des années 1990, et de l'herbe de cannabis (marijuana), dans les années 1970 et la première moitié des années 1980.

En tant que pays raffineur et exportateur de drogues, la Colombie a connu, à partir de la fin des années 1980,

(1) Il s'agissait généralement de la variété connue localement comme *pajarita*, alors qu'au Pérou et en Bolivie, grâce à une longue expérience de la culture de la coca, on connaît et on plante d'autres variétés ayant un meilleur rendement et une teneur plus élevée en alcaloïde.

**Graphique 1 – Évolution de la superficie des champs de cocaïer dans la région andine de 1992 à 2004 selon le Département d'État (hectares)**






*Source : US Department of State [2002, 2003a, 2004]*



Reproduction interdite © INHES 2006

*Les dérivés de la coca*

La Colombie demeure aujourd'hui le premier producteur mondial de feuilles de coca. Les plantations de coca couvraient dans le pays une superficie totale de 113 850 hectares en 2003 et un chiffre équivalent en 2004, selon le Département d'État des États-Unis, soit 65,6 % de la superficie de champs de coca de la zone andine [2] ou, selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 80 000 hectares, soit 50,8 % du total andin [ONUDC, 2005].

En se basant sur les calculs de l'ONUDC et du Département d'État des États-Unis pour 2004, le potentiel de production de chlorhydrate de cocaïne de la Colombie se situe aux environs de 390 tonnes par an. En y ajoutant la capacité du Pérou et de la Bolivie, on obtient un potentiel total pour la région andine de 670 tonnes. Or, le Département d'État a indiqué que les États-Unis et les autres pays américains ont saisi 373 tonnes de cocaïne en 2004 [Otis, 2005] ; on évalue, par ailleurs, la consommation mondiale à 540 tonnes [DASC, 2002] ; il faudrait donc logiquement que 913 tonnes soient produites pour satisfaire cette demande. Les chiffres officiels montrent ainsi de nettes incohérences, puisqu'ils sont sous-évalués d'au moins 250 tonnes.

On calcule qu'il se consomme annuellement aux États-Unis 259,08 tonnes de cocaïne, soit 48,3 % de la consommation mondiale. Si 373 tonnes ont été saisies en transit vers ce marché, environ 633 tonnes se dirigent donc vers les États-Unis, le reste de la production de chlorhydrate de cocaïne de la région, soit environ 280 tonnes, est distribué ailleurs sur le marché international [DEA, 2004].

Enfin, selon la Drug Enforcement Administration (DEA), la police fédérale antidrogue, et en se basant sur l'année 2001, les prix de la cocaïne aux États-Unis sont restés bas et stables. Cela suggère un flux normal de cette drogue sur le marché nord-américain où son prix oscille entre 12 000 et 35 000 dollars le kilogramme. De même, le degré de pureté reste élevé puisqu'il tourne autour de 73 % [DEA, 2004] [3].

*Les opiacés*

Les chiffres concernant les superficies cultivées en pavot à opium sont un réel mystère. L'impossibilité de détecter et de mesurer les champs par satellite ou sur le terrain se traduit par une méconnaissance du potentiel colombien réel de production d'héroïne [4]. Selon les chiffres officiels, les superficies cultivées en pavot en Colombie ont augmenté entre 1992 et 1994, atteignant un total de 19 000 à 20 000 hectares [Vargas Meza, 1999]. Depuis 1995 et jusqu'à aujourd'hui, la superficie en pavot se serait stabilisée autour de 4 000 à 6 000 hectares en moyenne, pour une production potentielle de 5 tonnes d'héroïne par an.

Ce chiffre contraste avec les indications répétées d'organismes de renseignement des États-Unis. Ceux-ci, dans le contexte d'une forte augmentation de la demande d'héroïne dans leur pays, dénoncent la Colombie comme une importante source d'opiacés sur le marché américain en raison de la pureté élevée (90 %) de l'héroïne qui y est fabriquée et de la capacité des trafiquants à l'introduire en Amérique du Nord. En effet, d'après l'étude fiable la plus récente, celle du Drug Availability Steering Committee [DASC, 2002], le marché américain de l'héroïne absorbe chaque année entre 13 tonnes et 18 tonnes de cet opiacé [5].

••••
(2) Pourcentage basé sur les chiffres concernant l'année 2003 du rapport annuel du Département d'État des États-Unis sur les drogues [US Department of State, 2004], car pour l'année 2004 il n'y a pas de données officielles sur le Pérou [US Department of State, 2005].

••••
(3) *Cf.* l'article d'Adam Isacson dans ce numéro (NdR).

••••
(4) La désinformation est d'une telle ampleur que la Chambre des représentants des États-Unis a proposé à la mi-juin 2003 de rémunérer des informateurs pour indiquer l'emplacement des cultures [*El Tiempo*, 2003].

••••
(5) Cette fourchette est basée sur les chiffres fournis par deux études. La première, effectuée par Abt. Associates [2001], situe la consommation annuelle américaine d'héroïne à treize tonnes. La seconde, du Crime and Narcotics Center de la CIA [2000], l'estime à dix-huit tonnes.





Reproduction interdite © INHES 2006

une guerre intense menée par l'État contre les organisations trafiquantes installées dans les principales villes. Il y eut alors des niveaux élevés de violence du fait de l'exigence des États-Unis d'extrader les chefs de ces structures, connues au niveau international comme « cartels ». Ce processus culmina avec la disparition des chefs des organisations de Medellín en 1993 (Pablo Escobar) et l'incarcération des dirigeants du groupe de Cali en 1995 (les frères Rodríguez Orejuela). Ces événements affectèrent directement les zones productrices de coca du Pérou et de la Bolivie qui fournissaient la matière première raffinée en territoire colombien qui était ensuite exportée sur les marchés internationaux. Comme le signale un analyste du cas du Pérou :

> *« Bien que le cycle de la cocaïne ait connu des hauts et des bas, avec des chutes brusques et de légères augmentations de prix, la chute de 1994 a été la plus spectaculaire du quart de siècle et tout semble indiquer qu'elle est irréversible, si l'on se fie aux symptômes d'épuisement du cycle [...] : l'*arroba *(11,5 kg) de feuilles de coca est passée de 40 ou 50 dollars à 5 dollars à peine, et le kilo de pâte de cocaïne-base (PCB), de 1 500 dollars le kilo à tout juste 70 dollars »* [Rumrrill, 1998, p. 86].



D'autre part, la crise du monopole de la production des substances intermédiaires (pâte de coca et cocaïne-base) par les chefs des cartels a favorisé l'émergence de dizaines d'organisations moins connues[6]. Ces dernières se sont installées dans diverses villes de petite et moyenne importance en Colombie et ont donné lieu à une forte demande intérieure pour ces produits intermédiaires. C'est ainsi qu'à partir de 1994, il devint évident que la Colombie se transformait en un pays producteur de feuilles de coca et produits intermédiaires (pâte de coca, cocaïne-base), tandis que, parallèlement, les superficies cultivées en coca diminuaient progressivement au Pérou et en Bolivie (*cf.* graphique 1).

À l'origine de cette transformation, se trouve la mise en œuvre en Colombie d'une politique de contention de l'offre basée principalement sur la volonté d'éradiquer les cultures de coca et de pavot. Cette éradication est mise en œuvre par l'aspersion aérienne du composé à base de glyphosate,

(6) Une information publiée dans le quotidien *El Tiempo* [2002a] mentionne un document officiel reconnaissant l'existence de 162 nouvelles organisations de narcotrafic en Colombie.



Reproduction interdite © INHES 2006

commercialisé sous le nom de Roundup, auquel sont ajoutés d'autres produits chimiques qui en augmentent la toxicité, et ainsi, censément, en améliorent l'efficacité contre les cultures illicites. Cette politique est appliquée depuis 1994 pour les cultures de coca et depuis 1990 pour celles de pavot.

Les résultats des aspersions effectuées pendant les années 1990 n'ont pas été satisfaisants. La tendance à l'augmentation de la superficie des cultures illicites, précisément dans le pays où l'aspersion a été la plus intense, a suscité de profondes interrogations sur la rationalité de la stratégie, du moins jusqu'en 1999. En 2000, Washington décida que les États-Unis financeraient désormais la composante antidrogue du Plan Colombie, ce qui fut fait avec force, à tel point qu'on dépassa significativement les montants qui étaient jusque-là affectés à l'aide antidrogue [7]. En 2005, l'aide antidrogue américaine à la Colombie atteint ainsi la somme considérable de 2,5 milliards de dollars. Si on y ajoute les autres aides américaines, ce sont plus de 4 milliards de dollars que les États-Unis ont déboursés pour la Colombie en 2005. Washington vise ainsi à répondre aux critiques à l'encontre de sa stratégie antidrogue en produisant des résultats mesurables en matière de destruction des cultures illicites de coca et de pavot.

(7) *Cf.* l'article d'Adam Isacson dans ce numéro (NdR).



## La réduction de l'offre de drogues : focalisation sur les cultures illicites

Les arguments principaux de la politique actuelle des États-Unis en matière de stupéfiants sont énoncés dans l'édition parue le 1er mars 2003 du rapport annuel du Département d'État sur les drogues illicites dans le monde, intitulé *International Narcotics Control Strategy Report* (Rapport sur la stratégie de contrôle international des stupéfiants) [US Department of State, 2003a] : ils se fondent sur une analyse qui conduit à la ratification par l'administration de la pertinence de la stratégie antidrogue,


Reproduction interdite © INHES 2006

en particulier de son volet de réduction de l'offre, en mettant l'accent sur l'utilisation de la force, notamment pour dissuader les producteurs. Plus généralement, comme on le verra plus loin, le Département d'État fait des cultures illicites le principal objectif de sa stratégie de réduction de l'offre.

Pour agir au plus près de la source, dit le Département d'État, nous devons augmenter la probabilité de contenir totalement le flux de drogues. Selon ce document, le contrôle des cultures présente, parmi la panoplie de moyens de réduction de l'offre, le meilleur rapport coût-bénéfice. Si les cultures sont détruites ou si elles subsistent mais ne peuvent pas être récoltées, la drogue n'entre pas dans le système (économique illégal). Nous empêchons une évolution perverse, dit le Département d'État, en agissant par anticipation sur les métastases qui cherchent à pénétrer (de nouveau) le système.

Cependant, le Département d'État souligne que l'application stricte d'une stratégie basée en priorité sur l'utilisation de la force entraîne diverses conséquences politiques. Car, en détruisant les cultures lucratives, on crée des conditions très difficiles pour les gouvernements démocratiquement élus, conditions distinctes de celles, déjà critiques, de l'économie, et qui s'y ajoutent. En d'autres termes, bien que la rationalité de la politique soit claire, le Département d'État signale des impacts non désirés susceptibles d'affecter d'autres sphères fondamentales pour les intérêts de Washington, comme la fragilisation de la stabilité politique des gouvernements alliés. En ce sens, le document reconnaît que la politique doit être flexible, ce qui signifie que les priorités doivent être modulées en fonction de chaque contexte national.



## Les aspersions aériennes d'herbicide : quel rapport coût/efficacité ?

La production à grande échelle de la feuille de coca n'a cours que dans trois pays : la Colombie, le Pérou et la Bolivie. Selon le Département d'État :

> *« La technologie moderne nous permet de localiser les plus grandes zones avec précision et de les détruire, ce qui est*



Reproduction interdite © INHES 2006

*nettement moins difficile que d'essayer d'arrêter la drogue une fois qu'elle est prête à être embarquée. Il est plus facile d'éradiquer un objectif fixe, comme un champ de coca, que de rechercher et détruire la quantité équivalente de cocaïne expédiée par camion (voie terrestre), par bateau (voie fluviale) et par avion (voie aérienne)* » [US Department of State, 2003a, p. II-9].

Si l'on priorise le contrôle des cultures, selon le Département d'État [*ibid.*], c'est qu'il s'agit du moyen de suppression de l'offre présentant le meilleur rapport coût-bénéfice. En effet, d'après la diplomatie américaine, lorsque l'on vise en priorité le trafic, les coûts sont nettement plus élevés et on se heurte à des limites concernant les indicateurs de succès. Alors qu'il est possible de mettre au point des modes de calcul des quantités de drogues éliminées du marché du fait de la destruction des plantations illicites, ce n'est pas le cas à d'autres points de la chaîne du trafic de drogue. Il serait ainsi difficile de chiffrer l'impact sur l'économie des drogues de la capture d'un trafiquant ou d'un certain nombre de contrebandiers de stupéfiants.



Le rapport coût-efficacité favorable annoncé se fonde sur les résultats de plusieurs études réalisées par des organismes américains, au début des années 1990 au Pérou et en Bolivie, pays où les feuilles de coca sont riches en alcaloïde et où l'éradication se fait manuellement car les aspersions aériennes d'herbicide y restent prohibées. Ces études indiquent qu'en soustrayant 200 ou 250 hectares de coca à la chaîne de production, on prive le secteur des drogues illicites en moyenne d'une tonne de chlorhydrate de cocaïne. Selon cette mesure, poursuit le Département d'État, les superficies ayant fait l'objet d'une éradication manuelle en 2002, estimées à 12 000 hectares en Bolivie et à 7 000 hectares au Pérou, représentent l'équivalent de 76 à 95 tonnes de cocaïne qui ne sont pas rentrées dans le système [*ibid.*].

Toutefois, la technique de l'éradication manuelle ne permet pas d'éliminer rapidement une grande superficie de cultures illicites ; elle est donc mal adaptée à la présentation de bons résultats à court terme. Comme le montre le graphique 1, l'interruption de la moyenne historique bolivienne commence à être significative à partir de 1998, avec un passage de 46 000 hectares en 1997 à 38 000 l'année suivante, le point


Reproduction interdite © INHES 2006

le plus bas étant atteint en 2000 avec 14 600 hectares. Cela veut dire qu'il a fallu quatre ans pour éradiquer 31 400 hectares. Dans le cas du Pérou, la moyenne historique commence à chuter en 1996, avec 95 000 hectares contre 115 000 en 1995. Cette tendance se stabilise en 2000 avec 34 100 hectares, après cinq ans d'efforts.

Il convient de rappeler que le montant total de l'aide américaine au Pérou entre 1996 et 2000 a été d'un peu plus de 600 millions de dollars [Youngers, 2000], un montant peu significatif comparé à la Colombie qui, en six ans (2000-2005), a reçu près de 4 milliards de dollars d'aide des États-Unis. Les actions ainsi financées ont permis une réduction de 25 350 hectares entre 2001 et 2002 (169 800 et 144 450 hectares respectivement) et de 55 950 hectares entre 2001 et 2003. Si l'on compare les montants de l'aide, l'argument du Département d'État sur le bilan du Pérou et de la Bolivie par rapport au cas colombien ne tient pas.

Et pourtant, le document conclut de façon catégorique :

> *« Cependant, l'action au moyen d'avions agricoles d'aspersion à grande vitesse est plusieurs fois plus efficace que d'autres formes d'éradication. Si ces avions qui effectuent l'aspersion en Colombie parvenaient à surmonter les obstacles qui les empêchent d'accéder à l'ensemble des principaux champs de coca, ils pourraient détruire un pourcentage élevé des cultures de cocaïer en quelques mois, à l'aide d'herbicides non nocifs pour l'environnement »* [US Department of State, 2003a, p. II-9].



La référence à « *d'autres formes d'éradication* » concerne principalement l'approche manuelle concertée avec les communautés, voire forcée, comme dans le cas bolivien. Dans la pratique, le développement alternatif ne constitue donc qu'une technique de réduction de l'offre de plus, comparable à d'autres car mesurable en termes de rapport coût-bénéfice, et articulée autour du principal indicateur de résultats : le nombre d'hectares de cultures illicites en moins.

## *Le glyphosate : un herbicide anodin ?*

Outre l'efficacité à court terme, les tenants américains de l'aspersion aérienne en Colombie font valoir que, tandis que les agences de lutte contre la drogue utilisent un



Reproduction interdite © INHES 2006

principe actif connu et testé, le glyphosate, les producteurs emploient quant à eux une gamme de produits chimiques très dangereux. Parmi ces produits figurent le paraquat et l'endosulfane qui sont classés par l'Agence environnementale des États-Unis (Environmental Protection Agency : EPA) comme hautement toxiques et dont la vente est restreinte tant aux États-Unis qu'en Colombie.

Même si l'argument de l'utilisation intensive de produits chimiques pour l'entretien des cultures illicites et la préparation de la pâte de coca et de la base de cocaïne est fondé, le Département d'État se refuse à distinguer l'usage du glyphosate dans sa formulation commerciale habituelle (Roundup) – supposée anodine – de son autre formulation commerciale (Roundup Ultra) utilisée pour l'aspersion aérienne en Colombie, qui est très différente en dosage et en concentration. Selon un document d'analyse sur ce thème :

> *« Un aspect réellement alarmant du processus d'aspersion est la distorsion des critères de concentration du produit commercial. Monsanto, producteur du glyphosate employé dans les aspersions, recommande l'application de 2,5 litres par hectare à une concentration de 2,5 grammes par litre soit, selon les recommandations du laboratoire producteur, 6,25 grammes par hectare. Le Département d'État, pour sa part, évoque un produit ayant une concentration de 147 grammes par litre, alors que la Police nationale [colombienne] mentionne un produit concentré à 158 grammes par litre et dit l'appliquer à raison de 23,65 litres par hectare. Cela représente l'application de plus de 3 700 grammes (3,7 kilogrammes) par hectare. Ce chiffre correspond à près de 500 fois la dose recommandée par le laboratoire. À quels effets toxiques faut-il s'attendre avec de telles concentrations ? »* [GIPA, 2003, p. 9]

Le dosage en litres par hectare a été modifié à partir de 2000, année où la concentration en grammes par litre a progressivement augmenté. Cependant, aucune étude de terrain établissant clairement les impacts environnementaux et sanitaires sur les personnes exposées à l'aspersion du mélange n'a été effectuée jusqu'ici. Certes, une « étude d'impact » a été réalisée par la CICAD/OEA [CICAD, 2005[8]], mais elle a porté sur des secteurs jouxtant les zones de production de coca – et non sur ses zones elles-mêmes – et

(8) Pour une critique de ce rapport, *cf.* Instituto de Estudios Ambientales [2005].




Reproduction interdite © INHES 2006

ses conclusions sont basées principalement sur des sources secondaires. Cette étude n'a pas conclu à l'existence de risque pour la population exposée, mais cela au mépris des milliers de plaintes déposées par les communautés paysannes qui dénoncent les effets nocifs des aspersions sur la santé humaine et animale, les cultures licites et l'environnement. Cependant, le Département d'État continue de faire l'éloge de l'expérience colombienne et présente ses résultats comme intéressants en affirmant, dans les termes du document susmentionné, qu'une diminution des superficies cultivées peut être obtenue « *en quelques mois* » [US Department of State, 2003a, p. II-9].

Aujourd'hui, la menace des aspersions vise les parcs naturels nationaux, où l'épandage d'herbicide était interdit pour des raisons de protection de l'environnement. Il existe, en Colombie, cinquante parcs naturels couvrant 10 millions d'hectares au total. Il s'agit là de l'un des cinq principaux réseaux de parcs du monde en termes de diversité des plantes, des amphibiens et des reptiles. Il compte, en outre, 1 754 espèces d'oiseaux, c'est-à-dire plus que n'importe quel autre réseau de parcs au monde [Ambrus, 2005]. On estime que treize d'entre eux recèlent des plantations illicites de coca, qui représentent 7 % du total actuel de la superficie occupée par les cultures illicites de coca dans le pays. Dans les parcs colombiens, c'est jusqu'ici l'éradication manuelle qui a été employée pour éliminer ces cultures, mais le contrôle qu'y exercent les groupes armés, qui y ont causé un ensemencement en coca supplémentaire, même faible comparé au total national, a fait que le gouvernement Uribe menace d'y étendre les aspersions [9].



## *Une politique sous-traitée au secteur privé*

Pour garantir des résultats dans un laps de temps minimum, l'aide qu'apportent les États-Unis au programme colombien d'éradication des cultures illicites par l'aspersion aérienne de l'herbicide glyphosate (PECIG) a explosé entre 2001 et 2004, passant de 49,1 millions à 441,8 millions de dollars, apportés conjointement par la Narcotics Affairs Section (NAS) et l'Office of Aviation, deux agences du Département d'État (*cf.* tableau 1) [GAO, 2004].

(9) Le Consejo Nacional de Estupefacientes de Colombie s'est trouvé au centre du débat sur l'aspersion, le 8 avril 2005, lorsqu'il a approuvé les plans d'aspersion aérienne de trois parcs nationaux hautement valorisés : le parc de la Sierra de la Macarena au Sud-Est du pays ; le parc de Catatumbo-Barí au Nord-Est ; et le parc de la Sierra Nevada de Santa Marta, déclaré patrimoine de l'Humanité par l'UNESCO, sur la côte Nord.



Reproduction interdite © INHES 2006

**Tableau 1 – Aide des États-Unis au programme d'éradication aérienne en Colombie (PECIG) de 2001 à 2005 (millions de dollars)**

| Bureaux du Dpt d'État | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 (estimation) | 2005 (proposition) | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Office of Aviation | 38,0 | 38,2 | 41,8 | 48,0 | 50,4 | 216 |
| NAS* | 11,1 | 17,6 | 58,6 | 67,4 | 70,7 | 225,4 |
| **TOTAL** | **49,1** | **55,8** | **100,4** | **115,4** | **121,1** | **441,8** |

** En 2003, la NAS a commencé à verser à l'entreprise sous-traitante Dyncorp 38,8 millions de dollars par an pour son appui au Service de l'aviation de la Police nationale colombienne.*

Les augmentations dont témoigne le tableau 1 se reflètent dans la nette progression du personnel recruté par la société privée américaine Dyncorp, principale entreprise impliquée dans le soutien aux actions d'aspersion, dont les effectifs sont passés de 176 personnes en 2001 à 287 en mai 2004. De même, entre 2001 et mai 2004, le nombre d'aéronefs (hélicoptères et avions) employés est passé de 22 à 35. Cet accroissement de la flotte a été associé à la conception de nouveaux appareils dotés d'une capacité de charge d'herbicide supérieure ; c'est notamment le cas des avions d'aspersion AT-802.

Certains aéronefs sont habituellement basés à la Patrick Air Force Base, en Floride, pour l'entretien et l'entraînement, et à la Kirtland Air Force Base, au Nouveau-Mexique, pour ce qui touche à la formation au vol en zones montagneuses. Chaque mission d'aspersion est accompagnée par quatre, cinq ou six hélicoptères équipés d'artillerie : deux appartenant au bureau de l'Aviation du Département d'État, deux ou trois à la Police nationale de Colombie, et un hélicoptère supplémentaire chargé de prêter secours à l'équipage si nécessaire.

En 2003, seize entreprises sous-traitantes américaines ont participé à ces opérations en Colombie et se sont partagées un peu plus de 150 millions de dollars pour diverses activités. Près de 60 % de ces ressources sont allées à Dyncorp, dans le cadre de trois contrats, et plus de 90 % sont allées à quatre sociétés : Dyncorp, Lockheed-Martin, ARINC Inc. et Northrop Grumman California Microwave Systems [US Department of State, 2003b [10]].

L'apparente pertinence de cette approche sophistiquée basée sur la force contraste avec la complexité et les exigences en matière budgétaire, politique et technique des

(10) Makki [2004] analyse la stratégie de sous-traitance désormais intégrée à la politique étrangère des États-Unis, et rend compte en détail de l'implication d'entreprises privées de sécurité américaines en Colombie (ainsi qu'en Irak) dont Dyncorp (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

processus d'éradication manuelle, associés au développement alternatif. Ces derniers restent sous-estimés du fait de leurs résultats limités à court terme. De fait, les chiffres officiels de diminution des superficies sont présentés comme si toute la réduction était due à l'aspersion aérienne.

## Bilan et perspectives

Selon le rapport de l'ONUDC [2005] sur la situation des cultures illicites en Colombie, la réduction des superficies de culture de coca a atteint, au cours de l'année 2004, 6 000 hectares. Dans le cas colombien, on tend spontanément à considérer ces chiffres comme un bon indice du succès des aspersions. Mais plusieurs éléments nous conduisent à adopter une opinion plus nuancée.

En premier lieu, il convient de signaler que la réduction due à l'éradication manuelle a été de 2 589 hectares. Celle obtenue par les aspersions aériennes n'a donc été que de 3 411 hectares. La superficie de coca traitée au glyphosate en 2004 a été de 136 551 hectares, ce qui signifie que pour éradiquer effectivement un hectare de cocaïer, il a fallu asperger d'herbicide peu ou prou 40 hectares (contre seulement 11,3 hectares en 2003). Pour connaître le coût réel de l'éradication effective d'un hectare de coca, il faut donc multiplier le prix du traitement à l'herbicide d'un hectare, c'est-à-dire 700 dollars, par le nombre d'hectares qu'il est nécessaire d'asperger pour obtenir l'élimination effective d'un hectare de coca, c'est-à-dire 40. Cela signifie que, pour éradiquer un hectare de coca, il en a coûté en 2004 environ 28 000 dollars, soit près de 24 000 euros.

Comme le montre le tableau 2, la dynamique des aspersions a connu une hausse importante à partir de 2002 :

**Tableau 2 – Zones de coca, aspersions et réductions effectives**

| Année de référence | Superficie (ha) en coca | Année des aspersions | Superficies traitées | Diminution effective |
|---|---|---|---|---|
| 1999 | 160 119 | 2 000 | 58 073 | **+ 3 170** |
| 2000 | 163 289 | 2 001 | 94 153 | **- 18 482** |
| 2001 | 144 807 | 2 002 | 130 364 | **- 42 736** |
| 2002 | 102 071 | 2003 | 132 817 | **- 15 731** |
| 2003 | 86 000 | 2 004 | 136 551 | **- 6 000** |

*Source : D'après ONUDC [2005] et gouvernement de la République de Colombie [2004].*





Reproduction interdite © INHES 2006

Ces chiffres record d'aspersions aériennes sont atteints deux ans après le début du Plan Colombie et coïncident avec l'accession d'Álvaro Uribe Vélez à la présidence de la République (en août 2002, pour un mandat allant jusqu'en 2006). Selon ces données des Nations unies, c'est également en 2002 qu'a été atteint le record de diminution effective de cultures de coca, avec une réduction de 42 736 hectares.

En 2003 et 2004, on constate un paradoxe significatif : au cours de ces deux années, où se sont déroulées les aspersions les plus intenses dans l'histoire du pays, on a obtenu des résultats plutôt médiocres en termes d'éradication effective. En effet, la diminution de 2003 (15 731 ha) représente à peine 36,8 % de celle effectuée en 2002 (42 736 ha) et est même inférieure à celle de 2001 (18 482 ha). Et la diminution réalisée en 2004 (6 000 ha) équivaut à peine à 14 % de celle atteinte en 2002. L'explication de cette baisse brutale de l'efficacité des aspersions est évidente : les « succès » de 2002 ont été possibles car les aspersions se sont focalisées sur la zone où était alors concentrée la plus grande partie des plantations de coca de Colombie : le département du Putumayo, qui recelait 40 % de la superficie nationale de coca en 2000 (année de lancement du Plan Colombie).

Les médiocres résultats de 2003 et 2004 signifient vraisemblablement que la stratégie fondée sur les aspersions aériennes va être confrontée à de graves difficultés dans les années à venir. De fait, on peut penser que les chiffres élevés obtenus en 2002 correspondent à une opportunité déjà exploitée, et que les cultures illicites ont ensuite entamé un processus de déplacement, de dispersion et d'atomisation tel que la forte concentration constatée dans le département du Putumayo au début de la décennie ne se retrouvera pas ailleurs.

Concrètement, on peut résumer les nouvelles caractéristiques des cultures illicites post-« modèle Putumayo » comme suit :

- la dispersion croissante, reflétée dans la présence de cultures dans 23 départements du pays, contre 12 seulement en 1999, avant le Plan Colombie ;


Reproduction interdite © INHES 2006

- l'atomisation accrue, par l'abandon des grandes extensions d'un seul tenant au profit de petites plantations d'un maximum de 3 hectares ;
- la recherche du mimétisme et de la dissimulation des plantations sous couvert végétal, par exemple en plantant en sous-bois, mais aussi :
- les plantations dans des parcs naturels pour satisfaire la condition précédente, ce qui aggrave la situation de ces zones fragiles du fait du défrichage et du brûlis des sols d'écosystèmes importants pour la biodiversité ;
- l'arrivée puis l'insertion des cultures illicites dans des régions, non plus marginales ou « de frontière agricole », mais mieux intégrées à la vie économique, sociale et politique du pays ; et leur association avec des cultures licites, comme c'est le cas dans la région de culture du café (*zona cafetera*), ce qui rend difficile la connaissance réelle de l'étendue des cultures illicites et leur localisation précise.

Si l'on ajoute à cela l'emploi de variétés de coca sélectionnées, devenues, dit-on, résistantes au glyphosate, il est clair que les responsables de la politique antidrogue vont devoir faire face à de sérieuses difficultés.



On peut craindre qu'un éventuel échec des actions antidrogue entraîne une radicalisation de la stratégie et un recours à des méthodes biologiques d'éradication, comme cela a été le cas en 2000 lorsque fut lancée l'idée d'utiliser le champignon *Fusarium oxysporum*[11]. Aujourd'hui, ce danger refait surface avec de nouvelles initiatives législatives de la Chambre des représentants des États-Unis, qui visent à autoriser de nouvelles recherches et l'éventuelle utilisation d'une souche de champignon censée ne s'attaquer très spécifiquement qu'à la coca [US House of Representatives, 2005]. De même, on commence à évoquer l'utilisation de la larve du papillon *Elorgia noyesi*, supposée ne se nourrir que de coca à l'exclusion d'autres plantes [Delcas, 2005], voire des essais de nouvelles substances plus dangereuses encore. Face à ce scénario indésirable, et pour en rester au contrôle de la production de drogues, émerge la question de la nécessité d'une réflexion plus approfondie sur des moyens plus réalistes et acceptables d'assurer des réductions à long terme des cultures illicites, qui aient moins d'effets collatéraux néfastes.

••••

(11) À partir de 1990, le ministère de l'Agriculture et le Département d'État américains ont lancé des recherches sur divers agents biologiques permettant de détruire la coca. Dans le cadre du Plan Colombie et avec l'aval de ce qui était à l'époque le Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), on proposa d'utiliser dans ce but le champignon *Fusarium oxysporum*. Dans le cadre du débat suscité par cette proposition, on a signalé l'impossibilité de garantir une action spécifique sur la coca, et des effets nocifs sur l'environnement (effets sur les micro-organismes du sol et de l'air, la faune, la flore, etc.) du fait de la croissance brutale de la population d'un organisme qui aurait des incidences négatives sur la forêt humide tropicale. Il faudrait aussi tenir compte des propriétés pathogènes de ce champignon sur un nombre incalculable d'espèces du fait qu'il contient plus de 250 enzymes qui peuvent ou non devenir actifs en fonction des conditions environnementales. À cela s'ajoute, enfin, un fort impact sur des organismes humains aux défenses immunitaires peu vigoureuses. Tous ces arguments conduisirent à l'abandon de la proposition [Vargas Meza, 2001].



Reproduction interdite © INHES 2006

Mais la recherche d'alternatives durables ne saurait autoriser l'économie de l'analyse d'un autre phénomène qui pèse structurellement sur le problème de la drogue en Colombie : l'intégration de l'économie des stupéfiants à celle du conflit armé qui sévit dans le pays.

## Trafic de drogue et conflit armé

Après la mort de Pablo Escobar en 1993 et l'incarcération des chefs du cartel de Cali en 1994, on prévoyait qu'un des effets de la « guerre à la drogue » en Colombie serait la prolifération de petits groupes moins puissants que les syndicats de trafiquants connus internationalement comme les grands cartels. Alors que la lutte contre ces nouvelles organisations trafiquantes d'ampleur plus réduite a connu une baisse sensible d'intensité, la superficie occupée par les cultures de coca en Colombie a, quant à elle, fortement augmenté (*cf.* graphique 1). Ces événements ont conduit à un changement d'orientation de la lutte antidrogue, dont le résultat a été de rendre plus visibles les zones de production agricole de drogues illicites et les groupes armés impliqués dans cette activité.

Dès son commencement en 2000, le Plan Colombie s'est concentré sur le Sud du pays, où il s'est attaqué aux cultures illicites dans l'objectif de vaincre militairement le mouvement de guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), pour qui les plantations illicites constituent une source de financement. Arguant que la guérilla avait remplacé les grands cartels en tant qu'acteur majeur de l'économie de la drogue en Colombie, on concentra donc les moyens répressifs sur le début de la chaîne de production de drogues, c'est-à-dire l'agriculture illicite. En outre, cette concentration sur les plantations de coca et de pavot à opium facilitait, nous l'avons vu, l'obtention de résultats mesurables à court terme. Mais l'un des effets de cette stratégie a été de concentrer du pouvoir entre les mains de nouveaux entrepreneurs illégaux[12].

(12) *Cf.* l'article d'Oscar Jansson dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

## Une symbiose lourde de conséquences

De fait, en l'espace de dix ans, une puissante symbiose illégale s'est affirmée, qui articule commerce des drogues et contrôle total sur les terres par la concentration de la propriété foncière. Selon des estimations de l'ancien Institut de la réforme agraire INCORA, les trafiquants de stupéfiants ont acquis 48 % des meilleures terres du pays, dans un pays où 68 % des propriétaires possèdent ensemble tout juste 5,2 % des terres arables [Thoumi, 1997]. L'achat d'exploitations agricoles par les narcos leur a permis de s'associer à des activités légales et de s'assimiler, dans une certaine mesure, aux entrepreneurs traditionnels [Camacho *et al.*, 1999]. De plus, l'utilisation de ces terres a été marquée d'une grande irrationalité au regard de la structuration de la production agricole colombienne puisque, à l'instar des forêts, elles ont été en grande partie consacrées à l'élevage extensif.



Cette forte emprise territoriale a aussi permis de renforcer la production de drogues, notamment par l'installation de laboratoires de raffinage, ainsi que leur trafic, en ménageant un accès plus aisé et mieux protégé aux voies d'exportation de drogues vers l'étranger. Toute cette dynamique s'est développée clandestinement et s'est consolidée grâce à un cadre politique et légal qui a facilité la mise en œuvre d'une privatisation de la stratégie anti-insurrectionnelle par l'établissement, selon le décret-loi n° 3398 de 1965, de mécanismes d'autodéfense. Cet instrument juridique, qui avait déjà été utilisé au cours des années 1980 pour contenir les exactions des guérillas (extorsions, enlèvements, etc.), s'est vu détourné et soumis à un usage abusif par les trafiquants et les élites locales, principalement rurales. Ces derniers ont levé des armées privées dans leurs zones d'influence avant d'y procéder, en profitant de la faible présence de l'État, à des expulsions violentes et à des ventes forcées de propriétés.

La dynamique violente ainsi mise en marche a conduit à l'instauration d'un contrôle total sur les terres, principalement dans le Nord du pays, par des « seigneurs de la guerre [13] », qui ont bénéficié de la tolérance des organes de sécurité de l'État du fait de leur rôle dans l'élimination des

(13) *Cf.* l'article de Gustavo Duncan dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

réseaux d'information ou de soutien des mouvements de guérilla. Conséquence de cette redoutable symbiose entre trafic de drogues et guerre anti-insurrectionnelle, entre 1988 et 2004 les organisations de défense des droits de l'homme sont parvenues à établir 2 137 cas de disparitions forcées imputables aux chefs paramilitaires, qui ont agi dans l'impunité la plus totale [ASFADES *et al.*, 2004]. Ainsi, si la Colombie est aujourd'hui devenue l'un des trois pays au monde où la situation humanitaire en matière de déplacements de population est la plus grave, après le Soudan et la République démocratique du Congo, cela est dû avant tout aux violences qui ont permis l'avancée de l'emprise territoriale des acteurs de la stratégie anti-insurrectionnelle privatisée.

## Des recours et processus légaux insuffisants voire contre-productifs



L'absence de diligence des procédures d'expropriation des biens acquis grâce à des fonds d'origine criminelle a également favorisé ce processus : seuls 5 % des biens saisis ont été effectivement expropriés, tandis que 35 % ont été restitués aux trafiquants par décision de justice[14]. À cela s'ajoutent le flou et l'insuffisance des politiques publiques quant à l'utilisation des quelques biens effectivement saisis et expropriés ; tout cela retarde et/ou rend moins probable l'émergence des conditions permettant d'empêcher que le territoire colombien soit plus longtemps propice à l'économie des drogues illicites.

Par ailleurs, comme le montrent les indicateurs de disponibilité des drogues sur les marchés nord-américains et européens, les narcos n'ont rien perdu de leur capacité d'exportation. Ces derniers conservent une solide position politique, manifeste dans leur grande capacité de corruption et de pénétration de diverses sphères de l'État. Ce panorama doit être mis en regard des arguments du Département d'État en faveur d'un « bon » rapport coût-efficacité pour l'obtention de résultats à court terme en matière de réduction des productions agricoles illicites.

(14) L'attribution à des familles paysannes de certaines des rares exploitations confisquées à des trafiquants de drogue ne saurait masquer l'absence d'une politique transparente sur ce sujet délicat. Pour un bilan de cette situation, *cf.* entre autres : Contraloría General de la República [2005, 2001] ; et *El Tiempo* [2002b].


Reproduction interdite © INHES 2006

Enfin, le parlement colombien a adopté, le 22 juin 2005, une loi dite de « justice et paix », qui constitue le cadre juridique de la réintégration sociale des groupes paramilitaires qui négocient parallèlement leur démobilisation avec le gouvernement Uribe. Diverses organisations expertes en législation des droits de l'homme ont fait valoir que cette loi laisse intactes les structures paramilitaires, qu'elle écourte les délais accordés aux enquêtes sur leurs crimes, et qu'elle n'affecte ni les réseaux mafieux ni l'économie dont ils se nourrissent. Tout au contraire, cette législation rendrait plus difficile l'établissement de la vérité sur les faits criminels commis en entravant l'action de la justice et en empêchant par là même le versement des réparations et indemnisations dues aux victimes d'expropriations ou de violences [Human Rights Watch, 2005 ; Comisión Colombiana de Juristas, 2005a, 2005b, 2005c, 2005d, 2005e ; *The New York Times*, 2005].

Dès lors, la Colombie s'achemine vers un scénario post-conflit marqué par l'emprise sur les régions et sur le local d'un entreprenariat illégal qui s'est blindé politiquement à la faveur d'un modèle de sécurité concédant à des particuliers le privilège d'utiliser la force contre des groupes d'opposition armée. Dans la nouvelle situation, l'État est donc loin de retrouver le monopole de l'usage légitime de la violence que les subversifs lui contestaient. Il s'agit là de l'une des conséquences politiques les plus importantes du modèle de privatisation de la lutte anti-insurrectionnelle : le brouillage des frontières entre l'État et son monopole de la violence légitime, les narcotrafiquants et leur puissance corruptrice, et les groupes armés privés illégaux et leur domination territoriale. S'ajoutent à cela des impacts humanitaires et socioéconomiques, car il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme permettant d'établir, en toute transparence, la responsabilité des trafiquants de drogue (ni d'ailleurs celle des groupes armés qui ont participé à cette dynamique) dans le processus d'expropriation violente de communautés indiennes, noires et paysannes.

Au vu du faible degré d'application de la loi en Colombie, ce pays reste un lieu propice au trafic de drogue [Thoumi, 2002]. Parallèlement, la criminalisation accrue de l'usage individuel de drogues et la focalisation à outrance sur les



Reproduction interdite © INHES 2006

cultures illicites se sont converties en ressources politiques utiles aux partisans des stratégies antidrogue, tandis qu'on constate une grande faiblesse des diagnostics et des décisions concernant un entreprenariat illégal, certes fragmenté, mais cependant puissant.

## Une stratégie militariste inadaptée à la menace

Dans ce cadre, en outre, on ne peut que constater que les États-Unis, pour qui les mouvements de guérilla constituent le principal ennemi, portent la responsabilité politique de la série d'effets issue de l'orientation de la stratégie sur les cultures illicites et de la concentration de la présence militaire stratégique, directe ou sous-traitée, qu'elle induit dans le Sud de la Colombie. Ainsi, même s'il est du devoir de l'État de viser le monopole de l'usage de la force, dans le respect imprescriptible des droits de l'homme, on ne saurait nier que le déséquilibre géographique constaté dans le recours à la force (concentré dans le Sud) ainsi que sa sélectivité idéologique (contre les guérillas), soulignent, en creux, une grave omission : aucune offensive militaire ou policière d'envergure n'a jamais été menée contre l'alliance symbiotique des trafiquants de drogue et des chefs paramilitaires [15].

De fait, malgré l'augmentation du nombre des opérations militaires ponctuelles contre les groupes d'autodéfense, qui sont passées de 76 en 2001 à 134 en 2002, 276 en 2003 et 369 en 2004 [Fundación Seguridad y Democracia, 2005], on observe au niveau régional un renforcement de leurs chefs et du commerce des stupéfiants, ainsi qu'une intensification des activités mafieuses contrôlées par leurs structures locales [*El Tiempo*, 2004 [16]]. Cette situation est due à l'inadéquation du modèle militaire mis en œuvre pour faire face à la transformation des organisations de trafic en des réseaux mafieux se déployant à partir de zones constituant de véritables sanctuaires pour les trafiquants [17].

La demande du gouvernement de Bogotá à son homologue de Washington d'augmenter le nombre de conseillers militaires américains et de sous-traitants privés dans le cadre de l'offensive contre les dirigeants des FARC montre

(15) Aucun des grands plans antidrogue et anti-insurrectionnels élaborés depuis l'an 2000 n'a envisagé une telle offensive : ni le Plan Colombie (2000-2005), dont le volet antidrogue a été financé par Washington pour un montant de 4 milliards de dollars, ni le Plan Patriota, projet d'offensive militaire contre l'arrière-garde stratégique des FARC, lui aussi appuyé par le ministère de la Défense des États-Unis [LAWG *et al.*, 2005].

(16) *Cf.* l'article d'Oscar Jansson dans ce numéro (NdR).

(17) *Cf.* l'article de Gustavo Duncan dans ce numéro (NdR).


Reproduction interdite © INHES 2006

bien, une fois encore, à quel point la perception officielle du problème de la drogue est biaisée, puisqu'elle considère ce mouvement comme le principal ennemi. Alors que prédomine une approche basée quasi exclusivement sur la militarisation des zones d'influence des groupes insurgés, pour affronter le pouvoir de trafiquants cherchant à « se légaliser », l'État ne prend que des mesures tièdes en matière de recherches et de renseignement. Quant à l'action du Parquet (Fiscalía General de la Nación), les dispositions adoptées sont indigentes étant donné l'ampleur de la criminalité et des délits contre la population civile dans les régions concernées. La politique de sécurité du gouvernement recèle donc de grandes lacunes par rapport à ce qui devrait être un traitement intégral du problème[18]. Elle reflète l'absence de volonté politique pour affronter résolument la réorganisation violente des structures illégales survenue dans le cadre de la guerre anti-insurrectionnelle, suivie de la prise de contrôle de vastes territoires par des mafieux.

(18) *Cf.* l'article de Juan Carlos Buitrago dans ce numéro (NdR).



# Quelques éléments de conclusion

Les objectifs du Plan Colombie, dominé par les États-Unis, et de la politique de sécurité démocratique du président Alvaro Uribe, convergent et visent clairement à frapper les mouvements de guérilla, car pour Washington comme pour Bogotá il existe une symbiose entre trafic de drogue et financement des « terroristes ». Cependant, des bandes de trafiquants, comme celle dite du « *Cartel del Norte del Valle* », et les groupes paramilitaires, non seulement passent au travers des mailles du filet de cette politique mais paraissent en tirer profit. C'est également le cas de nouveaux groupes qui se sont organisés pour exporter de la drogue ; ils sont encore mal connus mais leurs structures et leurs actions ne ressemblent en rien à celles des groupes armés.

Autre effet collatéral problématique de la stratégie actuelle faisant de la lutte antidrogue un aspect de la lutte anti-terroriste : les causes sociales et économiques du problème



Reproduction interdite © INHES 2006

sont de moins en moins reconnues et admises. De même, le développement alternatif s'est vu articulé à la lutte anti-terroriste dans le cadre du plan stratégique du Département d'État et d'USAID [USAID, 2003 ; Makki, 2004].

Afin de créer un climat de confiance, l'État colombien devrait pratiquer l'ouverture en matière politique et sécuritaire afin de mettre en place des programmes d'éradication manuelle concertés avec les communautés paysannes. Cette proposition va sans doute à l'encontre des intérêts des groupes armés, mais l'État manque de volonté politique pour soutenir les cultivateurs souhaitant s'engager dans ce type d'alternative. Il préfère sacrifier les communautés qui vivent dans les zones contrôlées par les insurgés en utilisant contre elles l'aspersion aérienne d'herbicide et en les soumettant aux graves conséquences socioéconomiques de l'offensive militaire.

Les coûts sociaux, environnementaux et économiques élevés de la mise en œuvre de cette stratégie relèvent clairement de la responsabilité conjointe des gouvernements des États-Unis et de la Colombie. Les groupes armés, eux, sont responsables dans ces mêmes domaines des effets que peut avoir l'articulation entre économie de la drogue et économie de la guerre. Chacun joue son propre jeu, et les communautés dont l'économie dépend en majorité de la production illégale sont prises au milieu. Ces communautés restent, la plupart du temps, politiquement invisibles, mais ce sont elles, plus que quiconque, qui pâtissent des actions des uns et des autres. Une véritable crise humanitaire a, de la sorte, émergé dans le pays, crise dont les éléments les plus marquants sont le déplacement forcé de centaines de milliers de personnes ou, à l'inverse, leur confinement dans des zones contrôlées par des groupes armés, la perte de leur sécurité alimentaire du fait des aspersions d'herbicide qui touchent souvent les cultures vivrières, l'affaiblissement des liens communautaires par la guerre, etc. Tous ces facteurs obèrent les perspectives d'avenir des Colombiens qui les subissent.

La politique de lutte contre les drogues est marquée du sceau de la schizophrénie du fait de l'inadaptation de la stratégie de lutte – militarisée – à la nature de la menace – réticulaire. Ainsi, face à un trafic de drogue fonctionnant


Reproduction interdite © INHES 2006

en réseau, notamment chez les nouvelles bandes organisées, le gouvernement met l'accent sur la militarisation et fait des acteurs armés, c'est-à-dire surtout des mouvements de guérilla, la cible principale de sa stratégie. Mais tandis que les guérillas colombiennes conservent des structures hiérarchiques centralisées qui leur ont valu des déboires lorsqu'elles ont essayé de prendre part directement au commerce international des stupéfiants, les organisations du narcotrafic qui contrôlent les voies de communication et les structures de blanchiment d'argent agissent en réseau. Pour ces trafiquants, la réticularité présente de très nombreux avantages en termes de sécurité. C'est d'autant plus le cas que la guerre à la drogue, qui aujourd'hui s'inscrit dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, prend en Colombie la forme d'une guerre anti-insurrectionnelle centralisée (le Plan Colombie et récemment le Plan Patriota), totalement impuissante face à des réseaux dominés par les trafiquants de la dernière génération.

L'inscription des politiques antidrogue dans un schéma de sécurité d'ampleur régionale et répondant principalement aux intérêts de contrôle stratégique des Amériques par les États-Unis rend nécessaire l'élaboration de politiques qui tiennent compte des attentes et des intérêts nationaux et distinguent les trois niveaux fondamentaux du circuit de la drogue : production, trafic et consommation. En particulier, les politiques devraient opérer une stricte différentiation entre, d'une part, la gestion des questions socio-sanitaires liées à la consommation de drogues et du problème social des cultures illicites et, d'autre part, le traitement des problèmes proprement sécuritaires posés par les groupes armés. Car, à l'heure actuelle, la stratégie de sécurité tend fortement à criminaliser les secteurs les plus défavorisés des villes et des campagnes. Il est temps de redéfinir et de réorienter les moyens de répression contre ceux qui tirent les plus grands bénéfices du commerce de la drogue.

■ **Ricardo Vargas Meza**
*sociologue, professeur du Département de Sciences politiques, Universidad Nacional de Colombia*



Reproduction interdite © INHES 2006

ABT ASSOCIATES, 2001, *What America's Users Spend on Illegal Drugs*, Government Printing Office, Washington, décembre.

AMBRUS (S.), 2005, « Colombian Parks - a Drug-Policy Battleground », *Ecoaméricas*, vol. 7, n° 8, juin.

ASFADES (Asociación de Familiares Detenidos y Desaparecidos) *et al.*, 2004, recours (*derecho de petición*) auprès du Procureur général (*Fiscalía General de la Nación*), Bogotá, 1er juillet.

CAMACHO GUIZADO (A.), LÓPEZ (A.), THOUMI (F.), 1999, *Las drogas: una guerra fallida*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo.

CICAD (Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues), 2005, *Estudio de los efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*, Organisation des États américains (OEA), Washington, 31 mars. (http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Information/ElObservador/ElObservador2 _2005/glisfosatoInformeFinal.pdf).

CGR (Contraloría General de la República), 2001, *Plan Colombia. Segundo Informe de Evaluación*, Bogotá.

CGR (Contraloría Général de la República), 2005, *La gestión de la reforma Agraria y el Proceso de Incautación y Extinción de bienes rurales*, Bogotá.

CNC (Crime and Narcotics Center), 2000, *Global Heroin Threat to the United States*, Central Intelligence Agency (CIA), Langley, juillet.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2005a, *Sin garantías del derecho a la verdad*, Bogotá, 14 juin.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2005b, *Sin garantías del derecho a la justicia*, Bogotá, 15 juin.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2005c, *Sin garantías del derecho a la reparación*, Bogotá, 20 juin.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2005d, *Una metafórica justicia y paz*, Bogotá, 21 juin.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2005e, *Sin paz y sin justicia*, Bogotá, 20 juin.

DASC (Drug Availability Steering Committee), 2002, *Drug Availabilty Estimates in the United States*, Washington, décembre.

DEA (Drug Enforcement Administration), 2004, *State Factsheets*, http://www.dea.gov/pubs/state_factsheets.html (consulté le 23 juin 2004).

DELCAS (M.), 2005, « Le papillon "gringo" à l'assaut de la coca colombienne ? », *Le Monde*, Paris, 28 juin.

EL TIEMPO, 2002a, *El regreso de la mafia*, Bogotá, 24 mars.

EL TIEMPO, 2002b, *La mafia recupera sus bienes*, Bogotá, 28 juillet.

EL TIEMPO, 2003, *E-U pagaría a informantes*, Bogotá, 13 juin.

EL TIEMPO, 2004, *Aumentó ofensiva militar contra autodefensas*, Bogotá, 26 mars.

FUNDACIÓN SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, 2005, *Colombia : Balance de Seguridad 2001-2004*, Bogotá.

GAO (Government Accountability Office), 2004, *Drug Control. Aviation Program Safety Concerns in Colombia Are Being Addressed, but State's Planning and Budgeting Process Can Be Improved*, GAO 04-918, Washington, juillet.

GIPA (Grupo Interdisciplinario Política y Ambiente), 2003, *2003 Fumigaciones en Colombia. Los éxitos del desacierto*, Documentos de reflexión y propuesta, año 1, n° 1, Acción Andina Colombia.



Reproduction interdite © INHES 2006

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE COLOMBIE, 2004, *Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca*, Bogotá, juin.

HUMAN RIGHTS WATCH, 2005, *Colombia: proyecto deja intactas estructuras paramilitares*, New York, juin.

IDEA (Instituto de Estudios Ambientales), 2005, *Observaciones al estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

LAWG (Latin American Working Group) *et al.*, 2005, *Blueprint for a New Colombia Policy*, Washington, mars.

MAKKI (S.), 2004, « Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire », *Cahier d'études stratégiques*, n° 36-37, juin.

ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime), 2005, *Censo de Cultivos de Coca*, Vienne, juin.

OTIS (J.), 2005, « Drug War in Colombia: Is there any Progress? », *Houston Chronicle*, 21 juin.

RUMRRILL (R.), 1998, « El desarrollo alternativo en el Perú: une gota de agua legal en un amazonas de coca ilegal », *Revista Acción Andina*, n° 2, 2e année.

THE NEW YORK TIMES, 2005, *Colombia's Capitulation*, 4 juillet.

THOUMI (F.), 2002, *El Imperio de la Droga*, Bogotá, IEPRI-Planeta.

THOUMI (F.) (ed.), 1997, *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá, Planeta.

USAID (United States Agency for International Development), 2003, *Strategic Plan- Fiscal Years 2004-2009*, Washington, août.



US DEPARTMENT OF STATE, 2002, *2001 International Narcotics Control Strategy Report,* Washington, 1er mars (http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2001/).

US DEPARTMENT OF STATE, 2003a, *2002 International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, 1er mars (http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2002/).

US DEPARTMENT OF STATE, 2003b, *Certain Counternarcotics Activities in Colombia, Pursuant to Section 694 (b) of the Foreign Relations Authorization Act (Public Law 107 -228)*, report to the Congress, Washington.

US DEPARTMENT OF STATE, 2004, *2003 International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, 1er mars (http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2003/).

US DEPARTMENT OF STATE, 2005, *2004 International Narcotics Control Strategy Report*, Washington (http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/).

US HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2005, *Chairmen Burton & Souder Praise House Committee Passage of Illegal Drug Crop Reduction Legislation*, Media Advisory Office of Congressman Dan Burton, Fifth District, Indiana, Washington, 16 juin.

VARGAS MEZA (R.), 1999, *Fumigación y Conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-TNI-Acción Andina.

VARGAS MEZA (R.), 2001, « Cultivos ilícitos, conflicto y proceso de paz », Jairo ESTRADA (coord.), *Plan Colombia, ensayos críticos*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Bogotá.

YOUNGERS (C.), 2000, *Deconstructing Democracy: Peru under President Alberto Fujimori*, WOLA, Washington.



Reproduction interdite © INHES 2006

*L'infiltration massive de réseaux véritablement mafieux dans les villes de Colombie est un phénomène très récent, qui n'a été possible que grâce au soutien logistique, militaire et financier des chefs des groupes d'autodéfense basés dans les zones rurales. L'irruption de ces entrepreneurs de la protection dans les zones urbaines n'illustre pas seulement la crise sécuritaire qui sévit en Colombie, mais doit être analysée dans le cadre des transformations structurelles de l'État.*

# Les seigneurs de la guerre à la conquête des villes de Colombie *



*par Gustavo* DUNCAN

Dans les cantons et municipalités de Colombie où leur domination s'exerce, les chefs des groupes d'autodéfense [1] sont les maîtres absolus de l'État. Pendant plus de dix ans, les armées de ces « seigneurs de la guerre » n'ont cessé d'étendre leur influence jusqu'à finalement devenir un élément structurel du pouvoir politique dans les zones semi-urbaines et rurales du pays. Parallèlement aux structures de pouvoir imposées par les seigneurs de la guerre,

(*) Traduit de l'espagnol (Colombie) par Laurent Laniel.

(1) Les autodéfenses sont une confédération de factions armées rassemblées sous la bannière des Autodéfenses unies de Colombie (AUC). Bien que ces factions dialoguent collectivement avec le gouvernement comme si elles formaient une organisation unifiée, elles sont dans la pratique des armées qui défendent les intérêts de leurs chefs respectifs. Une définition plus précise de ces groupes est proposée ci-après.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 63-85*

Reproduction interdite © INHES 2006

un autre phénomène, plus difficilement perceptible, marquera lui aussi la société colombienne pour les années à venir. Il s'agit de l'infiltration, à l'intérieur des principales villes, des réseaux mafieux basés dans les zones rurales contrôlées par les groupes d'autodéfense. Tandis que dans les années 1980 le trafic de drogues constituait l'activité principale des groupes mafieux, actuellement le mode opératoire des organisations criminelles urbaines ressemble plus à celui des mafias italiennes traditionnelles. Elles visent avant tout le monopole de la violence et de la protection d'une gamme d'activités susceptibles d'être contrôlées par la criminalité organisée, comme les marchés de gros, les *Sanandresitos*[2], l'extorsion de fonds, le trafic de drogues et, comble de la réussite, le gouvernement des villes.

Cet article analyse l'évolution du phénomène mafieux en Colombie, des narcotrafiquants des années 1980 aux réseaux de criminalité organisée d'aujourd'hui, dont le pouvoir est basé sur la capacité à exercer coercition et protection sur un grand nombre de transactions économiques, politiques et sociales licites et illicites au sein des villes. La thèse défendue ici est que ces réseaux mafieux n'ont pu massivement prendre pied dans les villes que parce qu'ils ont bénéficié du soutien des groupes d'autodéfense basés dans les campagnes. Les seigneurs de la guerre sont ainsi les véritables « chefs de l'ombre » des réseaux mafieux. Autrefois dirigés par des contrebandiers de drogues, les groupes criminels colombiens sont désormais sous la coupe « d'entrepreneurs de la protection ».

Les conséquences de l'infiltration des villes par ces groupes se font sentir au-delà du seul champ de la sécurité, de sorte qu'il est nécessaire de les analyser à l'aune des transformations structurelles de l'État. Car dans l'ombre des intérêts d'une nouvelle élite de seigneurs de la guerre se profile un conflit plus global opposant, d'un côté, des forces urbaines qui tentent de construire une société régie par des principes démocratiques et un capitalisme moderne et, de l'autre côté, des forces rurales qui souhaitent la dispersion du pouvoir de l'État en des pouvoirs régionaux basés sur l'immunité d'entreprises criminelles. Dans ce nouveau contexte de conflit sur la forme que doit prendre

(2) Les *Sanandresitos* sont des centres commerciaux où sont vendues des marchandises de contrebande. Ils sont tolérés par les autorités.



Reproduction interdite © INHES 2006

l'État, la *ruralité* ne renvoie plus à l'image des sociétés paysannes traditionnelles. Ce concept dénote désormais les aires d'influence de municipalités et même de villes moyennes qui, parallèlement à des histoires rurales, ont connu des processus d'urbanisation de l'espace, de tertiarisation de l'économie et d'intégration à d'autres régions.

Mais il faut se garder d'envisager le phénomène des seigneurs de la guerre uniquement comme un effet du trafic de drogues illicites, car il existe un antécédent historique antérieur aux trafiquants de cocaïne des années 1980. Il remonte à l'apparition des factions de *pájaros*[3], de *bandoleros* (bandits) et de guérilleros qui s'affranchirent de l'autorité des *leaders* des deux grands partis politiques traditionnels vers la fin de *la Violencia*[4]. Pour comprendre les seigneurs de la guerre actuels il est donc indispensable de revenir au début des années 1950, lorsque les élites urbaines dissipèrent la violence mise en œuvre par certaines de leurs bases sociales rurales ayant échappé à leur contrôle, et qui quarante ans plus tard, avec le boum du trafic de drogues et de la globalisation, muteraient pour donner naissance aux seigneurs de la guerre.

••••

(3) *Pájaro* (littéralement : oiseau) était le terme utilisé pour qualifier les membres des bandes armées affiliées au parti conservateur qui, bénéficiant de la tolérance des autorités, assassinaient et expulsaient les membres du parti libéral durant la période de guerre civile dite *la Violencia*.

••••

(4) Cette guerre civile essentiellement rurale qui a affecté certaines régions plus que d'autres s'est étendue peu ou prou sur une vingtaine d'années et a connu diverses phases entre 1945 et 1965. Elle a fait plusieurs centaines de milliers de mort (NdT).



## La fin de *la Violencia* classique et les débuts de la nouvelle violence

Parallèlement à la gestation des mouvements de guérilla, les phénomènes du *bandolerismo* (banditisme rural) et des *pájaros* ont failli transformer les hiérarchies traditionnelles qui structuraient le pouvoir politique dans les campagnes colombiennes. Sous l'influence des affrontements entre le parti conservateur et son homologue libéral des années de *la Violencia*, et de leurs effets d'apprentissage, de nombreux paysans formèrent des bandes criminelles dont les activités consistaient à mettre des villages à sac, voler les commerçants et rançonner les propriétaires terriens. Dans un premier temps, ces bandes étaient alliées à des caciques (*gamonales*) locaux qui les utilisaient pour



Reproduction interdite © INHES 2006

terroriser leurs concurrents politiques et acquérir des terres à vil prix, conformément au modèle des conflits interpartidaires. Ainsi, d'après Sánchez et Meertens [1983, p. 42], en 1964 :

> *« Il y avait plus de cent bandes actives, constituées de groupes de paysans armés qui, de façon plus ou moins organisée et au mépris des accords de paix et des directives officielles des deux grands partis traditionnels, prolongèrent la lutte bipartite. D'abord, elles le firent avec l'appui militant ou passif des communautés rurales appartenant à leur couleur politique respective, puis avec la protection et à l'aide des directives des caciques qui, les instrumentalisant à des fins électorales, les poussaient dans une guerre d'extermination, d'affaiblissement ou de contention de leurs adversaires au sein de la structure de pouvoir locale ou régionale. »*

Par la suite, ces *bandoleros* s'affranchirent du contrôle des chefferies politiques locales et parvinrent à dominer certaines zones rurales par la terreur. Guillén [1996, p. 456] affirme que, dans les phases finales de *la Violencia*, la structure associative du pouvoir – une alliance verticale entre les élites rurales, leurs contremaîtres et les paysans, qui, périodiquement, s'armaient et entraient en conflit avec des associations similaires – se délitait et qu'un nouveau type de pouvoir prenait forme dans les campagnes. L'ancien système basé sur la loyauté envers les caciques fut supplanté par les guérilleros, *bandoleros* et *pájaros* qui commencèrent à construire une structure de pouvoir indépendante :

> *« Les chefs charismatiques des campagnes profondes prirent une importance dépassant de très loin celle des leaders du "peuple" ou des dirigeants du chef-lieu de canton. Les liens avec le "patron"-propriétaire terrien et le "docteur" qui dirigeait la lutte politique depuis Bogota et les capitales départementales se relâchèrent ou se coupèrent, si bien que la nouvelle structure associative des paysans, non seulement ne servit plus les fins de l'élite des partis, mais s'avéra constituer une menace encore plus redoutable que celle qui avait donné lieu à* la Violencia. *»*



Reproduction interdite © INHES 2006

L'étude du cas particulier de *la Violencia* dans le département d'Antioquia (capitale : Medellín) effectuée par Roldán [2003, p. 197-198] montre comment, au cours de *la Violencia*, le pouvoir politique est passé des mains des propriétaires terriens traditionnels à celles d'une nouvelle classe violente. Selon cet auteur, la seconde phase de *la Violencia* en Antioquia (1949-1953), qui s'est essentiellement déroulée dans les cantons périphériques du département, est l'exact opposé de la première phase (1946-1949) où l'objet du conflit était le contrôle des charges publiques par des hommes politiques affiliés à l'un ou à l'autre des grands partis. La violence de la seconde période a été marquée par la prédominance des factions armées qui, sous prétexte de défendre les idéaux conservateurs ou libéraux, révolutionnèrent la vieille structure de pouvoir mise en place par les propriétaires terriens et les colons. L'affaire du canton de El Tigre illustre le changement de sens du conflit imposé par la nouvelle domination de groupes n'appartenant pas aux alliances politiques traditionnelles :



> *« Pour les propriétaires terriens locaux, membres du parti conservateur y compris, la leçon à tirer des événements de El Tigre [*canton de la périphérie du département d'Antioquia*] était sans équivoque : la stratégie consistant à fonder des groupes armés, et en particulier des groupes pouvant se prévaloir d'une alliance avec le gouvernement départemental pour justifier les activités violentes dans une zone caractérisée par des luttes pour la propriété de la terre et le contrôle de la main-d'œuvre, constituait tout simplement un risque trop important. »*

La menace insurrectionnelle que représentaient des groupes armés désormais hors du contrôle des partis fut l'un des motifs de la réconciliation entre les élites libérales et conservatrices, laquelle aboutit à la signature du Front national, accord politique qui consistait en une répartition équitable des postes de l'appareil d'État entre les deux grands partis traditionnels. C'est à cette époque que la Colombie connut les taux de croissance économique les plus forts de son histoire, l'industrie et les services


Reproduction interdite © INHES 2006

fournirent une part accrue du produit national brut, la population s'urbanisa et le pays se modernisa. Le pouvoir politique exercé depuis les villes prit l'ascendant sur son homologue rural. Les voix électorales et les richesses contenues dans les villes favorisèrent la consolidation d'un État central mieux à même de contrôler la vie des provinces.

Bien que dans les campagnes les affrontements partites ne prirent pas totalement fin, ils ne furent plus aussi violents que dans les décennies précédentes. Les loyautés entre électeurs et politiciens professionnels se définissaient désormais en fonction de la capacité de ces derniers à obtenir du pouvoir central des investissements en faveur de leurs clientèles particulières, ce qui, en retour, permettait à l'État de peser d'un certain poids sur le niveau local. Le clientélisme connut à cette époque un saut qualitatif : l'ancien clientélisme agraire se transforma en un clientélisme de commission. Autrement dit, d'une médiation construite sur la subordination des populations aux propriétaires terriens en tant que dispensateurs d'emplois, de terres et d'accès à l'État, on est lentement passé à un clientélisme basé sur l'échange des voix des électeurs contre les biens fonctionnels fournis par les politiciens professionnels. Les loyautés partisanes qui structuraient les relations entre patrons et clients se virent affaiblies par le Front national. Cela accentua encore l'aspect instrumental des échanges, de sorte que la loyauté des clients était directement conditionnée par l'achat pur et simple des votes, l'octroi de faveurs personnelles et le « bon usage » des investissements publics de la part du patron. L'utilisation de la violence pour la conquête du pouvoir politique au niveau régional s'en trouva cependant encouragée du fait que ce pouvoir conférait *ipso facto* un pouvoir économique. Il est notoire que les caciques politiques eurent alors souvent recours aux armes contre les clientèles de leurs adversaires dans le but de s'approprier leurs biens et de consolider leur propre pouvoir.

D'après les rapports officiels, le *bandolerismo* prit fin en 1965. En réalité, dans de nombreuses régions du pays, les *bandoleros* resteraient les véritables chefs au niveau local bien après le milieu des années 1960. À tout le moins, leur



Reproduction interdite © INHES 2006

influence, c'est-à-dire l'emploi de la violence criminelle comme mode de régulation des transactions sociales, persisterait. Le cas le plus emblématique de l'implantation d'une forme d'État par des *bandoleros* est à chercher dans les régions à émeraudes du département de Boyacá. Le contrôle territorial exercé dans ces zones de mines, d'abord par Efraín González puis par Humberto « el Ganso » Ariza, deux célèbres *bandoleros*, fait rétrospectivement figure de laboratoire du modèle de domination des régions à économie d'extraction mis en œuvre aujourd'hui par les seigneurs de la guerre. Et ce, bien des années avant que le trafic de drogues ne rende disponibles d'abondantes ressources financières :

> *« Efraín González n'inspirait pas la peur mais le respect, parce que c'était lui qui se chargeait de maintenir l'ordre dans la région. [...] Il fut le grand organisateur, apaisant la violence entre les partis et veillant sur les mineurs d'émeraudes. [...] Il les rencontrait fréquemment ainsi que les marchands ; ceux-ci l'interrogeaient sur la situation dans la région, il leur répondait de travailler tranquilles. Les mineurs le protégeaient, il n'y avait pas de vol lorsqu'il était à la tête de la région, les gens l'aimaient beaucoup, et si un larcin venait à se produire il s'assurait que le délit ne restait pas impuni »* [Cifuentes].



Malgré la croissance modeste des mouvements de guérilla et la quasi-disparition des *bandoleros*, c'est en grande partie entre la fin de *la Violencia* et le début des années 1980 que prit forme la violence qui prévaut encore de nos jours en Colombie. Ainsi, au lieu du mot « paix » pour décrire cette période, Daniel Pécaut [2001, p. 27] préfère employer l'expression de « violence larvée », car « *pour divers secteurs de la société colombienne, la politique et les luttes sociales ne sauraient être encadrées par un système de régulation démocratique mais passent nécessairement par l'usage de la force* ».

## L'impact du trafic de drogues

Au début des années 1980, les revenus du trafic de cocaïne atteignirent des sommets sans précédents dans


Reproduction interdite © INHES 2006

l'histoire de la criminalité colombienne, et ils allaient provoquer une rupture historique dans la dynamique de la violence. Même si les entrepreneurs de la drogue étaient les principaux bénéficiaires de cette nouvelle manne, elle eut un impact sur tous les secteurs sociaux du pays. Les zones rurales furent les plus affectées, car les narcotrafiquants y achetèrent 11 % des terres disponibles, mettant ainsi en marche un processus de concentration de la propriété rurale si puissant qu'on le qualifie en Colombie de « contre-réforme agraire » [Reyes, 1997, p. 279-346].

Les mouvements de guérilla surent tirer parti de l'irruption du trafic de stupéfiants sur la scène nationale, qui leur permit de se passer des maigres subsides du bloc soviétique. Bien plus, la protection rémunérée des laboratoires de cocaïne des trafiquants fournit à la guérilla les moyens de s'agrandir à vitesse accélérée. Mais, tandis que dans le Sud de la Colombie les guérilleros s'étaient alliés aux *narcos* pour protéger les moyens de production de la drogue, dans le Nord et l'Ouest une guerre à mort les opposait pour le contrôle des nouveaux *latifundios* (grandes propriétés foncières) que les trafiquants s'étaient taillés à coups de millions [*ibid.*]. Dès le départ de cette guerre, les narcotrafiquants s'associèrent avec des capitalistes ruraux et, alliés aux forces armées, ils mirent sur pied les groupes paramilitaires de la première moitié des années 1980[5]. Si les entrepreneurs des campagnes, grands et moyens propriétaires terriens, commerçants et hommes politiques traditionnels choisirent de financer des groupes armés illégaux, c'est qu'ils avaient été les principales victimes de la croissance des guérillas. En effet, nombre d'entre eux eurent à souffrir personnellement des enlèvements et extorsions de fonds systématiques pratiqués par les rebelles, et durent parfois abandonner leurs terres faute de protection efficace. Ces premiers groupes paramilitaires fonctionnaient donc comme de petites armées chargées d'assurer la sécurité des membres des nouvelles élites rurales issues de la contre-réforme agraire, ce qui signifiait, comme le décrit Camacho [2001, p. 541] :

> *« Bien entendu, ces nouveaux propriétaires terriens sont moins scrupuleux que les anciens, et n'y regardent pas à deux fois avant de monter des bandes armées chargées de*

(5) La formation des groupes paramilitaires pendant les années 1980 et leur relation aux forces armées et aux trafiquants de drogues est bien documentée. On peut, par exemple, consulter à ce propos CINEP [2004] ou encore Human Rights Watch [2001].





Reproduction interdite © INHES 2006

*combattre les guérilleros, leurs sympathisants supposés et toutes les personnes qualifiées de délinquantes, qu'il est nécessaire d'exterminer.»*

Initialement, la stratégie de ces groupes visait à compléter l'action de l'armée régulière en prenant en charge les tâches les plus sales, principalement torturer et faire disparaître des personnes. Les bandes paramilitaires étaient alors encore relativement subordonnées aux membres des forces publiques, aux trafiquants de drogues et à la classe politique traditionnelle.

## La Constitution de 1991 : décentralisation et ouverture économique



Au début des années 1990, le pays s'est lancé dans une série de changements structurels. Le système politique a été décentralisé. On a commencé par instaurer l'élection des maires et des gouverneurs au suffrage universel. Ensuite, la nouvelle constitution adoptée en 1991 a étendu les compétences et le pouvoir politique des régions, en leur déléguant l'exécution des dépenses sociales. À mesure que les partis politiques traditionnels se fragmentaient, les grands électeurs des partis traditionnels se voyaient supplantés par une multitude de «micro-entreprises électorales». L'émergence de nouvelles forces politiques qui en a résulté accrût encore l'éclatement du système clientéliste articulant la population au pouvoir politique. C'est ainsi que, pour une bonne part, l'augmentation du coût des prestations des services sociaux résulte d'un surcroît des captations de rentes causé par l'atomisation à outrance du système politique. Dans un tel contexte, les groupes armés hors-la-loi ont pu facilement monter leurs propres réseaux clientélistes, et donner ainsi naissance à ce qu'on qualifie en Colombie de «clientélisme armé». Par la menace, les mouvements de guérilla et les groupes paramilitaires ont expulsé de leurs zones d'influence tous les agents politiques


Reproduction interdite © INHES 2006

refusant de se soumettre à leur volonté. Ils ont ensuite fait élire leurs propres candidats ou se sont alliés à des politiciens traditionnels afin de pourvoir les postes administratifs des municipalités en puisant dans leurs réseaux de clientèle.

Parallèlement aux réformes politiques, l'économie, elle aussi, a connu d'importants changements structurels. La stratégie d'ouverture économique mise en œuvre à partir du début des années 1990 a fait pratiquement disparaître les barrières douanières, afin de dynamiser la production colombienne en l'exposant à la concurrence. Les transformations sectorielles découlant de ce processus ont modifié la répartition du revenu national entre les villes et les campagnes. Les villes en sont ressorties largement vainqueurs car elles regroupaient en leur sein la majorité de la demande interne et du secteur des services. Un grand nombre d'entrepreneurs ruraux dont la richesse reposait sur des cultures de rentes à grande échelle (coton, maïs, céréales, notamment) furent ruinés du fait de l'importation de produits agricoles subventionnés en provenance des pays occidentaux ou de denrées plus compétitives produites ailleurs dans le tiers-monde. La structure politique des campagnes, fondée sur la projection d'intérêts régionaux au niveau national, s'est progressivement affaiblie et ne s'en est jamais remise.



Déjà fort peu développées, les institutions et les structures capitalistes des communautés agraires se sont tout simplement effondrées suite à la crise de grande ampleur dont souffrirent les cultures commerciales. L'expansion de la guérilla accéléra le naufrage des activités productives rurales. Les éleveurs et les autres agro-entrepreneurs se sont vus systématiquement ruinés par les enlèvements contre rançon pratiqués par les rebelles. La valeur de leurs terres chuta au plus bas. Les groupes paramilitaires vinrent opportunément leur offrir leurs services de protection, et les terres recouvrèrent leur valeur initiale. Mais les abus de pouvoir des paramilitaires menaçaient de confisquer l'excédent de la production agricole, si bien que de nombreux cultivateurs, peu soucieux de voir leurs marges bénéficiaires se rétrécir ou même disparaître, ont préféré vendre leurs terres en dessous de leur valeur réelle.



Reproduction interdite © INHES 2006

Dans le nouveau contexte caractérisé par la décentralisation, l'ouverture économique et la mondialisation, le conflit armé en Colombie a connu trois évolutions importantes. En premier lieu, le pays est devenu le principal producteur de feuilles de coca. Pour la guérilla, l'apparition d'un grand nombre de paysans cultivateurs de coca (les *cocaleros*) a créé, non seulement une nouvelle source de revenus, mais surtout une puissante base sociale. Les groupes d'autodéfense, eux aussi, ont compris qu'il était indispensable de contrôler la base sociale *cocalera* pour accroître leur pouvoir régional. Ainsi, dans son autobiographie intitulée «*Mi confesión*», l'ancien chef des autodéfenses Carlos Castaño[6] raconte comment il s'est emparé du Sud du Bolivar, région alors contrôlée par la guérilla de l'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN) :

> «*L'ELN perdit [...] rapidement le contrôle de la zone, grâce à l'annulation de la dette des paysans vis-à-vis de la guérilla. Lorsque le groupe d'autodéfense est arrivé, j'ai réuni les cultivateurs de coca de la région et je leur ai dit : "Organisez-vous de façon à élire un délégué pour chaque hameau en vue d'une réunion importante." Soixante représentants ont assisté à la réunion. D'après les calculs, les paysans devaient plus de cinq milliards de pesos*[7] *à l'ELN. Dans cette zone opérait un commandant guérillero dont le nom de guerre était "Gallego" mais que l'on surnommait "le gérant du Crédit agricole". J'ai profité de la situation et déclaré aux délégués : "Messieurs, vous pouvez annoncer à tous les cultivateurs de la région que leur dette est annulée." La nouvelle fit un bruit terrible chez les paysans et donna lieu à une fête de plusieurs jours. La conclusion, c'est que tout n'est pas rose ici bas et que ce n'est pas pour nos beaux yeux que les paysans nous aiment*» [Aranguren, 2001, p. 254[8]].

Très nombreux et ne bénéficiant pas des services élémentaires fournis par l'État, les *cocaleros* et les autres bases sociales pauvres qui gagnent leur vie dans le secteur des drogues illicites sont devenus un facteur de prospérité important pour les acteurs armés actifs dans les régions. Autodéfenses et guérillas n'ont d'ailleurs eu qu'à se servir,

••••
(6) Carlos Castaño a été le principal chef politique de l'AUC et son commandant le plus représentatif jusqu'à sa disparition en avril 2004. En réalité, c'est lui qui imposa aux anciens groupes paramilitaires la doctrine, la structure de commandement et l'iconographie qui les transformeraient en armées autonomes au service de seigneurs de la guerre.

••••
(7) 1 euro = 3 000 pesos colombiens.

••••
(8) *Cf.* l'article d'Oscar Jansson dans ce numéro (NdR).


Reproduction interdite © INHES 2006

car l'État, ne souhaitant pas s'attirer les foudres de la communauté internationale, ne peut réguler les activités illégales auxquelles sont occupés ces segments de la population.

En deuxième lieu, la mort de Pablo Escobar, chef du « cartel de Medellín », et la capture des frères Rodríguez Orejuela, chefs du « cartel de Cali », ont entraîné le démantèlement des grandes structures hiérarchisées de trafic de drogues. Les groupes de trafiquants se sont transformés et sont aujourd'hui organisés en réseaux atomisés, moins aisément détectables par les autorités mais plus vulnérables à la violence des factions armées [López, Camacho]. Leurs intérêts politiques, qui autrefois pesaient sur les décisions nationales, sont désormais intégrés au sein de réseaux violents de pouvoir local, ce qui, combiné au secret entourant leurs cellules opérationnelles fragmentées, offre une meilleure protection contre l'action des autorités légales. D'une certaine manière, jusqu'à la chute du cartel de Cali en 1995, les narcotrafiquants jouèrent un rôle de « tiers » dans la lutte à mort opposant paramilitaires et guérilleros ; depuis 1995, ils sont subordonnés au détenteur du pouvoir territorial.



## Les seigneurs de la guerre

Et en dernier lieu, les groupes paramilitaires se sont transformés en armées privées au service de seigneurs de la guerre. Désormais, il ne s'agit plus de groupes armés soumis aux forces de sécurité ou au pouvoir des *narcos,* mais d'armées de combattants dotés d'une doctrine, d'un commandement, d'une identité symbolique (uniformes, écussons, hymnes, etc.) et d'un armement de guerre, qui assurent à leurs chefs le pouvoir au niveau local. Le changement est manifeste jusque dans les discours des membres de ces unités combattantes qui se font appeler « autodéfenses » et nient leur caractère paramilitaire. Durant les cours de formation politique dispensés dans les écoles de formation du Bloque Central Bolívar, pour ne parler que de celles-là, on rabâche ainsi aux nouvelles recrues :

> *« Les autodéfenses sont un groupe politique, militaire, antisubversif, en marge de la loi, anticommuniste, antiterroriste,*



Reproduction interdite © INHES 2006

*qui recherche la paix dans le pays. Les autodéfenses ne sont pas des paramilitaires ; ceux-là sont ceux d'avant, ceux qui commettaient des massacres et tuaient des innocents. Nous, nous ne tuons que des guérilleros »* [El Tiempo, 2002].

C'est ainsi que depuis la mort supposée de Fidel Castaño en 1994, et l'arrivée de son frère Carlos à la tête des ACCU[9], les groupes paramilitaires ont atteint à la dimension de propriétaires de l'État dans de nombreuses petites villes, cantons, et autres municipalités ruraux de Colombie. Auparavant bandes armées à la solde des riches ruraux et des trafiquants de drogues, ces groupes sont désormais devenus de véritables organisations militaires qui imposent la sécurité, captent les excédents des productions licites et illicites, administrent la justice et garantissent la suprématie de leurs commandants au niveau local. Les élites rurales ont continué à se transformer et sont aujourd'hui les propriétaires de ces armées qui dominent l'ordre politique, économique et social. Par « transformation des élites campagnardes », il ne faut pas comprendre la simple évolution des mêmes acteurs se trouvant déjà au sommet de la structure de pouvoir. En effet, la plupart des seigneurs de la guerre colombiens sont des individus de classe moyenne ou inférieure ayant connu cette promotion sociale après un apprentissage de pratiques criminelles ou un processus de mobilisation découlant d'un militantisme politique.

C'est pour tenter de fédérer toutes ces armées sous la bannière d'un même projet politique que Carlos Castaño a créé les autodéfenses unies de Colombie (AUC) en 1997. À moyen terme, son projet s'avéra un échec, ce que Castaño explique par le refus de nombre des factions constituantes de couper tout lien avec le trafic de drogues illicites. Mais ce n'est pas le seul motif de ce refus de devenir un mouvement politique unifié et de poursuivre l'action en tant que « collectif de seigneurs de la guerre » : les tenants de l'intégration de toutes les forces en une seule n'ont pas su imposer au gros des autres factions un véritable projet structuré à l'échelle nationale. Les conditions pour cela n'étaient pas réunies. En effet, chaque groupe d'autodéfense reflète des intérêts hautement

••••

(9) Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (autodéfenses paysannes [des départements] de Córdoba et Urabá) est le nom du bloc, formé à la fin des années 1980 par Fidel Castaño, frère de Carlos Castaño (*cf.* note 6), au sein duquel se sont initialement regroupés certains groupes paramilitaires. L'ACCU travaillait en collaboration étroite avec la police et l'armée, pour qui les paramilitaires constituaient une force antiguérilla par excellence, et employaient habituellement la terreur comme principal outil tactique.



Reproduction interdite © INHES 2006

personnalisés et localistes, ce qui milite en défaveur de leur viabilité en tant que projet national unifié. Castaño lui-même a reconnu que le mouvement se dissolvait du fait des intérêts individuels :

> *« La destruction des autodéfenses est due à la narcoféodalisation qui s'est imposée durant leur croissance »* [El Tiempo, 2003].

Dans la pratique, les AUC ont donc continué à fonctionner comme une confédération de seigneurs de la guerre. Et, du fait du système électoral colombien qui leur permet, moyennant le clientélisme armé, d'accéder à des postes importants dans les corps législatifs du pays et de contrôler les gouvernements locaux, ces groupes disposent d'un pouvoir d'influence énorme en matière politique[10]. De plus, lorsqu'ils ne monopolisent pas eux-mêmes le trafic de stupéfiants, ils rackettent les *narcos* locaux qui leur sont souvent soumis.

Tout comme les guérillas ont pu bâtir et consolider un État parallèle dans les zones de colonisation agraire, les autodéfenses ont imposé leur propre État dans les régions où prédominent les grandes propriétés foncières, où de grands capitaux peuvent être mobilisés et, surtout, dans les espaces géographiques qui constituent des couloirs et sanctuaires stratégiques de trafic de drogues illicites [González, Bolívar, Vázquez, 2002]. C'est ainsi que sont nées de nouvelles élites rurales qui se regroupent autour de points d'intérêt communs et agissent en tant que collectif de seigneurs de la guerre lorsque l'action du gouvernement ou les menaces extérieures l'exigent – politique d'extradition, offensives de la guérilla, etc. – mais qui périodiquement éclatent en disputes internes pour le contrôle de territoires.

L'avènement d'une élite de seigneurs de la guerre au sein de la structure du pouvoir politique colombien n'est pas seulement un phénomène conjoncturel entièrement explicable par la cupidité. Plus importantes encore que l'extraction des rentes sont ses conséquences sur l'organisation politique des communautés. Car le soutien de la population, qui s'est accommodée du nouvel ordre, même s'il est le produit de la menace et de la protection, explique la poursuite du conflit autant que l'appropriation violente des excédents de l'extraction pétrolière ou de la cocaïne[11].

(10) Dans des déclarations à la presse largement diffusées, Salvatore Mancuso et Vicente Castaño, figures dirigeantes des autodéfenses, ont reconnu contrôler plus de 30 % des membres du Congrès.

(11) Sur le financement illégal des autodéfenses, on peut consulter le dossier spécial constitué par le quotidien de Bogota *El Tiempo* [2005].



Reproduction interdite © INHES 2006

Ce qui distingue le plus la nouvelle structure du pouvoir politique dans les zones contrôlées par les autodéfenses, c'est bien le paradoxe que des armées privées au service de seigneurs de la guerre parviennent à établir un ordre et une dynamique politique propres au sein des communautés qu'elles dominent. Dans de nombreux cantons, ce sont elles qui prennent en charge les fonctions, d'habitude dévolues à l'État, de protection, définition des droits de propriété, contribution fiscale et organisation de certains services sociaux. En d'autres termes, en plus d'extraire des rentes par des moyens criminels, les hommes forts des groupes d'autodéfense administrent désormais les fonctions élémentaires qui définissent l'État. Salazar et Castillo [2001, p. 43] qualifient ces formes étatiques « d'États primitifs » :

> *« Comme tout est recouvert du manteau de l'illégalité, l'État renonce à être le garant des interactions entre les habitants. De ce fait, les droits de propriété, les contrats, les échanges se retrouvent dans les limbes. Sans eux, pourtant, il ne saurait y avoir de vie sociale, et il est donc tout à fait naturel qu'un nouveau type d'ordre primitif émerge dans de telles conditions. »*



Mais, bien que les seigneurs de la guerre prennent en charge les fonctions de l'État dans les communautés qu'ils contrôlent, leur emprise n'en constitue pas moins un réel abus permanent pour la production privée et l'administration publique. Ainsi, ils écartent assez vite les projets, individus ou entreprises qui ne correspondent pas au modèle de société qu'ils souhaitent installer [Bejarano, Echandía, Escobedo, 1997]. Reste que l'économie des seigneurs de la guerre colombiens repose avant tout sur le trafic de stupéfiants, qui constitue une source de richesse bien plus prodigue que les activités licites à même d'être effectuées dans les régions semi-urbaines et rurales. Les habitants qui n'ont été ni éliminés ni expulsés finissent par s'adapter, bon gré mal gré, aux nouveaux patrons de l'économie politique locale.

L'appropriation de quantités démesurées de terres par les seigneurs de la guerre répond à une logique politique plutôt qu'économique. Les grandes exploitations agricoles sont beaucoup moins rentables que des activités comme le


Reproduction interdite © INHES 2006

trafic de drogues illicites ou le racket. On sait que l'élevage, les cultures industrielles et le foncier rural ne se distinguent pas par d'extraordinaires marges bénéficiaires. Mais le contrôle sur la terre est extrêmement rentable en termes d'immunité vis-à-vis du système judiciaire. Mark Duffield [1998] considère que dans les nouveaux conflits internes l'objectif des factions des seigneurs de la guerre n'est pas de prendre l'État mais de créer des sanctuaires à partir desquels commercer sur les grands marchés internationaux sans être soumis au contrôle des États-nations.

Le grand succès politique des seigneurs de la guerre en Colombie est précisément d'être parvenus à se tailler de tels sanctuaires d'immunité dans les zones rurales. L'emprisonnement et l'élimination physique de la génération des narcotrafiquants des cartels de Medellín et de Cali ont démontré que les grandes villes sont des lieux de vulnérabilité pour les chefs de la criminalité organisée. L'isolement de la campagne constitue un refuge plus sûr, surtout si l'on dispose de ses propres forces en armes, et d'influence sur les autorités locales et les instances du gouvernement central. Mais, répétons-le, il ne s'agit plus actuellement en Colombie de ruralité au sens traditionnel de territoires isolés, ordonnés par des sociétés agraires, mais des campagnes situées autour de gros bourgs et de villes moyennes, certes marqués par un passé rural, mais qui agglomèrent aujourd'hui des populations, marchés, services et emplois non agricoles relativement nombreux ou importants. Ces régions ont désormais surmonté le retard relatif de leurs économies primaires grâce aux excédents du trafic de drogues illicites. Et c'est dans ces chefs-lieux urbanisés et campagnes environnantes, sur le socle de l'immunité de leurs entreprises criminelles, que les seigneurs de la guerre ont bâti la structure de leur pouvoir politique, puis l'ont projetée sur le pays tout entier.



## Des sanctuaires ruraux aux réseaux mafieux

Le nouveau front sur lequel les autodéfenses se battent en Colombie est celui du contrôle d'activités stratégiques



Reproduction interdite © INHES 2006

dans les grandes villes. Grâce à une vaste structure de réseaux mafieux qu'ils projettent depuis leurs sanctuaires ruraux, les seigneurs de la guerre gagnent des fortunes par la menace et la protection d'une gamme d'activités urbaines s'étendant des *Sanandresitos* jusqu'à la corruption dans les marchés publics. Il s'agit d'un véritable projet dans la mesure où leur objectif est de réguler des transactions par la violence et non simplement de mettre en œuvre des activités criminelles. La mafia est la forme la plus sophistiquée de criminalité organisée. Ce concept renvoie à la coercition et à la protection (racket) de certaines transactions réalisées au sein d'une société, c'est-à-dire à des organisations criminelles qui prélèvent un « impôt » en échange d'une protection accordée à des individus et/ou des organisations et à leurs activités économiques. La protection mafieuse s'appuie sur un fort pouvoir de coercition, et le non-paiement des sommes extorquées signifie l'application de la violence aux clients des transactions « protégées ».

Mais il ne faut pas confondre le concept de mafia avec celui de seigneur de la guerre. Le terme « seigneur de la guerre » renvoie au contrôle effectué sur une société par des armées privées dont la puissance empêche l'État démocratique de rendre effectif, un minimum, son monopole légitime de la violence. À la différence des réseaux mafieux, qui régulent certaines transactions, l'échelle sur laquelle les seigneurs de la guerre menacent et protègent les communautés humaines est si vaste qu'ils parviennent à constituer de véritables États. Pour parvenir à plus de précision dans la définition du seigneur de la guerre colombien, nous suggérons d'établir les distinctions suivantes :

- les seigneurs de la guerre disposent d'un appareil militaire assez puissant pour imposer un type de sécurité conforme à leurs intérêts[12] ;
- ils jouissent des excédents des économies licites et illicites tant parce qu'ils y participent que parce qu'ils en rackettent les acteurs ;
- ils contrôlent les élections, décident qui doit occuper les postes de la fonction publique dans les communes ainsi que l'usage des deniers publics transférés par l'État central dans les régions ;

(12) Les autodéfenses corrompent soldats et policiers tant pour éviter la répression qu'en échange d'un soutien à leur guerre contre la guérilla. L'armée et les corps de police ont même été soudoyés pour soutenir tel ou tel camp dans des conflits mettant aux prises divers groupes d'autodéfense.



Reproduction interdite © INHES 2006

- ils régulent les droits de propriété et administrent la justice ;
- et ils contrôlent les flux démographiques.

La principale distinction entre seigneurs de la guerre et mafia est l'ampleur de leur domination politique. L'aspiration la plus haute des seigneurs de la guerre est de devenir l'État, alors que le plus grand succès des agents des réseaux mafieux est l'infiltration du gouvernement. Pour illustrer cette différence, prenons l'exemple de la fonction de surveillance. Dans de nombreux petits villages de Colombie, la sécurité quotidienne est assurée par des membres de groupes d'autodéfense. Ils se sont assurés dans ces localités le monopole de la violence et ont donc supplanté l'État central. Cependant, dans les villes et à l'exception de certains quartiers difficiles (*cf. infra*), c'est la police institutionnelle qui prévaut en tant qu'agent de sécurité dans les rues. Dans les zones plus urbanisées, la mafia ne tient en son pouvoir que certaines fonctions de gouvernement et institutions publiques. L'État, même infiltré par les réseaux mafieux, conserve sa structure telle que définie par les lois et les institutions.



La mafia urbaine en Colombie [13] a pris son essor lorsque les autodéfenses, dans des mouvements plus ou moins simultanés mais non synchronisés, ont commencé à projeter leur ordre sur des villes situées à proximité de leurs fiefs. En principe, cette infiltration urbaine a d'abord lieu dans deux catégories d'espaces particulièrement susceptibles de contrôle mafieux : les affaires légales liées à des transactions illicites et les quartiers de relégation. Dans ces deux types d'espace, le processus de domination requiert l'assassinat sélectif des délinquants du cru, ou à tout le moins leur soumission au réseau hégémonique, cela afin de s'assurer le monopole des activités délinquantes.

Les *Sanandresitos*, les marchés de gros et les jeux de hasard, entre autres entreprises, sont des affaires qui, pour fonctionner, nécessitent certaines activités illicites – dans les *Sanandresitos*, on a recours à la contrebande ; dans les marchés de gros, à la spéculation sur les prix ; et dans les jeux de hasard, à l'évasion fiscale –, si bien que l'État ne saurait en être le régulateur. Avant l'arrivée des réseaux

(13) Bien que par le passé certaines activités aient fait l'objet d'une forme de protection mafieuse dans les villes colombiennes, ce n'est que depuis quelques années que la fonction de protection mise en œuvre par des agents n'appartenant pas à l'État est extrêmement répandue.



Reproduction interdite © INHES 2006

mafieux, le respect des contrats et des droits de propriété dépendait des gardes du corps des propriétaires des entreprises concernées, des « bureaux de recouvrement [14] » ou même de tueurs à gages. L'absence d'un monopole de la coercition se traduisait en de fréquents et violents conflits entre les divers groupes, dont aucun n'était capable d'infliger une défaite définitive à ses adversaires. Lorsqu'ils arrivèrent, les seigneurs de la guerre éliminèrent les groupes violents dont les activités prédatrices désorganisées diminuaient la rentabilité des entreprises commerciales et imposèrent leur propre monopole violent. Le nouvel ordre exigeait le paiement périodique de sommes d'argent en échange de garanties en matière de sécurité permettant la bonne marche des affaires.

Les réseaux mafieux ont également pris pied dans les quartiers marginalisés des grandes villes où vit une population urbaine qui ne bénéficie pas, ou seulement partiellement, des services de l'État. Le gros de cette population est constitué d'individus ayant une longue histoire d'exclusion et de déplacement de zones de violence [15], et dont l'imaginaire culturel est très peu marqué par la confiance vis-à-vis des principes démocratiques. Les réseaux des groupes d'autodéfense ont mis à profit la faiblesse de l'État pour s'approprier les rentes directes et indirectes générées par le contrôle de ces quartiers en échange de la fourniture de protection et de justice. Les rentes directes sont les « impôts » que paient aux mafieux les habitants des quartiers pour toutes les activités économiques qu'ils réalisent. C'est ainsi qu'il est devenu courant dans les villes de Colombie d'apprendre que tel ou tel commerçant ou transporteur a été assassiné pour avoir omis de s'acquitter du « vaccin » [16]. Les rentes indirectes proviennent de l'appropriation des ressources issues du contrôle de la communauté, c'est-à-dire les dépenses publiques, le potentiel électoral, ou la force de travail d'une population jeune, et autres bénéfices découlant du statut d'acteur politique dominant.

Parallèlement, les réseaux se sont appliqués à infiltrer les activités légales et les instances de gouvernement, un saut qualitatif important dans l'affirmation de leur pouvoir. S'ils n'y étaient pas parvenus, les seigneurs de la guerre ne pourraient disposer de cellules opérationnelles chargées

••••
(14) Les « bureaux de recouvrement » sont des lieux où l'on peut embaucher des hommes de main qui intimideront ceux qui n'honorent pas les contrats.

••••
(15) D'après le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies, il y avait plus de deux millions de « réfugiés internes » en Colombie à la fin de 2004 [UNHCR, 2005, p. 9] (NdR).

••••
(16) On utilise en Colombie le terme « vaccin » (en espagnol « *vacuna* ») pour désigner la somme d'argent dont il convient de s'acquitter périodiquement auprès des auteurs d'un racket. L'image renvoie, on l'aura compris, à la victime qui se « vaccine » ainsi contre les « maladies » (dues au plomb) qui, autrement, s'abattraient sur lui du fait des racketteurs.


Reproduction interdite © INHES 2006

de fonctions vitales telles que le blanchiment de l'argent, l'investissement des bénéfices illicites, l'accroissement de l'influence politique, économique et sociale, et l'établissement de connexions nationales et internationales. Selon Williams [2001, p. 78], le succès des réseaux criminels réside dans leur capacité à se jouer des frontières géographiques et légales :

> *« Cela leur permet d'alimenter des marchés où les marges bénéficiaires sont plus grandes, d'opérer depuis et dans des pays où les risques encourus sont moindres, de rendre plus ardue la tâche des policiers qui tentent de les combattre, de commettre des crimes qui chevauchent les juridictions et qui sont donc plus complexes à poursuivre, d'autant qu'ils adaptent leur comportement en vue de contrer ou de neutraliser les initiatives judiciaires. »*

Afin d'infiltrer les gouvernements des villes, les réseaux mafieux ont choisi leurs propres candidats. La classe politique traditionnelle s'est vue supplantée ou cooptée par l'intimidation, l'octroi de financements sans précédent et, parfois, la mise en œuvre d'un travail social dans des quartiers d'exclusion. La ville de Riohacha illustre bien la situation critique dans laquelle se trouvent les démocraties locales et les coûts économiques et sociaux occasionnés par l'infiltration mafieuse à grande échelle[17]. Le maire, l'adjoint aux finances et la conseillère juridique de la municipalité de Riohacha, ainsi que onze fonctionnaires municipaux ont été arrêtés et mis en examen après une enquête conjointe de la Dijín[18] et du fisc. Quatre autres fonctionnaires, dont l'adjoint à la santé, sont en fuite [*El Tiempo*, 2004]. Les mises en examen ont été motivées par des détournements de fonds publics destinés au système de santé. L'enquête judiciaire a montré que la cellule centrale du réseau mafieux opérant dans la ville de Riohacha était dirigée par un seigneur de la guerre. Le colonel Oscar Naranjo, directeur de la Dijín, a ainsi déclaré au quotidien *El Heraldo* [2004] :

> *« Une personne directement subordonnée à "Jorge 40" dans cette zone, connue sous l'alias de "La Tía" durant toute cette enquête, [...] est chargée de coordonner, en collaboration avec une bande de délinquants, l'association [au réseau] de*



••••

(17) Outre Riohacha, la presse s'est fait l'écho de nombreuses dénonciations de corruption impliquant les réseaux mafieux des paramilitaires et le budget de villes colombiennes. Par exemple, « Chance : paras doblan sus apuestas » (« hasard : les paras doublent la mise »), *El Espectador*, 24 juillet 2005 ; « En los 19 municipios de Casanare se dilapidan los recursos de las regalías » (dans les 19 cantons de Casanare on dilapide les revenus du pétrole), *El Tiempo*, 13 juin 2005 ; et dans un dossier du magazine *Semana* (01/03/2005) intitulé *El Zarpazo* (le coup de griffe) on peut lire : « *L'année passée, la Cour des comptes a rendu public un rapport révélant que les pratiques décrites par le fonctionnaire du* DAS [équivalent colombien du FBI] *ont fait perdre à l'État plus de 325 milliards de pesos* [plus de 108 millions d'euros]*. En avril 2004, le président Álvaro Uribe a donné l'ordre à toutes les autorités et organismes de l'État d'accroître leur vigilance afin que les fonds destinés à la santé ne constituent plus le butin dont se nourrissent paramilitaires, guérilleros et délinquants de droit commun.* »

••••

(18) Service de renseignement.



Reproduction interdite © INHES 2006

*fonctionnaires et de municipalités de la côte Nord de la Colombie afin de percevoir des commissions indues, de voler l'État et d'obtenir des contrats au mépris des procédures légales.* »

## Les effets sur la démocratie

La réussite d'une société démocratique ne passe pas uniquement par le respect de procédures formelles telles que la tenue régulière d'élections libres. Les démocraties libérales sont plus ambitieuses et exigent l'instauration d'un véritable contrôle des gouvernants par la société civile, d'un monopole de la violence et d'une justice impartiale, l'accès à des services sociaux et administratifs élémentaires, et le développement d'une forme rationnelle de capitalisme. La société colombienne, on l'aura compris, est encore loin d'être régie par de tels principes.

L'infiltration des réseaux mafieux dans les villes de Colombie met les forces de démocratisation devant un défi qu'il n'est pas simple de relever. Déjà, dans les municipalités contrôlées par la guérilla ou les autodéfenses, la dynamique politique, économique, sociale et même culturelle de la société est façonnée par la vision et les intérêts des guerriers. C'est pourquoi le phénomène des seigneurs de la guerre n'est pas une simple péripétie et ne doit pas être sous-estimé : il ne s'agit pas d'un événement passager, mais du résultat solide d'un processus de construction d'États alternatifs en certains lieux du pays. Duffield [1998, p. 97] suggère que de telles formes d'organisation étatique constituent une réponse cohérente de la part de régions en retard désireuses de s'insérer dans les réseaux du commerce international malgré l'absence de perspectives offertes par un État central faible et une économie peu compétitive. Cet auteur ne considère pas la violence qui sévit dans ces sociétés comme une anomalie, un accident de parcours dans le cours d'une histoire prédéterminée qui mènerait, à plus ou moins long terme mais immanquablement, vers le bonheur de la démocratie libérale. Au contraire, le conflit lui-même constitue un état d'ordre local imposé par les seigneurs de la guerre dans le cadre de « *projets politiques à long terme qui*


Reproduction interdite © INHES 2006

*n'ont pas besoin d'horizon lointain où leur autorité politique se consoliderait en des territoires, appareils bureaucratiques ou consensus conventionnellement structurés.* »

Pour l'État, la solution du conflit requiert beaucoup plus que d'en finir avec la violence que certains groupes utilisent dans l'objectif de changer l'ordre des choses. Il s'agit en réalité d'en finir avec un modèle de société violente mis en œuvre par des acteurs armés opposés aux principes de la démocratie libérale. Et de tous les effets politiques qu'a engendrés l'irruption des seigneurs de la guerre, celui dont on pressent qu'il a le plus d'impact est la révolution de la structure de pouvoir due à la narcotisation des élites rurales puis à leur projection nationale. Le conflit historique entre des pouvoirs régionaux fragmentés qui a caractérisé la Colombie et qui, croyait-on, était appelé à disparaître avec l'urbanisation du pays, a en fait muté et pris une forme nouvelle sous l'impulsion d'armées rurales. Celles-ci, s'appuyant sur une structure de pouvoir verticale dont l'influence se fait sentir jusque dans les hautes sphères du gouvernement, pèsent sur les choix politiques nationaux conformément aux intérêts économiques d'une classe qui s'est fait une spécialité de capturer les excédents économiques par le mécanisme de la « coercition/protection ». L'infiltration des réseaux mafieux dans les grandes villes marque peut-être le triomphe partiel des guerriers des campagnes dans le conflit pour la définition du type d'État dont est dotée la Colombie à son entrée dans la mondialisation.

■ **Gustavo Duncan**
*chercheur, Universidad de los Andes, Bogota*



BIBLIOGRAPHIE

Aranguren (M.), 2001, *Mi confesión*, Bogota, editorial Oveja Negra.

Bejarano (J.), Echandía (C.), Escobedo (R.), 1997, *Colombia: Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogota, fonade et Universidad Externado de Colombia.

Camacho (A.), 2001, « Narcotráfico, coyuntura y crisis: Sugerencias para un debate », *in* Pardo (R.) (comp.), *El Siglo Pasado. Colombia: Economía, política y sociedad*, Red Multibanca Colpatria, Bogota, cerec.



Reproduction interdite © INHES 2006

CIFUENTES (J.), 2005, « Testimonio de guaquero sobre "La guerra verde" », document posté sur le site Internet de l'Universidad Central de Colombia : http://www.ucentral.edu.co/acn/articulos/f130904/art053.htm, consulté le 10 août.

CINEP, 2004, *Deuda con la humanidad. Paramilitarismo de estado 1988-2003*, Bogota, CINEP, http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EVIU-6ALFL5?OpenDocument.

DUFFIELD (M.), 1998, « Post-Modern Conflict: Warlords, Post-Adjustment States and Private Protection », *Journal of Civil Wars*, vol. 1, n° 1, spring.

EL HERALDO, 2004, « Capturado alcalde de Riohacha », Barranquilla, 3 septembre.

EL TIEMPO, 2002, « Las Autodefensas Unidas de Colombia entregaron a 13 menores de edad en Santander », Bogota, 14 décembre.

EL TIEMPO, 2003, « Paramilitares están en "conmoción interior" ad portas de iniciar negociaciones formales con el Gobierno », Bogota, 10 juin.

EL TIEMPO, 2004, « Funcionarios públicos de Riohacha habrían desviado recursos de la salud para las arcas paramilitares », section économique, Bogota, 2 septembre.

EL TIEMPO, 2005, *Las finanzas de los paramilitares*, dossier spécial, 3 juillet.

GONZÁLEZ (F.), BOLÍVAR (I.), VÁZQUEZ (T.), 2002, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogota, CINEP.

GUILLÉN MARTÍNEZ (F.), 1996, *El poder político en Colombia*, Bogota, editorial Planeta, Colombiana SA.

HUMAN RIGHTS WATCH, 2001, *The Sixth Division. Military-paramilitary Ties and US Policy in Colombia*, New York, septembre, http://www.hrw.org/reports/2001/colombia/

LÓPEZ (A.), CAMACHO GUIZADO (Á.), *From Smugglers to Drug-Lords to "traquetos": Changes in the Colombian Illicit Drugs Organization*, http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/LopeCama.pdf

PÉCAUT (D.), 2001, *Guerra contra la sociedad*, Bogota, editorial Planeta Colombiana.

REYES (A.), 1997, « Compra de tierras por narcotraficantes », *in* PNUD, DANE, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*, Bogota, Ariel Editores.

ROLDAN (M.), 2003, *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia. 1946-1953*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogota.

SALÁZAR (B.), CASTILLO (M.), 2001, *La hora de los dinosaurios*, Bogota, CEREC y CIDSE, Universidad del Valle.

SÁNCHEZ (G.), MEERTENS (D.), 1983, *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*, Bogota, El Áncora Editores.

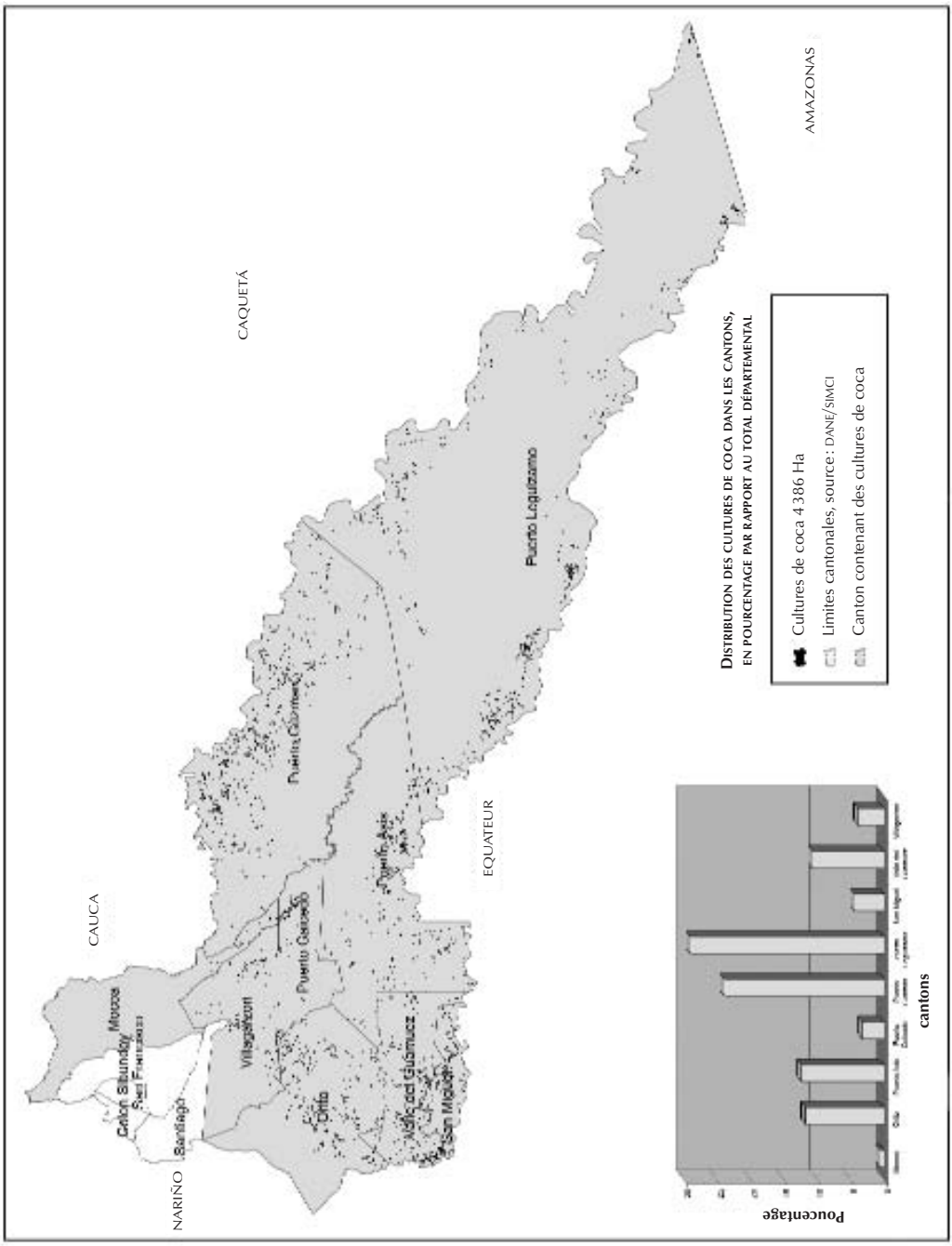
UNHCR, 2005, *2004 Global Refugee Trends*, UNHCR, Genève, 17 juin.

WILLIAMS (P.), 2001, « Transnational Criminal Networks », *in* ARQUILLA (J.), RONFELDT (D.) (eds.), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy*, Santa Monica, Rand Corporation.



Reproduction interdite © INHES 2006

## Département de Putumayo : cultures illicites de coca au 31 décembre 2004




© *Censo de coca* 2004, Projet SIMCI-II, ONUDC, Bogota
http://www.unodc.org/colombia/es/simci_project.html
Version française : INHES

Reproduction interdite © INHES 2006

*Cet essai analyse l'économie de la cocaïne dans le Putumayo, notamment les régulations imposées par les forces paramilitaires sur les producteurs primaires et les intermédiaires. L'article montre que l'établissement du pouvoir politique des paramilitaires dans diverses zones de la région a été suivi de leur implication directe dans la production de cocaïne et de l'instauration d'un impôt sur les intermédiaires du commerce de la pâte de coca. On montre également que la conquête paramilitaire a entraîné une forte baisse des coûts de production de l'organisation criminelle qui achète la pâte de coca dans le Putumayo. Une relation symbiotique unit donc les paramilitaires au cartel.*

# L'impact des politiques paramilitaires sur la production de cocaïne *



*par Oscar* JANSSON

L'existence d'une relation entre le conflit armé en Colombie et la production de drogues qui y a cours relève aujourd'hui de l'axiome. Il n'est donc pas illogique de s'interroger sur le rôle que jouent les groupes armés dans la fabrication de stupéfiants. Lorsqu'il s'agit d'étudier de près la guerre et les économies informelles, les anthropologues peuvent revendiquer un avantage méthodologique certain sur la plupart des autres disciplines de sciences sociales. Cet avantage consiste en ce que le seul moyen de collecter des données empiriques sur des relations qui demeurent invisibles

•••• (*) Traduit de l'anglais par Laurent Laniel.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p 87-106*

Reproduction interdite © INHES 2006

dans les écrits publiquement disponibles est l'entreprise fastidieuse, parfois risquée et éminemment anthropologique de l'enquête de terrain. Le travail de terrain sur les économies illicites est une activité avide de temps car il nécessite de prendre des précautions tout en établissant des connexions sociales qui, *in fine*, aboutiront à ce que le chercheur puisse s'approcher des relations qu'il souhaite étudier. En retour, le chercheur sera en mesure de consigner des faits, parfois éclairants et toujours intéressants, qui pourront, éventuellement, corroborer ou remettre en cause des présupposés en vogue dans d'autres disciplines.

Cet article, qui s'inscrit dans le champ théorique de l'économie politique, présente quelques-uns des résultats d'une étude de terrain effectuée en deux temps – 2002 et 2005 – dans le département du Putumayo (Sud de la Colombie). Nous nous intéresserons plus particulièrement aux changements qui sont intervenus dans la circulation de l'argent liquide et au sein des relations de production qui caractérisent l'économie de la cocaïne depuis que les paramilitaires ont pris le contrôle de vastes zones du département en 1999 et 2000. Un tel thème de recherche traverse les frontières disciplinaires, si bien que l'on peut, si on le souhaite, lire cet article comme une suite de l'ouvrage de Vargas [2003] sur le Sud de la Colombie et/ou comme un parallèle à celui de Fonseca, Gutiérrez et Rudqvist [2005] sur le Sud du département de Bolívar. Nous démontrerons que les fronts paramilitaires du Putumayo ne se contentent pas de taxer la chaîne de la cocaïne et d'acheter de la matière première pour la raffiner eux-mêmes, mais qu'ils contribuent également de manière significative à la réduction des coûts de production du cartel [1] qui acquiert la pâte de coca fabriquée dans le Putumayo.



# La chaîne de production de la cocaïne

Le producteur primaire dans la chaîne de production de la cocaïne est le paysan (*campesino*) avec sa famille, assistés

(1) Les paysans et les intermédiaires du commerce de la cocaïne désignent habituellement cette organisation sous l'appellation de « *el cartel* » (le cartel), ou encore « *los duros* » (les durs) ou « *los cristalizaderos* » (les raffineurs de cocaïne, *cf. infra*). D'après les intermédiaires, il s'agirait de l'organisation connue sous le nom de « *Cartel del Norte del Valle* » (Cartel du Nord [du département] de Valle del Cauca), mais il ne nous a pas été possible de confirmer ni d'infirmer cette affirmation.



Reproduction interdite © INHES 2006

d'ouvriers agricoles (*raspachines*). Les paysans cultivent le cocaïer et les ouvriers agricoles en récoltent les feuilles. Les paysans du Putumayo exploitent à l'heure actuelle six variétés distinctes de coca. Chacune de ces variétés possède ses caractéristiques propres en matière de durée de croissance, de laps de temps entre deux récoltes, de rendement et de qualité en tant que matière première pour la pâte de coca. En outre, il existe de grandes différences entre plusieurs de ces variétés en termes de résistance aux maladies. Pour juger de la résistance aux maladies de telle ou telle variété (*Résistance M* dans le tableau 1 ci-dessous), les paysans ont normalement recours à un classement allant de « basse » à « haute » en passant par « moyenne ». Depuis le début des programmes d'éradication forcée des cultures illicites dans le Putumayo à l'hiver 2000, les variétés de coca sont également classées en fonction de leur résistance aux aspersions aériennes d'herbicide[2] (*Résistance H* dans le tableau 1 ci-dessous). On considère qu'une variété de coca est d'un bon rendement lorsque moins de trente-cinq *arrobas*[3] de ses feuilles suffisent à produire un kilogramme de pâte de coca. La qualité de la pâte de coca obtenue de chacune des variétés de la plante est évaluée sur une échelle descendante graduée de 1 à 3, chaque qualité étant achetée à un prix spécifique par les intermédiaires (*comisionistas*). Bien que la qualité de la pâte de coca dépende dans une large mesure du soin mis à la produire, certaines variétés de coca produisent une pâte contenant des impuretés, collectivement désignées sous le nom de « *goma* », (caoutchouc), en quantité plus élevée que la moyenne. Chaque variété de coca se voit ainsi attribuer une note de 1 à 3 se référant à la qualité de la pâte susceptible d'en résulter.

••••

(2) *Cf.* l'article de Ricardo Vargas Meza dans ce numéro (NdR).

••••

(3) En Colombie : 1 *arroba* = environ 12,25 kilogrammes de feuilles de coca.



**Tableau 1 - Caractéristiques des variétés de coca les plus courantes**

| Variété | Résistance M | Résistance H | Rendement (*arroba* coca/1 kg pâte) | Qualité |
|---|---|---|---|---|
| Péruvienne | H | L | 50 | 1 |
| Tingo | H | L | 33 | 2 |
| Tingo María | H | L | 25-30* | 2 |
| Caucana | M | L | 40 | 1 |
| Bolivienne noire | H | H | 27 | 2-3 |
| Bolivienne blanche | H | L | 35-40* | 2 |

** Renvoie à un rendement plus bas durant la saison des pluies.*



Reproduction interdite © INHES 2006

Après la récolte des feuilles, les paysans transforment ces dernières en pâte de coca qu'ils vendent aux *comisionistas*. Les revenus du *comisionista* proviennent des commissions qu'il empoche lorsqu'il revend la pâte de coca au fabricant de cocaïne (*cristalizadero/patrón duro*) qui est membre d'un cartel. Le fabricant se charge de raffiner la pâte de coca en chlorhydrate de cocaïne. Le *comisionista* peut être soit financé soit indépendant. Un *comisionista* financé se lance dans les affaires « par le haut » en bénéficiant du soutien financier des fabricants de cocaïne ; mais il effectue son travail sans disposer de contacts préalables avec les paysans vivant dans la zone où il opère. Le *comisionista* indépendant est lui-même un paysan ou, comme c'est fréquent, le fils d'une famille paysanne, qui s'est lancé dans l'intermédiation ; il met à profit ses liens d'amitié et de parenté avec d'autres paysans de la zone pour se constituer un *pool* stable de fournisseurs de pâte de coca. Le *comisionista* financé reçoit d'avance une somme d'argent fixe pour chaque kilo de pâte qu'il fournira au cartel. Cette somme couvre à la fois le prix au kilo qu'il est censé payer au paysan et sa propre commission, cette dernière se montant habituellement à 200 000 pesos par kilo[4]. Le *comisionista* indépendant, pour sa part, ne reçoit du cartel aucune avance, et il doit donc financer l'achat de pâte de coca aux paysans sur ses fonds propres. Il revend ensuite la pâte au cartel à un prix fixé à l'avance. Plusieurs chaînes de production de cocaïne coexistent dans le Putumayo. Les *comisionistas* de la région affirment qu'à l'heure actuelle quatre fabricants de cocaïne différents leur achètent de la pâte de coca qui est transformée en cocaïne dans des laboratoires (*chongos*) situés sur les pentes des Andes au Nord et à l'Est du Putumayo, mais aussi au Sud, dans la province de Sucumbios de l'autre côté de la frontière équatorienne. Les itinéraires de trafic à la sortie de ces laboratoires du Nord de l'Équateur, soit rentrent en Colombie vers Tumaco, port sur l'océan Pacifique, dans le département de Nariño, soit partent vers le sud en direction de Quito, la capitale de l'Équateur. La cocaïne produite dans les laboratoires localisés au Nord du Putumayo prend, quant à elle, le chemin de Cali, de Pasto

(4) 1 euro = 3 000 pesos colombiens.





Reproduction interdite © INHES 2006

ou de Pitalito. Les *comisionistas* et les employés des raffineries de cocaïne déclarent que celles-ci et les itinéraires de trafic du Nord et du Nord-Est sont sous la coupe d'un seul et unique cartel, mais on ignore si c'est ce même cartel qui exploite également la pâte de coca expédiée en Équateur. Chaque fabricant de cocaïne travaille avec un grand nombre d'intermédiaires[5], qui eux-mêmes achètent de la pâte à un très grand nombre de paysans.

La majeure partie de la pâte de coca acheminée en Équateur à partir du Putumayo est commercialisée par le 48e front des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), lequel regroupe au total environ trois cent quatre-vingt hommes et femmes et contrôle fermement la zone frontalière avec l'Équateur. Ce front, qui constitue l'arrière-garde des FARC dans le Putumayo, a remplacé les *comisionistas* qui étaient autrefois actifs dans ce secteur. Au nord des zones frontalières sous contrôle guérillero, dans une région qui englobe les petites villes du Sud du Putumayo et une grande partie des périphéries rurales des municipalités de Puerto Asís, Valle de Guamuez, Orito et San Miguel, le commerce de la pâte de coca est dorénavant sous la coupe des paramilitaires. Bien qu'actuellement les paramilitaires du Putumayo se nomment eux-mêmes Autodefensas Unidas Independientes (AUI), ils appartiennent toujours au Bloque Central Bolívar des Autodefensas Unidas de Colombie (AUC[6]). La présence paramilitaire dans le Putumayo date de 1997 [González Arias, 1998, p. 247], lorsque les AUC, alors dirigées par Carlos Castaño, envoyèrent des troupes dans ce département dans le cadre d'une offensive d'envergure nationale. La région est désormais passée sous leur contrôle après qu'ils en ont éliminé, en 1999 et 2000, les structures et réseaux sociaux que les FARC y avaient mis en place, ainsi que les informateurs (*milicianos*) de celles-ci. Jusqu'à cette conquête paramilitaire, ce sont les FARC qui, là aussi, effectuaient l'intermédiation dans le commerce de la pâte de coca. Le décor planté, nous pouvons maintenant examiner les transformations qui sont intervenues dans l'économie de la cocaïne depuis ce changement de régime.

••••
(5) Vargas [2003, p. 91] fait état d'une estimation selon laquelle 1 500 intermédiaires seraient actifs dans le seul secteur de Puerto Asís.

••••
(6) *Cf.* l'article de Gustavo Duncan dans ce numéro (NdR).


Reproduction interdite © INHES 2006

# Les prix de la pâte de coca

En janvier 2005, la pâte de coca de troisième choix, qui contient une forte proportion d'impuretés (*goma*), se vendait 1 million de pesos le kilogramme. La pâte de deuxième choix, comportant moins de *goma*, rapportait 1,5 million de pesos le kilo. Quant au premier choix, sans la moindre impureté, il était acheté par les *comisionistas* au prix de 1,7 million de pesos le kilo. En mars 2005, le prix de la pâte de coca de premier choix est tombé, dans les zones soumises aux paramilitaires, à 1,5 million de pesos le kilo, réduisant d'autant la marge bénéficiaire des paysans. Mise en perspective, cette chute des prix semble s'insérer dans une tendance débutée en 2001, comme l'illustre le tableau 2 ci-dessous.

**Tableau 2 - Évolution des prix de la pâte de coca dans les zones sous contrôle paramilitaire (en millions de pesos par kilogramme [7])**

| Choix | 1999 | 2001* | 2003** | 2005 (mars) |
|---|---|---|---|---|
| 1er | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,5 |
| 2e | 1,8 | 1,6 | 1,5 | 1,3 |
| 3e | 1,3 | 1,1 | 1,0 | *** |

** Dans certains secteurs, la réduction de 2 millions à 1,8 million de pesos n'est devenue effective qu'à partir de 2002.*
*** Les prix fixés en 2003 sont demeurés stables jusqu'en mars 2005.*
**** Aucun cas signalé.*

(7) Les chiffres figurant au tableau 2 ont été obtenus auprès de paysans fabricants de pâte de coca en 2002 et 2005 et auprès de *comisionistas* en 2005 dans les secteurs de Valle de Guamuez et San Miguel.



Le tableau 3 ci-dessous nous permet de comparer la tendance décrite au tableau 2 avec les prix parfaitement stables de la pâte de coca qui ont cours dans les zones soumises à la guérilla.

**Tableau 3 - Évolution des prix de la pâte de coca dans les zones sous contrôle guérillero (en millions de pesos par kilogramme [8])**

| Choix | 1999 | 2001* | 2003** | 2005 (mars) |
|---|---|---|---|---|
| 1er | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| 2e | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| 3e | 1,5 | 1,5 | 1,5 | * |

** Aucun cas signalé.*

(8) Les chiffres figurant au tableau 3 ont été obtenus auprès de paysans du secteur de Piñunas en 2005 et chez Vargas [2003].

Les différences d'évolution des prix dans chacune de ces deux zones politiques indiquent que ceux-ci sont régulés dans les zones contrôlées par les paramilitaires depuis que



Reproduction interdite © INHES 2006

ces derniers s'y sont établis en 2000. Bien que l'on ne soit pas fondé à établir une distinction entre prix régulé et prix du marché en ce qui concerne la pâte de coca, puisque par définition les cartels régulent toujours les prix en fonction de leurs intérêts, il est éclairant de distinguer les prix régulés uniquement par les cartels des prix régulés à la fois par ces derniers et par les groupes armés. Selon le récit de Vargas [2003] sur le Putumayo, jusqu'à ce qu'elles perdent les territoires désormais sous la férule des paramilitaires, les FARC contrôlaient localement les prix de la chaîne de la cocaïne, et elles engrangeaient d'importants bénéfices en tant qu'intermédiaires puisqu'elles achetaient le kilo de pâte à 2 millions de pesos et qu'elles le revendaient à 2,5 millions [*id.*, p. 91]. Mais ce compte n'est pas tout à fait bon, car depuis 1999 les guérilleros percevaient en outre un impôt de 40 000 pesos sur la vente de chaque kilo de pâte, si bien que le prix d'achat effectif était de 1 960 000 pesos le kilo. Et, tandis que le prix d'achat nominal est demeuré constant durant ces dernières années, l'impôt a augmenté : il se montait à 50 000 pesos par kilo en mars 2005, de sorte que le prix d'achat effectif du kilo de pâte était à cette date de 1 950 000 pesos. Malgré tout, cette hausse de la taxe sur la vente de pâte de coca imposée par les FARC est beaucoup moins spectaculaire que l'écroulement des prix d'achat de la pâte dans les zones paramilitaires. En effet, dans les zones aujourd'hui contrôlées par les AUI, les prix ont chuté de 25 % depuis 2001. Un tel événement pose à l'économie politique un problème empirique qu'elle se doit d'éclaircir.



## La présence paramilitaire dans le Putumayo

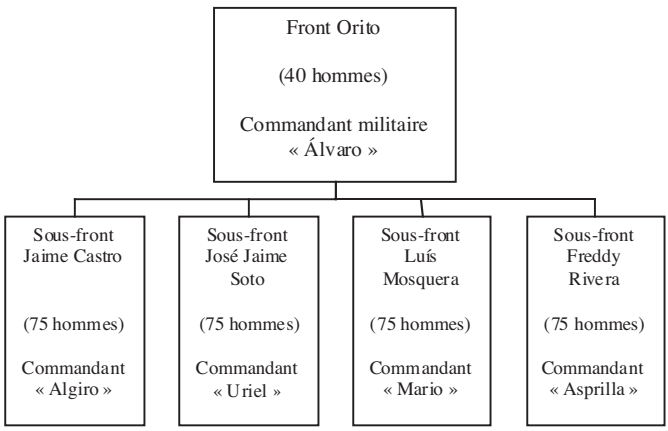
L'arrivée des paramilitaires dans le Putumayo s'est accompagnée d'une série de massacres [Human Rights Watch, 2001]. Bien que des rumeurs faisant état de nouveaux massacres circulent de temps à autre, c'est principalement par la méthode du rapt suivi de l'assassinat


Reproduction interdite © INHES 2006

des personnes que les paramilitaires effectuent désormais leurs tueries. Dans le Putumayo, à la différence d'autres régions du pays, la terreur s'est exercée en continu depuis les premières incursions paramilitaires, mais elle se manifeste désormais de façon récurrente sous la forme d'actes théâtralisés d'une très grande brutalité, qui ne sauraient être correctement interprétés ni comme du « nettoyage social » (*limpieza social*) de petits délinquants, d'indigents ou de collaborateurs de la guérilla [Taussig, 2003 ; PNUD, 2003], ni comme de l'expropriation à l'encontre de certains paysans [Fajardo, 2002]. Il semble plutôt que le véritable motif de cette violence « en continu » soit de maintenir la population sous contrôle. Le petit nombre de paramilitaires déployés dans la région (*cf.* tableau 4 ci-dessous) laisse penser que l'on a choisi d'en exercer le contrôle politique au moyen d'une coercition symbolique fondée sur la démonstration répétée d'une capacité à infliger une violence implacable et non par la mise en œuvre d'une coercition plus directe, plus classique.



**Tableau 4 - Présence paramilitaire dans le Putumayo, printemps 2005** [9]




(9) Nous devons cette information, en partie, à des agents très coopératifs du renseignement colombien dans le Putumayo.

Le front Orito est l'entité qui coordonne les activités paramilitaires dans l'ensemble du Putumayo, et il est dirigé par le commandant paramilitaire en chef du département dont le nom de guerre est « Álvaro ». À ses côtés, on trouve les commandants n° 2 et n° 3 du Putumayo, connus



Reproduction interdite © INHES 2006

respectivement comme « Guillermo » et « Cóndor ». Au total, le nombre des combattants de ce front et des quatre « sous-fronts » qu'il chapeaute, dont chacun est sous les ordres d'un commandant, atteint tout au plus trois cent quarante hommes.

La toute première mesure des paramilitaires, prise immédiatement après leur conquête des zones préalablement tenues par la guérilla, fut de déréguler la chaîne de production de la cocaïne. C'est ainsi qu'ils permirent aux intermédiaires, qu'avaient évincés les guérilleros, de revenir jouer leur rôle et de percevoir leurs commissions. De surcroît, ils fixèrent le prix d'achat de la pâte de coca exactement au même niveau que celui qu'offrait *nominalement* la guérilla et n'instaurèrent aucun impôt, de sorte que les paysans se mirent alors à percevoir 2 millions de pesos par kilo de pâte. Pour la plupart des paysans, cela signifiait une hausse de revenus considérable, si bien que l'on préféra souvent, pour s'exonérer de l'impôt, exporter clandestinement de la pâte de coca hors des secteurs contrôlés par la guérilla afin de la vendre à des *comisionistas* basés en zones paramilitaires. Comme la sanction qu'utilisaient les FARC pour réguler la chaîne de la cocaïne était la peine de mort, elles exécutèrent sur-le-champ les paysans qu'elles prirent en flagrant délit de contrebande de pâte et confisquèrent leur marchandise. D'après Vargas [2003, p. 91], les paramilitaires auraient autorisé les intermédiaires à revenir aux affaires dans l'objectif de se gagner la sympathie des communautés paysannes du cru. Toutefois, l'évolution postérieure de leur politique en matière de cocaïne ainsi qu'un aspect très particulier de la dérégulation qu'ils imposèrent au processus de production de cette drogue laissent penser qu'il ne s'agissait pas seulement pour eux de se gagner de la sympathie, et en tout cas pas celle des communautés paysannes. Lorsqu'ils purent à nouveau travailler, les intermédiaires achetèrent la pâte aux paysans à un prix plus élevé que celui qu'offrait la guérilla quelque temps auparavant. Mais le prix auquel ils vendaient cette pâte au cartel était, lui, plus bas : 2,2 millions de pesos, si bien que la commission des intermédiaires se montait à 200 000 pesos par kilo, c'est-à-dire une


Reproduction interdite © INHES 2006

rémunération de 300 000 pesos inférieure à celle qu'exigeait la guérilla. En d'autres termes, après l'arrivée des paramilitaires, le cartel qui achetait la pâte de coca *made in* Putumayo s'est mis à économiser 300 000 pesos au kilo, apparemment au seul détriment des FARC. Les intermédiaires, tout heureux de pouvoir travailler à nouveau, ne se plaignirent pas de ne gagner que 200 000 pesos le kilo. Quant aux paysans, les 40 000 pesos supplémentaires que leur rapportait chaque kilo les comblaient d'aise. Mais ils furent nombreux à déchanter lorsque, quelque temps plus tard, les paramilitaires imposèrent de nouvelles règles à la chaîne de la cocaïne.

## Les paramilitaires régulent la chaîne de production de la cocaïne



La première règle de la chaîne productive de la cocaïne imposée par les paramilitaires, dès 2000, fut la prohibition totale de toute transaction entre les paysans et les FARC. À cette date, il n'était pas besoin de sanction pour faire respecter cette règle. En effet, comme les intermédiaires actifs dans les zones tenues par les paramilitaires offraient, pour chaque kilo de pâte de coca, 40 000 pesos de plus que la guérilla, c'était la plupart du temps cette dernière qui avait des difficultés à conserver ses fournisseurs de pâte. La deuxième régulation paramilitaire fut d'instaurer un impôt sur les transactions entre paysans et intermédiaires. Cet impôt a été fixé à 200 000 pesos par kilo de pâte de coca – soit 2 000 pesos par gramme[10] de pâte changeant de main – en 2001, et n'a pas évolué depuis. Ce sont les intermédiaires qui doivent s'en acquitter et donc rendre compte de leurs transactions et chiffres d'affaires aux paramilitaires. Les intermédiaires soupçonnés d'évasion fiscale, c'est-à-dire suspectés de ne pas déclarer la totalité de leurs revenus lors des contrôles, se voient très sérieusement rappeler à leur devoir. Par exemple, dans le secteur

(10) Cet impôt est connu sous le nom de *gramaje* dans la Colombie tout entière depuis les débuts de l'implication des FARC dans la taxation du commerce de la cocaïne.



Reproduction interdite © INHES 2006

de La Hormiga, un *comisionista* a été enlevé et torturé pendant sept jours avant que les paramilitaires n'acceptent sa version des faits. Ils conservèrent cependant toute la pâte de coca et tout l'argent qu'ils avaient confisqués chez lui.

Il est évident qu'en dérégulant la chaîne de la cocaïne et en autorisant à nouveau les intermédiaires évincés par les FARC à travailler, les paramilitaires ont rendu un grand service au cartel qui achète de la pâte de coca dans le Putumayo. Mais la taxe imposée aux intermédiaires requiert des éclaircissements quant aux rapports entre les paramilitaires et l'organisation criminelle. Comme l'impôt interfère dans les flux de matière première et de liquidités monétaires entre un exploiteur de producteurs primaires et ses agents sur le terrain, nous pouvons comparer la dichotomie opposant le parasitage fiscal des paramilitaires à l'exploitation constituée par l'achat de matière première auprès de producteurs primaires *via* les *comisionistas* à celle établie par Marx [1975] entre l'appropriation de la plus-value effectuée par les capitalistes et la captation de celle-ci par les propriétaires terriens. Le capitaliste exploite directement les ouvriers, dans la mesure où, non seulement il capte directement leur surtravail, mais aussi il le crée directement. Le propriétaire terrien, en revanche, peut faire valoir – du fait qu'il possède des titres de propriété – un droit à empocher une partie du surtravail ou de la plus-value, mais il ne contribue ni à les orienter ni à les créer. Dès lors, lorsque surgit un conflit d'intérêts, le capitaliste ne voit dans le propriétaire terrien qu'un parasite de la production capitaliste [*id.*, p. 328]. Le fabricant de cocaïne et son cartel représentent le capitaliste qui crée de la plus-value en raffinant la pâte de coca en chlorhydrate de cocaïne, et donc l'exploiteur des paysans. Les paramilitaires sont, en tant que percepteurs d'un impôt sur les intermédiaires, dans une position similaire à celle des propriétaires terriens. Les taxes prélevées par les paramilitaires diffèrent cependant matériellement des loyers perçus par les propriétaires pour leurs terres, en ce sens qu'ils ne mettent à la disposition des hommes et femmes directement impliqués dans la production ni investissements


Reproduction interdite © INHES 2006

ni possessions héritées. Le droit au tribut qu'ils sont à même de faire valoir ne repose pas sur un titre de propriété, mais sur la menace de l'usage de la force[11]. Toutefois, en théorie, il semble probable que l'antagonisme entre parasites et exploiteurs, envisagé par Marx, naisse aussi entre les paramilitaires et le cartel. Nous devrions donc, suivant Marx, envisager qu'une tension surgisse entre le cartel et les paramilitaires dès l'instant où ces derniers instaurent un impôt sur les *comisionistas*. En effet, dans la mesure où cet impôt rogne ses bénéfices, on s'attend à ce que le cartel n'apprécie pas de voir les paramilitaires venir profiter de la production de cocaïne sans contribuer un tant soit peu à générer la valeur qu'elle permet de capter. Or, la réponse des intermédiaires à la taxe perçue par les paramilitaires sur leurs transactions n'a pas été d'augmenter le prix de vente de la pâte, ce qui aurait réduit les bénéfices du cartel. Une telle option n'a même pas été envisagée, disent les intermédiaires, puisque c'est le cartel qui fixe les prix et ne permet à personne de les changer, si bien qu'en réponse à l'impôt paramilitaire, les *comisionistas* ont préféré abaisser les prix d'achat de la pâte de coca. Cela constituait la seule alternative possible à leur propre faillite. Et c'est ainsi que s'explique la coïncidence temporelle entre l'instauration de l'impôt paramilitaire de 200 000 pesos sur chaque kilo acheté par les intermédiaires et la chute du prix d'achat de la pâte de coca de 2 millions de pesos à 1,8 million de pesos dans les régions sous l'emprise des paramilitaires.



## Les paramilitaires deviennent fabricants de chlorhydrate de cocaïne

La taxation ne saurait toutefois expliquer la seconde baisse des prix de la pâte de coca dans les secteurs sous contrôle paramilitaire, puisque l'impôt est resté stable à 200 000 pesos le kilo alors même que les prix continuaient de tomber. Cette deuxième chute ne peut pas non plus être

••••

(11) Les paramilitaires ne semblent pas nier ce fait. José, intermédiaire financé, narre l'une de ses rencontres avec l'unité paramilitaire chargée de la perception du *gramaje* : « *Le commandant du groupe m'a dit qu'ils étaient venus prendre l'argent que j'étais censé leur donner. Après avoir compté l'argent que je lui avait remis, c'est-à-dire un million de pesos, il a souri et déclaré : "Merci beaucoup, c'est très gentil de ta part." J'ai perdu mon calme et je lui ai rétorqué : "Pas la peine de me remercier, parce que je préfèrerais ne pas vous donner cet argent, mais comme je sais que vous me tuerez si je ne le fais pas, alors je vous le donne. Vous pouvez prendre tout ce que vous voulez parce que c'est vous qui avez les mitraillettes." Il a froncé les sourcils et répliqué : "Eh bien, tu reconnais déjà ça, au moins."* »



Reproduction interdite © INHES 2006

attribuée à une quelconque initiative des intermédiaires visant à réduire le prix d'achat afin d'augmenter leurs propres bénéfices. Le motif de cette seconde baisse tient, en fait, à l'implication directe des paramilitaires eux-mêmes dans la fabrication de chlorhydrate de cocaïne.

Afin de devenir fabricants de cocaïne, les paramilitaires ont usé d'une tactique semblable à celle que les FARC avaient mise en œuvre pour s'emparer de la fonction d'intermédiation, et qui consistait à remplacer par leurs propres hommes les *comisionistas* qui rendaient des visites régulières aux paysans vendeurs de pâte de coca, un remplacement qui, sauf rares exceptions, s'est déroulé sans qu'il ait été nécessaire d'exprimer autre chose que des menaces. Cette mesure semble poser, tout comme l'impôt *semblait* poser, une question concernant les rapports entre paramilitaires et cartel de la cocaïne. Il est, de ce fait, important de remarquer que les paramilitaires n'ont pris la place que de quelques intermédiaires et, semble-t-il, seulement des indépendants, donc non financés par le cartel, de sorte que leur remplacement n'a pas constitué une interférence directe dans les affaires de l'organisation criminelle.



Du point de vue des paysans, lorsque les paramilitaires se mettent à leur acheter de la pâte, la seule différence entre cette nouvelle situation et celle qu'ils connaissaient lorsque les FARC faisaient encore office d'intermédiaire du cartel est d'ordre matériel : tandis que les paramilitaires payent désormais le kilo de pâte de coca au même prix que les intermédiaires taxés par leurs soins, soit 1,8 million de pesos, les FARC achetaient aux paysans la même quantité pour 1,96 million de pesos. Si les paramilitaires s'étaient contentés d'intervenir qu'en tant qu'intermédiaires, comme l'avait fait la guérilla, leurs bénéfices auraient été déjà fort intéressants car les coûts de revient sont très bas. Mais tout indique qu'en outre, et dès le départ, ils ont acheté la pâte de coca dans l'intention de la raffiner eux-mêmes en chlorhydrate de cocaïne. Au début, il ne s'agissait pour nous que d'une hypothèse, que nous formulions en constatant que les paramilitaires, non seulement achetaient de la pâte aux paysans, mais de plus acquéraient des feuilles de coca auprès des communautés indiennes. En bonne logique,


Reproduction interdite © INHES 2006

pensions-nous, le motif de ces achats de feuilles ne pouvait être que de les convertir en pâte de coca. Et, tout aussi logiquement, nous voyions mal à quoi cette pâte aurait bien pu servir si ce n'était à fabriquer du chlorhydrate de cocaïne. Si les paramilitaires n'avaient été intéressés, comme le sont les intermédiaires, que par de la pâte dans le but de la vendre au cartel, il aurait été plus simple pour eux de demander à un paysan de transformer en pâte les feuilles de coca acquises auprès des Indiens, puis de lui acheter cette pâte au même titre que celle produite par les autres agriculteurs. L'achat des feuilles – la matière la plus première, si l'on ose dire, de la cocaïne – nous laissait plutôt penser que les paramilitaires tentaient de s'assurer la mainmise sur l'ensemble des maillons de la chaîne de production, afin de l'exploiter de façon plus efficace et plus rentable. En fin de compte, notre hypothèse s'est vue confirmée par un soldat paramilitaire et deux employés de laboratoire de cocaïne qui ont révélé que les paramilitaires raffinent eux-mêmes la pâte de coca en chlorhydrate de cocaïne qu'ils vendent à 8 millions de pesos le kilo.



Mais l'achat de feuilles de coca auprès des communautés indiennes, une méthode qui, semble-t-il, est une spécialité des paramilitaires du Putumayo, a d'autres implications. Du fait que les agriculteurs indiens avaient pour habitude de vendre leur récolte de coca à leurs homologues *colonos*[12], l'achat de ces feuilles par les paramilitaires ne constitue pas une interférence directe dans les affaires du cartel. En effet, comme dans la situation antérieure, les paysans *colonos* transformaient les feuilles de coca des Indiens en pâte qu'ils allaient ensuite vendre à un *comisionista* financé (c'est-à-dire directement employé par le cartel), dans la nouvelle situation tout ce que ce dernier et son employeur sont à même de constater, c'est une réduction de la quantité de matière première qu'ils acquièrent. Ainsi, même en devenant producteurs de chlorhydrate, les paramilitaires se gardent de toute interférence directe dans les affaires du cartel. Il faut expliquer pourquoi la stratégie d'approvisionnement en feuilles de coca directement chez le producteur primaire n'est ici mise en œuvre qu'auprès des communautés indiennes. Certes, l'absence de tradition

....

(12) *Colono* signifie « colon », et désigne ici les paysans non indiens qui sont venus s'installer dans le département du Putumayo en provenance d'autres régions de Colombie. Le Putumayo constitue l'une des « frontières agricoles » vers lesquelles le gouvernement colombien a tenté, par le passé, de favoriser une migration interne de peuplement, notamment afin de réduire la pression foncière et les tensions sociopolitiques à l'œuvre dans d'autres régions du pays (NdT).



Reproduction interdite © INHES 2006

de fabrication de pâte de coca dans ces communautés constitue un aspect important, mais vraisemblablement ce n'est pas la raison essentielle. Celle-ci semble plutôt se trouver dans le fait qu'il est économiquement beaucoup plus avantageux d'acheter les feuilles de coca des Indiens que celles des *colonos*. En effet, tandis que la plupart des paysans *colonos* – qu'il faudrait contacter et convaincre individuellement de vendre des feuilles plutôt que de la pâte – ne cultivent le cocaïer que sur un hectare, les communautés indiennes constituent des unités de production agricole collective dont le dirigeant, élu, exerce son autorité sur tous les membres qui, ensemble, peuvent parfois cultiver jusqu'à cent hectares de coca à la fois. Alors que tous les sous-fronts paramilitaires du Putumayo participent à la perception de l'impôt auprès des intermédiaires, il semble que jusqu'ici leurs relations avec les Indiens ne soient gérées que par deux d'entre eux : les sous-fronts Jaime Castro et José Jaime Soto. En 2002, les paramilitaires achetaient les feuilles de coca des communautés indigènes à 50 000 pesos l'*arroba*. Un tel prix, tout comme les 1,8 million de pesos payés pour le kilo de pâte de coca, signifie que les paramilitaires du Putumayo achetaient la matière première de la cocaïne à un tarif des plus avantageux. Toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, les prix allaient encore baisser.



## Devenus fabricants de chlorhydrate, les paramilitaires régulent les prix

Fonseca, Gutiérrez et Rudqvist [2005] rapportent qu'après avoir remplacé certains *comisionistas* dans la chaîne de la cocaïne, les paramilitaires ont gelé les prix de la pâte de coca. La baisse continue des prix dans les zones paramilitaires ne s'explique pas nécessairement par la seule ambition de maximiser la plus-value ; on peut également, en partie, la comprendre comme une réponse à la baisse


Reproduction interdite © INHES 2006

soutenue de la production de coca du fait des aspersions aériennes d'herbicide[13]. En janvier 2005, le prix au kilo offert par les paramilitaires pour la pâte de coca était de 1,7 million de pesos. Les économistes classiques seront sans doute surpris de cette évolution anormale des prix : étant donné la baisse de la production, ils s'attendraient à ce que les prix montent, non qu'ils chutent[14]. Mais la production de cocaïne est probablement l'une des entreprises les plus régulées au monde : les mesures prises par les groupes armés, tout comme l'état de dépendance des producteurs primaires vis-à-vis des intermédiaires, font que l'offre et la demande sont des catégories analytiques inadaptées pour expliquer la formation des prix. En mars 2005, le prix de la pâte est une nouvelle fois tombé, atteignant 1,5 million de pesos le kilo. Quant aux feuilles de coca, que les paramilitaires achetaient 50 000 pesos l'*arroba* en 2002, elles ne valaient plus, en février 2005, que 35 000 pesos l'arroba. Pendant ce temps, dans les secteurs qu'elles gouvernaient, les FARC ont continué à payer le kilo de pâte de coca 2 millions de pesos, moins l'impôt de 50 000 pesos. Si les paramilitaires ne peuvent pas grand-chose au fait que les guérilleros contrôlent la matière première produite dans certaines zones, ils tiennent en revanche les intermédiaires actifs dans leurs propres zones fermement sous leur emprise. Ces *comisionistas* sont non seulement toujours tenus de payer l'impôt paramilitaire de 200 000 pesos par kilo de pâte acheté auprès des paysans, mais il leur est en outre tout à fait impossible de concurrencer les achats de matière première effectués par les paramilitaires dans les secteurs qu'ils contrôlent. La minimisation progressive des prix mise en œuvre par les paramilitaires s'est, en effet, accompagnée d'une régulation équivalente des prix payés par les intermédiaires. Un *comisionista* qui offrirait aux paysans des prix plus avantageux que les paramilitaires risquerait de trouver la mort à tout instant. C'est ainsi que les paramilitaires neutralisent efficacement la concurrence.

L'impôt sur les intermédiaires et l'exploitation des paysans en tant que producteurs de matière première de la cocaïne permettent aux paramilitaires d'accumuler des richesses

(13) *Cf.* l'article de Ricardo Vargas dans ce numéro (NdR).

(14) Nous précisons ci-après l'ampleur de la baisse causée par les aspersions aériennes.





Reproduction interdite © INHES 2006

considérables dans le Putumayo. Des ressources auxquelles il faut ajouter les revenus provenant de la taxation des marchands et propriétaires de boutiques dans les villes du département, dont chacun paie aux paramilitaires un tribut mensuel oscillant entre 100 000 et 500 000 pesos. Seuls « Alex » et « Oscar », les comptables respectifs des sous-fronts Luis Mosquera et Freddy Rivera, qui sont chargés de l'administration financière du Putumayo, disposent du montant exact du capital accumulé jusqu'ici par les paramilitaires dans le département. Mais il est sans doute plus intéressant d'analyser la distribution, parmi les autres acteurs de l'économie de la cocaïne, des pertes et des profits résultant de la taxation et de l'implication directe des paramilitaires dans la chaîne de production de cette drogue.

À la déception des *comisionistas* financés opérant en zones paramilitaires, la réduction obligatoire des prix qu'ils consentent aux paysans en échange de la pâte de coca n'a pas eu pour effet d'augmenter leurs propres commissions. Car comme leurs frais d'approvisionnement en pâte ont été réduits, le cartel s'est adapté aux nouveaux prix pratiqués et leur avance moins d'argent. En d'autres termes, comme le montre ci-dessous le tableau 5, les prix de vente des intermédiaires ont chuté :



**Tableau 5 – Évolution des prix de vente des intermédiaires entre 1999 et 2005 dans les zones conquises en 2000 par les paramilitaires (pesos colombiens / kilo de pâte de coca [15])**

| Année | Régime | Intermédiaire | Commission | Prix d'achat | Prix de vente |
|---|---|---|---|---|---|
| 1999 | FARC | FARC | 500 000 | 2 millions | 2,5 millions |
| 2000 | AUC | *Comisionistas* | 200 000 | 2 millions | 2,2 millions |
| 2001 | AUC | *Comisionistas* | 200 000 | 1,8 million | 2,2 millions |
| 2002 | AUC | *Comisionistas* | 200 000 | 1,8 million | 2,2 millions |
| 2003 | AUC | *Comisionistas* | 200 000 | 1,7 million | 2,1 millions |
| 2004 | AUI | *Comisionistas* | 200 000 | 1,7 million | 2,1 millions |
| 2005 | AUI | *Comisionistas* | 200 000 | 1,5 million | 1,9 million |

L'évolution du prix de vente des *comisionistas* – c'est-à-dire du prix d'achat du cartel – révèle que la régulation de

(15) Les chiffres figurant au tableau 5 ont été obtenus auprès de *comisionistas* de Valle del Guamuez, Puerto Asís et San Miguel en 2002 et 2005.



Reproduction interdite © INHES 2006

l'économie de la cocaïne appliquée aux divers acteurs de la chaîne productive par les paramilitaires a eu l'effet suivant :

**Tableau 6 – Distribution des pertes et des gains (pesos colombiens / kilo de pâte de coca) suite à la régulation de la chaîne de la cocaïne par les paramilitaires**

| Année | Paysans | Intermédiaires | Cartel |
|---|---|---|---|
| 2000 | + 40 000 | +200 000 | +300 000 |
| 2001 | - 200 000 | +/- 0 | +/- 0 |
| 2003 | - 100 000 | +/- 0 | + 100 000 |
| 2005 (mars) | - 200 000 | +/- 0 | + 200 000 |
| Total | *-460 000* | *+ 200 000* | *+ 600 000* |

Lors de la période durant laquelle les changements résumés au tableau ci-dessus ont eu lieu, les intenses aspersions aériennes d'herbicide sur les champs de coca du Putumayo sont censées avoir réalisé une réduction de la superficie totale occupée par ces derniers de 66 022 hectares[16] à 4 386 hectares[17]. Dans les deux municipalités d'Orito et de Valle del Guamuez, où le contrôle paramilitaire s'exerce de façon particulièrement ferme, la superficie cultivée en coca est censée être passée respectivement de 12 261 hectares et 13 165 hectares[18] à 516 hectares et 471 hectares[19]. Si la réduction de la quantité de matière première disponible due aux aspersions aériennes signifie sans aucun doute que le cartel reçoit moins de pâte de coca que durant la période où les FARC régnaient sans partage sur le Putumayo, ses coûts de production ont depuis lors baissé considérablement : en mars 2005, le cartel paie le kilo de pâte de coca 600 000 pesos de moins qu'en 2000. Cette évolution nous permet de comprendre, à l'aide de chiffres particulièrement parlants, que l'économie de la cocaïne est une économie politique. À ce titre, les principes de l'économie de marché ne s'y appliquent pas toujours. En tant que producteurs primaires au sein d'une telle économie, les paysans ne sont pas en mesure de fixer quelque terme d'échange que ce soit. En particulier, une soudaine rareté de la matière première n'entraîne pas nécessairement une meilleure rémunération pour leur produit. Au contraire, le cartel qui achète de la matière première dans le Putumayo semble compenser la rareté de cette dernière aux dépens des paysans.

(16) Ce chiffre provient du traitement numérique et de l'interprétation d'images satellitaires LANDSAT 7 et SPOT, reproduites dans PNUCID [2002].

(17) Ce chiffre, arrêté au 31 décembre 2004, provient de l'évaluation effectuée dans le cadre du projet SIMCI II [ONUDC, 2005].

(18) Ces chiffres proviennent de l'estimation faite par Vargas [2003, p. 43] sur la base d'informations provenant d'Ideam et de Corpoamazonia.

(19) Ces chiffres, arrêtés au 31 décembre 2004, proviennent de l'évaluation effectuée dans le cadre du projet SIMCI II [ONUDC, 2005].



Reproduction interdite © INHES 2006

# Conclusion

Les prix payés par les paramilitaires, comme ceux acquittés par les FARC, sont régulés. Lorsque le cartel seul régule le prix de la pâte de coca, celui-ci est fixé à 2,2 millions de pesos le kilo. Le fait que les FARC puissent vendre à l'organisation criminelle de la pâte de coca au tarif de 2,5 millions de pesos, et le fait que les paramilitaires soient à même de réguler la chaîne productive à leur propre avantage, nous rappellent que les bandits aussi bien que les bandits sociaux, pour reprendre les termes d'Hobsbawm [1969, p. 77], constituent un noyau de force armée et donc qu'ils sont une force politique. Les FARC ont évincé les intermédiaires, les ont remplacés par leurs propres hommes, et comme le cartel n'est pas parvenu à arracher le contrôle des paysans cultivateurs de coca des mains de la guérilla, il n'avait d'autre choix que d'accepter les termes de cette dernière. Suite à leur retour dans les fourgons des paramilitaires, les *comisionistas* peuvent à nouveau travailler, mais ils sont seuls face au cartel et n'ont d'autre choix que d'accepter les termes de celui-ci. Ils sont aussi aisément soumis à la régulation, et à l'impôt, des paramilitaires. Du point de vue de l'économiste politique, l'aspect de loin le plus intéressant concernant l'évolution des prix dans les zones contrôlées par les paramilitaires est que ces derniers ont soustrait *de facto* de vastes secteurs de la paysannerie cultivatrice de coca au contrôle des FARC, ce qui a pour conséquence que le cartel n'est plus obligé d'accepter les termes de ce mouvement de guérilla. Il apparaît donc clairement que les paramilitaires et le cartel se sont unis contre un ennemi commun. Le moins que l'on puisse conclure, et ce quel que soit le point de vue, c'est qu'une relation hautement symbiotique unit le cartel qui achète de la pâte de coca dans le Putumayo, d'abord auprès des FARC et ensuite auprès des *comisionistas*, aux forces paramilitaires déployées dans ce département. Il s'ensuit que la relation entre les mesures prises par les paramilitaires et la spectaculaire baisse des coûts de production des fabricants de cocaïne devrait faire l'objet d'études plus approfondies au niveau national. En effet, cette relation pourrait bien


Reproduction interdite © INHES 2006

expliquer pourquoi la hausse tant désirée du prix de la cocaïne dans les rues des États-Unis, objectif déclaré des aspersions aériennes d'herbicide, ne s'est jamais produite.

■ **Oscar Jansson**
*anthropologue, Université d'Uppsala, Suède*

BIBLIOGRAPHIE

Fajardo Montaña (D.), 2002, *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Bogota, Universidad Nacional de Colombia.

Fonseca (D.), Gutiérrez (O.), Rudqvist (A.), 2005, *Cultivos de uso ilícito en el sur de Bolívar: Aproximación desde la economía política*, Bogota, UNDP-Asdi.

González Arias (J.), 1998, *Amazonía Colombiana: espacio y sociedad,* Bogota, Centro de Investigación y Educación Popular.

Hobsbawm (E.), 1969, *Bandits*, London, Trinity press.

Human Rights Watch, 2001, *The Sixth Division. Military-paramilitary ties and US policy in Colombia*, New York, Human Rights Watch.

Marx (K.), 1975 (1862-1863), *Theories of Surplus Value*, Moscow, Progress Publishers, vol. II.

ONUDC, 2005, *Proyecto SIMCI II (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos). Estadísticas Municipales con Correcciones 2004*, Bogota, Office des Nations unies contre la drogue et le crime.

PNUCID, 2002, *Colombia Annual Coca Survey 2001*, Bogota, Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues.

PNUD, 2004, *El conflicto – callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia – 2003*, Bogota, Programme des Nations unies pour le développement.

Taussig (M.), 2003, *Law in a Lawless Land – Diary of a Limpieza*, New York, The New Press.

Vargas Meza (R.), 2003, *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo. Una perspectiva desde el sur de Colombia*, Bogota, Gente Nueva Editorial.



Reproduction interdite © INHES 2006

*À partir d'une recherche ethnographique de longue durée sur des Colombiens impliqués dans le commerce de la cocaïne aux Pays-Bas [Zaitch, 2000], cet article examine les perceptions subjectives de trafiquants colombiens sur le port de Rotterdam. Nous identifions les facteurs qui, selon eux, font de Rotterdam (et des Pays-Bas) une zone à bas risque pour l'importation de cocaïne en Europe. Alors que certains facteurs économiques et les ressources humaines revêtent une importance cruciale dans les décisions clés prises par les trafiquants, les risques issus du travail policier tendent à être perçus comme secondaires ou à varier grandement en fonction des acteurs et des types d'intervention dans le commerce illicite.*

# Cocaïne, conteneurs, contacts et contrôles*

## Le port de Rotterdam selon des trafiquants de drogue colombiens



*par Damián* ZAITCH

Le port de Rotterdam est considéré comme l'une des principales portes d'entrée de la cocaïne colombienne sur le marché européen [Bovenkerk, 1995 ; Fijnaut *et al.*, 1996 ; Farrell, 1998 ; DIC, 2000 ; Zaitch, 2002, 2003 ; Van der Heijden, 2003 ; KLPD, 2004]. Les opérations d'import-export de cocaïne à travers ce port mettent en œuvre diverses modalités commerciales (en matière de prise d'initiative, risques financiers et ressources humaines), plusieurs méthodes de dissimulation (au sein d'un navire, dans un conteneur, etc.) et une large gamme d'aménagements infrastructurels (collusion avec des entreprises légales/

(*) Traduit de l'anglais par Laurent Laniel.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 107-147*

Reproduction interdite © INHES 2006

illégales). Les principaux organisateurs de l'importation de grandes quantités de cocaïne aux Pays-Bas sont des entrepreneurs illicites néerlandais, colombiens, surinamiens et antillais [Zaitch, 2002, p. 127].

Contrairement aux trois autres groupes ethniques, les trafiquants de drogue colombiens (les *traquetos*) n'appartiennent pas à un groupe social « local » (autochtone ou immigré) d'importance[1]. Il est donc légitime de se demander comment ils parviennent à conserver entre leurs mains une part significative du commerce d'importation de cocaïne. Dit autrement : pourquoi s'aventurent-ils à venir faire des affaires aux Pays-Bas ? Cet article s'attache à répondre à ces questions en examinant leurs perceptions subjectives des conditions néerlandaises, en particulier celles touchant au port de Rotterdam. Comment s'expliquent les différences de point de vue de divers acteurs ? Et surtout, dans quelle mesure ces points de vue influencent-ils leurs décisions ?

En restituant ainsi leurs opinions sur divers aspects touchant au port de Rotterdam, nous espérons parvenir à expliquer comment les trafiquants colombiens évaluent les risques, les opportunités et les obstacles, mais aussi comment ils envisagent les contrôles mis en œuvre par les autorités. Enfin, nous nous efforcerons d'établir les raisons principales qui les poussent à passer par (ou à éviter) le port de Rotterdam pour importer de la cocaïne en Europe.

(1) Environ 10 000 immigrants colombiens vivent aux Pays-Bas, dont deux tiers de femmes. Ces immigrants sont dispersés, désorganisés et ils n'ont développé aucune forme visible « d'économie ethnique » caractéristique d'autres minorités ethniques plus nombreuses.



## Les trafiquants et le port

Les trafiquants de cocaïne sont des entrepreneurs illégaux qui font commerce de denrées illégales en innovant, en investissant des capitaux et en choisissant parmi divers moyens à leur disposition afin de maximiser leurs bénéfices tout en minimisant les risques [Arlacchi, 1986 ; Haller, 1990 ; Van Duyne *et al.*, 1990 ; Krauthausen, Sarmiento, 1991]. Ils sont également en quête de statut et de reconnaissance sociale et tendent à utiliser les ressources symboliques et matérielles de façon rationnelle. On peut dire que c'est aussi le cas de leurs employés : bien que soumis à beaucoup plus de contraintes, leur comportement



Reproduction interdite © INHES 2006

reflète les tensions qui existent entre les compétences et les opportunités, les revenus potentiels et les grands risques auxquels leurs actes les exposent [Gruter, Van de Mheen, 2005].

Ainsi, en tant qu'acteurs rationnels, leurs perceptions de telle ou telle ressource ou place commerciale – ici le port de Rotterdam – peuvent, dans une certaine mesure, être comprises comme de l'évaluation de risques [Cornish, Clarke, 1986 ; Bruinsma, Van de Bunt 1993]. Même lorsqu'ils ne disposent que d'informations partielles ou fausses les entraînant à prendre de « mauvaises » décisions, et même lorsqu'ils assument les risques encourus à certains moments cruciaux en en appelant à la *fortuna* [Giddens, 1991, p. 113], les entrepreneurs de la cocaïne et leurs employés calculent bel et bien leurs chances de réussite et d'échec et déploient des stratégies visant à minimiser les risques. La manière dont ils perçoivent certains sujets peut contribuer à expliquer leurs actes.

Toutefois, il serait simpliste de postuler l'existence d'une relation mécanique entre perceptions et actions, surtout dans le cadre d'une recherche s'appuyant sur un matériau ethnographique périphérique collecté en majorité lors d'entretiens et de conversations où les trafiquants colombiens se remémoraient des opérations passées et des personnes tierces. Lorsque nous avons interrogé ces *traquetos* à propos du port de Rotterdam, nous avons été confrontés à au moins trois dilemmes qui témoignent de la complexité de la relation entre les opinions des trafiquants et leurs actions. Premièrement, dans de nombreux cas ces opinions constituaient des rationalisations *post hoc* (inventions, justifications, mise en avant de soi, exagérations) et non de véritables motifs participant d'un processus de prise de décision [Sykes, Matza, 1957]. Comme nous le verrons, cela est particulièrement évident dans les points de vue exprimés par des trafiquants preneurs de risques à propos des contrôles et de la répression. Deuxièmement, certaines des opinions sur le port que nous avons consignées provenaient d'informateurs disposant d'une marge de manœuvre réduite ou inexistante, si bien que leurs avis n'ont pu influer, au mieux, que très modestement sur les actions qu'ils ont dû effectivement mettre en œuvre.


Reproduction interdite © INHES 2006

C'est, par exemple, le cas des employés non qualifiés qui se contentent d'obéir aux ordres et n'ont pas leur mot à dire sur les décisions opérationnelles. Enfin, nous avons été confrontés à quelques cas où la perception de la présence d'un grand risque était connotée positivement, les actes traduisant alors à la fois un goût du risque et des stratégies de minimisation de celui-ci. Afin de restituer de manière plus complète le monde social des trafiquants, nous présenterons autant que possible les perceptions dans leurs interactions avec les actes.

La diversité des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus pose un problème supplémentaire. Les Colombiens impliqués dans le *business* de la drogue aux Pays-Bas ne constituent pas un groupe social ou culturel unique ni homogène. Qu'ils agissent en tant qu'entrepreneurs, intermédiaires ou employés, une grande diversité les caractérise en termes d'extraction sociale, de ressources économiques et de degré d'implication, sans parler des grandes différences entre les risques personnels et financiers encourus par chacun[2].



(2) *Cf.* Zaitch [2002] pour une description détaillée des divers types de trafiquants de drogues.

Leurs points de vue sur le port reflètent, dans une certaine mesure, cette diversité. Certains trafiquants, tels les *mulas* (courriers aériens), les *boleros* (transporteurs *in corpore*) ou encore les importateurs de cocaïne n'utilisant que la voie aérienne, connaissent mal le port et nous n'avons pas pris leurs opinions en compte ici. D'autres, agissant en tant que grossistes locaux ou hommes de main, avaient des avis à émettre sur Rotterdam même si leur expérience du port n'était que superficielle ou indirecte. D'autres encore, restés en Colombie, ont évoqué le port mais n'y ont, en fait, jamais mis les pieds.

D'une manière générale, et d'accord, en partie, avec des résultats de recherches obtenus précédemment en Grande-Bretagne [Dorn *et al.*, 1998, p. 547], on peut distinguer trois groupes de trafiquants colombiens fortement contrastés en termes de perceptions des risques :

*a) Les exportateurs détenteurs de capitaux (les numéros 1 « planqués »)*

Il s'agit d'entrepreneurs de la cocaïne colombiens qui prennent des décisions logistiques et opérationnelles



Reproduction interdite © INHES 2006

cruciales (dont le choix des destinations des cargaisons de drogue) ; qui ne se rendent jamais aux Pays-Bas ; et dont les importantes ressources financières leur permettent de payer des tiers pour effectuer les tâches les plus risquées et de supporter les coûts de pertes éventuelles. On peut donc considérer que ces trafiquants n'aiment pas prendre des risques et les qualifier de « planqués ».

*b) Les exportateurs non détenteurs de capitaux (les numéros 1 « mouillés »)*

Ces entrepreneurs prennent des risques mais ne possèdent ni les capitaux ni les contacts qui leur permettraient de rester « planqués ». Ils sont décisionnaires et résident aux Pays-Bas (de façon temporaire ou permanente). Ils parviennent à transférer la prise de certains risques à des employés ou des subordonnés plus vulnérables, mais doivent néanmoins rester assez proches des cargaisons de cocaïne. Ils sont donc « mouillés » puisqu'ils s'exposent à des poursuites judiciaires en cas de succès policier à l'encontre d'une de leurs opérations.



*c) Les employés à hauts risques (les numéros 2 et 3 « mouillés »)*

Il s'agit d'employés, au besoin remplaçables ou « jetables », qui accomplissent les tâches les plus risquées, telles que traverser une frontière avec une cargaison de drogues, en assurer le déchargement ou la garde rapprochée, ou encore manipuler de l'argent aux Pays-Bas. Ils ne prennent aucune décision concernant les destinations, courent de très grands risques personnels et n'ont droit ni à l'erreur ni à l'échec. Ils sont totalement dépendants, souvent mal informés et vivent en permanence sur le fil du rasoir.

Tous les informateurs dont les points de vue sont pris en compte dans cet article appartiennent aux groupes b et c ; en outre, nous présenterons, chaque fois que possible, des informations secondaires ou de nature plus générale concernant le port, que nous avons collectées en Colombie.


Reproduction interdite © INHES 2006

# Quatre grandes préoccupations

Les trafiquants de cocaïne colombiens que nous avons interrogés à propos du port ont évoqué de nombreux sujets, que nous avons classés en quatre grandes rubriques ou catégories : *infrastructure économique et logistique ; ressources humaines ; risques stratégiques dus à la répression ; et risques tactiques dus à la répression*[3].

Ce schéma constitue une liste récapitulant l'ensemble des éléments (interdépendants) présents dans les discours et les actes des trafiquants colombiens. Ce récapitulatif n'a de valeur que purement heuristique : chaque informateur n'a, la plupart du temps, évoqué que quelques-uns des items de la liste, en omettant les autres ou en affirmant ne rien savoir de ces derniers. De plus, nous n'avons pas tenté d'opérationnaliser ni de quantifier les réponses. Du fait de l'interdépendance de ces éléments entre eux

••••

(3) Les deux dernières catégories font référence aux activités des institutions de type policier. Du point de vue des trafiquants de drogue, il est important de distinguer les risques stratégiques des risques tactiques. Les risques stratégiques sont ceux encourus par les organisateurs décisionnaires, les numéros 1 des groupes a et b ci-dessus. Les risques tactiques sont ceux qu'encourent la drogue et les employés et subordonnés, les numéros 2 et 3 appartenant au groupe c) [Dorn *et al.*, 1998].



| | |
|---|---|
| **Infrastructure économique et logistique** | ➢ Marchandises transportées<br>➢ Transport et communication<br>➢ Conditions d'import-export<br>➢ Utilisation d'entreprises licites<br>➢ Situation financière de l'exportateur<br>➢ Infrastructure de blanchiment d'argent<br>➢ Mentalité entrepreneuriale |
| **Ressources humaines** | ➢ Point de rencontre international<br>➢ Confiance dans les associés / clients / employés<br>➢ Importateur/grossiste présent dans ville d'arrivée<br>➢ Possibilité de corruption (police, douane, personnel portuaire) |
| **Risques stratégiques dus à la répression** (arrestation organisateurs/ décisionnaires) | ➢ Enquêtes policières<br>➢ Contrôles frontaliers<br>➢ Longueur des peines et conditions de détention<br>➢ Saisie des bénéfices financiers |
| **Risques tactiques dus à la répression** (saisie drogue et arrestation employé) | ➢ Contrôles policiers<br>➢ Contrôles douaniers<br>➢ Longueur des peines et conditions de détention<br>➢ Climat social (tolérance, indifférence, niveaux de violence) |



Reproduction interdite © INHES 2006

(par exemple : une expérience positive en matière de logistique ou de ressources humaines se traduit souvent par une baisse de la crainte de la répression policière), nous avons parfois préféré en rester au niveau de la simple description. Toutefois, certaines tendances générales et consensus frappants sont repérables dans l'ensemble des récits des informateurs.

## Infrastructure économique et logistique

D'une manière générale, les informateurs les plus divers soulignent le fait que la grande capacité du port de Rotterdam – en termes de nombre de navires et de quantités de marchandises traitées – constitue une des raisons principales de son utilisation pour le trafic de cocaïne. Un argument, revenant sans cesse, fait valoir que plus un port est grand et son activité commerciale intense, moins les risques de saisie sont importants puisque la drogue peut y passer plus facilement inaperçue. L'informateur n° 4 :

> *« Oui, je sais qu'ils ont un scanner, mais il y a des milliers de conteneurs qui transitent chaque jour. Tu sais pourquoi le trafic de drogues passe par Rotterdam ? Parce que c'est un port très efficace. Ils ne cherchent pas à effectuer plus de contrôle ; non, ils disent au contraire qu'ils investissent pour rendre les choses encore plus faciles pour les clients. Lorsque le « truc » arrive au port, des machines le mettent super rapidement sur un bateau. Dans les autres ports, le bateau doit attendre ; et pendant qu'il attend, tout peut arriver. Et voilà maintenant qu'ils veulent rendre le port encore plus rapide ! (rires) »*

Le port de Rotterdam est favorablement connu en Colombie, même de personnes n'ayant jamais voyagé à l'étranger. Sa réputation est excellente parmi les connaisseurs périphériques du circuit des affaires illégales de Colombie que nous avons rencontrés, qui n'expriment que des éloges à son égard. La plupart des gens pensent qu'il


Reproduction interdite © INHES 2006

s'agit du plus grand port du monde, ce qui n'est pas le cas. L'informateur n° 12 :

> *« Je ne connais pas les Pays-Bas, alors je ne peux pas vous expliquer pourquoi [la cocaïne passe par ce pays], mais d'après ce que j'ai entendu on dirait qu'il y a plus de conteneurs que de gens là-bas. »*

Les importateurs « mouillés » et les distributeurs actifs à l'intérieur des Pays-Bas, tout comme des « courriers » incarcérés, tendent à partager cette image du port[4]. Penchons-nous maintenant plus précisément sur les sujets évoqués par nos informateurs.

(4) *Cf.* le témoignage de l'entrepreneur de la drogue B. Gordon [Hovenkerk, 1995, p. 166].

## Marchandises transportées

Si la cocaïne est exportée à côté, ou dissimulée au sein de marchandises licites, la nature et l'emballage de ces dernières influent sur le choix des lieux de destination. Cela est clairement le cas, par exemple, pour des denrées provenant d'Amérique du Sud telles que fruits frais, jus surgelés, aliments déshydratés ou chargements conteneurisés, et tout particulièrement dans les modes opératoires dits « d'arnaque » (la cocaïne est dissimulée à l'intérieur d'une cargaison licite mais à l'insu de l'importateur ou du transporteur licite) et lorsque les exportateurs et transporteurs licites louent leurs infrastructures aux exportateurs illicites afin de faire voyager de la cocaïne à côté de leurs propres cargaisons licites. Dans les deux cas, c'est l'itinéraire et les procédures qu'impliquent les cargaisons licites qui déterminent comment, quand et où la cocaïne sera récupérée ou déchargée. L'informateur n° 3 :

> *« Il y avait un type en Équateur qui exportait du jus de fruit congelé vers l'Allemagne, et alors il a proposé d'embarquer aussi de la coke, mais il ne voulait pas bouger pour moins de 100 kg... »*

Tous nos informateurs sont d'accord sur le fait que les marchandises les plus variées ont été mises à contribution pour transporter de la cocaïne par voie maritime. Mais l'aspect le plus important, disent-ils, ce sont les procédures



Reproduction interdite © INHES 2006

(connaissement, type de conteneur, etc.) qui s'appliquent à ces marchandises lorsqu'elles arrivent au port ou lorsqu'elles doivent y passer un certain temps. Certains informateurs affirment que les exportations traditionnelles (en particulier les aliments, fruits et jus surgelés conteneurisés) offrent une grande sécurité lorsqu'elles sont traitées par des transporteurs maritimes établis de longue date ou des services de groupage de conteneurs. En fait, ce ne sont pas seulement les cargaisons conteneurisées (notamment en conteneurs réfrigérés) mais aussi les vracs solides (charbon, asphalte, aluminium et denrées agricoles provenant de divers ports sud-américains) qui sont considérés comme des transporteurs potentiels, surtout à destination de Rotterdam. Cependant, sur ce point les opinions divergent. Ainsi, selon un informateur, il faut éviter :

> *« ...aussi bien les denrées trop évidentes, comme les fruits tropicaux, que les trucs trop ridicules, comme des micro-processeurs en provenance du Pérou... Le moyen le plus sûr c'est d'opérer des transferts pour qu'on ne sache pas que tel conteneur vient de Colombie. Et si tu fais des transferts, il y a de fortes chances que tu passes par Rotterdam. »*



Dans certaines modalités de contrebande, les marchandises transportées ne sont pas si déterminantes pour le choix de l'itinéraire. C'est le cas, par exemple, des conteneurs appartenant aux expéditeurs (dits « conteneurs SOC ») mais contrôlés par des exportateurs ou importateurs de cocaïne : ces derniers cherchent avant tout à « déguiser » les itinéraires et à modifier le contenu des conteneurs, leur aspect et leurs connaissements. Enfin, certaines modalités ne nécessitent aucune cargaison licite : par exemple, lorsque la cocaïne est cachée à l'intérieur d'un navire ou sous sa coque, ou bien dans un bateau plus petit comme un voilier de plaisance.

## Infrastructure de transport et de communication

Autre sujet évoqué par les trafiquants de drogue : la bonne infrastructure de transport et de communication


Reproduction interdite © INHES 2006

desservant le port de Rotterdam. Celui-ci est réputé pour son traitement rapide et efficace du fret maritime. Comme l'explique l'informateur n° 5 :

> *« Ouais, on a beau dire qu'un petit port c'est mieux, on continue à expédier les "trucs" à Rotterdam. Des fois, on perd quelque chose, comme ça m'est arrivé il y a un mois lorsque les plongeurs n'ont rien trouvé et que j'ai dû payer. Moi aussi, je prends des risques. Personne ne sait ce qui s'est passé, mais le truc a disparu. Tu vois, ce qu'il y a de bien à Rotterdam, c'est que ça va vite. Tu récupères ton truc et le soir même tu dors ailleurs* [la cargaison de cocaïne ou le conteneur la dissimulant peut être rapidement transféré en lieu sûr]. *C'est souvent avant Rotterdam que quelque chose se passe mal, mais si tu respectes les règles, que tu as tous les papiers nécessaires et que personne ne t'a vendu, tu « couronnes*[5] *» peinard. »*

Les contrebandiers transocéaniques (les armateurs mafieux) adaptent leurs itinéraires (qu'ils louent aux entrepreneurs de la cocaïne) en fonction de considérations visant à minimiser les risques et, par exemple, mettent le cap sur tel port ou aire de transbordement doté d'une longue tradition de contrebande, et surtout où employés du port et autorités se laissent acheter, ou bien où ils disposent de contacts au sein de communautés locales puissantes. La meilleure option pour les contrebandiers de ce genre ne semble pas être Rotterdam, mais plutôt (et de loin) l'Espagne.

Néanmoins, localement, les trafiquants de cocaïne pensent que de bonnes infrastructures de communication (connections ferroviaires, autoroutes, disponibilité de téléphones publics et portables, etc.) sont indispensables à la bonne marche des affaires, notamment du fait que le commerce de la cocaïne consiste à mettre en relation des gens qui vivent et travaillent très loin les uns des autres. L'informateur n° 1 explique l'importance que revêtent les infrastructures de communication :

> *« X va à Anvers très facilement, il fait l'aller/retour dans la journée. Les transports publics, ici, on ne peut vraiment pas s'en plaindre, le train et le tram sont sûrs. Nous, on est*

(5) Les trafiquants colombiens emploient le verbe « couronner » (en espagnol : *coronar*) pour signifier qu'une cargaison de cocaïne est parvenue en lieu sûr sans encombre (NdT).





Reproduction interdite © INHES 2006

*habitués à des distances plus longues et les routes, là-bas* [en Colombie]*, c'est l'enfer. Ici, tu sais à quoi t'attendre ; hier, par exemple, ils ont annoncé que le train avait du retard.* »

Un informateur signale qu'aux Pays-Bas il est très facile d'acheter un téléphone portable « *puis de le balancer, plus tard, dans un canal* ». Les commentaires les plus marquants portent cependant sur l'excellent réseau de transport intermodal (mer-rail), par bateau (mer-fluvial) et surtout par camions TIR (mer-route) qui permet de réexporter aisément des marchandises illicites vers d'autres destinations européennes. Comme la cocaïne se trouve à Rotterdam la plupart du temps « en transit », ces infrastructures sont vitales pour les trafiquants.

Lorsqu'on leur demande si, à leurs yeux, la position géographique des Pays-Bas constitue une explication importante au fait que des flux de trafic passent par le port de Rotterdam, les trafiquants répondent par la négative. Objectivement, les Pays-Bas sont pourtant bien situés pour recevoir les flux de cocaïne : pays côtier, proche d'autres grands marchés urbains, à mi-chemin entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est, etc., encore que certains pays voisins présentent des caractéristiques similaires, et que l'Espagne ou la Russie, par exemple, possèdent certaines caractéristiques géographiques – longues côtes escarpées, zones inhabitées difficiles d'accès, etc. – mieux adaptées à la contrebande et au stockage de cargaisons de cocaïne. Mais, quoi qu'il en soit, les considérations de ce genre ne figurent absolument pas dans les discours des entrepreneurs illicites. La distance ne semble pas constituer un facteur d'importance aux yeux des exportateurs de cocaïne, pour qui les coûts de transport sont minimes rapportés aux bénéfices potentiels. Tous les efforts sont focalisés sur la réduction des risques, et si, pour ce faire, il faut qu'une cargaison parvienne d'abord dans un petit port russe avant de revenir sur l'Allemagne, c'est bien ainsi qu'on procédera. Bien entendu, certains Colombiens vivant illégalement aux Pays-Bas apprécient de pouvoir voyager facilement


Reproduction interdite © INHES 2006

vers d'autres pays d'Europe, mais en général la géographie ne semble jouer qu'un rôle secondaire dans l'esprit des *traquetos*. Un informateur nous a ainsi expliqué que, de ce strict point de vue, l'Espagne est bien mieux placée pour importer de la cocaïne en provenance d'Amérique du Sud.

Certains soulignent que de très nombreuses options et itinéraires sont ouverts aux trafiquants. Par exemple, l'informateur n° 12 :

> *« Tu connais toutes les méthodes possibles et imaginables et tu peux passer n'importe où. La cocaïne tombe malade avant d'arriver à destination parce qu'on lui fait faire le tour du monde ! »*

## Conditions d'import-export

Les formes que prend le commerce transatlantique de la cocaïne vers Rotterdam dépendent souvent des possibilités qui sont données aux trafiquants d'utiliser des entreprises d'import-export établies à la fois en Amérique du Sud et aux Pays-Bas. Les entrepreneurs de la cocaïne apprécient les places portuaires où il est facile de créer de telles entreprises, même si ce n'est pas nécessairement dans ces ports que seront embarquées ou débarquées les cargaisons de cocaïne. Cependant, pour nombre de trafiquants l'emploi de firmes d'import-export constitue une équation difficile, voire impossible à résoudre, de sorte que le trafic de cocaïne par voie maritime peut très bien se passer de cette option.

Certains Colombiens emploient tout de même des entreprises d'import-export afin d'introduire de la cocaïne dans le port de Rotterdam. Une alternative s'offre à eux : soit créer une *tapadera* (bureau d'import-export de façade) ; soit s'appuyer sur une entreprise existante. Selon nos informateurs, la première option comporte des avantages mais aussi des inconvénients. D'un côté, lorsqu'on en est propriétaire, les établissements de façade permettent une meilleure gestion des opérations en termes de *timing* et de déchargement. Ils sont aussi facilement adaptables aux besoins des exportateurs et importateurs de cocaïne en matière de marchandises transportées, d'itinéraires et de


Reproduction interdite © INHES 2006

stockage. Par ailleurs, certains trafiquants ne disposant pas de contacts au sein d'entreprises existantes disent avoir été obligés de construire leurs propres têtes de pont. Un trafiquant nous a même expliqué que les conditions requises par la chambre de commerce du cru ne sont pas très contraignantes.

D'un autre côté, les informateurs ont également souligné divers problèmes et risques. Le premier d'entre eux renvoie à un excès de visibilité. Le nombre d'entreprises colombiennes – ou de firmes (licites) gérées par des Colombiens – actives dans l'import-export aux Pays-Bas est extrêmement réduit[6], si bien qu'il n'est pas aisé de mettre sur pied une façade colombienne légale derrière laquelle se livrer au trafic. Les principales importations colombiennes transitant par Rotterdam – charbon, café, denrées alimentaires, fruits – sont pour la plupart aux mains d'entreprises qui ne sont pas colombiennes, de sorte que toute petite firme colombienne récemment constituée constituerait une cible facile (et prioritaire) pour la douane et la police néerlandaises. D'ailleurs, la plupart des trafiquants affirment pouvoir reconnaître une *tapadera* au premier coup d'œil. L'informateur n° 25 :

> « *Il y avait un* paisa[7] *qui jouait au football il y a quelques années ; il vivait à La Haye et venait tous les jours à Rotterdam en train. Il disait travailler dans la boîte d'import-export de son père, et je crois que c'était vrai. Il racontait que les affaires marchaient bien, que sa famille était heureuse, etc. Eh bien, il s'est fait arrêter entre Bruxelles et Rotterdam avec dix kilos de cocaïne et un million de* floros [florins[8]]. *[...] Alors tu vois, quand quelqu'un me dit qu'il fait dans l'import-export, pour moi ça sent le soufre. Je connais un autre* paisa, *et celui-là disait importer des blue-jeans [rires]... Il bossait pour des gens de Medellín... Il a pris huit ans et il est à* [la prison de] *Leeuwarden, mais il continue à nier, il ne veut rien dire à personne.* »

Outre qu'elles sont facilement repérables, les *tapaderas* connaissent d'autres problèmes. Comme elles ne traitent que très rarement les marchandises qu'elles sont censées importer, elles ne mettent pas longtemps à attirer l'attention

(6) Les quelques commerces colombiens formels et informels – restaurants, bars et boutiques – pas plus que la communauté colombienne résidant aux Pays-Bas ne dépendent ni ne consomment beaucoup de produits importés de Colombie.

(7) Personne originaire du département colombien d'Antioquia, dont la capitale est Medellín.

(8) Soit environ 500 000 euros.





Reproduction interdite © INHES 2006

de leurs partenaires commerciaux et voisins ainsi que des institutions douanières et fiscales du fait d'omissions, d'erreurs et d'irrégularités par trop grossières. En général, ceux qui gèrent ces « façades », soit travaillent sur le court terme – ils disparaissent du jour au lendemain ; omettent de résoudre de petits problèmes qui prennent ensuite de grandes proportions ; improvisent en permanence, etc. –, soit ne disposent pas des « qualifications » nécessaires. Paradoxalement, ces entreprises « bidon » sont ainsi très mal adaptées à l'informalité et au haut degré d'improvisation qui président au commerce international de la cocaïne. Selon l'informateur n° 1 :

> *« Je te l'ai déjà dit, les gens ne prévoient pas grand-chose à l'avance. Ils ne s'inquiètent que lorsqu'un problème surgit, et pratiquement tout est organisé au jour le jour. Donc, ça peut mal tourner ; mais c'est aussi le seul moyen pour que tout puisse bien se passer. »*



L'utilisation d'entreprises d'import-export existantes, en revanche, est généralement considérée comme une option plus sécurisante et mieux à même de mener au succès. Les entreprises licites établies et actives sont certainement les plus intéressantes car elles n'attirent pas l'attention de la police. Les firmes non colombiennes qui commercent avec l'Amérique du Sud sont les plus recherchées, en particulier celles qui importent des denrées alimentaires, du café, des fruits, des fleurs, des vêtements, des minéraux et des matières premières industrielles. Dans certains cas, seuls quelques employés ou cadres sont impliqués dans le trafic, qui se déroule à l'insu des dirigeants de l'entreprise. Dans d'autres cas, les importateurs de cocaïne se rapprochent de petits établissements connaissant des difficultés financières et font miroiter à leurs propriétaires des profits élevés et rapides. D'après l'informateur n° 19, les infrastructures locales d'import-export sont parfaitement adaptées aux activités délictueuses :

> *« Il n'y a pas que la cocaïne. Qu'est-ce que tu fais des magouilles de surfacturation et sous-facturation ? Et celles avec les produits subventionnés fantômes ? Les infrastructures d'import-export, ils peuvent en faire ce qu'ils veulent.*



Reproduction interdite © INHES 2006

*Ils nous montrent du doigt, mais ils ont bien plus d'expérience que nous en matière d'affaires... toutes sortes "d'affaires". »*

Un observateur colombien nous fit un jour remarquer que, même si les entrepreneurs de la cocaïne peuvent rencontrer des difficultés à utiliser les grandes compagnies d'import-export (leur préférant de petits établissements ne disposant que d'un seul bureau et de quelques employés), du simple fait qu'elles existent et sont actives, celles-ci fonctionnent aux Pays-Bas comme un « bouclier » en rendant les contrôles, quels qu'ils soient, difficiles et importuns.

## Utilisation d'entreprises licites

Outre les transports et l'importation, toute une série d'autres entreprises licites – liées au port ou non – fournissent des services aux entrepreneurs de la cocaïne. Nous pensons ici non seulement aux transitaires, dockers, chantiers navals, soutages, stockages, entrepôts (une même entreprise pouvant fournir plusieurs de ces services), mais aussi aux loueurs de camions, camionnettes et voitures, aux loueurs et réparateurs de conteneurs et même aux hôtels et aux cybercafés. L'informateur n° 9 explique ainsi :

*« Pas besoin de corruption quand il y a autant d'entreprises légales à portée de main. »*

Enfin, certains distributeurs de drogue sous-capitalisés considèrent les firmes du cru, en particulier certains restaurants, bars, boutiques et *coffee shops* détenus par des Néerlandais, comme susceptibles d'abriter des activités illégales ayant trait à l'importation et à la distribution de cocaïne.

## Situation financière de l'exportateur

Les capacités financières des exportateurs de cocaïne ne sont pas sans influence sur le choix des méthodes de contrebande et sur la destination des cargaisons. Nombreux sont les exportateurs qui, ne pouvant s'offrir les transports maritimes, ont recours aux courriers aériens ou au réseau


Reproduction interdite © INHES 2006

postal, méthodes qui excluent tout passage par le port de Rotterdam. Pour autant, ce port n'attire pas que de « gros poissons » à fort potentiel d'investissement. Des exportateurs sous-capitalisés, qui ne trafiquent que quelques kilos mais en prenant beaucoup plus de risques, peuvent aussi trouver dans le port une infrastructure pratique, surtout s'ils importent leur cocaïne par bateau (avec la complicité de quelques membres d'équipage ou employés seulement) ou s'ils « arnaquent » une cargaison licite en provenance d'Amérique du Sud.

## Infrastructure de blanchiment d'argent

Selon plusieurs informateurs, les Pays-Bas disposent de bonnes infrastructures bancaires et financières qui, sans être exceptionnelles ou extraordinaires, répondent largement aux besoins des importateurs ou exportateurs colombiens de cocaïne en matière de mouvements de fonds. Bien que le port de Rotterdam offre de nombreux services financiers, nous n'avons trouvé aucun trafiquant colombien qui en faisait usage. Les *traquetos* évitent la spéculation immobilière, les investissements sur place et les modes de consommation par trop ostentatoires aux Pays-Bas, tous comportements qu'ils préfèrent réserver pour leurs séjours en Colombie. D'après l'informateur n° 5, les trafiquants se contentent des transports de liquidités et des envois de fonds à l'étranger, services très largement disponibles aux Pays-Bas.

Nous avons interrogé les trafiquants pour savoir si les prix de vente en gros de la cocaïne pouvaient influer sur le choix des destinations. Nous demandions en fait si les prix plus élevés pratiqués dans des régions d'Europe plus reculées (et disposant d'un littoral maritime) n'incitaient pas les exportateurs à modifier leurs itinéraires. L'informateur n° 1 :

> *« Je ne crois pas que le prix influence la destination. Tu sais, vendre le kilo à 24 000 dollars, c'est déjà très bien quand tu compares avec les 1 500 dollars qu'il t'a coûtés en Colombie.*



Reproduction interdite © INHES 2006

*Il faut dire aussi que le prix est fixé à l'avance, donc... Même si tu peux vendre le kilo plus cher en Finlande, tu n'iras pas si tu n'y connais personne. Ici les chances sont meilleures, on a plus de chances de "couronner" à Rotterdam qu'en Finlande. »*

Néanmoins, selon d'autres témoignages, les entrepreneurs de la cocaïne réagissent aux fluctuations des prix et à la saturation du marché local en délocalisant leurs activités. Les trafiquants colombiens et les experts en matière de drogue que nous avons interrogés sont tous d'accord pour dire que, bien qu'en comparaison d'autres pays les prix au kilo pratiqués aux Pays-Bas soient modestes, le marché néerlandais est caractérisé par une remarquable stabilité des prix – c'est-à-dire qu'il donne lieu à peu de « goulets d'étranglement » et à aucun « surstockage » – et une circulation rapide de la cocaïne entrante.

## Mentalité entrepreneuriale



Interrogés à propos de l'infrastructure économique entourant le port, les *traquetos* n'évoquent pas seulement les dimensions matérielles, mais aussi la longue tradition marchande et d'autres traits de la culture néerlandaise, telle une mentalité entrepreneuriale très prégnante. Même lorsque les Colombiens émettent des opinions négatives ou méprisantes à l'égard des Néerlandais, critiquant par exemple leur froideur, leur indifférence, leur mesquinerie, leur matérialisme terre à terre, ils soulignent parallèlement des valeurs plus positives tels le professionnalisme, l'efficacité et le pragmatisme. Ces descriptions ne semblent pas viser uniquement les entrepreneurs originaires des Pays-Bas mais englober l'ensemble des Néerlandais de souche pris dans leur environnement quotidien et leurs interactions sociales. Le pragmatisme, par exemple, constitue un attribut utile pour une entreprise illégale fondée sur des arrangements flexibles, de fréquents changements de personnel et de fortes incertitudes.

Même si nous ne pensons pas que cette dimension occupe une place centrale dans l'esprit des exportateurs


Reproduction interdite © INHES 2006

basés en Colombie, on en trouve cependant trace chez certains importateurs et distributeurs colombiens actifs à La Haye et Amsterdam.

## Ressources humaines

Outre de bonnes infrastructures économiques, le commerce de la cocaïne requiert des ressources humaines et des connexions sociales bien adaptées[9]. De nombreux individus et groupes provenant d'une grande diversité de pays sont impliqués dans le commerce de la cocaïne au niveau européen et à l'intérieur des pays d'Europe eux-mêmes. Les pays et régions abritant, soit des groupes locaux assez puissants pour articuler les niveaux supérieurs et inférieurs du *business* les uns aux autres – telles les organisations criminelles galiciennes jouant le rôle d'intermédiaires entre exportateurs colombiens et distributeurs européens –, soit une palette de groupes et d'individus de provenances diverses mais à même d'entrer en contact les uns avec les autres – par exemple, le milieu des affaires légales et illégales d'Amsterdam – ont toutes les chances de concentrer en leur sein un très grand nombre de transactions portant sur de la cocaïne.

Durant les années 1990, le commerce de la cocaïne s'est encore internationalisé (dispersion géographique, nouveaux itinéraires de trafic); il s'est intégré plus avant avec d'autres activités légales et illégales (autres stupéfiants, trafic d'armes et économie légale); enfin, il s'est professionnalisé (expertise accrue, gestion stratégique, tendance duale à la requalification et à la déqualification) et flexibilisé (tâches multiples, entrepreneurs sans entreprises, sous-traitance accrue, emploi de travailleurs temporaires et non qualifiés) [Zaitch, 2003; Dorn *et al.*, 2005]. Ces processus ne font que renforcer l'importance des relations sociales pour l'obtention de bonnes performances dans le commerce de la cocaïne.

Les entrepreneurs de la cocaïne et leurs employés émettent de nombreuses opinions, qui sont généralement positives, sur l'environnement social existant aux Pays-Bas.

(9) Sur l'importance du lien social pour la criminalité organisée, on se reportera notamment à Ianni [1972], Gambetta [1996], Kleemans et Van de Bunt [1999] et Hobbs [2001].





Reproduction interdite © INHES 2006

## Point de rencontre international

Les Pays-Bas constituent un point de rencontre international favorisant potentiellement l'émergence de partenariats, d'opérations et d'intermédiations. Néerlandais, Britanniques, Colombiens, Surinamiens, Antillais, Turcs, Yougoslaves, Russes, Israéliens, Chiliens, Italiens : toutes les nationalités peuvent être trouvées, se retrouver et se lier aux Pays-Bas. Elles offrent, de multiples façons, des accès privilégiés à des pays d'origine, de transit et de destination de marchandises illicites, à des trafics d'armes ou d'héroïne, par exemple, ou encore à des ressources financières internationales.

D'accord avec des études antérieures – analyses fondées sur des entretiens approfondis avec des entrepreneurs de la cocaïne [Korf, Verbraeck, 1993 ; Bovenkerk, 1995 ; Klerks, 2000], ou bien enquêtes à portée plus générale sur la nature de la criminalité organisée, basées pour la plupart sur des dossiers de justice [Fijnaut *et al.*, 1996 ; Kleemans *et al.*, 1998, 2002] –, notre propre travail montre également que les trafiquants attachent de l'importance au caractère international du milieu néerlandais de la cocaïne. Les importateurs colombiens, par exemple, chantent les louanges des Pays-Bas en tant que place commerciale permettant de rencontrer des acteurs de toutes provenances. Comme l'explique l'informateur n° 27 depuis sa prison :

> *« C'est sympa de faire du business avec des Italiens. Ici, en prison, on s'entend très bien, on prend nos repas ensemble. »*

De plus, l'informateur n° 1 soutient :

> *« Je rencontre des gens qui viennent d'endroits que je n'imaginais même pas. Les propriétaires du* coffee shop *sont néerlandais, ils ont fait de la taule en Espagne. A. vient du Venezuela. Ensuite, il y a les Surinamiens, les Antillais et les Marocains, qui essaient tous de grappiller quelque chose quand tu arrives et que tu dis que tu es Colombien. B. vend à des Allemands, et ainsi de suite... C'est fantastique, tous ces gens différents, j'ai beaucoup appris à Amsterdam, je ne veux pas m'en aller. »*

Les opportunités d'établir des partenariats commerciaux, par exemple entre des Colombiens et des Néerlandais,


Reproduction interdite © INHES 2006

peuvent également surgir loin des polders. Ainsi, les Antilles néerlandaises sont très souvent citées comme un lieu de rencontre majeur par les entrepreneurs de la cocaïne. De nombreux informateurs soulignent que ces îles sont idéalement situées pour jouer le rôle d'aire de transbordement, qu'une nombreuse communauté colombienne vit à Aruba et qu'Aruba et Curaçao sont fréquentées par des entrepreneurs de la drogue colombiens qui y passent des vacances, y rendent visite à de la famille ou y font des affaires. Nombre de marchés y sont conclus, pour la plupart portant sur de la cocaïne colombienne à destination des États-Unis et des Pays-Bas. Bien des Colombiens apprécient le fait que l'anglais et l'espagnol soient des langues commerciales largement utilisées aux Pays-Bas. Si la maîtrise du néerlandais est considérée comme un avantage, bien des transactions sont effectuées en espagnol, notamment lorsqu'elles impliquent des Néerlandais ou des Antillais.



## Confiance dans les associés/clients/employés

La confiance accordée à tel ou tel partenaire commercial vivant outre-mer – indépendamment de ses positions, compétences ou niveau de protection – détermine souvent si opérations et transactions adviennent ou avortent. Les entrepreneurs de la cocaïne consacrent beaucoup de temps et d'énergie à réduire les risques de tricherie, une possibilité qui devient très fréquemment réalité dans le *business* de la cocaïne. Ces tricheries peuvent se matérialiser sous forme de vols, arnaques diverses, blessures ou assassinats perpétrés par des associés, concurrents, employeurs ou employés. Les lieux (pays, villes, ports, quartiers, bars) recélant des individus dignes de confiance (du fait de leur réputation, de leur appartenance ethnique ou sociale, etc.) sont très appréciés des trafiquants de cocaïne. De fait, bien des opérations sont organisées autour d'un seul individu de confiance résidant à l'étranger. L'informateur n° 1 :

> *« Ils ont expédié le "truc" en Suisse parce qu'ils y connaissaient une femme. »*



Reproduction interdite © INHES 2006

Pour certains informateurs, les Pays-Bas allient la présence d'acheteurs et de partenaires potentiels (autochtones, minorités immigrées et étrangers) à l'existence d'un vaste réservoir d'employés et de fournisseurs de services illégaux qui sont souvent parents ou amis d'exportateurs de cocaïne. Pour les *traquetos*, il est essentiel de travailler avec des associés et employés fiables : cela réduit les risques courus par les cachettes ou induits par les passages de frontière et les collectes de fonds. Le port de Rotterdam n'est ainsi pas seulement considéré comme une porte d'entrée mais plus généralement comme un environnement social permettant de faire des affaires avec des résidents du *Randstad* (cercle formé par les quatre principales villes des Pays-Bas).

Certains gros distributeurs colombiens bien placés font valoir qu'il est difficile de trouver des partenaires néerlandais « de même niveau », fiables et puissants, et considèrent fréquemment que le milieu de la drogue autochtone est polarisé. Ainsi, d'un côté, il existerait une véritable « *mafia* hollandaise » (comme l'appellent les Colombiens) expérimentée en matière d'affaires illégales et bien connectée localement et internationalement, mais plus attirée par les drogues douces et de synthèse, qui sont moins risquées que la cocaïne. De l'autre côté, on aurait des individus, souvent issus de la pègre, disposés à s'associer mais ne disposant ni des contacts, ni de l'expérience, ni des infrastructures, et pas plus des capacités requises pour gérer par eux-mêmes des transactions visant l'importation de plusieurs kilos de cocaïne. Même lorsque des liens familiaux unissent des Colombiens à ces individus, ces derniers sont dépeints comme peu fiables, lâches et prêts à parler à la police si nécessaire. En d'autres termes, il est difficile pour certains *traquetos* d'identifier des Néerlandais de souche désireux d'entreprendre des importations d'envergure et qui ne soient ni des membres vulnérables du *penose*[10] ni des policiers. Des comparaisons surgissent invariablement avec des régions comme la Galice ou le Sud de l'Italie, dont les entrepreneurs autochtones peuvent disposer de la protection des puissants locaux. Cependant, l'absence de tels acteurs aux Pays-Bas se voit compensée par l'existence de groupes multiethniques et multinationaux très dynamiques

(10) Le substantif masculin néerlandais « *penose* », qui vient du yiddish signifiant « occupation » ou « gagne-pain », renvoie à la pègre de bas étage, non au puissant milieu criminel.


Reproduction interdite © INHES 2006

sur lesquels les entrepreneurs colombiens peuvent s'appuyer tout en restant discrets.

## Importateur/grossiste présent dans la ville d'arrivée

Les opérations sont souvent organisées ou cofinancées par des importateurs, si bien que les flux de cocaïne résultent de décisions prises tant à la source qu'au lieu de destination. En fait, nombre d'opérations de contrebande à travers le port de Rotterdam sont organisées et mises en œuvre par des individus ou des groupes actifs aux Pays-Bas.

On peut dire la même chose en ce qui concerne les grossistes en cocaïne. Bien que la plupart d'entre eux mènent des transactions déconnectées, y compris géographiquement, des opérations concrètes d'importation de la drogue, les distributeurs colombiens « de première main » sont parfois impliqués dans les flux d'import-export de cocaïne en tant que cofinanceurs.



## Corruption

La corruption passive ou active de fonctionnaires de police ou de douane et d'employés d'entreprises privées peut jouer un rôle prépondérant dans la façon dont les opérations de contrebande sont organisées. Dans les pays sources d'Amérique du Sud, la corruption est répandue et y accéder ne constitue pas, le plus souvent, un problème pour les entrepreneurs illégaux. Mais la corruption sur les lieux de destination est une ressource rare et précieuse, de sorte que des opérations peuvent être organisées de A à Z autour d'un seul et unique contact garantissant un accès au port.

Tous les informateurs soulignent l'importance clé que revêt la corruption, surtout celle d'individus qui « regardent ailleurs ». Toutefois, les réponses se font évasives lorsqu'on demande des détails concrets. Certains informateurs affirment que la corruption existe, mais que les Colombiens en sont exclus. L'informateur n° 5 :

> *« Ils ont refusé mon argent. La mafia hollandaise – parce qu'il y a une mafia hollandaise – peut corrompre n'importe qui.*



Reproduction interdite © INHES 2006

*Pour les Surinamiens aussi, c'est plus facile. Mais personne ne veut traiter directement avec des Colombiens, c'est trop chaud. Lorsque quelqu'un me dit qu'il a un flic dans sa poche, j'ai de gros doutes, je lui conseille de faire gaffe. »*

D'autres avancent que douaniers et policiers sont aussi difficiles à corrompre qu'inutiles au bon déroulement des opérations, mais que les employés du port, au contraire, se laissent convaincre sans effort. L'informateur n° 1 :

*« Il n'y a besoin de personne au port lorsque la coke arrive, disons, dans une cargaison de surgelés ou dans des produits alimentaires acheminés par une entreprise légale. Si les entreprises impliquées sont des* tapaderas *(façades), qu'elles ont mauvaise réputation ou que l'itinéraire est très "chaud" (surveillé), alors il faut payer pour que les gens du port regardent ailleurs. Comment on fait ça, je n'en sais rien, mais tout le monde dit que ça arrive tout le temps. »*

L'informateur n° 16 contrôlait plusieurs flux, habituellement en payant des bagagistes, des chauffeurs, des dockers et des grutiers. L'informateur n° 1 explique pourquoi ces employés coupables de corruption passive ne risquent pas de sanctions pénales :



*« Si on te paie seulement pour que tu regardes ailleurs, tu es en sécurité. Si le "truc" "couronne", tu touches un gros paquet. S'il tombe, par exemple, parce que quelqu'un d'autre a trouvé que quelque chose clochait ou a effectué un contrôle, tu retournes ta veste et il ne t'arrive rien. Tu ne touches pas le pactole, mais tu n'es jamais accusé de rien, et on te file même un petit quelque chose, histoire de garder le contact pour la prochaine fois. »*

Il est probable que la corruption constitue un sujet tabou pour certains trafiquants : ils l'évoquent à un niveau très général, mais prennent soin de protéger leurs contacts en évitant de montrer qui que ce soit du doigt. Nous sommes cependant convaincus que, dans la grande majorité des affaires impliquant des Colombiens, il n'y a aucune corruption de douaniers ni de policiers néerlandais, car les stratégies des *traquetos* sont bâties avant tout dans


Reproduction interdite © INHES 2006

l'optique de déjouer les contrôles portuaires [Van de Bunt *et al.*, 1999]. Dans de telles conditions, pourquoi les Colombiens mettent-ils l'accent sur la corruption des policiers et douaniers ? Selon nous, il y a deux raisons. La première, c'est qu'en se vantant d'entretenir des contacts avec ces fonctionnaires ils rehaussent leur réputation, leur pouvoir et leur statut en tant que trafiquants de cocaïne. Ils se targuent de disposer de connexions dans le port dans le but d'impressionner les autres. La seconde raison est que cette dénonciation de la corruption d'autrui constitue une technique de neutralisation : les Colombiens réagissent à la stigmatisation dont ils font l'objet et à leur mauvaise réputation en « condamnant ceux qui condamnent » [Sykes, Matza, 1957].

Tous nos informateurs sont d'accord pour dire que des pays comme la Russie, l'Espagne ou l'Italie offrent de meilleures conditions pour l'émergence de collusions entre l'État, les pouvoirs locaux et les entreprises illégales.



## Risques stratégiques dus à la répression

Les risques stratégiques sont les risques encourus personnellement par les organisateurs/décisionnaires de se voir arrêtés et condamnés, et de perdre leurs profits illicites [Dorn *et al.*, 1998]. Nombre de décisions sont prises dans l'objectif d'éviter d'être capturé et/ou exproprié. En pratique, beaucoup de patrons bien protégés (exportateurs ou importateurs « planqués ») sont à même de transférer ce risque à leurs subordonnés, en particulier s'agissant de passage de frontières et de déchargement.

Tous les informateurs, qu'ils soient situés en Colombie ou aux Pays-Bas, s'accordent sur le fait que, normalement, un « numéro 1 » ne traîne pas dans le port, car il prendrait alors un gros risque tout à fait inutilement. On préfère donc y envoyer des employés, des intermédiaires ou des émissaires qui, soit négocient avec le personnel portuaire et supervisent les opérations, soit effectuent eux-mêmes



Reproduction interdite © INHES 2006

les tâches les plus risquées (notamment l'évacuation des cargaisons de cocaïne). L'informateur n° 1 :

> *« Hier, j'étais avec deux* traquetos. *On ne se connaissait pas. Ils refusaient d'aller récupérer un "truc" en disant que c'était trop risqué. Ils allaient payer quelqu'un pour le faire. »*

La plupart des exportateurs colombiens ne traversent jamais l'Atlantique, de sorte qu'ils ne prennent que très peu de risques stratégiques. Même les exportateurs et importateurs plus proches de l'action préfèrent rester loin du port. Comme l'explique l'informateur n° 1 à propos de l'informateur n° 4 :

> *« Oui, il collecte des informations sur le port. Il a des gens qu'il envoie sur le port pour prendre des photos pour lui. Il connaît certains emplois du temps et sait un tas de choses sur les activités du port. D'autres font ça pour lui. Il veut tout savoir parce qu'il investit beaucoup d'argent. »*

Les trafiquants qui se sont montrés concernés par le risque stratégique ont évoqué quatre sujets de préoccupation : les enquêtes de police à long terme ; les contrôles frontaliers ; la longueur des peines et les conditions de détention ; et la saisie des bénéfices financiers.



## Enquêtes policières

Il ne fait aucun doute que de nombreuses opérations de contrebande de drogue (choix des associés et employés, *modus operandi* et même routine quotidienne) ont à leur principe la nécessité d'éviter ou de neutraliser l'action policière. Les attitudes concernant la police diffèrent grandement d'un entrepreneur colombien de la cocaïne à un autre. Certains trafiquants « mouillés » actifs à Amsterdam et La Haye semblent plus soucieux des contrôles inopinés et des opérations policières de routine que des enquêtes de longue haleine sophistiquées. Ces *traquetos* prennent grand soin d'éviter les endroits « chauds » et les comportements ostentatoires, mais ils sont en revanche peu rigoureux en matière d'appels téléphoniques ou de conversation avec les inconnus. Certains déclarent que la police n'intervient qu'en cas de violence ou que si de fortes sommes d'argent sont en jeu.


Reproduction interdite © INHES 2006

D'autres, se croyant plus malins que la police néerlandaise, minimisent les capacités de cette dernière à faire respecter la loi. L'informateur n° 4, par exemple, est convaincu d'avoir toujours un coup d'avance et se sent parfaitement en sécurité, du simple fait qu'il remplace systématiquement ses téléphones portables tous les quinze jours. D'après l'informateur n° 1 :

> *« N°2 est maintenant bien placé pour mesurer les risques. Il ne participera à aucune opération qui lui rapporterait moins de 150 000 euros. Il a fait de la prison en Espagne, et sa famille y vit encore. Il y est recherché ainsi qu'en Colombie, mais à Amsterdam il se sent comme un seigneur en son château. »*

D'autres encore se montrent moins paranoïaques quant à de possibles infiltrations policières, mais redoutent la police fédérale antidrogue américaine, la Drug Enforcement Administration (DEA), bien plus que les autorités néerlandaises. La police allemande a fait forte impression à l'informateur n° 5.



À ce niveau de risque stratégique, les trafiquants colombiens, tant « planqués » que « mouillés », considèrent la police néerlandaise comme un tout unifié. Ils ignorent totalement l'existence de services distincts et, plus généralement, tout de l'organisation interne de la police. D'une manière générale, on peut dire que les organisateurs/décisionnaires ne redoutent pas ou très peu d'être arrêtés par la police aux Pays-Bas.

## Contrôles aux frontières

Les entrepreneurs de la cocaïne sont très méfiants lorsqu'ils entrent et sortent de l'Union européenne, car ils considèrent que cette frontière est particulièrement risquée. Toutefois, comme aucun de nos informateurs (à l'exception des membres d'équipage) n'est entré dans l'Union par le port de Rotterdam – qu'ils ne considèrent d'ailleurs généralement pas comme un point d'entrée pour les personnes –, toutes les perceptions de cet aspect renvoient aux aéroports. Les Colombiens (qu'ils soient ou non impliqués dans le trafic de cocaïne ou la prostitution)



Reproduction interdite © INHES 2006

préfèrent de loin Francfort, qu'ils considèrent comme « le meilleur » aéroport pour entrer aux Pays-Bas. Contrairement à Schiphol, aucun visa n'y est exigé des visiteurs colombiens ne disposant pas de permis de résidence dans l'Union. Même les trafiquants qui voyagent « *clean* » prennent plusieurs précautions. Certains utilisent de faux passeports ; d'autres recourent à des subterfuges afin d'être pris pour de simples touristes. L'informateur n° 10, par exemple, est arrivé muni d'une grosse caméra vidéo, d'informations touristiques concernant l'Allemagne et de réservations dans un hôtel chic de Francfort. L'automobile est universellement considérée comme le moyen le plus sûr de traverser la frontière terrestre avec les Pays-Bas, notamment en provenance d'Allemagne.

## Longueur des peines et conditions de détention

Autre variable pouvant hypothétiquement influencer les décisions des trafiquants : le risque de passer de longues années en prison. Les individus contre qui des mandats d'arrêt internationaux ont été émis évitent de quitter les pays ou régions où ils sont en sécurité, tandis que les trafiquants arrêtés ou soupçonnés dépensent des fortunes en avocats.

D'après l'ensemble de nos informateurs, les conditions de détention aux Pays-Bas sont moins mauvaises que dans des pays comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, sans bien sûr parler de la Colombie ou des États-Unis. Certains ont également fait valoir que les peines effectivement purgées par les Colombiens aux Pays-Bas sont plus courtes qu'ailleurs dans l'UE, une affirmation qu'il est difficile de confirmer[11].

Néanmoins, nous n'avons trouvé aucun élément prouvant que la crainte de longues peines a un impact quelconque sur les décisions clés concernant des opérations dans le port de Rotterdam. À nouveau, il semble que les entrepreneurs de la cocaïne transfèrent ce risque stratégique vers leurs subordonnés. Les peines en vigueur aux Pays-Bas

(11) En ce qui concerne le trafic international de cocaïne, les peines de prison aux Pays-Bas peuvent atteindre un maximum de 12 ans, auxquels peuvent s'ajouter des condamnations pour « appartenance à une organisation criminelle » ou pour des violences. La peine totale peut varier grandement en fonction de la quantité de cocaïne saisie, du passé du prévenu, du degré d'organisation et d'autres circonstances : des quelques mois signifiés à un courrier aérien (*mula*) vulnérable et non récidiviste, aux 16 ans infligés à un entrepreneur de la cocaïne de premier plan, connu et violent, mais mal défendu. Les importateurs colombiens de moyenne ou grande envergure reçoivent habituellement des condamnations variant de 4 à 6 ans d'incarcération, c'est-à-dire en apparence moins qu'en Italie ou en Espagne, par exemple. Mais on sait qu'il existe dans ces derniers pays une plus grande différence entre la peine prononcée par le juge et celle qui est réellement effectuée.


Reproduction interdite © INHES 2006

n'inquiètent pas les organisateurs d'exportations de cocaïne restés en Colombie. Selon l'informateur n° 20, avocat pénaliste à Cali :

> « *Beaucoup de gros trafiquants sont déjà derrière les barreaux ici* [en Colombie]. *Ils envoient des gens avec des boulettes dans l'estomac, dénoncent leurs propres courriers à la police des aéroports européens et c'est tout juste s'ils les aident en leur trouvant un avocat ou en leur envoyant de l'argent. Pour eux, les* mulas *sont jetables, peu importe ce qui leur arrive après qu'ils se soient fait arrêter. Tout ce qui les intéresse, c'est la marchandise, et en cas d'arrestation, qu'on garde le silence.* »

Certains informateurs en Colombie déclarent que les exportateurs ne craignent que l'extradition et la prison aux États-Unis, l'Europe leur paraissant un environnement moins hostile ou menaçant.



## Saisie des bénéfices financiers

Nos informateurs considèrent les Pays-Bas comme un pays à bas risques en matière de saisies des bénéfices, ce qui s'explique principalement par le fait que les Colombiens n'investissent pas leurs profits localement mais envoient immédiatement l'argent à l'extérieur, soit en Colombie, soit dans le circuit financier international. Selon nous, les Colombiens préfèrent investir dans les lieux où ils résident (Colombie, États-Unis), où ils peuvent passer de luxueuses vacances et vivre de manière ostentatoire (Caraïbes, Sud de l'Espagne), voire où leurs biens sont à l'abri de l'emprise de l'État (Europe de l'Est).

Les restrictions et contrôles imposés aux banques, bureaux de change et officines de virements à l'étranger sont facilement contournés par le « *smurfing* »[12] ou le transport de liquide. Ainsi, la législation et la pratique policière néerlandaises en matière de blanchiment d'argent ne sont pas de nature à remettre en cause la place occupée par le port. Certains importateurs et distributeurs de cocaïne (ainsi que leurs employés) disent se soucier beaucoup plus de protéger l'argent liquide en leur possession, que

(12) Le « *smurfing* » (parfois appelé « *schtroumpfage* » en français) est une technique de blanchiment d'argent consistant à faire déposer en banque (changer dans un bureau, etc.) par de nombreux individus des sommes d'argent juste inférieures au seuil déclenchant légalement un signalement automatique aux autorités (NdT).



Reproduction interdite © INHES 2006

d'éventuelles saisies, de la convoitise de leurs associés, de leurs concurrents ou des voleurs.

## Risques tactiques dus à la répression

Les risques tactiques dus à la répression sont ceux encourus par la drogue (saisie) et les subordonnés (assistants, employés, sous-traitants, etc., c'est-à-dire les numéros 2 et 3). Nombre des décisions prises par les organisateurs/décisionnaires (les numéros 1) ont pour but de protéger ou de sacrifier des cargaisons de cocaïne et des employés. Les subordonnés courent ainsi de grands risques d'être arrêtés et condamnés, et c'est pour cela qu'ils sont payés. En effet, quelles que soient les intentions et priorités affichées, la répression s'attaque principalement aux cargaisons de drogue, aux trafiquants preneurs de risques (groupe b) et aux employés « jetables » (groupe c).



Contrairement aux risques stratégiques, qui ne semblent pas jouer de rôle fondamental dans les perceptions colombiennes concernant le port de Rotterdam, les risques tactiques ont une influence majeure sur les décisions de passage de frontière, de déchargement et de transport au sein du port. La vie quotidienne en est, elle aussi, marquée : il faut rester discret. Nos informateurs « mouillés » sont bien évidemment préoccupés par les activités policières, douanières et la possibilité d'aller en prison. Enfin, les *traquetos* opérant aux Pays-Bas ont émis de nombreuses opinions (positives) sur le climat social local.

### Contrôles policiers

Les cargaisons de cocaïne et les employés doivent être protégés des interventions de la police. Les entrepreneurs de la cocaïne sont toutefois plus tolérants quant aux risques encourus par leurs employés. Dans le cas des importateurs et distributeurs « mouillés », des stratégies d'évitement de la police sont mises en œuvre en même temps qu'une foule


Reproduction interdite © INHES 2006

d'erreurs est commise et que des comportements à risque sont adoptés.

En effet, une attitude plutôt ambiguë et paradoxale semble avoir cours chez les entrepreneurs prenant des risques et leurs employés vis-à-vis des contrôles de police. D'un côté, soit ces *traquetos* affirment ne pas se sentir menacés pas les investigations policières, soit ils déclarent les assumer, « faire avec », comme un danger naturel, inhérent au *business* de la drogue. Certains informateurs déclarent redouter plus l'éventualité d'être tués ou dévalisés par d'autres trafiquants. Tous savent que la police néerlandaise est invisible dans les rues et que les coups de filet à l'encontre des étrangers en situation irrégulière sont exceptionnels, état de fait qu'ils apprécient. Selon d'autres trafiquants, la police néerlandaise est amicale et naïve. L'informateur n° 11 explique :

> *« Ouais, les* tombos *(policiers) d'ici me font marrer ! J'ai jamais rien vu d'aussi peureux, surtout comparé à la Colombie ! Ils ne peuvent pas tricher aussi facilement, ici. Ils prennent le temps de construire leurs dossiers, d'observer, de filocher les gens pendant des mois avant de passer à l'action. Alors, tu sais, savoir quelle marge de manœuvre tu as, c'est comme de jouer à la loterie, mais normalement ils te laissent bosser. J'en ai rien à f... des* tombos *[il est impossible de savoir si l'on est surveillé ou pas, donc ce que l'on peut faire ou non sans être arrêté]. »*



D'autres encore soutiennent l'idée que bien des trafiquants « mouillés » ne connaissent ni même ne sentent de différence entre les styles policiers des divers pays de l'Union européenne. L'informateur n° 1 :

> *« Ils voyagent partout en Europe et n'adaptent pas leurs attitudes aux pays où ils se trouvent. Tu n'as pas idée des énormes bêtises qu'ils commettent en permanence. Ils ne s'inquiètent que lorsqu'ils ont de la cocaïne sur eux, sinon ils s'en fichent complètement. Ils parlent librement au téléphone, le même portable tout le temps ! »*

Le même informateur affirme en outre :

> *« Regarde n° 10, par exemple ; pour lui, les Pays-Bas, la France ou l'Allemagne, c'est du pareil au même. J'ai essayé de lui expliquer les différences, mais, pour lui, c'est la même chose. »*



Reproduction interdite © INHES 2006

D'un autre côté, les *traquetos* prennent effectivement un grand nombre de mesures pour éviter de se faire repérer : ils utilisent des téléphones sécurisés, évitent les endroits « chauds », font profil bas, etc. Ici encore, ces mesures visent le plus souvent à éviter des actions policières fortuites plutôt qu'à neutraliser de longues et complexes investigations stratégiques. Ces comportements peuvent s'expliquer de deux façons différentes.

Premièrement, dans bien des cas, les trafiquants sont tout à fait incapables de prendre des mesures de contre-espionnage efficaces : ils ne disposent pas de contacts au sein de la police, ne connaissent pas les procédures de surveillance policière dans le détail ou ne disposent pas de l'infrastructure adéquate à sa neutralisation. Les remarques récurrentes faisant état de trafiquants de drogue « professionnels » qui commettent des erreurs « d'amateurs » – comme de transmettre des informations sensibles par téléphone, de collaborer avec de « mauvaises » personnes, etc. – ne sont pas surprenantes car, très souvent, les employés qui prennent des risques ne peuvent pas faire autrement[13]. Deuxièmement, ils semblent ne pas prendre au sérieux l'éventualité que la police prenne des mesures proactives et se comportent comme si la seule chose à craindre était d'être victime d'une opération de routine ou d'un contrôle inopiné. Certains croient parfois même être suivis, mais, de manière tout à fait surprenante, chassent bien vite de leur esprit cette éventualité.



## Contrôles douaniers

Si le travail policier est généralement considéré comme provoquant peu de risque d'arrestation, la surveillance antidrogue effectuée par la police et la douane dans le port fait l'objet d'une prise en compte plus rigoureuse. Les itinéraires de contrebande et les modalités d'empaquetage sont adaptés afin de passer inaperçu aux yeux des policiers et des douaniers. Les probabilités d'être intercepté varient objectivement en fonction des quantités trafiquées, du soutien logistique disponible et des compétences organisationnelles

....

(13) Selon Van de Bunt *et al.* [1999], l'analyse voulant que les interactions entre agents de la répression et trafiquants soient comparables à une « course aux armements » est fondée sur des présupposés erronés : les trafiquants ne prennent pas autant au sérieux, ni ne connaissent aussi bien les forces de l'ordre que celles-ci se l'imaginent ; les trafiquants ne sont pas aussi puissants que les agents de la répression l'affirment [Van de Bunt *et al.*, 1999, pp. 400-4001].


Reproduction interdite © INHES 2006

des passeurs, et il en va de même de la perception des risques par les trafiquants qui mènent de telles opérations.

Les importateurs de cocaïne et les passeurs parlent de leurs chances de « couronner » les cargaisons de façon assez surprenante. Certains tendent à exagérer les risques. Pour ceux qui connaissent l'échec, l'exagération est un moyen de le légitimer. Pour d'autres, c'est une bonne occasion d'apparaître sous un jour favorable et d'augmenter leur crédibilité auprès d'associés et d'employeurs, ou de présenter leur chiffre d'affaires comme particulièrement mérité. L'informateur n° 27 :

> *N° 27 : « Sur dix types chargés, il n'y en a qu'un seul qui s'en tire. »*
> *DZ : « Tu veux dire l'inverse... »*
> *N° 27 : « Non, non, c'est super-dangereux. Je veux dire... tôt ou tard, tu tombes. »*

La plupart des informateurs s'accordent sur le fait que les cargaisons conteneurisées ont les meilleures chances de passer les contrôles, mais certains pensent cependant qu'il est plus facile d'utiliser un membre d'équipage pour faire passer la cocaïne. L'informateur n° 11 :



> *« Personne ne contrôle les bagages sur les navires, tu peux passer ce que tu veux sans souci. Un de mes copains est arrivé sur un énorme bateau et il aurait pu passer avec un sac plein de cocaïne. »*

La plupart des gens connaissent la nouvelle technique policière consistant à introduire les conteneurs suspects dans un scanner, mais les opinions divergent quant à sa réelle efficacité. L'informateur n° 1 :

> *« La police investit des millions dans des scanners et les* traquetos *seulement cinq euros dans du papier carbone, tu sais, celui qui s'achète dans la première papeterie venue. Oui, ils font quelques recherches, et puis ils résolvent le problème de manière créative et à moindre frais. Bon, il y en a peut-être qui investissent beaucoup là-dedans [l'empaquetage et l'évitement des contrôles] mais la plupart se contentent du papier carbone ou d'autres recettes de bonne femme.* [14] »

••••

(14) Cette remarque montre que la connaissance dont disposent certains trafiquants à l'égard de cet appareil est limitée, car d'après les machinistes chargés de le faire fonctionner, le « truc » du papier carbone ne fonctionnerait pas avec ce type de scanner à conteneurs.



Reproduction interdite © INHES 2006

D'autres, comme l'informateur n° 12, reconnaissent que le port est plus dangereux du fait de la présence de ces scanners... Mais ils ignorent combien de scanners ont été installés, où ils sont situés et comment ils fonctionnent.

D'après l'ensemble de nos informateurs, c'est le déchargement qui constitue la tâche la plus dangereuse, en particulier lorsqu'il n'y a ni corruption ni utilisation d'un bureau d'import/export. En effet, si l'opération a été dénoncée, c'est lors de cette phase que l'on s'attend à l'intervention de la police. Une tentative de déchargement peut facilement échouer du fait de contrôles inopinés ou, comme c'est souvent le cas, à cause d'erreurs pratiques ou techniques. L'existence de délais fréquents constitue une excellente illustration des difficultés que présente le déchargement : des jours entiers peuvent séparer le moment où le navire entre au port et celui où la cocaïne est effectivement déchargée. Ces délais, dit-on souvent, augmentent les probabilités de détection. Ils sont causés par des problèmes bureaucratiques, des erreurs (le personnel n'arrive pas au rendez-vous ou se trompe de navire, de conteneur, etc.) ou des mesures de prudence (employés découvrant une surveillance policière et attendant le moment opportun). Dans certains cas, la peur peut retarder des cargaisons de cocaïne indéfiniment. L'informateur n° 5 :

> *« Le "truc" est arrivé en France mais personne ne veut le faire sortir, c'est incroyable ! Il est là-bas et il faudrait que quelqu'un aille le récupérer, mais cela n'a pas l'air simple du tout, je crois qu'ils vont carrément l'abandonner sur place. »*

Nous avons entendu dire à de nombreuses reprises que certaines saisies de cocaïne sont provoquées par des exportateurs se livrant à ce qu'on qualifie de « sacrifices ». Comme nous l'explique l'informateur n° 9 :

> *« Ils ne saisissent qu'une petite quantité. On planque des* aparatos *(blocs de cocaïne d'un kilo) dans plusieurs conteneurs chargés de bananes venant de Colombie ou d'Équateur. On en met quelques-uns, disons quatre ou cinq, pour amuser la police, et puis on en envoie en plus grande quantité à une date ultérieure ou en passant par un autre endroit. »*


Reproduction interdite © INHES 2006

Alors que les risques personnels durant le déchargement peuvent aisément être transférés à des employés ou des sous-traitants, les organisateurs courent un risque financier en cas de saisie. L'informateur n° 1 :

> *« Si quelqu'un contrôle la* bajada *(déchargement), ça veut dire qu'il dispose des contacts nécessaires à l'introduction du "truc" et qu'il est totalement responsable s'il tombe. »*

Enfin, on peut affirmer que, tandis que les exportateurs « planqués » ne risquent pas l'arrestation et disposent de nombreux moyens de réduire les risques d'interception (en recourant au transbordement, à la corruption, à des sacrifices, en inventant de nouveaux itinéraires, de nouvelles méthodes, etc.), les entrepreneurs et employés « mouillés » sont directement confrontés à des risques de saisie de marchandise et d'arrestation personnelle. Les membres de ce second groupe considèrent souvent le port de Rotterdam comme hostile.



## Longueur des peines et conditions de détention

Tandis que les trafiquants « planqués » ne se préoccupent que de faire en sorte que leurs subordonnés et employés vulnérables aient droit à un procès équitable ou restent loyaux tout en purgeant leur peine, ces derniers ont une expérience plus immédiate du système carcéral. Certains informateurs incarcérés affirment avoir été abusés, mal informés des risques réels de capture ou carrément trahis. Deux plongeurs, par exemple, disent s'être entendus promettre que le travail à effectuer était simple et sûr. D'autres affirment n'avoir pas vraiment eu le choix et se sentent victimes de l'injustice ou du désespoir. Un informateur soutient qu'il ne pouvait désobéir et qu'il a fait du mieux possible étant donné la situation. D'une manière générale, ces informateurs n'ont pas été efficacement dissuadés par les promesses de punition et n'ont pris conscience de ce qu'elles signifiaient qu'une fois en prison.

Toutefois, la majorité des employés connectés aux opérations passant par le port de Rotterdam savent très



Reproduction interdite © INHES 2006

bien ce qu'ils risquent. Ceux qui ont fait de la prison ailleurs qu'aux Pays-Bas disent clairement que les prisons néerlandaises sont celles où les conditions sont de loin les meilleures. L'informateur n° 27 :

> *« J'ai tiré trois ans au Portugal et c'était la loi de la jungle. À côté, Esserheem, c'est un hôtel de luxe, même comparé à De Koepel*[15]*. »*

L'informateur n° 11 :

> *« J'ai survécu deux ans dans la fameuse Section 3 de la prison de Palmira [proche de Cali], donc je peux survivre à tout. »*

La plupart des informateurs s'accordent également pour dire qu'aux Pays-Bas les peines infligées aux trafiquants subalternes, non qualifiés, et non considérés comme membres d'une organisation criminelle, sont plus courtes qu'ailleurs.

## Climat social

De nombreux commentaires évoquent l'existence aux Pays-Bas d'un environnement peu répressif et plus tolérant, au sein duquel faire des affaires illégales. Il ne faut pas y voir une référence aux agences formelles de contrôle social (police, douane, prison), mais plutôt au climat social qui règne de façon générale en terre néerlandaise. Les Colombiens ne manquent pas de remarquer que l'attitude des Néerlandais, notamment dans les villes comme Amsterdam, est caractérisée par une grande indifférence vis-à-vis des autres, de ce qu'ils font, choisissent, vendent et achètent. Les trafiquants de cocaïne apprécient qu'on puisse ainsi parler affaires ouvertement dans les restaurants et les bars sans déclencher de réactions notables aux tables voisines.

Le trafic de cocaïne peut parfois donner lieu à des célébrations en public. La peur et le secret entourant l'arrivée d'un navire au port laissent alors la place au bonheur et à la joie de savoir la cargaison désormais en lieu sûr. Lorsqu'un gros chargement « couronne » de la sorte, même les membres les plus périphériques du circuit *latino*

(15) Esserheem et De Koepel sont des établissements pénitentiaires néerlandais.


Reproduction interdite © INHES 2006

de la rue sont au courant. Personne ne connaît les détails potentiellement dangereux, mais les commérages concernant la quantité et les festivités du « couronnement » circulent à toute vitesse. L'informateur n° 28 :

> *« Il y a deux mois, il y en a eu une grosse [cargaison de cocaïne]. Plein de gens ont gagné un maximum de pognon... Ils sont encore en train de le dépenser. Tu les vois partout : avec des filles, dans les restos, et en pleine* rumba *[fête]. On vend plus de nourriture, les gens soldent leurs dettes, tu vois le tableau... une gueule de bois sans fin... »*

Enfin, les niveaux de violence (policière, interpersonnelle ou de rue) relativement bas qui ont cours aux Pays-Bas sont considérés comme bénéfiques par plusieurs informateurs. Selon certains, la cocaïne ne serait « *qu'un* business *parmi d'autres* ». Ainsi, d'après un informateur, lorsque la violence est peu présente, les gens « *comme vous et moi* » peuvent trafiquer de la cocaïne.



# Conclusion

D'après la plupart des points de vue exposés dans cet article, le port de Rotterdam semble être apprécié des trafiquants de cocaïne colombiens. Toutefois, en ce qui concerne certains aspects spécifiques, ces perceptions varient en fonction de la position occupée dans le trafic (décisionnaire ou exécutant) et de la proximité du trafiquant vis-à-vis d'éléments incriminants (individus « planqués » ou « mouillés »). Nous avons ainsi fait valoir que les trois groupes identifiés en début d'article – a) exportateurs hostiles au risque, b) exportateurs, importateurs et distributeurs prenant des risques, et c) employés à haut risque – ont tendance à percevoir les divers éléments analysés ici de manière différente.

Des recherches antérieures à la nôtre ont montré que l'avantage comparatif des Pays-Bas en matière d'importation de drogues illégales est en grande partie attribuable aux infrastructures économiques et au climat favorable aux affaires internationales dans ce pays [Bovenkerk, 1995 ;



Reproduction interdite © INHES 2006

Fijnaut *et al.*, 1996 ; Farrell, 1998, p. 30 ; Van de Bunt *et al.*, 1999, p. 403]. Nos propres informations confirment en grande partie cette analyse, même s'il est évident que les ressources humaines (connexions sociales) et la répression (risques tactiques et stratégiques) jouent un grand rôle du fait de leur impact tant sur les modalités de trafic dans le port que sur le comportement quotidien des trafiquants aux Pays-Bas.

Les exportateurs colombiens détenteurs de capitaux qui ne vont jamais aux Pays-Bas et qui ont les moyens d'investir dans de grosses cargaisons de cocaïne (groupe a)[16] tendent à pondérer des considérations logistiques, économiques et de ressources humaines avant d'expédier de la cocaïne à Rotterdam. Il faut souligner que ce sont souvent ces mêmes personnages qui prennent les décisions opérationnelles fondamentales. Les arrangements en matière d'import/export sont souvent les principaux déterminants de leurs choix. Ils transfèrent les risques stratégiques à d'autres et ne se préoccupent que des risques tactiques encourus par la cargaison de cocaïne. Ils parviennent à minimiser ces risques en investissant dans une méthode de contrebande spécifique, en sacrifiant de la cocaïne, voire en partageant avec d'autres les risques financiers.

Pour le deuxième groupe (b) de *traquetos* colombiens, celui des exportateurs et importateurs qui prennent des risques et se rendent aux Pays-Bas, les décisions semblent également motivées par des considérations logistiques et de ressources humaines. L'informateur n° 3 explique ainsi :

> *« J'étais en Colombie quand c'est arrivé ; d'autres l'ont acheté et ont envoyé l'argent. Cette entreprise de fruits est très fiable, et elle s'occupe de tout. [...] Je sais qu'ils ont acheté de nouveaux scanners, ouais, mais ils n'ont rien trouvé quand même. [...] Tu sais, je crois que [le port] est trop grand. »*
> *DZ : « Pourquoi avez-vous expédié le "truc" aux Pays-Bas ? »*
> *N° 3 : « Simplement parce que cette boîte avait envoyé ces fruits à Rotterdam. Cela aurait pu être n'importe où, tu sais, moi, j'en ai rien à f... »*
> *DZ : « Vous connaissez quelqu'un là-bas ? »*
> *N° 3 : « Non. »*

••••
(16) Rappelons que les perceptions de ces trafiquants nous ont été transmises par divers informateurs clés situés en Colombie et qui leur sont proches d'une façon ou d'une autre.




Reproduction interdite © INHES 2006

Néanmoins, comme ces individus manipulent fréquemment des quantités de drogue, certes moins importantes que celles du groupe a) mais en prenant des risques plus grands et plus nombreux (du fait qu'ils emploient des firmes moins crédibles, disposent de moins de ressources opérationnelles, etc.), nombre d'informateurs de ce groupe font passer les connexions sociales (commerciales) avant les aspects logistiques. Ce groupe considère le climat commercial entourant le port comme extrêmement positif ; en revanche, il se plaint de n'avoir qu'un accès restreint à la corruption. À la différence du groupe a), les membres du groupe b) ne peuvent pas transférer les risques stratégiques, si bien qu'ils attachent de l'importance aux stratégies et activités des institutions répressives, ainsi qu'aux punitions potentielles. En général, ce groupe tend à considérer que les contrôles policiers et douaniers effectués dans le port présentent un danger (risque tactique pour la drogue), mais se sent plutôt en sécurité aux Pays-Bas. En effet, nombre d'informateurs affirment que la police (et la douane) néerlandaise est tolérante et n'est pas brutale, que les contrôles de police sont détendus, que les peines d'emprisonnement sont plus courtes, et que les conditions carcérales sont meilleures. La plupart évoquent un climat social tolérant, où la violence est peu présente, particulièrement adapté à la conduite d'affaires illicites.



Malgré cette évaluation « positive » de la répression, qui contribue bien entendu à modeler les comportements, aucun des informateurs de ce groupe ne semble en faire un motif d'utilisation du port de Rotterdam. Ainsi, la répression est souvent ressentie de manière paradoxale. Il n'est pas rare que les contrôles de routine et la surveillance aux frontières soient plus redoutés que les enquêtes proactives de longue haleine. La paranoïa coexiste avec des comportements ostentatoires et générateurs de risque.

Enfin, les nombreux employés à haut risque, déchargeurs, plongeurs, chauffeurs et autres assistants et exécutants (groupe c) n'agissent dans le port que strictement en fonction de considérations de ressources humaines : ils travaillent avec/pour d'autres personnes qui leur offrent d'alléchantes sommes d'argent afin de prendre tous les



Reproduction interdite © INHES 2006

risques personnels. La position dans laquelle ils se trouvent ne leur permet, ni de décider des destinations, ni de peser le pour et le contre des diverses options disponibles. Même si certains d'entre eux ont une opinion positive du port et de son potentiel économique, ces exécutants se préoccupent avant toute chose de bien faire leur travail, c'est-à-dire de protéger la drogue et de ne pas se faire arrêter. Ils considèrent que la répression (des contrôles de police aux peines de prison) est partie prenante à leur activité, si bien qu'ils sont tout à fait disposés à prendre, si besoin était, encore plus de risques qu'ils ne le font actuellement.

Ces perceptions divergentes peuvent être résumées comme suit :

| | **Infrastructure économique** | **Ressources humaines** | **Risques stratégiques** | **Risques tactiques** |
|---|---|---|---|---|
| **Exportateurs « planqués »** | ++ | + | • Transférés à d'autres | • Neutralisés |
| **Exportateurs, importateurs et distributeurs « mouillés »** | + | ++ | • Non transférés<br>• Se sentent plutôt en sécurité<br>• Non décisifs | • Se sentent en insécurité<br>• Peu sensibles à la répression |
| **Employés « mouillés »** | -- | ++ | • sans objet | • Se sentent en insécurité<br>• N'ont pas le choix |

■ **Damián Zaitch**
*criminologue, maître de conférences,*
*Université Erasmus de Rotterdam*


Reproduction interdite © INHES 2006

ARLACCHI (P.), 1986, *Mafia Business*, Londres, Verso.

BOVENKERK (F.), 1995, *La Bella Bettien*, Amsterdam, Meulenhoff.

BRUINSMA (G.), VAN DE BUNT (H.), 1993, « Misdrijven uit berekening », *Tijdschrift voor Criminologie*, n° 2, vol. 35, p. 99-109.

CORNISH (D.), CLARKE (R.) (eds.), 1986, *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending*, New York, Springer.

DOUANE INFORMATIE CENTRUM (DIC), 2000, *Maritieme smokkelmethoden*, Rotterdam, DIC.

DORN (N.) *et al.*, 1998, « Drugs Importation and the Bifurcation of Risk », *British Journal of Criminology*, n° 4, vol. 38, autumn.

DORN (N.), LEVI (M.), KING (L.) (eds.), 2005, *Literature Review on Upper Level Drug Trafficking*, Home Office Online Report 22/05, London, Home Office.

Farrell (G.), 1998, « Routine activities and drug trafficking: the case of the Netherlands », *The International Journal of Drug Policy*, n° 9, p. 21-32.

FIJNAUT (C.) *et al.*, 1996, *Inzake Opsporing. Eindrapport Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*, La Haye, Sdu.

GAMBETTA (D.), 1996, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Londres, Harvard University Press.

GIDDENS (A.), 1991, *Modernity and Self-Identity,* Cambridge, Polity Press.

GRUTER (P.), VAN DE MHEEN (D.), 2005, *Cocaïnehandel in Nederland: impressies van deelnemers in drugsdistributie netwerken*, Rotterdam, IVO.

HALLER (M.), 1990, « Illegal enterprise: a theoretical and historical interpretation », *Criminology*, 28 (2), p. 207-235.

HOBBS (D.), 2001, « The Firm. Organizational Logic and Criminal Culture on a Shifting Terrain », *The British Journal of Criminology*, n° 41, p. 549-560.

IANNI (F.), 1972, *A family business: kinship and social control in organized crime*, New York, Russell Sage Basic Books.

KLEEMANS (E.), VAN DEN BERG (E.), VAN DE BUNT (H.), 1998, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor*, La Haye, WODC.

KLEEMANS (E.), BRIENEN (M.), VAN DE BUNT (H.), 2002, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*, La Haye, WODC.

KLEEMANS (E.), VAN DE BUNT (H.), 1999, « The Social Embeddedness of Organized Crime », *Transnational Organized Crime*, 5 (1), p. 19-36.

KLERKS (P.), 2000, *Groot in de Hash: Theorie en Praktijk van de Georganiseerde Criminaliteit,* Alphen aan den Rijn, Samson.

KLPD, 2004, *Criminaliteitsbeeldanalyse Latijns Amerika 2002-2003*, Driebergen, Dienst Nationale Recherche (KLPD).



Reproduction interdite © INHES 2006

KORF (D.), VERBRAECK (H.), 1993, *Dealers and Dienders*, Amsterdam, Criminologisch Instituut 'Bonger' - University of Amsterdam.

KRAUTHAUSEN (C.), SARMIENTO (L.), 1991, *Cocaína & Co.*, Bogotá, Tercer Mundo - Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia.

SYKES (G.), MATZA (D.), 1957, « Techniques of Neutralization: a Theory of Delinquency », *American Sociological Review*, n° 22, p. 664-673.

VAN DE BUNT (H.) *et al.*, 1999, « Georganiseerde criminaliteit en het opsporingsapparaat: een wapenwedloop? », *Tijdschrift voor Criminologie*, n° 4, vol. 41, p. 395-408.

VAN DER HEIJDEN (A.), 2003, *De Nederlandse Drugsmarkt. Een poging tot kwantificering van import, export, productie en consumptie van verdovende middelen*, Zoetermeer, KLPD-DNRI.

VAN DUYNE (P.), KOUWENBERG (R.), ROMEIJN (G.), 1990, *Misdaadondernemingen*, La Haye, WODC - Gouda Quint bv.

ZAITCH (D.), 2002, *Trafficking Cocaine. Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands*, La Haye, Kluwer Law International.

ZAITCH (D.), 2003, « Recent Trends in Cocaine Trafficking in the Netherlands and Spain », *in* SIEGEL (D.), VAN DE BUNT (H.), ZAITCH (D.) (eds.), *Global Organized Crime. Trends and Developments*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 7-17.



Reproduction interdite © INHES 2006

**République de Colombie**
**cultures illicites de coca, recensement au 31 décembre 2004**

© *Censo de coca 2004*, Projet SIMCI-II, ONUDC, Bogota
http://www.unodc.org/colombia/es/simci_project.html
Version française : INHES

Reproduction interdite © INHES 2006

*Les drogues constituent une menace grave pour la Colombie. L'éradication des cultures illicites et l'élimination du trafic constituent un objectif clé du Programme de défense et de sécurité démocratique du gouvernement colombien. Les aspersions aériennes d'herbicide ont permis la réduction des superficies cultivées en coca et en pavot, et des programmes de développement alternatif ont été mis en place. Néanmoins, les institutions colombiennes sont confrontées à plusieurs défis, dont le premier est de neutraliser le lien criminel entre les drogues et le terrorisme.*

# La politique du gouvernement colombien contre le trafic de drogue*



*par Juan Carlos* BUITRAGO ARIAS

Le cadre politique de la lutte contre le trafic de drogue formulé par le gouvernement national est clairement défini dans le Plan national de développement 2002-2006 – *Pour un État communautaire*, approuvé par la loi n° 812 de 2003, selon laquelle :

*« La politique de lutte contre le problème des drogues illicites et le crime organisé sera axée sur le démantèlement du processus de production, de commercialisation et de consommation de drogues. Seront favorisées l'éradication forcée et volontaire des cultures illicites et l'interdiction aérienne, maritime, fluviale et terrestre du trafic de drogue, tandis que la Direction nationale*

• • • • (*) Traduit de l'espagnol (Colombie) par Jean-François Delannoy.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 149-168*

Reproduction interdite © INHES 2006

*des stupéfiants sera renforcée afin de recevoir et résoudre les réclamations occasionnées par l'éradication forcée*[1]. »

Dans l'élaboration de cette politique, le gouvernement national, considérant la grave menace que représente le trafic de drogue pour la défense et la sécurité nationale, met l'accent sur la lutte contre ce phénomène dans le programme de défense et de sécurité démocratique, qui poursuit cinq objectifs stratégiques :

– renforcement du contrôle de l'État sur le territoire ;
– protection de la population ;
– *élimination du commerce des drogues illicites en Colombie* ;
– maintien de la capacité de dissuasion ;
– efficacité, transparence et reddition de comptes[2].

Ces objectifs ont été formulés de façon à ce que les institutions concernées agissent avec clarté, cohérence, harmonie et efficacité pour les atteindre. L'idée d'éliminer le commerce des drogues illicites en Colombie est une décision du président de la République qui implique, de la part des organismes chargés de son exécution, de multiples efforts coordonnés en vue de la réduction de l'offre et de la réduction de la demande.

Les programmes visant à réduire l'offre des drogues illicites en Colombie portent sur deux grands domaines : l'éradication des cultures illicites et l'interdiction du commerce illicite dans toutes ses phases. Dans l'objectif de réduction de la demande, le gouvernement national progresse dans la mise au point de sa politique selon les lignes générales établies par les Nations unies : approche équilibrée ; politiques de missions et transversales ; intégration institutionnelle ; participation civile ; et prise en compte des aspects de genre et de culture. L'objectif général est de diminuer la consommation de substances psychoactives et de réduire leurs effets, tant sur l'individu que sur la société. Le gouvernement a réalisé d'énormes efforts pour prévenir l'abus des drogues, mais il est aussi conscient de la nécessité d'avancer dans la formulation d'une politique de réduction de la demande plus solide et durable, à long terme, décentralisée et couvrant l'ensemble de la société[3].

(1) Loi n° 812/2003 – *Plan national de développement* 2002-2006.

(2) *Efficacité de la Politique de défense et de sécurité démocratique* – ministère de la Défense nationale.

(3) Direction nationale des stupéfiants.





Reproduction interdite © INHES 2006

L'initiative du gouvernement colombien pour éliminer les cultures illicites comporte trois étapes[4] :

## Détection

Cette phase consiste en l'évaluation du problème dans son contexte, l'exécution de vols de reconnaissance aérienne pour confirmer l'existence de cultures illicites et, enfin, la rédaction d'un rapport s'appuyant sur des images satellitaires démontrant la présence des plantations illégales.

## Éradication

L'éradication des cultures illicites en Colombie procède selon deux mécanismes :

- aspersion aérienne (PECIG – Programme d'éradication des cultures illicites par le glyphosate) ;
- substitution par des programmes de développement alternatif.

La résolution n° 0005 de 2000 de la Direction nationale des stupéfiants a modifié les procédures d'éradication des cultures illicites. Outre l'augmentation des surfaces étudiées au cours de l'étape d'évaluation, elle a renforcé le Comité technique interinstitutionnel en tant qu'organisme évaluateur de la Direction nationale des stupéfiants pour l'élaboration du programme d'éradication des cultures illicites.

En ce qui concerne le développement alternatif, le gouvernement national a lancé le programme des « familles gardes forestiers » (*familias guardabosques*). Ce programme confie à des familles paysannes et indiennes le rôle de gardes forestiers, en leur apportant un soutien financier et un accompagnement social et technique en matière d'environnement. Ce programme est appliqué dans des zones localisées au sein d'écosystèmes stratégiques ou de zones de conservation et de protection affectés ou risquant d'être affectés par la présence de cultures illicites.

(4) Direction antinarcotiques de la Police nationale – Direction nationale des stupéfiants.



Reproduction interdite © INHES 2006

Il a trois composants fondamentaux :

- *social* : par la création de modes de participation et de processus de formation pour la construction d'espaces communautaires, associatifs et l'augmentation de la capacité d'organisation des familles en vue de leur autonomisation et de la constitution d'un capital social ;
- *environnemental* : en visant à promouvoir et développer des actions permettant de limiter la détérioration des écosystèmes du fait des cultures de coca et de pavot et d'autres activités humaines, grâce à l'amélioration de la gestion et des pratiques des communautés, des entités et des organisations locales, ainsi que l'identification et la dynamisation d'approches alternatives durables de production ;
- *économique* : par le versement d'une incitation financière représentant un revenu alternatif pour les familles paysannes et indigènes qui dépendent des cultures illicites [5].

(5) Programme de développement alternatif de la présidence de la République

## Vérification



La vérification de la zone éradiquée par les aspersions est réalisée par un audit technique externe dirigé par la Direction nationale des stupéfiants, dont la principale tâche est d'assurer le suivi des programmes d'éradication du point de vue des aspects techniques et opérationnels et de l'impact sur l'environnement, la santé humaine et les activités d'agriculture et d'élevage.

# Les résultats obtenus par le gouvernement national dans la lutte contre le trafic de drogue

Les résultats obtenus par le gouvernement national dans la lutte contre le trafic de drogue seront abordés sous deux angles : la réduction significative des cultures illicites de



Reproduction interdite © INHES 2006

coca et de pavot, et l'efficacité des programmes d'interdiction sur le traitement, le trafic, le blanchiment de capitaux, les précurseurs chimiques et le financement du terrorisme.

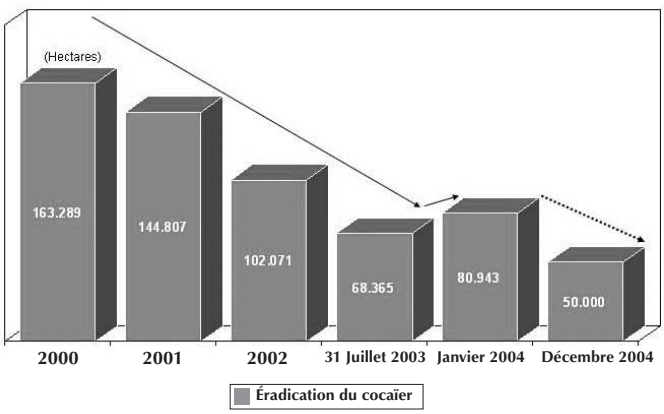
## Réduction des cultures illicites

Une référence importante à prendre en compte en matière de résultats obtenus par le gouvernement colombien dans l'éradication des cultures illicites est le rapport 2003 de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) des Nations unies à Vienne à l'occasion de la 47e conférence annuelle de la Commission des stupéfiants. L'ONU a souligné les succès du gouvernement colombien dans la réduction des cultures illicites, en signalant que « *la superficie des cultures illicites de cocaïer était de 69 000 hectares en juillet 2003, soit 58 % environ de moins que le niveau sans précédent atteint en 2000. Cette contraction a été, pour l'essentiel, expliquée par la fumigation aérienne, alors que, dans certaines régions, on a abandonné des lieux de culture du cocaïer ou éradiqué volontairement ces plantes*[6] ». L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) souligne une diminution de 30 % des cultures illicites de coca en Colombie en un an (de juillet 2002 à juillet 2003), ce qui signifie une réduction de 18 % au niveau mondial.

(6) Rapport OICS 2003, p. 60.



**Graphique 1 – Réduction des cultures de coca depuis 2000**





Reproduction interdite © INHES 2006

En 2000, la Colombie a observé des cultures illicites de coca dans dix-neuf départements, atteignant une superficie record de 163 289 hectares. En janvier 2004, cette superficie est estimée à 80 943 hectares, dans vingt-trois départements, c'est-à-dire une diminution générale du nombre de plantations illégales parallèlement à une augmentation et une expansion des cultures illicites vers d'autres zones (nouvelles et traditionnelles). Les variations principales sont les suivantes :

- augmentation de la superficie dans onze départements, notamment Antioquia, Caquetá et Nariño ;
- diminution de la superficie dans sept départements, notamment Bolívar, Cauca, Putumayo et Norte de Santander ;
- apparition de nouvelles plantations dans quatre départements : Amazonas, Guajira, Valle del Cauca et la zone principale de culture du café (*Eje Cafetero*)[7].

Quant aux cultures illicites de pavot, dont on comptait 6 000 hectares en 2000 dans huit départements, elles sont revenues cette année à une valeur nettement inférieure : 1 342 hectares, dans six départements seulement. Ces cultures illicites n'ont pas augmenté et ne se sont pas étendues à d'autres zones depuis l'an 2000 ; au contraire, on observe une diminution dans six départements et l'élimination des plantations dans deux d'entre eux : Meta et Caquetá. Ce bilan permet d'estimer ainsi la réduction de production de cocaïne de 705,6 tonnes en 2000 à 466,231 tonnes en 2004, et d'héroïne de 12 tonnes en 2000 à 2,6 tonnes en 2004.

Ces résultats sont la preuve de l'efficacité du Programme d'éradication des cultures illicites par le glyphosate (PECIG) mené par la Police nationale colombienne avec l'appui des forces armées. Ainsi, depuis 2001, on a traité en Colombie 352 694 hectares de coca : 134 809 du début de 2001 à juillet 2002, et 217 885 d'août 2002 à janvier 2004, soit une augmentation de 62 % en dix-huit mois. L'aspersion de 352 694 hectares de coca depuis trois ans a évité la production de 2031 tonnes de cocaïne, ce qui équivaut à la commercialisation et à la consommation de plus de 10 milliards de doses individuelles de ce stupéfiant[8].

(7) Direction antinarcotiques de la Police nationale – *Efficacité de la Politique de Sécurité Démocratique* ministère de la Défense nationale.

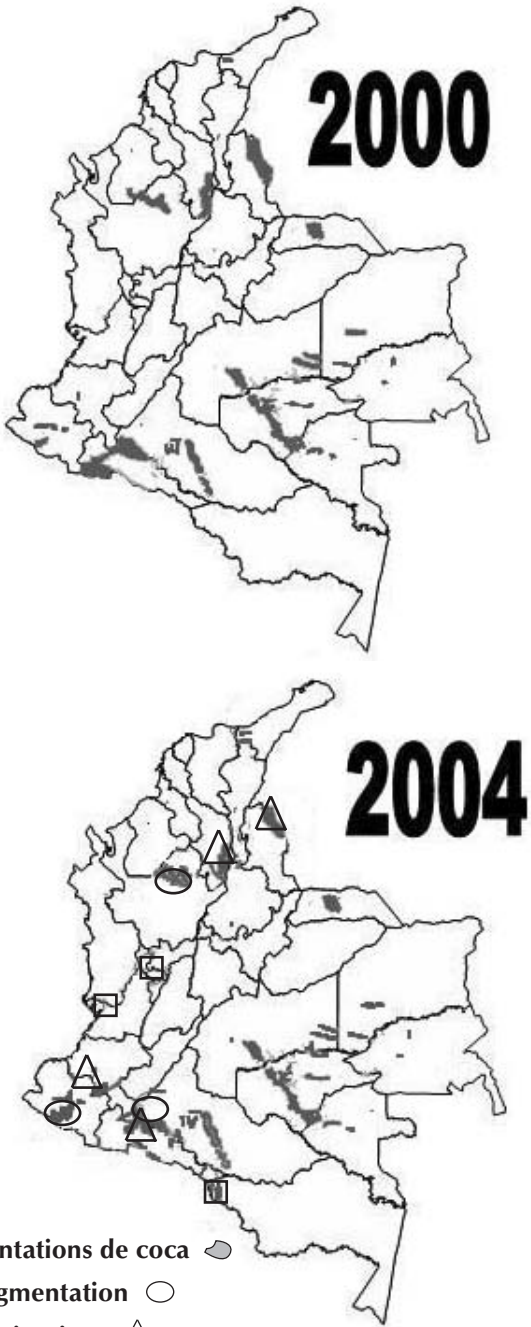
(8) Direction antinarcotiques de la Police nationale – ministère de la Défense nationale.





Reproduction interdite © INHES 2006

**Carte 1 – Plantations de coca en Colombie en 2000 et 2004.**

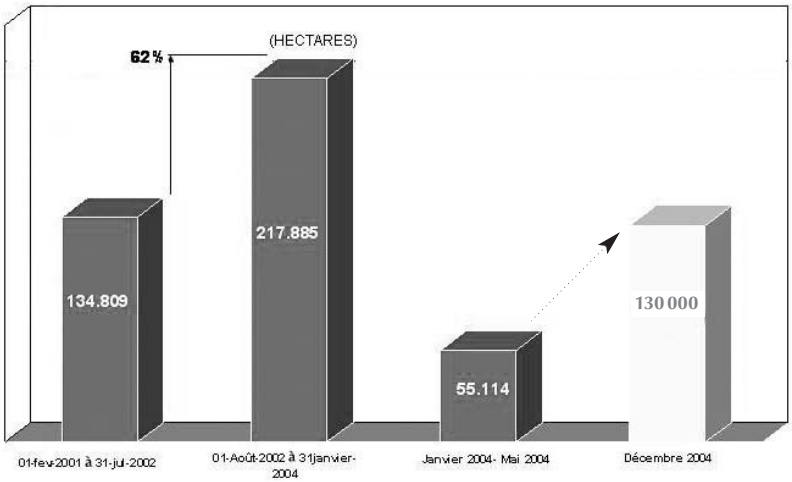






Reproduction interdite © INHES 2006

**Graphique 3 – Cultures de coca aspergées d'herbicide**




## Développement alternatif



Le gouvernement national applique de façon soutenue les programmes de développement alternatif, avec un intérêt spécial pour le programme des familles de gardes forestiers. Sous l'administration actuelle, des projets ont été finalisés dans treize départements : Sierra Nevada de Santa Marta, Bolívar, Antioquia, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Vaupés, Guaviare, Vichada, Meta, Arauca et Norte de Santander. Les projets ont permis la signature de 14 483 contrats individuels et 21 133 contrats collectifs avec des familles paysannes et indigènes, ce qui représente des incitations financières d'un montant total de 12 353 985 dollars. L'objectif du gouvernement est la participation au programme de 50 000 familles paysannes, qui devront maintenir libres de cultures illicites au moins 60 000 hectares, replanter 40 000 hectares dans des zones écologiquement stratégiques et veiller à la conservation d'environ 700 000 hectares de forêt[9].

(9) Programme de développement alternatif de la présidence de la République.

## Interdiction du commerce illicite dans toutes les phases

Les institutions colombiennes participant à la lutte contre le trafic de drogue mettent en jeu toute leur capacité et



Reproduction interdite © INHES 2006

toutes leurs ressources pour neutraliser l'ensemble de la chaîne du commerce illicite. Ainsi, les autorités colombiennes s'efforcent sans cesse d'entraver la production, le trafic et la vente de stupéfiants.

## Production

Les actions à l'encontre de la production de drogues illicites ont permis la destruction de plus de 1 400 laboratoires destinés au traitement de cocaïne, la saisie de 97 tonnes de permanganate de potassium depuis deux ans dans le cadre de l'opération Púrpura, et la saisie depuis dix ans de 61,3 millions de litres (16,2 millions de gallons) de produits liquides et 17 600 tonnes de produits solides destinés à la production de cocaïne et d'héroïne. Au cours de la décennie, aucun autre pays dans le monde n'a atteint de tels volumes de saisie de précurseurs chimiques détournés par le trafic de drogue [10].

Dans ce but, la Colombie, membre du Plan andin antidrogues, coordonne son action avec celle des autres pays de la région et le Secrétariat de la communauté andine en vue de l'approbation d'un projet de règlement andin pour le contrôle de produits chimiques utilisés dans la fabrication illicite de stupéfiants et de psychotropes [11]. Ce règlement envisage notamment la création d'une liste commune des produits chimiques susceptibles d'être détournés de leur usage normal et qui seront surveillés lors des phases de l'exportation, du transport et de l'importation. Il envisage également la mise en place d'une « étiquette unique andine » donnant aux produits étiquetés le statut de produit chimique contrôlé.

(10) Ministère de la Défense nationale.

(11) Avant-projet de règlement andin pour le contrôle des précurseurs chimiques.

## Trafic et commercialisation

Face au trafic et à la commercialisation de stupéfiants, la Colombie, au travers de la Direction antinarcotiques, a lancé un projet spécial de contrôle antidrogues dans les aéroports internationaux en complément du programme de contrôle des ports déjà en place. L'amélioration des plans d'action dans les ports et les aéroports et l'augmentation


Reproduction interdite © INHES 2006

des opérations à l'intérieur du pays ont contribué à l'identification et à la neutralisation de routes aériennes, terrestres et maritimes (tant nouvelles que traditionnelles), à la saisie de 151,5 tonnes de cocaïne entre août 2002 et mai 2004, et au démantèlement de diverses organisations criminelles, avec l'arrestation de 74 992 personnes liées à cette activité délictueuse, dont 111 ont été extradées aux États-Unis [12].

(12) *Efficacité du programme de Sécurité démocratique* – ministère de la Défense nationale.

# Les défis auxquels le trafic de drogues confronte le gouvernement colombien

## Premier défi : neutraliser le lien criminel entre les drogues et le terrorisme



Pour répondre au problème du trafic de drogue en Colombie, l'État et la société ont multiplié les efforts. En outre, ce trafic tend de plus en plus à devenir la principale source de financement des groupes terroristes nationaux et internationaux. Les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), l'Armée de libération nationale (ELN), les Autodéfenses unies de Colombie (AUC) (mouvements catalogués comme groupes terroristes) et les organisations criminelles en Colombie sont associées à la protection d'intérêts provenant de la production et du trafic de stupéfiants. Les programmes politiques et idéologiques qui ont motivé leur insurrection armée ont laissé la place à l'enrichissement illicite par le trafic de drogue, les enlèvements, le vol de fonds à main armée et l'expropriation de paysans et d'Indiens.

Le trafic de drogue et le terrorisme se sont développés selon le même scénario. Les narcotrafiquants financent le terrorisme pour protéger leurs intérêts juridiques, économiques et criminels ; les terroristes se financent par



Reproduction interdite © INHES 2006

le trafic de drogue pour renforcer leur appareil criminel, affaiblir l'État, intimider la population civile et augmenter leur patrimoine illicite. Le renforcement des groupes terroristes en Colombie a évolué parallèlement à la progression du trafic de drogue dans notre pays. Ainsi, les guérillas et les autodéfenses trouvent dans les organisations de trafic de drogue des alliés parfaits et privilégient la production et la commercialisation de la drogue comme principale source de financement. Le trafic de drogue, aliment du terrorisme en Colombie, élargit chaque jour sa zone d'influence, notamment depuis deux ans, c'est-à-dire depuis que le gouvernement national renforce la lutte contre les enlèvements et a atteint une diminution record de 46 % de leur nombre, les reléguant au second rang dans la liste des tactiques financières des groupes guérilleros et d'autodéfenses [13].

La Colombie lutte fermement et sans états d'âme contre le trafic de drogue et le terrorisme, et les attaque pour ce qu'ils sont : la principale et la plus grave des menaces à la sécurité nationale, régionale, continentale et mondiale. Les groupes terroristes colombiens sont impliqués dans les diverses phases du commerce illicite des drogues. On estime que ces organisations criminelles contrôlent 60 % de la production. En se basant sur la surface de territoire « protégée » par les guérilleros et les autodéfenses, 66 % des revenus vont aux FARC, 33 % aux AUC et 1 % à l'ELN [14].

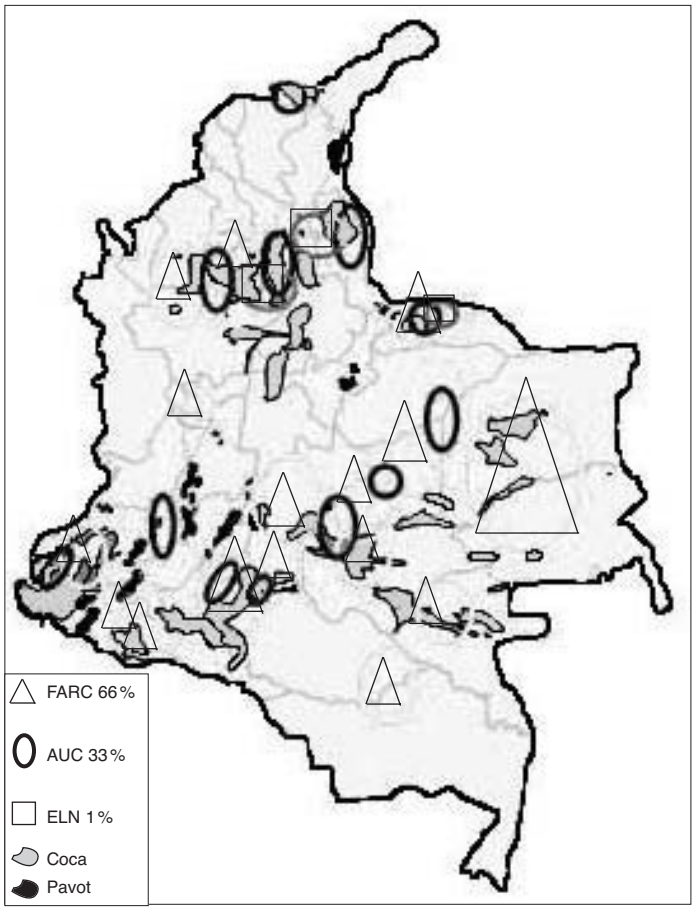
La participation active des groupes terroristes colombiens au trafic de drogue leur facilite l'acquisition de matériel de guerre par l'échange de drogues contre des armes et des munitions, le financement de la « diplomatie parallèle » qu'ils mènent à l'étranger à travers la présence clandestine et illégale d'émissaires, le recours à des fournisseurs d'accès Internet à l'étranger et le financement du terrorisme contre l'État et la société. Le terrorisme est à présent la tactique centrale des groupes guérilleros et des groupes d'autodéfense colombiens. En particulier, les FARC et l'ELN se sont repliées dans leurs zones de sécurité stratégiques et tactiques pour échapper à l'offensive soutenue lancée par le gouvernement. En fait, ces groupes qui se prétendent guérilleros ne « combattent » pas ; ils ont abandonné la guerre

••••
(13) *Efficacité du programme de sécurité démocratique* – ministère de la Défense nationale.

••••
(14) Police nationale.


Reproduction interdite © INHES 2006

**Carte 2 – Cultures illicites et groupes terroristes (2004)**






de guérilla et ne font pas face à l'offensive des autorités ; au contraire, ils dissimulent leurs uniformes, armes et autres matériels et, s'abritant derrière des Indiens et des paysans, ils intimident la population civile et ont recours à des criminels de droit commun pour la perpétration d'attentats terroristes contre les autorités et les centres de pouvoir politique, économique et social du pays. Afin de neutraliser le lien entre les drogues et le terrorisme, les autorités colombiennes ont réalisé cette année sept opérations nationales et internationales qui ont abouti à l'inculpation pour trafic de drogue de vingt et un terroristes



Reproduction interdite © INHES 2006

capturés en Colombie et dans des pays voisins, la destruction de cent quatorze laboratoires et la saisie de plusieurs tonnes de cocaïne. Un des cas les plus représentatifs est la capture d'Anayibe Rojas Valderrama *alias* « Comandante Sonia », responsable financier du front n° 14 des FARC dans le Sud du pays et responsable du trafic de cocaïne vers les États-Unis, pays demandant son extradition[15].

(15) Ministère de la Défense nationale.

Enfin, il est important de signaler que la communauté internationale a aujourd'hui une interprétation claire du caractère criminel et terroriste des groupes guérilleros et d'autodéfense colombiens. Les décisions politiques et judiciaires le montrent : depuis 2001, huit nouvelles mesures adoptées par les gouvernements et organismes internationaux désignent les FARC, l'ELN et les AUC comme des groupes terroristes et, dans certains cas, trafiquants de drogue. Parmi ces mesures, on note :

- 1er avril 2001 : le Département d'État des États-Unis ajoute les FARC, l'ELN et les AUC à la liste des organisations terroristes liées au trafic de drogue ;
- 8 décembre 2002 : l'Union européenne ajoute les FARC et les AUC à la liste des groupes terroristes ;
- 24 février 2004 : le Département du Trésor des États-Unis ajoute les FARC à la liste des personnes et organisations signalées comme trafiquants de drogue et terroristes ;
- 23 mars 2004 : le ministère japonais des Affaires étrangères ajoute les FARC, l'ELN et les AUC à la liste des organisations impliquées dans les activités de blanchiment de capitaux ;
- 2 février 2004 : l'Union européenne ajoute l'ELN à la liste des groupes terroristes.

## Deuxième défi : renforcement du contrôle de l'État sur le territoire et protection de la population civile

Le gouvernement national cherche à éliminer les menaces envers la Colombie tout entière, par le renforcement du contrôle étatique du territoire, la protection de la population civile et la formation de gouvernements locaux


Reproduction interdite © INHES 2006

communautaires. Le rétablissement de la présence de l'État dans les municipalités les plus affectées par la violence vise également à démanteler l'économie locale illégale basée sur le commerce des drogues illicites, le terrorisme, les finances illicites, le trafic d'armes, de munitions et d'explosifs, les enlèvements, l'extorsion et la criminalité de droit commun. Ainsi, l'augmentation de la présence permanente de la force publique dans les zones rurales et urbaines a eu un rôle fondamental dans la diminution des taux de criminalité, en particulier des massacres et des crimes atroces à l'encontre de la population civile, notamment dans les zones où se concentrent les plans de sécurité du gouvernement : Cundinamarca (diminution de 83 %), Arauca (82,6 %), Boyacá (81 %), Caquetá (77 %) et Chocó (78,9 %). C'est ce que montre aussi une récente étude du département d'Économie de l'université de Londres, qui évalue les dix-sept premiers mois du gouvernement du président Uribe. Entre autres conclusions, le document considère que le Programme de sécurité démocratique est une réussite et souligne la réduction d'actes de violence affectant la population civile. Il indique textuellement : « *Sous Uribe, la Colombie est devenue sûre pour la population civile, mais pas pour les combattants* [16]. » Dans cette optique, le gouvernement a rétabli les services de police dans les 1 098 municipalités du pays, a créé 37 escadrons de carabiniers de police, 9 brigades mobiles, 11 groupes de forces spéciales antiterroristes et 455 pelotons constitués de soldats paysans présents dans 450 localités ; il a porté à six mois le service militaire obligatoire des soldats réguliers ; et il a augmenté de 10 000 personnes les effectifs de la Police nationale [17].

Le défi pour le gouvernement national est de libérer les municipalités traditionnellement affectées par la violence des groupes guérilleros, d'autodéfense et les bandes de criminels de droit commun et de crime organisé, d'établir des administrations communautaires efficaces, d'éliminer le « contrôle local » et le « pouvoir municipal » que tentent d'exercer les groupes armés illégaux, et de mettre en place une politique intégrale de sécurité, de gouvernance et de démocratie.



(16) Jorge Restrepo, Michael Spagat: *The Colombian Conflict: Uribe's First 17 Months*, 2nd June 2004, p. 17 (http://personal.rhul.ac.uk/pkte/126/Documents/Docs/Colombian%20Conflict,%20Uribe%20first%2017th%20months.pdf).

(17) *Efficacité du programme de sécurité démocratique* – ministère de la Défense Nationale



Reproduction interdite © INHES 2006

## Troisième défi : contenir la menace régionale, continentale et mondiale

La politique de sécurité démocratique porte également sur la fermeture des points de pénétration du territoire colombien par les narcotrafiquants, les terroristes, les trafiquants d'armes et les autres criminels organisés au niveau international. La criminalité organisée internationale se réorganise chaque jour ; elle ne connaît ni limites territoriales ni barrières physiques ou morales ; les criminels s'adaptent facilement aux structures et aux systèmes de contrôle, ils acquièrent une technologie moderne et créent des « codes de conduite délictueuse » qui infiltrent les sphères de l'État et de la société. Le gouvernement colombien articule des efforts multiples pour contenir ces menaces, participe activement aux transferts de connaissance, d'expérience et d'aide vers d'autres pays, et sollicite chaque jour davantage d'efforts de la part de la communauté internationale dans la lutte contre le crime organisé transnational. Les organisations du trafic de drogue de la région, associées aux groupes terroristes, se déplacent sans cesse davantage vers les couloirs frontaliers, en profitant des difficultés que présente ce terrain pour l'exercice du contrôle par les autorités. Ainsi, trois des quatre départements colombiens où des cultures de coca sont apparues récemment sont situés dans des régions frontalières : Nariño (Équateur), Amazonas (Brésil et Pérou) et Guajira (Venezuela [18]). Dans la région andine, les paysans et les indigènes qui utilisent la feuille de coca à des fins médicinales ou culturelles sont manipulés et intimidés par les terroristes et les narcotrafiquants, qui les pressent de la transformer en pâte de coca, base de cocaïne ou chlorhydrate de cocaïne, et les utilisent comme « messagers » pour le transport d'armes et de drogues le long des couloirs frontaliers. Cela a été corroboré lors des dernières opérations réalisées par la force publique, par des témoignages de personnes exploitées comme cultivateurs et comme opérateurs dans les laboratoires clandestins.

(18) Direction antinarcotiques de la Police nationale.



Reproduction interdite © INHES 2006

Les programmes d'interdiction en cours sur les côtes colombiennes, en particulier la Côte Atlantique, ont amené les narcotrafiquants à ouvrir de nouvelles voies de trafic à partir de pays voisins, d'Amérique centrale et du cône Sud. Par ailleurs, on a découvert des laboratoires de traitement de cocaïne dans la plupart des pays latino-américains ; l'année dernière, on a démantelé au Surinam le plus grand laboratoire de production de drogues synthétiques d'Amérique latine, et on a saisi des chargements de cocaïne dans les principaux ports et aéroports du Chili, d'Argentine, de l'Équateur et du Costa Rica.

Ces faits permettent d'identifier de nouvelles caractéristiques de l'évolution du trafic de drogue, dont les suivantes :

- le trafic de base de cocaïne et de pâte de coca a pour principale destination des laboratoires clandestins de pays latino-américains non producteurs de feuille de coca ;
- on note une nette augmentation du nombre d'étrangers arrêtés dans des pays latino-américains comme passeurs de drogues ;
- les voies maritimes sont de plus en plus le principal mode de trafic de cocaïne à partir de l'Amérique du Sud vers les États-Unis et l'Europe [19] ;
- certains pays africains sont des lieux de transit de la cocaïne en provenance d'Amérique du Sud et à destination de l'Europe et l'Asie ;
- la cocaïne d'Amérique latine entrant en Europe est redistribuée dans les Balkans et échangée contre de l'héroïne et des armes ;
- il y a un volume croissant d'échange de cocaïne, d'armes et de drogues synthétiques entre trafiquants américains, européens, africains et asiatiques ;
- l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas sont les principaux points d'entrée de la cocaïne en provenance d'Amérique latine ;
- la violence suscitée par les narcotrafiquants colombiens s'est étendue aux pays d'Amérique latine et d'Europe.

(19) *Cf.* l'article de Damián Zaitch dans ce numéro (NdR).





Reproduction interdite © INHES 2006

## Quatrième défi : limiter l'impact environnemental du trafic de drogue

Le trafic de drogue est la plus grave menace envers l'environnement. C'est ce que concluent diverses études réalisées par des ONG, des universités, des organismes de protection de l'environnement, des scientifiques et des chercheurs, dont les résultats coïncident avec le travail de terrain réalisé par le gouvernement national pour connaître la portée des dommages, contenir la déforestation et réaliser des programmes de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème affecté.

L'impact sur l'environnement a lieu principalement pendant les étapes de culture et de traitement de la feuille de coca et du pavot, de la façon suivante :

- dans la phase de préparation du terrain, les cultivateurs défrichent et brûlent trois hectares de forêt pour cultiver un hectare de coca, et deux hectares et demi pour semer un hectare de pavot ;
- après deux ou trois ans d'utilisation de la terre pour des cultures illicites, les terrains sont abandonnés pour en défricher d'autres, ce qui poursuit le cycle de déforestation ;
- 75 % des cultures illicites et des laboratoires sont situés près de rivières et de ravines, où sont déversés des produits chimiques hautement toxiques, dont des résidus de ciment, du permanganate de potassium, de l'acide chlorhydrique, de l'acétone, de la méthyléthylcétone et de l'acétate d'éthyle, entre autres ;
- les cultivateurs ignorent les techniques agricoles traditionnelles d'ensemencement et utilisent dix fois plus de pesticides que dans certaines cultures licites ;
- chaque année, lors du traitement de la base de coca pour obtenir le chlorhydrate de cocaïne, on déverse dans les sols andins, en particulier en Colombie, environ 10 millions de litres d'acide sulfurique, 10 millions de litres d'éther éthylique, 8 millions de litres d'acétone et 40 à 770 millions de litres de kérosène[20] ;

••••
(20) Département d'État des États-Unis.


Reproduction interdite © INHES 2006

- pour le traitement d'un hectare de coca, les narcotrafiquants utilisent 127 kilos de produits solides, 447 litres de produits chimiques liquides et 4 000 litres d'eau[21] ;
- outre l'impact sur la végétation de la culture de plantations illicites, de grandes étendues de terrain sont utilisées pour l'implantation de communautés, l'installation de laboratoires, la localisation de campements guérilleros et d'autodéfense et l'ouverture de voies de communication clandestines.

(21) Direction antinarcotiques de la Police nationale.

Une étude de terrain de l'Universidad de los Andes sur l'impact des cultures illicites dans la municipalité de Tibú (Norte de Santander) démontre l'impact négatif des narcotrafiquants sur l'environnement. Voici quelques-unes de ses conclusions :

- au cours de la période 1999-2001, on a observé la disparition de 30 % de la couverture végétale du fait de l'intervention illicite des cultivateurs de coca ;
- les récipients récupérés sur les terrains où a été cultivée la coca prouvent l'utilisation d'anikilamine et de paraquat, catalogués comme des produits chimiques extrêmement toxiques ;
- les substances acides résultant du traitement de la feuille, de la pâte de coca et de la base de cocaïne créent des effluents de résidus, acides et produits organiques et volatils dans le sol et les rivières.



Le bilan du Système intégré de surveillance des cultures illicites (*Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos* - SIMCI) pour l'année 2002 indique qu'au cours de cette période 49 000 hectares de forêt ont été détruits, et a permis de corroborer les stratégies utilisées par les narcotrafiquants pour échapper à l'éradication des cultures en combinant sur une même parcelle plantes illicites et plantes licites.

Un fait grave et récemment dénoncé par la Corporation régionale du Cauca est la dégradation de l'écorégion du Massif colombien (*Macizo Colombiano*), où l'action des narcotrafiquants (production d'héroïne) et des guérilleros (production de diverses drogues, et utilisation comme zone



Reproduction interdite © INHES 2006

d'arrière-garde stratégique et couloir de déplacement) a contribué à la destruction de 99 605 hectares de forêt sur 278 424 hectares. Le Massif colombien a été déclaré patrimoine de la biosphère par l'UNESCO en 1998[22].

(22) Direction nationale des stupéfiants – sous-direction stratégique et de recherches.

## Cinquième défi : la responsabilité partagée

La 47e conférence annuelle de la Commission des stupéfiants de l'ONU a été l'événement de niveau mondial le plus récent permettant de constater le niveau alarmant du trafic de drogue dans la plupart des pays. Elle a permis à la Colombie de soumettre, avec l'appui de nombreux autres pays, une résolution sur le contrôle des précurseurs chimiques, qui a été approuvée à l'unanimité des cent vingt-huit pays participants[23]. Les pays producteurs et les pays consommateurs acceptent le principe de la responsabilité partagée proposé par le gouvernement colombien ; cependant, les résultats obtenus n'ont pas été suffisants, le problème persiste, et la Colombie continue à renforcer son rôle par rapport à la communauté internationale dans la lutte contre les drogues et le terrorisme. Dans ce contexte, la Colombie a rencontré des alliés importants qui font ensemble des efforts considérables pour neutraliser le commerce des drogues et le phénomène du terrorisme dans toutes ses manifestations. Outre l'efficace coopération en cours avec les États-Unis et le niveau atteint par le Plan andin antidrogues, la Colombie a obtenu des avancées notables sur ce point avec l'Union européenne à travers deux mécanismes : le Dialogue spécialisé sur les drogues avec la Communauté andine, et le Mécanisme de coordination et de coopération en matière de drogues avec les pays latino-américains et des Caraïbes.

(23) Résolution sur le contrôle des précurseurs chimiques – 47e conférence annuelle de la commission des stupéfiants de l'ONU.

Le 7e Dialogue spécialisé sur les drogues UE-Canada qui a eu lieu les 20 et 21 avril 2004 à Bruxelles a abouti à l'adoption de plusieurs actions spécifiques de coopération antidrogues entre les participants, dont les suivantes :

- se pencher sur le problème des drogues synthétiques dans la région andine ;



Reproduction interdite © INHES 2006

- lancer des échanges d'information sur le contrôle du détournement du carbonate de sodium et poursuivre les actions conjointes dans le cadre de l'opération Púrpura ;
- accroître la participation des autres pays andins à Europol ;
- suivre une approche intégrée de développement alternatif. L'Union européenne examinera les projets d'action présentés par la Communauté andine ;
- approfondir l'analyse de la relation entre drogue et terrorisme ;
- continuer à tenir le sommet annuel d'experts sur les précurseurs chimiques. L'Union européenne, au travers de l'ONU, financera un projet régional de contrôle des précurseurs chimiques dans la région andine pour un montant de 1,6 millions d'euros.

■ **Juan Carlos Buitrago Arias**
*Mayor, Police nationale de Colombie,*
*ancien officier de liaison auprès d'Europol*



Reproduction interdite © INHES 2006

*Le Plan Colombie a pris fin en septembre 2005. Quels sont les résultats de ce projet quinquennal américano-colombien de paix et de lutte antidrogue ? À en croire les indicateurs mobilisés ici, les objectifs affichés n'ont pas été atteints, ni en termes de lutte antidrogue, ni en matière de droits de l'homme, et pas plus concernant la gouvernance démocratique.*

# Le Plan Colombie Bilan négatif *

*par Adam* ISACSON



Il y a six ans, le 11 janvier 2000, Bill Clinton, président des États-Unis, faisait voter un texte octroyant à la Colombie et à ses voisins une aide supérieure à 1,3 milliards de dollars, dont 860 millions pour la seule Colombie. « *Il est dans l'intérêt supérieur de la nation de réduire l'afflux de cocaïne et d'héroïne sur nos côtes, comme de promouvoir la paix, la démocratie et la croissance économique en Colombie et dans la région* », déclarait le président Clinton. « *Le gouvernement colombien, pas plus que ses voisins, ne peut assumer seul ce fardeau* » [White House, 2000a].

Cette série de subventions, approuvée six mois plus tard par le Congrès américain, représentait un triplement de l'aide apportée à ce pays en 1999, soit neuf fois plus qu'en 1998. La Colombie passait au troisième rang mondial des bénéficiaires de l'aide américaine, derrière Israël et l'Égypte (seuls l'Irak et l'Afghanistan l'ont dépassée depuis).

•••• (*) Traduit de l'anglais par François-Xavier Priour.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 169-192*

Reproduction interdite © INHES 2006

Washington entendait ainsi contribuer au « Plan Colombie », d'un montant de 7,5 milliards de dollars étalés sur six ans, dans le développement duquel l'administration Clinton se voulait fortement impliquée. Ce plan avait pour vocation d'aider la Colombie à surmonter une longue liste de problèmes fort complexes : une guerre sur deux fronts avec la guérilla d'extrême gauche et les paramilitaires d'extrême droite ; la montée en puissance du trafic d'héroïne et de cocaïne, la Colombie étant devenue le principal pourvoyeur de ces deux substances aux États-Unis ; une économie chancelante ; des institutions à la dérive ; ainsi qu'une répartition des richesses et des revenus parmi les plus inégalitaires de la planète.

Le Plan Colombie devait être financé à la fois par le gouvernement colombien et par des bailleurs de fonds internationaux : 4 milliards de dollars en provenance du budget national et 3,5 milliards venus de l'extérieur. D'après le gouvernement du président Andrés Pastrana, l'idée générale était de se focaliser sur les besoins économiques et sociaux : 75 % des ressources serviraient des priorités non militaires, comme le développement et l'infrastructure des zones rurales, l'assistance juridique ou encore l'aide directe aux plus de deux millions de réfugiés domestiques déplacés par les violences. Le reste irait à l'armée et à la police colombiennes.



Il se trouve toutefois que la contribution américaine est allée exactement à l'encontre du plan d'ensemble. 75 % des 860 millions accordés par les États-Unis (soit 642 millions de dollars) furent affectés aux forces de sécurité colombiennes [White House, 2000b]. D'une manière générale, il s'est agi d'impliquer l'armée dans la lutte antidrogue comme jamais auparavant et de développer un programme d'aspersions aériennes d'herbicide afin de détruire la coca, la plante qui sert à fabriquer la cocaïne.

De l'administration Clinton, soutenue par les démocrates modérés, à la plupart des républicains, en passant par l'armée américaine ou encore les agences impliquées dans la lutte antistupéfiants, le Plan Colombie ne manquait certes pas de thuriféraires. Tous comptaient sur ces subventions pour aider la Colombie à atteindre plusieurs objectifs ambitieux. On allait réduire l'afflux de cocaïne



Reproduction interdite © INHES 2006

et d'héroïne aux États-Unis. On sécuriserait, en y étendant l'influence gouvernementale, de vastes zones jusqu'alors négligées par l'État, où narcotrafiquants et autres groupes armés prolifèrent. On allait progresser sur le front des droits de l'homme, le bilan du pays étant catastrophique sur ce point en raison des nombreuses victimes non combattantes et d'une longue tradition de collaboration entre militaires et paramilitaires, avec impunité assurée. La Colombie retrouverait le chemin de la croissance économique. Et tout cela serait accompli avec une implication militaire réduite au strict minimum de la part des États-Unis, dont les officiels balayaient d'un revers de main toute insinuation d'escalade possible de leur présence armée sur le terrain colombien.

## Le Plan Colombie (2000-2005) : de la lutte antidrogue à la lutte anti-guérilla



Le Plan Colombie – entendu au sens large comme un cadre général d'orientation de l'aide américaine – a officiellement pris fin le 30 septembre 2005, en même temps que l'année fiscale du gouvernement américain. Si l'aide à la Colombie devrait conserver en 2006 son ampleur et ses proportions actuelles, il n'en reste pas moins qu'elle n'est à présent plus orientée par un programme pluriannuel ou un engagement du type « Plan Colombie 2 ».

Entre 2000 et 2005, les États-Unis ont donné à la Colombie presque exactement 4 milliards de dollars (1,82 million par jour), soit incomparablement plus que l'aide cumulée de tous les autres donateurs internationaux [CIP, 2005 ; Clarke, 2005]. Sur ces 4 milliards, 80 % – soit 3,2 milliards, ou 1,42 million/jour – sont allés à l'armée ou à la police. Le reste a été réparti entre plusieurs programmes civils de dimensions plus réduites, comme le développement alternatif (8 %), la réforme judiciaire et le renforcement des institutions civiles (5 %), l'aide aux populations déplacées (4 %).



Reproduction interdite © INHES 2006

Ces aides avaient pour vocation première la guerre à la drogue, c'était du reste la seule affectation légale possible de ces fonds jusqu'en 2002, année d'adoption d'une loi autorisant leur utilisation pour financer la lutte contre les factions armées illégales. Dans une large mesure, il s'agissait d'interdire la circulation des stupéfiants, que ce soit par voie aérienne, terrestre, fluviale ou maritime – y compris un programme de contrôle armé de l'espace aérien (dit « *shootdown* ») – mais on insistait tout de même principalement sur le programme d'aspersion destiné à détruire les récoltes de coca à la source.

Durant cette période de cinq ans, les États-Unis et la Police nationale colombienne ont traité par aspersion environ 650 000 hectares du territoire colombien. Les pilotes de Dyncorp, un prestataire privé, pulvérisaient une variété ultra concentrée de Roundup, un herbicide (dont le principe actif est le glyphosate) commercialisé par la société Monsanto basée à Saint-Louis, dans le Missouri, pendant que les hélicoptères de la Police nationale colombienne, financés par l'aide américaine, protégeaient les avions des attaques perpétrées depuis le sol par la guérilla ou les paramilitaires. D'autres prestataires privés fournissaient les mécaniciens et le personnel logistique nécessaires au bon entretien de ces divers appareils, à leur réparation éventuelle ou à l'approvisionnement en carburant. Dans la grande majorité des cas, ce ne sont pas les riches barons de la drogue qui subissaient les aspersions, mais les petits fermiers réduits à cultiver la coca faute de disposer d'une autre culture rentable dans ces zones oubliées de tous, sans réseau routier pour aller vendre au marché, sans possibilités d'emprunt, sans droit de propriété et sans la moindre sécurité [2].

Avant le Plan Colombie, l'armée colombienne était rarement impliquée dans cette lutte antidrogue, principalement en raison de doutes quant à l'efficacité de cette institution, de soupçons de corruption et d'une longue tradition de mépris systématique des droits de l'homme en son sein. À partir de l'an 2000, toutefois, les autorités américaines espéraient bien étendre le programme d'aspersion à de nouvelles zones, considérées jusqu'alors comme trop

(2) *Cf.* les articles d'Oscar Jansson et de Ricardo Vargas dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

lourdement dominées par la guérilla, en particulier les départements du Putumayo et du Caquetá, dans le Sud profond. En vue d'établir les « conditions de sécurité » nécessaires à l'aspersion, entre autres programmes prévus dans ces zones, les États-Unis financèrent une nouvelle brigade antidrogue au sein de l'armée colombienne, équipée de nombreux hélicoptères (y compris un certain nombre de UH-60 Black Hawks très onéreux) et forte de 2 300 hommes. La brigade, devenue opérationnelle sur la période 1999-2001[3], avait pour mission de nettoyer les zones concernées de leurs groupes armés ; c'était la première fois, depuis la guerre froide, que les États-Unis finançaient des opérations militaires fortement susceptibles de déboucher sur des combats avec des mouvements de guérilla.

Voilà qui prêtait le flanc à la controverse. En dépit des inquiétudes que lui inspiraient les effectifs toujours plus étoffés et les capacités militaires sans cesse accrues des FARC, l'administration Clinton avait toujours renâclé à prendre part à cette guerre interminable et compliquée qui agitait la Colombie. « *L'aide gouvernementale américaine au combat contre les guérillas... soulève trop de questions épineuses en termes de droits de l'homme et l'expérience s'est avérée cuisante pour nous en Amérique centrale* », expliquait ainsi l'ambassadeur américain en poste à Bogota, Myles Frechette, dans un câble envoyé en 1997 [US Embassy, 1997]. « *Notre administration a pour politique de ne pas apporter le soutien des États-Unis aux efforts colombiens de lutte contre les rebelles* », promettait pour sa part, fin 2000, le général Barry McCaffrey, « tsar antidrogue » de Clinton [McCaffrey, 2000].

Quoi qu'il en soit, l'administration Clinton a perdu les élections, et en 2001 ses membres ne sont plus en poste. La nouvelle administration Bush, qui n'hésite pas à façonner sa politique latino-américaine en puisant dans le vivier des anciens responsables de l'Amérique centrale sous Ronald Reagan, ne verrait pas d'un mauvais œil un changement de cap en faveur d'une action plus déterminée contre la rébellion en Colombie. En fait « d'expérience cuisante », ces hommes considèrent plutôt les interventions des années 1980 au Salvador et au Nicaragua comme des réussites

••••

(3) 1999 a vu la création et la formation du premier des trois bataillons de la brigade (soit 900 hommes sur un total prévu de 2 500) et la livraison de très anciens hélicoptères Huey, conformément à un accord signé en 1998 avec le ministère colombien de la Défense. Les financements du Plan Colombie, rendus disponibles en 2000, ont permis la création et la formation des deux autres bataillons en 2000 et 2001. Les derniers Black Hawks de la brigade ont été livrés en 2002.



Reproduction interdite © INHES 2006

dont on ferait bien de s'inspirer. L'influence d'une étude financée par l'US Air Force et publiée par la *Rand Corporation* en 2001 se fait sentir : on y soutient que « *le programme d'assistance militaire américain au Salvador sous l'administration Reagan est un modèle qui pourrait s'avérer pertinent* » [Rabasa, Chalk, 2001, p. 95]. La thèse reçoit un sérieux coup de pouce début 2002 lorsque le gouvernement Pastrana échoue dans ses pourparlers avec la guérilla, puis en mai avec l'élection à la présidence colombienne d'Álvaro Uribe Vélez, dirigeant pro-américain qui préconise, à l'instar des hauts responsables de l'administration Bush, une intensification des programmes d'aspersion et des campagnes militaires contre la guérilla.

Les attaques du 11 septembre contribuent aussi grandement à un glissement de la politique américaine, de la lutte antidrogue vers la répression antiguérilla – même si, cela va de soi, par les temps qui courent on parle plutôt « d'antiterrorisme ». En août 2002, l'administration fait entériner par le corps législatif son intention de redéployer les aides précédemment allouées à la guerre de la drogue – hélicoptères, unités combattantes, navires et armement – vers une « campagne unifiée » contre les guérillas et groupes paramilitaires « terroristes » (tous déjà recensés comme tels sur les tablettes du Département d'État, du reste) en plus de la mission initiale contre le narcotrafic.

Cette même année 2002, le Congrès approuve la première série conséquente de subventions militaires indépendantes de la problématique des drogues : 99 millions de dollars destinés à soutenir l'armée colombienne dans son travail de protection du *pipeline* de Caño Limón-Coveñas, dans le nord-est de la Colombie. 44 % du pétrole convoyé par ce *pipeline* appartiennent à Occidental Petroleum, une société de Los Angeles qui milite depuis des années pour un accroissement de l'aide militaire à la Colombie [Center for Public Integrity, 2001]. L'aide est alors concentrée sur le département d'Arauca, le long de la frontière vénézuélienne, bastion historique de la guérilla. Selon les groupes d'observation des droits de l'homme de l'Arauca, les unités bénéficiant du soutien américain (à savoir la 18e brigade et la 5e brigade mobile de l'armée colombienne) auraient facilité l'arrivée des paramilitaires dans le département[4].

(4) *Cf.* par exemple, le site Internet d'Organizaciones Sociales de Arauca: http://organizacionessociales.org/. *Cf.* Amnesty International [2004].



Reproduction interdite © INHES 2006

Les initiatives militaires sans rapport direct avec la drogue ne tardent pas à se multiplier. Les unités spéciales, tant dans l'armée que dans la police, sont particulièrement prisées : bataillon de commandos ciblant les têtes pensantes de la guérilla, brigades de protection des infrastructures, brigades de montagne, ainsi que les *carabineros*, des unités de police proches de l'armée. Résultat : de 2001 à 2004, la Colombie devient leader mondial en termes de soldats formés par les États-Unis. Sur les 600 millions de dollars d'aide policière et militaire fournie chaque année par les Américains, plus de 200 millions ne servent qu'à l'entretien des aéronefs en tous genres (coût de l'heure de vol pour l'hélicoptère Black Hawk, par exemple : près de 3 000 dollars) [BINLEA, 2003 ; Barr, 2003, p. 8].

L'implication américaine dans le conflit colombien s'intensifie encore début 2004, lorsque troupes et prestataires américains soutiennent l'avènement du « Plan Patriota », une offensive ambitieuse de l'armée colombienne, toujours d'actualité dans une grande partie des jungles et savanes du Sud du pays, une zone depuis longtemps considérée comme base arrière des dirigeants des FARC. On y a compté jusqu'à 18 000 soldats colombiens, stationnés des semaines, voire des mois sur ce terrain, loin de leurs bases permanentes. Compte tenu de leur manque d'expérience de ce type d'opération, des centaines de soldats américains, ainsi qu'un important contingent privé, les assistent dans leurs tâches de planning et de logistique (par exemple, l'approvisionnement en carburant et en vivres), tout en les conseillant dans les domaines du renseignement et du combat.

En 2000, soucieux de ne pas voir la mission s'enliser ou déborder de son cadre (le fameux *mission creep*), le Congrès américain avait imposé une limitation du nombre de soldats ou de citoyens américains employés par des sociétés privées susceptibles d'opérer sur le sol colombien. Quatre ans plus tard, le Plan Patriota incite le département de la Défense à demander un doublement de la présence militaire, qui passerait de 400 à 800 soldats, ainsi qu'une augmentation de la présence civile, de 400 à 600 personnes. Malgré l'opposition des représentants démocrates, cette



Reproduction interdite © INHES 2006

demande sera satisfaite fin 2004 par le Congrès à majorité républicaine.

Mais le Congrès tente aussi d'apaiser les esprits en imposant un certain nombre de conditions. Un quart de l'aide annuelle est subordonnée à une déclaration du Département d'État certifiant que les forces de sécurité colombiennes respectent un certain nombre de critères en matière de droits de l'homme : il s'agit notamment de mettre fin à l'impunité et de rompre les relations avec les paramilitaires. Le financement du programme d'herbicide est gelé tant que le Département d'État n'a pas certifié que l'aspersion aérienne ne cause pas de dommages sanitaires ou environnementaux, que des dédommagements sont prévus pour les exploitations aspergées à tort, et qu'il existe des possibilités de développement alternatif dans les zones concernées. Bien que le non-respect des conditions liées, notamment, au respect des droits de l'homme ait poussé les autorités américaines à interrompre le versement de l'aide militaire à la Colombie, parfois pendant des mois, il n'est pas certain que les forces armées colombiennes aient toujours bien reçu le message. Le financement s'est poursuivi en dépit des sérieuses réserves émises par certains groupes d'observation des droits de l'homme ou de l'environnement, et l'on demande apparemment bien peu de résultats en la matière aux forces colombiennes avant de les subventionner.



L'aide non militaire a pourtant servi, dans une proportion minime il est vrai, à financer indirectement des négociations de paix, d'abord avec la guérilla, et maintenant avec les groupes paramilitaires d'extrême droite. Pour 2006, l'administration Bush et le Congrès américain ont accédé à la demande du gouvernement Uribe de contribuer à la démobilisation des combattants paramilitaires. Toutefois, des objections relatives au processus de démobilisation, partagées par l'ensemble de la classe politique, ont amené le Congrès à n'accorder que 20 millions de dollars, soit un neuvième des prévisions 2006 du gouvernement colombien dans ce domaine. Les membres du Congrès ont estimé que le processus paramilitaire n'apportait pas suffisamment de garanties en matière d'établissement de la vérité sur les



Reproduction interdite © INHES 2006

exactions passées, d'indemnisation des victimes de spoliations ou de restitution de leurs biens, ou encore d'un démantèlement total des structures paramilitaires, de sorte que les blocs des Autodéfenses unies de Colombie (AUC) ne prolongent pas leur existence sous une forme illégale et violente[5].

(5) *Cf.* l'article de Gustavo Duncan dans ce numéro (NdR).

## La mesure du succès – ou de son absence

« *Je crois que nous sommes à un tournant en Colombie* », déclarait Bobby Charles [2004], alors secrétaire d'État assistant chargé des stupéfiants, devant une commission parlementaire en novembre 2004. « *Les saisies et destructions ont atteint des niveaux record. On note une baisse significative des rapts, meurtres et autres massacres. Les gens évoquent désormais la paix comme une possibilité à même de devenir réalité dans un avenir proche, et non plus lointain. Toutes ces réussites plaident puissamment en faveur d'une assistance accrue à la Colombie* » [Charles, 2004]. Le général Bantz Craddock, commandant en chef des forces américaines en Amérique du Sud (*Southern Command*), ajouta en mars 2005 : « *Le gouvernement colombien fait des progrès sans cesse plus considérables dans sa bataille contre le terrorisme et dans ses efforts de restauration de la sécurité nécessaire au renforcement de ses institutions démocratiques. Le volet militaire du Plan Colombie – le Plan Patriota – a joué un rôle crucial dans cette politique* » [Craddock, 2005].

À Washington, le débat regorge de déclarations tapageuses de ce genre ou d'éloges dithyrambiques envers le président Uribe. Les décideurs américains clament haut et fort que leur politique réduit les importations de stupéfiants sur le territoire des États-Unis, renforce les droits de l'homme, conduit à la fin imminente du conflit tout en épargnant les affres de celui-ci au personnel américain, et améliore la gouvernance. Néanmoins, comme c'est le cas en Irak, les déclarations des responsables de l'administration Bush ne



Reproduction interdite © INHES 2006

reflètent pas la réalité du terrain en Colombie. Dans son ensemble, la situation n'est guère encourageante et, à tout prendre, elle ressemblerait plutôt à un bourbier.

## Les maigres résultats de la lutte antidrogue

La politique des États-Unis en matière de lutte contre les stupéfiants s'appuie sur l'idée qu'il faut prendre le problème à la racine, c'est-à-dire éradiquer les plantes qui servent à fabriquer la drogue. C'est la meilleure méthode, bien supérieure à la répression du trafic ou à la lutte contre la pauvreté, elle mérite donc la part du lion en termes d'investissements à l'étranger. Peu importe que le cultivateur de coca soit de loin le maillon le plus faible, car le plus pauvre, de la chaîne de production des stupéfiants – l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime estime que les paysans gagnent environ 199 dollars par mois et par hectare de coca, avec une surface cultivée de 1,24 hectare en moyenne –, les officiels américains n'en démordront pas : il faut les passer aux herbicides, simplement parce qu'il est bien plus facile de localiser une plantation que des sachets dissimulés à bord d'un avion, d'un bateau ou d'un conteneur embarqué sur un cargo [UNODC, 2004][6].

Toujours est-il qu'aspersion ou éradication n'ont eu strictement aucune influence sur le prix, la disponibilité ou la pureté de la cocaïne et de l'héroïne colombiennes en vente au coin de la rue aux États-Unis. L'exemple de la cocaïne est frappant : si la drogue se faisait plus rare, on pourrait s'attendre à voir son prix monter. Ce n'est pas le cas. En 1998, le gouvernement américain estimait que le gramme de cocaïne se négociait en moyenne à 132,09 dollars sur le pavé des villes américaines, son prix le plus bas depuis le début de la collecte de ces données, en 1981. En 2003, après trois ans de Plan Colombie, le cours était tombé à 106,54 dollars le gramme [WOLA, 2004]. Les données fournies par le bureau du « tsar antidrogue » lui-même, en novembre 2005, confirment la tendance, avec

(6) *Cf.* les articles de Damián Zaitch et Ricardo Vargas dans ce numéro (NdR).





Reproduction interdite © INHES 2006

des chiffres différents : on y apprend que le prix du gramme de cocaïne pure est tombé de 210 dollars mi-2003 à 170 dollars en septembre 2005. Le tsar n'en a pas moins convoqué une conférence de presse, afin de célébrer la remontée du cours, tombé au plus bas – 150 dollars le gramme – en février 2005 [ONDCP, 2005a].

Les autres statistiques ne sont guère plus encourageantes. En 2004, le taux d'aspersion record n'a pas fait reculer d'un seul hectare la surface cumulée de plantations de coca : l'estimation n'a pas bougé par rapport à 2003, soit 114 000 hectares cultivés [ONDCP, 2005b]. Les enquêtes des Nations unies relatives au prix de la pâte de coca – le produit intermédiaire non raffiné issu directement des feuilles de coca – ne montrent pas d'augmentation [UNODC, 2005[7]]. Les fonctionnaires américains chargés de la répression du trafic des drogues (par opposition à l'éradication des plantes servant à les fabriquer) déclarent n'avoir noté aucun changement dans les quantités de cocaïne quittant la Colombie ou la zone d'exportation andine[8].

De fait, le trafic de cocaïne s'avère particulièrement coriace. Premièrement, toute baisse de la production de coca en Colombie est aussitôt compensée par une augmentation des quantités en provenance des deux autres exportateurs principaux, la Bolivie et le Pérou. La région des Andes, soit les trois pays combinés[9], n'a vu décroître la surface de ses plantations de coca que de 9 % entre 2000 et 2004 [US Department of State, 2005]. Cet « effet baudruche » – comprimez une partie d'un ballon de baudruche, vous n'obtiendrez qu'une protubérance équivalente ailleurs – se manifeste avec la même évidence sur le territoire colombien, les zones à forte densité de coca se contentant de « migrer » en fonction des aspersions.

Deuxièmement, l'aspersion n'a aucun effet dissuasif sur les planteurs de coca. Au contraire, ils plantent et replantent avec une ardeur redoublée. Les données des Nations unies [UNODC, 2005] montrent que 62 % des champs de coca détectés en 2004 sur les images satellites n'existaient pas un an auparavant.

Troisièmement, les planteurs adaptent leurs méthodes. La surface des champs a diminué d'environ 40 % entre

(7) *Cf.* l'article d'Oscar Jansson dans ce numéro (NdR).

(8) Entretiens menés par l'auteur à la Joint Interagency Task Force South (Key West, Floride, mars 2005).

(9) Bolivie, Colombie et Pérou (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

2000 et 2003, afin d'éviter la détection par les satellites ou les appareils d'aspersion [UNODC, 2004]. On plante de façon plus resserrée, et même à l'ombre. On essaie de nouvelles variétés donnant des récoltes plus fréquentes, dont on tire plus de cocaïne et (*dixit* la légende locale) qui résistent aux herbicides.

Enfin, c'est tout simplement la nécessité qui pousse les planteurs à recommencer chaque fois un peu plus loin : ils vivent dans des régions presque totalement dépourvues de présence gouvernementale ou d'opportunités économiques légales. Les programmes de développement alternatif ne touchent qu'une infime minorité des familles rurales. Du reste, certains départements parmi les plus aspergés n'ont quasiment jamais vu la couleur de cette aide. La seule production rentable reste donc la pâte de coca, facile à extraire des feuilles, à transporter même s'il n'y a pas de routes, et qui se vend à un prix raisonnable.



## De maigres résultats en matière de droits de l'homme

Le gouvernement Uribe ne manque jamais une occasion de claironner de faramineuses statistiques indiquant une baisse de la violence[10]. De fait, si l'on compare 2004 aux douze mois précédant la prise de fonction d'Uribe, le bilan est impressionnant : baisse de 57 % sur les kidnappings, de 71 % sur les massacres, de 31 % sur les meurtres et de 69 % sur les attaques de villes [Presidencia, 2005 ; Presidencia y Ministerio de la Defensa, 2003]. Les officiels du gouvernement Uribe voient naturellement dans ces données la meilleure preuve d'une performance accrue dans le domaine des droits de l'homme et, côté administration Bush, on les attribue avec insistance au Plan Colombie et à l'aide américaine.

Certains chiffres sont âprement discutés : le CODHES, un observatoire colombien des droits de l'homme qui suit depuis des années les déplacements forcés de populations, a constaté une augmentation de ceux-ci de 38 % entre 2003 et 2004, alors que les statistiques gouvernementales font

(10) *Cf.* l'article de Juan Carlos Buitrago dans ce numéro (NdR).



Reproduction interdite © INHES 2006

état d'une diminution de 37 % [CODHES, 2005]. D'autres statistiques sont tout simplement dépourvues de sens, le gouvernement se targuant par exemple d'avoir capturé, tué ou démobilisé durant les vingt-huit premiers mois de son mandat 39 335 guérilleros et paramilitaires, soit plus que les estimations généralement admises du total cumulé des forces de l'ensemble de ces groupes armés [*El Tiempo*, 2005]. Il n'en reste pas moins qu'en termes de sécurité, une amélioration générale se fait clairement sentir, au moins dans les zones urbaines et le long des principaux axes routiers, où vivent presque les trois quarts des Colombiens. Il en résulte une confiance accrue de la population, si l'on en croit des indicateurs comme le cours du marché des actions, les flux d'investissements étrangers ou la cote de popularité du président Uribe.

Or ce n'est pas au Plan Colombie qu'il faut attribuer la plupart de ces résultats positifs, mais bien à deux mesures peu coûteuses mises en place par le président Uribe juste après son accession au pouvoir : le redéploiement des troupes et de la police dans les zones à forte densité de population et le long des grands axes routiers ; l'obtention d'un cessez-le-feu comme condition préalable à toute négociation avec les paramilitaires. La première a grandement amélioré la sécurité dans les régions où la majorité de la population colombienne est installée, même si la situation a empiré dans les zones plus reculées ; et la seconde a engendré une baisse spectaculaire des exactions dues aux paramilitaires entre 2002 et 2004, quoique les violations du cessez-le-feu restent monnaie courante de la part des AUC.

Fin 2005, toutefois, force est de constater que le flot de belles statistiques s'est tari, les événements de l'année se révélant nettement moins encourageants. Les guérillas des FARC ont lancé ce qu'elles appellent une « contre-offensive » début 2005 : bien que les effets de ce regain d'activité ne se fassent guère sentir dans les grands centres urbains, il reste que la fréquence et l'ampleur de ces attaques n'avaient pas connu d'équivalent depuis au moins 2001 ou 2002. Les données préliminaires semblent également indiquer un pic alarmant de la courbe des assassinats commis par les paramilitaires – en particulier les exécutions



Reproduction interdite © INHES 2006

sommaires – en 2005, tandis que dès novembre, certaines grandes villes avaient déjà enregistré plus de meurtres que durant toute l'année 2004 [Spagat, 2005]. La stratégie sécuritaire du président Uribe, timidement soutenue par un programme d'aide américain qui reste principalement centré sur la lutte antidrogue et la protection des pipelines, semble avoir atteint les limites de son potentiel de sécurisation du pays.

Pire encore, ni le Plan Colombie ni la politique sécuritaire du gouvernement Uribe, n'ont permis de façonner le type de changements institutionnels nécessaires à une amélioration durable des droits de l'homme. L'impunité, en particulier, gangrène toujours le système, et les chances de progrès sont minces. Le système judiciaire reste dans l'incapacité d'instruire et d'engager des poursuites dans la plupart des cas de violation des droits de l'homme (ou d'autres chefs d'accusation, d'ailleurs, comme la corruption ou l'abus de pouvoir, s'agissant d'inculpés suffisamment riches, puissants ou simplement connus pour leur brutalité). Une étude récente estime que 96 % des affaires de meurtres ne seront jamais résolues ou sanctionnées [Georgetown-PNUD, 2005]. Quiconque dénonce les exactions – courageux tirant la sonnette d'alarme à l'intérieur du système ou ONG agissant de l'extérieur – le fait à ses risques et périls : dans le premier cas on sacrifie à coup sûr sa carrière, dans le second on se verra diffamer, les activistes des droits de l'homme étant dépeints comme anti-patriotiques, hostiles au progrès ou sympathisants de la guérilla.

Parallèlement, on note certaines tendances très inquiétantes en matière de droits de l'homme. D'après une base de données entretenue par certaines organisations colombiennes dans ce domaine, le pourcentage d'exactions commises par les forces de sécurité nationales est remonté à 7,8 % en 2003, après être tombé sous les 5 % à la fin des années 1990 [Comisión Colombiana de Juristas, 2004]. 33 assassinats ou disparitions de défenseurs des droits de l'homme ont été recensés durant les deux premières années de la présidence Uribe, contre 29 les deux années précédentes [*ibid.*]. 340 personnes au moins ont été torturées entre juillet 2002 et juin 2003, une augmentation sensible par


Reproduction interdite © INHES 2006

rapport aux 242 cas relevés au cours des douze mois précédents [*ibid.*]. Comme nous l'avons montré plus haut, les déplacements forcés de populations ont sans doute augmenté nettement en 2004. Les politiques sécuritaires pures et dures du gouvernement Uribe sont directement responsables de la dégradation d'autres indicateurs de la situation des droits de l'homme. On a vu ces trois dernières années une multiplication des arrestations massives ou arbitraires de civils sous prétexte de collaboration avec la guérilla. Certains groupes colombiens de défense des droits de l'homme ont dénombré plus de 6 000 arrestations de ce genre au cours des deux premières années du mandat présidentiel d'Álvaro Uribe. 5 535 détentions faisaient suite à des rafles impliquant dix personnes ou plus, la plupart étant relâchées faute de preuves [Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, 2005]. Le président Uribe, pour sa part, n'est pas exempt de reproches, puisqu'en plusieurs occasions publiques, y compris des discours devant les forces armées, il aurait allégué sans preuves que la communauté des activistes des droits de l'homme en Colombie était de mèche avec la guérilla, voire lui servait de « porte-parole. »



## Manque de résultats dans la gouvernance des zones en conflit

Le document cadre intitulé « Plan Colombie », rédigé en 1999 par le gouvernement colombien, reconnaît explicitement que la faiblesse de l'État, voire son absence totale dans certaines régions, se traduit par un manque « *d'ordre et de sécurité* » et par une économie incapable « *d'intégrer une grande partie de la population nationale* » [Government of Colombia, 1999]. En pratique, cependant, le Plan Colombie n'a permis d'accroître depuis lors la présence et les compétences de l'État que partiellement, c'est-à-dire uniquement sur le plan militaire et, dans une moindre mesure, policier.

Les documents relatifs à la stratégie de « sécurité domestique » du gouvernement Uribe dépeignent l'armée comme



Reproduction interdite © INHES 2006

une sorte d'avant-garde de l'État – système judiciaire, ministères du gouvernement civil, élus locaux – progressant au sein de territoires enfin reconquis. Pourtant, dans les faits, ce résultat se fait attendre. Certes, ces dernières années les dépenses sociales du gouvernement n'ont pas faibli en termes de pourcentage du PNB, mais cet investissement reste prioritairement affecté aux centres urbains et autres zones fermement contrôlées. On ne relève pas d'effort de financement lié à l'implantation de juges, de médecins, d'enseignants, d'autorités locales ou à la construction de routes dans des régions rurales encore vierges de toute gouvernance civile.

Les résultats de cette stratégie militaire appliquée aux dépens des autres besoins de gouvernance sont aussi prévisibles que décevants, et ne font que se répéter inlassablement depuis la reprise de l'offensive contre la guérilla voilà cinq ans. Dans le schéma classique, une offensive de l'armée permet de se débarrasser des groupes factieux, lesquels préfèrent s'évanouir dans jungle, se sachant incapables de résister à un assaut organisé. Tandis que les militaires établissent leur présence, le reste de l'appareil d'État échoue lamentablement à s'implanter sur le théâtre des opérations. Lorsque les troupes se retirent (ce qui est inévitable, 360 000 soldats et policiers étant notoirement insuffisants pour contrôler un territoire grand comme deux fois la France), elles laissent un vide sécuritaire facilement comblé par les groupes armés illégaux. C'est une des leçons les plus amères du Plan Colombie à ce jour : s'il est facile d'occuper un territoire tenu par les insurgés, le gouverner est une tout autre affaire. Cela nécessite des ressources non militaires d'un certain niveau ainsi qu'une volonté politique, les deux restant à démontrer en l'occurrence.

L'offensive du Plan Patriota, pour l'instant, semble prendre le même chemin, et à grande échelle. Les rapports sur les conditions d'administration des vastes zones concernées mentionnent fréquemment le manque d'institutions civiles, même après plus d'un an d'efforts militaires pour reprendre tel ou tel territoire[11]. « *Le talon d'Achille du Plan Patriota, c'est l'isolement du soldat* », écrivait, en mai 2005,

(11) *Cf.,* par exemple, *El Tiempo* [2004].





Reproduction interdite © INHES 2006

le sénateur colombien Antonio Navarro Wolff, ancien *leader* du mouvement de guérilla M-19 [Navarro Wolff, 2005].

Il est difficile de dire si cette offensive largement soutenue par les États-Unis « fonctionne » ou non. Si les batailles rangées sont rares, en revanche la zone est infestée de petites unités rebelles, dont les membres connaissent bien la jungle et harcèlent les troupes gouvernementales avec des tireurs isolés, mines antipersonnel et autres bombes artisanales. Autre réaction des FARC : envoyer la majorité de leurs combattants dans d'autres régions du pays. Ainsi, 2005 a vu une forte augmentation des attaques dans les départements du Cauca, du Nariño et du Putumayo. Les critiques ne manquent pas contre cette opération qui n'a réussi à permettre ni la capture de hauts dirigeants de la guérilla, ni la reprise des investissements économiques et sociaux, et qui mobilise 18 000 soldats d'élite dans une zone finalement peu habitée. Les groupes de défense des droits de l'homme, eux, notent que la politique d'arrestations massives du gouvernement et sa propension à considérer les civils comme des suppôts de la sédition ne le rendent guère populaire auprès des populations locales.



## L'implication croissante des États-Unis dans le conflit

La présence de centaines d'Américains dans la zone du Plan Patriota n'est que le chapitre le plus récent d'une longue histoire, celle d'une proximité sans cesse accrue avec le conflit armé en Colombie. Ce qui n'était à la fin des années 1990 qu'une mission de coopération policière limitée à la lutte contre les stupéfiants s'est transformé, avec le Plan Colombie, en assistance militaire, toujours limitée à la lutte contre les stupéfiants, pour s'étendre en 2002 à « l'antiterrorisme », ce qui dans le contexte colombien doit s'entendre comme « anti-guérilla ».

Si la drogue continue à inonder le pavé des villes américaines et si les progrès de 2002-2004 en matière de sécurité continuent à stagner, voire régressent,



Reproduction interdite © INHES 2006

l'administration Bush est tout à fait susceptible d'œuvrer dans le sens d'une implication encore accrue des États-Unis, en particulier si Álvaro Uribe, son allié principal dans une région qui a porté au pouvoir une vague de gouvernements de centre-gauche, est réélu en 2006 et demande un « Plan Colombie 2 ». Certes, il s'ensuivrait probablement une escalade. Toutefois l'analogie avec le Vietnam, souvent invoquée dans le débat sur le premier Plan Colombie, est improbable. Il reste difficile d'imaginer qu'on charge les troupes américaines d'aller affronter directement la guérilla au cœur de la jungle colombienne. La Colombie risque plutôt de se transformer en une version plus complexe, et à plus grande échelle, de l'aventure salvadorienne de l'administration Reagan : une longue et coûteuse guerre d'usure, faisant de nombreuses victimes, suscitant une crise des droits de l'homme, dans laquelle toutes les décisions stratégiques et la plupart des options tactiques seraient du ressort de dirigeants américains.

Ce risque d'enlisement semble toutefois devoir être écarté pour les deux ans à venir à peu près... Mais pour une raison totalement étrangère à la situation colombienne : la guerre en Irak ne laisse que trop peu de fonds, de troupes, de matériel et d'autres ressources militaires pour permettre d'agir sur les théâtres d'opérations secondaires de la « guerre au terrorisme » dont fait partie la Colombie. En outre, les largesses fiscales de l'administration Bush et le coûteux effort de reconstruction consécutif à l'ouragan Katrina ont encore entamé le budget fédéral.

Dans le cas où ces pressions budgétaires inciteraient les États-Unis à une politique colombienne « bon marché », on peut s'attendre à voir de plus en plus de prestataires privés assurer les missions de formation, de renseignement, ou toute autre tâche normalement dévolue aux soldats. En 2002, la dernière année où il nous a été donné d'obtenir ce type d'information, seize sociétés s'étaient partagé plus de 150 millions de dollars pour des prestations allant de l'aspersion d'herbicide au renseignement aérien, en passant par les relations publiques. Comme en Irak, cette profusion d'employés du secteur privé attise la controverse, d'abord pour une question de responsabilité (le gouvernement


Reproduction interdite © INHES 2006

américain n'étant pas responsable des éventuelles malversations) et aussi en raison de la dangerosité des missions qui leur sont confiées. On peut ici citer le cas de trois employés américains séquestrés depuis bientôt trois ans par les FARC.

## Conclusion : ce qu'il faudrait faire

En résumé, le bilan du Plan Colombie est au mieux mitigé, au pire désastreux. Lorsque le temps sera venu pour les gouvernements colombien et américain de décider de s'embarquer ou non dans un « Plan Colombie 2 », il importe qu'ils ne se basent pas sur une évaluation faussement optimiste de l'expérience des six années passées. Si les États-Unis entendent mettre au point une politique susceptible d'aider la Colombie à sortir des ornières de la drogue, de la violence et de la mauvaise gouvernance, la première chose à faire est de porter un regard lucide sur les échecs et les errements du passé récent.

Au lieu de répéter les erreurs commises depuis l'an 2000, il est temps d'en tirer les leçons. Ce qui signifie développer une nouvelle politique qui se donnerait deux objectifs. Premièrement, travailler avec les Colombiens pour les aider à surmonter les faiblesses chroniques de leur État – tout l'État, pas seulement les forces de sécurité. Ensuite, soutenir avec vigueur et générosité ceux qui œuvrent pour mettre un terme à l'impunité – qu'il s'agisse de droits de l'homme, de trafic de drogue, de corruption ou de toute autre forme de criminalité – car il s'agit probablement du principal obstacle, tant à la sécurité publique qu'au développement économique.

Les États-Unis possèdent une communauté d'ONG qui offrent un suivi et un regard critique sur la politique américaine en Colombie depuis fort longtemps, bien avant l'approbation du Plan Colombie. Cette communauté a exprimé sa vision d'une politique alternative dans un document consensuel publié en mars 2005 [12]. Le *Blueprint*

(12) Disponible en ligne : http://ciponline.org/colombia/0503blueprint.pdf



Reproduction interdite © INHES 2006

*for a New Colombia Policy* (modèle pour une nouvelle politique colombienne) propose dix recommandations, donc cinq sont à coût zéro, les cinq autres pouvant être financées en redistribuant les ressources attribuées au budget surdimensionné de l'aide militaire.

Le *Blueprint* préconise une diminution des crédits d'aide militaire et d'aspersion d'herbicide, doublée d'une augmentation concomitante de l'aide générale à la Colombie, qui permettraient de renforcer grandement le soutien financier aux institutions chargées de la lutte contre l'impunité, comme le système judiciaire colombien, cerné de toutes parts, ou encore les institutions de contrôle que sont le Congrès, le bureau du procureur, le ministère de l'Intérieur, le bureau du médiateur, ainsi que les organisations indépendantes de lutte pour les droits de l'homme et contre la corruption. L'effort de développement alternatif pourrait connaître des progrès spectaculaires dans certaines zones rurales négligées où prolifèrent culture de plantes à drogue et groupes armés, à condition que ces programmes s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de développement rural – au lieu de se contenter de proposer des cultures alternatives, qui ne connaissent que très rarement le succès – et pourvu qu'on mette un terme à une stratégie d'aspersion aérienne aussi cruelle que contre-productive. Il est indispensable de dégager des crédits pour financer, non seulement l'arrivée d'institutions civiles dans les zones récemment « reconquises » grâce aux opérations militaires, mais encore des « programmes de paix et de développement » ancrés dans la société civile, combinant projets de développement et initiatives de résolution de conflits à l'échelle locale. Les plus de deux millions de personnes déplacées à l'intérieur même du pays ne reçoivent qu'une infime portion de l'aide humanitaire et de la protection de l'État dont elles ont pourtant un besoin urgent. Sur son propre sol, le gouvernement des États-Unis se doit d'étendre l'ampleur des mesures de traitement de la demande de stupéfiants, qui sont nettement plus efficaces que l'éradication de la coca pour minimiser les dommages causés à la société américaine par les drogues illicites, comme le montrent les études sur le sujet[13].

(13) *Cf.* par exemple, Rydell, Everingham [1994] et Shepard, Blackley [2004].



Reproduction interdite © INHES 2006

Parmi les options à coût zéro, notons la possibilité d'un usage nettement plus vigoureux de l'influence diplomatique des États-Unis dans le sens d'une amélioration des droits de l'homme, si tant est que l'on veuille bien voir dans la législation colombienne existante un outil de progression institutionnelle et non un obstacle à toujours plus de présence militaire. De même, le Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a établi une liste de recommandations adressée au gouvernement colombien : elle offre un excellent cadre directeur pour les priorités américaines dans ce pays. Le gouvernement américain ne devrait soutenir le processus de démobilisation des groupes armés que très prudemment, celui-ci ne prévoyant pas pour le moment de mesures précises liées au démantèlement complet des structures paramilitaires, sans même parler de justice, de vérité ou de réparations. Tout en gardant à l'esprit ces réserves liées au cadre juridique de leur action, les États-Unis devraient soutenir activement toute initiative allant dans le sens d'une reprise des négociations avec la guérilla, maintenant, et non pas après que des années de conflit auront emporté des milliers de vies supplémentaires. Enfin, le gouvernement américain se doit d'encourager les élites colombiennes à injecter leurs propres ressources dans ce travail sur la gouvernance : les 750 millions de dollars d'aide annuelle, qu'elle soit civile ou militaire, ne représentent après tout que 0,8 % du PNB de la Colombie. Il est donc clair que c'est aux Colombiens eux-mêmes qu'il incombe de gagner cette bataille, et aux plus riches d'entre eux de la financer.

Mais par-dessus tout, ni les responsables américains, ni les élites politiques colombiennes ne doivent se contenter de ramener les problèmes à un niveau « gérable ». Au bout du compte, la réussite ne se définit pas en termes de gestion des problèmes existants : il est question de les résoudre en améliorant réellement la gouvernance civile, tout en faisant définitivement un sort à l'impunité. Tant que ces besoins urgents ne seront pas satisfaits, Washington se verra condamné au balbutiement, voire à l'escalade, répétant inlassablement les mêmes stratégies, perdantes d'avance.

■ **Adam Isacson**
*Center for International Policy, Washington*



Reproduction interdite © INHES 2006

AMNESTY INTERNATIONAL, 2004, *A Laboratory of War: Repression and Violence in Arauca*, Londres, 20 avril, http://web.amnesty.org/library/index/ENGAMR230042004.

BARR (Representative B.), 2003, *The Barr Report on Plan Colombia and the War on Drugs*, House Government Reform Committee, Washington, janvier.

BINLEA (US Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs), 2003, *International Narcotics and Law Enforcement Budget Justification*, Washington, juin http://www.state.gov/g/inl/rls/rpt/cbj/fy2004/.

CHARLES (R.) (Assistant Secretary, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, US Department of State), 2004, « Aid to Colombia: The European Role in the Fight Against Narcoterrorism, Testimony Before the House Committee on International Relations Subcommittee on the Western Hemisphere », Washington, 18 novembre, http://www.house.gov/international_relations/108/cha111804.htm.

CIP (Center for International Policy), 2005, « US Aid to Colombia Since 1997: Summary Tables », Washington, http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), 2005, *Desplazados en el limbo*, Bogota, 1er février http://www.codhes.org.co/ dsemanal.php?informe=54&report=54.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2004, *Colombia: En Contravía de las Recomendaciones Internacionales sobre Derechos Humanos*, Bogota, octobre, http://www.coljuristas.org/sentencia.htm.

COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS, 2005, *Libertad: rehén de la « Seguridad Democrática »*, Bogota http://semana2.terra.com.co/imagesSemana/documentos/detencionesarbitrarias_resumen_20050819.pdf.

CRADDOCK (General B.J.), Commander, United States Southern Command, 2005, *Posture Statement – Testimony Before the House Armed Services Committee*, Washington, 9 mars http://www.house.gov/hasc/testimony/109thcongress/FY06%20Budget%20Misc/Southcom3-9-05.pdf.

EL TIEMPO, 2005, *Editorial: Las cifras de la segurida*, Bogota, 9 janvier http://eltiempo.terra.com.co/opinion/reda/2005-01-09/index.html.

EL TIEMPO, 2004, *Campesinos del Caguán sienten el peso de haber vivido a la sombra de las Farc y el narcotráfico*, Bogota, 12 décembre http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_MILITARES/accionesarmadas/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-1921900.html.

GEORGETOWN-PNUD, 2005, *Analyzing Conflict, Democracy and Violence in Colombia, Project on Democratic Conflict Prevention and Early Warning in Latin America*, Université de Georgetown et Programme des Nations unies pour le développement, Washington http://www.georgetown.edu/pdba/Security/conflictprevention/Colombia/Colombia.pdf.

GOVERNMENT OF COLOMBIA, 1999, *Plan Colombia*, Bogota, octobre http://ciponline.org/colombia/plancolombia.htm.



Reproduction interdite © INHES 2006

McCaffrey (B.), 2000, *Remarks to the Atlantic Council of the United States*, Office of National Drug Control Policy, Washington, 28 novembre, http://www.ciponline.org/colombia/112801.htm

Navarro Wolff (A.), « Están Solos », *El Tiempo*, Bogota, 8 mai http://eltiempo.terra.com.co/opinion/colopi_new/columnas_del_dia/articulo-web-_nota_interior-2062348.html.

Ondcp (us White House, Office of National Drug Control Policy), 2005a, *New Report: Cocaine Purity Down, Price Up on us Streets*, Washington, 17 novembre http://www.pushingback.com/archives/111705.html.

Ondcp (us White House, Office of National Drug Control Policy), 2005b, *2004 Coca and Opium Poppy Estimates for Colombia and the Andes*, Washington, 25 mars http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press05/032505.html.

Presidencia (présidence de la république de Colombie), 2005, *Resultados Seguridad Democrática*, Bogota, janvier, http://www.presidencia.gov.co/resultados/2005/seguridad_5.xls.

Presidencia y Ministerio de la Defensa (présidence de la république et ministère de la Défense de Colombie), 2003, *The Effectiveness of the Colombian Democratic Security and Defence Policy August 2002*, August 2003, Bogota http://www.colombiaemb.org/opencms/opencms/system/galleries/download/defense/resultados_pol_seg_dem_eng_N0271449.pdf.

Rabasa (A.), Chalk (P.), 2001, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Rand Corporation, Santa Monica, juin, http://www.rand.org/publications/MR/MR1339/.

Rydell (P.), Everingham (S.), 1994, *Controlling Cocaine: Supply Versus Demand Programs*, Rand Corporation, Santa Monica, http://www.rand.org/publications/MR/MR331/index.html.

Shepard (E.), Blackley (P.), 2004, « us Drug Control Policies: Federal Spending on Law Enforcement Versus Treatment in Public Health Outcomes », *Journal of Drug Issues*, 34, 4, Fall.

Spagat (M.), 2005, *The Colombian Conflict: Where Is It Heading?*, document powerpoint, présenté au Center for Strategic and International Studies (csis), Washington, novembre.

Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime), 2005, *Colombia Coca Cultivation Survey, Part 3*, Vienne, juin http://www.unodc.org/pdf/andean/Part3_Colombia.pdf

Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime), 2004, *simci Mini Atlas: Illicit Crops Dynamics in Colombia*, Bogotá, octobre, http://www.unodc.org.co/Mini%20Atlas.zip.

US Department of State, 2005, *International Narcotics Control Strategy Report 2005*, Washington, mars, http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2005/.

US Embassy (Ambassade des États-Unis en Colombie), 1997, *Ambassador's January 12 Meeting with New mod [Minister of Defense] Designate*, cable obtained by the National Security Archive, Bogota, 13 janvier, http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsaebb/nsaebb69/col51.pdf.



Reproduction interdite © INHES 2006

WHITE HOUSE (présidence des États-Unis), 2000a, *Statement by the President*, Washington: 11 janvier, http://ciponline.org/colombia/011107.htm.

WHITE HOUSE (présidence des États-Unis), 2000b, *Press Briefing by a Senior Administration Official on the President's Visit to Colombia*, Washington, 30 août, http://ciponline.org/colombia/083007.htm.

WOLA (Washington Office on Latin America), 2004, *Data from the new WOLA Drug War Monitor: "Are We There Yet? Measuring Progress (Or Not) in the U.S. War on Drugs in Latin America"*, Washington, novembre, http://www.wola.org/ddhr/ddhr_data_measures2.htm





Reproduction interdite © INHES 2006

ARRÊT SUR ARCHIVES

# L'Affaire B. (1916) : genèse du « problème » de l'opium en France

*par Jean-Jacques* YVOREL

Les deux lettres du commissaire central de la ville de Nice présentées ici sont issues des archives de la correspondance générale de la Division criminelle, service de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice. Dans cette série BB[18] consultable à Paris au Centre d'accueil et de recherche des Archives nationales (CARAN), nous trouvons, outre des dossiers relatifs aux affaires ayant entraîné une intervention du ministère de la Justice (affaires dites sensibles), des dossiers thématiques concernant l'anarchisme, les grèves, les congrégations religieuses, etc. Certains dossiers, c'est le cas de celui coté BB[18]-2488[1] d'où ont été extraits les documents d'archives reproduits, sont élaborés en lien direct avec l'activité législative. En 1913, alors que plusieurs propositions de lois tendant à pénaliser l'usage de drogue sont examinées par la Chambre des députés, la Division criminelle demande aux procureurs généraux des cours d'Aix, Rennes et Paris de transmettre toutes les informations à leur disposition sur les affaires en relation avec l'opium traitées dans leur juridiction en 1912 et 1913. Quelques documents antérieurs (liés à l'élaboration du décret du 1er octobre 1908 ajoutant le chandoo[2] à la liste des substances vénéneuses qui, en vertu de la loi du 19 juillet 1845[3], ne peuvent être vendues que sur ordonnance) et postérieurs (dont l'affaire B.) sont joints au dossier qui contient aussi des analyses du travail législatif. Chronologiquement, l'affaire B. se déroule entre mars et mai 1916. Afin de bien en comprendre les ressorts principaux, nous aborderons dans un premier temps la question de l'importation de la fumerie d'opium en France avant d'esquisser les grandes lignes d'une analyse sociologique de ce phénomène. L'affaire B. nous informe sur un moment clef de la lutte contre la « noire idole » juste avant l'adoption de la loi pénalisant l'usage en réunion de l'opium et nous renseigne aussi sur certaines caractéristiques du travail policier de cette époque.



(1) Ce dossier est soumis à dérogation. Nous tenons ici à remercier Ségolène Barbiche, responsable de la section XIXe siècle du Centre historique des Archives nationales, qui nous a autorisé à consulter ce dossier et à reproduire certains des documents qu'il contient sous réserve d'occulter les noms des personnes citées.
(2) Nom donné à l'opium préparé en vue d'être fumé.
(3) Bulletin des lois, 1845, n° 2676. Cette loi est élaborée et promulguée à la suite d'une célèbre affaire d'empoisonnement : l'affaire Lafarge.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 193-206*

Reproduction interdite © INHES 2006

Ministère
de la Justice.

Direction
des Affaires criminelles
et des Grâces.

Bureau

N°

Rappeler ce numéro en marge de la réponse.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

COPIE.

Paris, le 19 .

Nice, le 28 Mars 1916

Le Commissaire Central de la Ville de Nice
à Monsieur le Procureur de la République
NICE.

ARCHIVES NATIONALES

J'ai l'honneur de vous rendre compte que j'ai fait procéder à une enquête à la suite de dénonciations qui ont été portées à M. le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine et à M. le Général S[redacted], Commandant d'Armes, contre M. B[redacted], Administrateur de la marine à Nice, qui était accusé de fumer l'opium et de propager ces fâcheuses habitudes dans son entourage.

Cette enquête a établi que M. B[redacted] était en effet un fumeur d'opium invétéré et qu'il entraînait des amis à ces funestes penchants.

Dans le cours de l'année dernière, plusieurs dénonciations anonymes contre M. B[redacted] avaient été adressées à l'autorité militaire à Nice. Une enquête faite à cette époque a établi qu'une fumerie d'opium avait été aménagée par M. B[redacted], dans un appartement liué par lui au Pavillon Victoria, 5 montée Carabacel, et habité par Madame de L[redacted]. M. B[redacted] entretenait avec cette dames des relations suivies et, lorsqu'il se rendait chez elle pour fumer, les après-midi ou le soir généralement, il était, le plus souvent, accompagné d'amis. L'admi-

194

N° 196. — 1349-02-1913. [21/10]

© Archives nationales BB18-2488²



Reproduction interdite © INHES 2006

nistrateur fumait également chez lui, à l'hôtel de la Marine, dans un local aménagé à cet effet et dans lequel on accède par une trappe qui se trouve dans le vestibule de son appartement particulier.

M. le Général P[redacted], alors Gouverneur de Nice, informa de ces faits M. le Préfte Maritime à Toulon, qui envoya un officier de marine pour faire une enquête. Les investigations auxquelles se livra cet officier l'édifièrent sur les fâcheuses habitudes de M. B[redacted], mais celui-ci dut prendre l'engagement de ne plus fumer l'opium et l'affaire en resta là.

Sur ces entrefaites, Madame de L[redacted] quitta Nice; la fumerie du Pavillon Victoria disparut et M. B[redacted] se tint pendant un certain temps sur une prudente réserve. Peu à peu, l'irrésistible passion de l'opium le reprit et il recommença à fumer, s'appliquant à faire partager son vice et à l'inculquer aux personnes trop faibles pour lui résister et qui lui tombaient sous la main.

Ce fut d'abord à l'hôtel de la Marine que se rencontrèrent les fumeurs; puis, un beau jour, M. B[redacted] installa une fumerie au 49 de la rue Cotta chez Madame Raymonde B[redacted], une de ses nouvelles adeptes. Cette fumerie fut aménagée dans une pièce du sous-sol à laquelle on accède par un escalier débouchant dans l'appartement; cette pièce est meublée à l'orientale : des tentures ornent les murs et un léger matelas recouvre le sol. Des coussins et divers bibelots en complètent l'agencement. Nul n'est admis à pénétrer dans cette fumerie, en dehors de [redacted] et de quelques intimes. Parmi ceux-ci on cite : Madame



© Archives nationales BB18-2488[2]



Reproduction interdite © INHES 2006

la Princesse B[redacted], 10 Rue Puget; Madame Adrienne F[redacted], femme du Docteur de ce nom, rue d'Angleterre; les princes persans; M. F[redacted]-B[redacted], petit-fils du Général: M. X[redacted], préparateur à la pharmacie Amici, rue Centrale, demeurant Rue Hancy. Ce dernier serait le pourvoyeur de l'opium. On désigne également le pharmacien Be[redacted], place du Palais, pour en avoir fourni une grande quantité. De son côté, M. B[redacted] se rendrait à Toulon d'où il rapporterait de la cocaïne et de l'opium.

La fumerie de la rue Cotta recevrait généralement ses visiteurs dans la soirée, entre 7 et 9 heures. Elle serait délaissée depuis quelques temps, par suite d'une rupture qui s'est produite entre M. B[redacted] et Madame Ba[redacted]. On prétend que M. B[redacted] aurait abandonné cette femme après lui avoir fait épuiser jusqu'à ses dernières ressources.



Aujourd'hui M. B[redacted] et ses amis se réuniraient pour fumer l'opium dans le local aménagé à cet effet à l'hôtel de la Marine. Je ne pense pas qu'ils aient, quant à présent, transporté sur un autre point la fumerie de la rue Cotta.

M. B[redacted] est notoirement connu à Nice comme un fumeur d'opium, et passe pour entraîner à ce vice toutes les personnes de son entourage assez faibles pour se laisser convaincre. On va même jusqu'à dire que lui et Madame B[redacted] se font offrir des cadeaux et qu'ils tirent encore de cette façon un profit des personnes qu'ils entraînent à ces déplorables habitudes./.

.....

© Archives nationales BB18-2488[2]



Reproduction interdite © INHES 2006

Ministère
de la Justice.

Direction
des Affaires criminelles
et des Grâces.

Bureau

N°

Rappeler ce numéro en marge de la réponse.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

Paris, le 191

COPIE.

Nice, le 30 Mars 1916

Le Commissaire Central de la Ville de Nice
à Monsieur le Procureur de la République
NICE.

ARCHIVES NATIONALES

Pour faire suite à mon précédent rapport sur les fumeries d'opium, j'ai l'honneur de vous rendre compte que je viens d'apprendre qu'il existait une fumerie d'opium à la villa "La Cabane" 57 Boulevard de l'Impératrice de Russie, et appartenant à M. G[redacted].

Cette fumerie dans laquelle se rendrait, me dit-on, M. B[redacted], Administrateur de la Marine, est surtout fréquentée par des personnes qui appartiennent à la colonie étrangère et ont des habitudes de moeurs spéciales.

Les fumeurs se rendent à "la Cabane" le soir, à partir de 9 heures et, quelquefois, de 5 à 7 heures. Il m'a été rapporté qu'il s'y passait des scènes de pédérastie qui dépassent en orgies tout ce que l'on peut imaginer.

Pour accéder à la villa "La Cabane", on doit rentrer par une porte cochère et, après avoir marché sur une distance de dix mètres environ, on arrive à un escalier protégé par une grille qui donne accès dans un jardin surélevé en forme de terrasse; c'est au fond de ce jardin que se trouve la villa, soigneusement dissimulée à la vue des indiscrets./.

N° 196. — 1349-62-1913. [2159]

© Archives nationales BB18-2488[2]





Reproduction interdite © INHES 2006

## L'importation de la fumerie d'opium

C'est au XVIIe siècle que les Chinois, en mal de remède contre le paludisme, commencent à fumer du tabac imprégné d'opium. Détournée de cette fonction première, la fumerie va progressivement devenir une activité hédoniste et se trouver profondément modifiée dans sa forme. Les autorités chinoises interdisent en 1729 et en 1731 l'importation de l'opium indien ou turc, mais ces édits restent inefficaces. À partir de la fin du XVIIIe siècle, avec l'occupation de l'Inde par les Anglais, la culture du pavot à opium progresse. En 1773, l'East India Company s'empare du monopole de la contrebande de l'opium avec la Chine et développe la culture du pavot au Bengale, puis au Mâlva, pour décider d'accroître et de systématiser ce fructueux commerce à partir de 1816 [Dermigny, 1964]. La fin du monopole commercial de la Compagnie des Indes (1833) et la concurrence des firmes (en particulier Dent & Co et Jardine & Matheson) concourent encore au gonflement du trafic. Sur les plans sanitaire, économique et social, cette situation devient intolérable pour l'Empire du Milieu. Les efforts que la Chine déploie pour contrer l'activité perturbatrice des étrangers dégénèrent en conflits armés : ce sont les fameuses Guerres de l'opium des années 1839-1842 et 1856-1860. Ces guerres consacrent la liberté du commerce de l'opium et se doublent d'une pénétration du pays par les puissances occidentales – France et Grande-Bretagne – qui donnent une nouvelle impulsion à la vente des caisses d'opium. Alors qu'en 1838, 2 400 tonnes d'opium entraient sur le territoire chinois, nous en sommes à plus de 4 000 tonnes dans les années 1850 et à près de 6 000 tonnes en 1873 [Bastide, Chesneaux, 1969, p. 224 *sqq.* ; Gernet, 1972, p. 459-518]. L'expansion de l'opiophilie se dessine aussi au-delà des frontières chinoises. Le goût pour le chandoo traverse les frontières, s'implante au Cambodge, au Laos et au Viêtnam, c'est-à-dire dans toute la péninsule indochinoise, alors que commence la conquête de l'Indochine[4]. Pour financer sa mission « civilisatrice », la France décide de prélever quelques impôts sur les populations autochtones : l'idée de taxer le sel, l'alcool et l'opium s'impose rapidement. En ce qui concerne l'opium, les amiraux-gouverneurs maintiennent, dans un premier temps, le système en vigueur, à savoir un affermage accordé à des adjudicataires généralement chinois. En 1881, en Cochinchine, le Conseil colonial vote le principe du contrôle direct du commerce de l'opium, dont le monopole est confié à une régie le 1er janvier 1882. Ce principe est bientôt étendu à toute l'Indochine et c'est le gouverneur général Paul Doumer qui unifie et renforce ce système de régie directe par un décret du 6 octobre 1897. Pièce maîtresse des finances de la colonie, le monopole de l'opium porte tant sur l'achat du matériau brut que sur la fabrication et la vente du chandoo. Dans chaque village, la Régie agrée des débitants au détail (sorte de buralistes qui délivrent des boîtes de 5, 10, 20, 40 ou 100 grammes) : tous possèdent une enseigne aux couleurs de la Régie de l'opium. Les mesures destinées à diminuer le nombre des fumeurs sont d'autant moins vigoureuses que les responsables de l'administration coloniale ne savent par quelles autres sources de revenus remplacer les recettes de la Régie qui, certaines années, représentent plus du quart du budget de l'Indochine [Descours-Gatin, 1992].

Les fonctionnaires français, civils ou militaires, tombent parfois dans les rets de la « dive drogue ». Bien que les règlements

• • • • (4) Pour plus de détails sur cette conquête, *cf.* Khôi [1955, p. 380-435].



Reproduction interdite © INHES 2006

de la Régie interdisent expressément « *au maître de maison d'opium de recevoir dans son établissement des femmes et des enfants au-dessous de vingt ans et des Européens* » [Meyer, 1987, p. 259], ces derniers fument. Ainsi, dans les années 1885, la plupart des officiers, sous-officiers, administrateurs et fonctionnaires au Tonkin « taquinent le bambou » dont l'usage modéré est réputé inoffensif. Certains médecins vont même jusqu'à avancer que fumer de l'opium sous un climat tropical peut quelquefois présenter des avantages [Nicolas, 1884, p. 40]. Alors que, dans la presse locale, la place que tient l'opium dans la vie quotidienne est délibérément passée sous silence (faut-il y voir le reflet de l'embarras d'un pouvoir colonial qui pousse à la consommation alors qu'en métropole le vent tourne à la répression ?), l'opium est omniprésent dans la littérature coloniale et dans les œuvres écrites des marins, des militaires, des administrateurs et autres baroudeurs de l'Empire [Meyer, 1987, p. 262].

Si les règlements des ministères de la Marine, des Colonies et de l'Armée n'avaient pas prévu, entre les « campagnes », des périodes de repos en métropole, la fumerie d'opium n'aurait peut-être jamais fait la une des journaux dans l'hexagone[5]. La fascination pour l'Orient prend en France des formes de plus en plus palpables : Paris finit par avoir sa Pagode... et quelques fumeries. Certes, les premiers fumeurs d'opium sur le territoire métropolitain n'ont pas attendu la naissance de l'Union indochinoise pour se livrer à leur passion : les écrits de Théophile Gautier ou du docteur Paul-Émile Botta l'attestent[6]. Reste que l'extension de cette forme d'intoxication est directement liée au développement de nos colonies Sud-Est asiatiques, et semble proportionnelle au nombre des agents qui y assurent la défense de nos intérêts. À ce sujet, le docteur Lefèvre soulignera en 1911 : « *Avant la conquête, quelques rares voyageurs avaient peut-être fumé "la drogue", mais ce ne fut qu'après l'occupation définitive de cette colonie que la contagion se développa parmi nos fonctionnaires, nos officiers et nos colons* » [Lefèvre, 1911, p. 380]. À la même époque, le docteur Miraben exprimera le même point de vue et résumera ainsi le cheminement en métropole de la « fumée divine » : « *Toulon et Marseille furent les premiers points contaminés, puis la contagion se propagea aux ports de l'Atlantique et de la Manche : Rochefort, Brest, Cherbourg, pour atteindre enfin Paris* » [Miraben, 1912, p. 79-80].

## Qui s'adonne à la fumerie d'opium ?

Toutes les sources le montrent, l'opiomanie ne fut jamais une forme d'intoxication populaire en France. La fumerie où Sherlock Holmes débute l'enquête de *L'Homme à la lèvre tordue* n'a pas vraiment d'équivalent de ce côté-ci de la Manche. Il est vrai que la noire idole ne fait pas bon ménage avec le salariat classique : les revenus du travail permettent rarement de sacrifier sur son autel et la fumerie d'opium reste réservée à ceux qui disposent de suffisamment de temps libre. On ne fume pas une pipe d'opium vite fait dans les toilettes publiques comme on s'injecte une dose de morphine ou comme on avale une rasade de laudanum. Enfin, sous cette forme, l'opium prête

(5) Le supplément illustré du *Petit journal* du 5 juillet 1903 est consacré à la fumerie d'opium.

(6) En 1829, après un voyage en Chine, le docteur Paul-Émile Botta [1829] consacre sa thèse à l'art de « tirer sur le bambou » qu'il avoue pratiquer assidûment. Selon Théophile Gautier (article « La pipe d'opium » qu'il publie dans *La Presse* le 27 septembre 1838), Alphonse Karr n'ignore rien non plus de la manière de « toufianner » (c'est-à-dire : fumer de l'opium).



Reproduction interdite © INHES 2006

plutôt à la méditation et à la rêverie qu'à l'action. Dans quelles catégories sociales les fumeurs d'opium (qui « *ne sont pas aussi rares dans nos pays qu'on le croit généralement* » [Lebeaupin, 1906, p. 4-5]) se recrutent-ils donc surtout ? Outre les fonctionnaires coloniaux civils et militaires et les officiers de la Royale, par lesquels le scandale arrive, nous rencontrons les *petites alliées*, version « aristocratique » des *p'tites chéries* de Paul Fort. Le monde des arts et des lettres de la Belle Époque n'est pas non plus épargné.

L'opium séduit les vainqueurs de l'Indochine et beaucoup s'en inquiètent très tôt[7]. Ces fonctionnaires coloniaux, civils ou militaires, et plus encore les marins, par fonction agents de liaison, ramènent en métropole, au fond de leur cantine, leur arsenal de fumeur[8]. Les premiers à témoigner de l'opiomanie des hommes de la coloniale et de la Marine nationale sont les coloniaux et les marins eux-mêmes. « *L'exil a l'odeur de l'opium* », écrit Olivier Seylor, et c'est sur les rives du Mékong ou du Songkoï que naît la littérature française de l'opium. La Royale compte plusieurs écrivains de talent et les fictions, la poésie, les journaux, souvenirs et correspondances que ces marins-écrivains rédigent témoignent de leur opiophilie, quand ce n'est pas de leur opiomanie. Ils sont tenus, souvent à juste titre, pour les premiers responsables de l'implantation de la fumerie en France. Frédéric Charles Bargone, plus connu sous le nom de plume de Claude Farrère [1953, p. 48-49], reconnaît que l'on fumait « *à Brest et Toulon, sans nulle exagération mais assez couramment* ». Il figure d'ailleurs en bonne place sur la liste des fumeurs en vue à laquelle font référence certaines enquêtes policières[9]. Pour « l'épingler », le commissaire spécial n'a pas besoin de longues filatures… Le prix Goncourt 1905 ne faisait pas secret de son goût pour le « Bénarès ». C'est d'ailleurs « la drogue » qui l'a introduit en littérature. En 1901, il gagne le concours de nouvelles organisé par *Le Journal* avec l'un des récits qui composeront *Fumée d'opium* – œuvre qui n'est pas le fait d'un opiophobe [Farrère, 1911]. Bargone n'est pas le seul à évoquer la vie portuaire. En 1901, Pierre Custot publie *Midship* (terme utilisé dans la marine pour désigner les aspirants). La même année, Olivier Seylor livre au public *Les Maritimes. Le Royaume de l'oubli* de Daniel Borys suit en 1909. René Dalize, ami de Max Jacob, d'André Salmon et de Guillaume Apollinaire, est lui aussi écrivain, officier de marine et opiomane. Il publie en 1913, dans les *Soirées de Paris*, sous le titre « Littérature des intoxiqués », plusieurs nouvelles attribuées à « un vieux colonial mort en exil ». L'enseigne de vaisseau Julien Viaud ne méprise pas non plus l'opium, même s'il signe le passage consacré à cette « drogue » dans *Les Derniers jours de Pékin* du pseudonyme de Pierre Loti [1901]. Bref, sans que l'on puisse déterminer la proportion exacte d'adeptes de la dive drogue dans la marine, la fumerie fait partie de la sociabilité du monde maritime de la Belle Époque. Nous parlons du monde des officiers, car les archives sont muettes sur un éventuel usage de l'opium parmi les hommes du rang.

Compagnes des officiers de la Navale en escale, les courtisanes sont, elles aussi, unanimement désignées comme fumant l'opium. Nul ne doute du lien entre fumerie d'opium et prostitution. Ainsi, dans son roman *Les Petites alliées* qu'il publie en

(7) *Cf.* notamment l'ouvrage du docteur Chambard [1893, p. 40]. Certains, à l'instar d'Olivier Diraison (sous le pseudonyme de Seylor), y voient même une revanche du perdant d'hier [Seylor, 1909, p. 563].
(8) Pour une description précise des formes que peut prendre ce « transfert », *cf.* par exemple l'histoire de George T. (militaire en Indochine) telle que la rapporte le docteur Luys [1887, p. 301-317].
(9) Archives nationales, AN, BB[18]-2488, c'est-à-dire le même carton dont proviennent les documents reproduits ici.



Reproduction interdite © INHES 2006

1910, Farrère ne manque pas de transformer en fumerie la demeure de l'une d'elles[10]. Le procureur général d'Aix ne le contredira pas, qui note en 1913 : « *Les demi-mondaines d'un rang un peu élevé fument toutes l'opium. Certaines ont installé des fumeries luxueuses. On cite cinq ou six établissements de cette nature*[11]. » Quatre ans plus tôt, un commissaire divisionnaire de Nantes organise, avec le substitut du procureur de Brest, des recherches sur les fumeries d'opium tenues par les femmes galantes : onze perquisitions s'avèrent « positives ». Comme d'autres corps de métier, les courtisanes de province viennent chercher fortune à Paris. L'officier René Dalize, de passage dans la capitale, après avoir fumé chez son ami Salmon « sa pipe d'arrivée », prolonge ses plaisirs opiacés « *chez une amie charmante [...] courtisane intellectuelle* » [Salmon, 1956, p. 334]. La « Madame Léa » de Fabrice Delphi, venue s'installer à Paris parce que, dans son Toulon natal, la concurrence pour la vente d'opium est trop forte, est un personnage de roman rendant compte d'une certaine réalité [Delphi, 1907, p. 42]. Bref, à Paris aussi, les liens se tissent entre opiomanie et galanterie. Émilienne d'Alençon elle-même, si l'on en croit certains, n'ignorait rien de l'art de tirer sur le bambou.

Il convient enfin de s'arrêter sur la vie quotidienne des écrivains et des artistes de la Belle Époque : le problème n'est pas de trouver un représentant des arts et des lettres ayant fumé l'opium, mais l'un d'eux qui ne l'ait jamais fait, même si tous ne sont pas des opiomanes invétérés. Les écrivains de la Navale jouent évidemment un rôle d'initiateur : Dalize n'est pas étranger à l'opiomanie de ses amis Salmon, Apollinaire, Jacob et Picabia. Toujours est-il que, lorsqu'on est peintre ou écrivain, sculpteur ou poète, on brûle pas mal de chandoo. Le pittoresque « baron » Mollet, qui fit connaître Apollinaire à Picasso, évoque, dans ses souvenirs, les tournées des fumeries auxquelles se livrait l'auteur du « Pont Mirabeau », en compagnie de Dalize et de Picabia. Ce dernier se souvient que, entre 1912 et 1914, presque tous les soirs, ils se retrouvaient « *pour aller fumer l'opium chez des amis ; c'était alors bien amusant d'entendre ce brave Guillaume entrer en discussions interminables avec les petites femmes du monde, ou plus spécialement de Montmartre et de Montparnasse, sur le charme de la littérature et celui de l'amour* » [Mollet, 1963, p. 93-94]. Apollinaire poursuivra ses fumeries sur la Riviera, en compagnie de Louise Coligny-Châtillon, dite Lou. Fernande Olivier, la compagne de Picasso durant les années du « Bateau-Lavoir », se souvient des soirées d'opium chez Pigeard dans les années 1906-1909 : « *Les amis, plus ou moins nombreux, mais fidèles, installés sur des nattes, connurent là des heures charmantes et pleines d'intelligence, de subtilité* » [Olivier, 1933, p. 56]. Même s'il préfère le haschisch, l'alcool et plus tard la cocaïne, Modigliani participe aux réunions et Wigels fréquente aussi l'endroit. C'est dès 1893 qu'Alfred Jarry relate son expérience de l'opium et c'est en compagnie de Léon-Paul Fargue qu'il tire sur le bambou[12]. Octave Mirbeau cherche aussi quelques consolations dans la noire idole et Toulouse-Lautrec s'allonge sur la natte aux côtés d'Aubrey Beardsley. Francis Carco délaisse parfois le Lapin Agile pour les fumeries montmartroises ; il croise Willy



(10) Dans cette chronique du Mourillon (le faubourg colonial et maritime de Toulon), l'auteur met en scène le demi-monde des villes portuaires. Il est possible d'y reconnaître certaines des personnalités vilipendées dans les rapports de police.
(11) AN, BB18-2488.
(12) Alfred Jarry, « Opium », *L'Écho de Paris*, 28 août 1893. *Cf.* aussi la biographie rédigée par Arnaud [1974, p. 32, 52].



Reproduction interdite © INHES 2006

dans celle de la rue Paul Féval [Carco, 1926]. L'auteur de *Maugis* fumait-il ? Colette [1932] prétend que non. Elle-même est souvent en contact avec les milieux de la « toxicomanie distinguée » et raconte, dans *Le Pur et l'impur*, la nuit qu'elle passe dans une fumerie parisienne. Dandy de la rive droite, militant de l'Action française, Paul-Jean Toulet est également un opiomane averti. Il en conte les sortilèges dans *Les Contrerimes*. Son opiomanie est de notoriété publique, aussi est-ce à ce titre que Willy lui demande de « l'assister » dans la rédaction de *Lélie, fumeuse d'opium*. Edmond Jaloux est parfois son compagnon d'ivresse thébaïque. Louis Laloy, l'un des meilleurs musicologues français de la Belle Époque, consacre à son violon d'Ingres un ouvrage introduit par Farrère et illustré par Dalny, véritable ode à la noire idole : *Le Livre de la fumée*. Rouveyre, Tudesq, Dyssord et bien sûr Cocteau sont aussi opiophiles, voire opiomanes. Nous n'avons pas ici la prétention d'être exhaustifs mais une chose est certaine : jamais l'usage d'une drogue ne semble avoir autant pénétré le milieu de la création littéraire et artistique.



## Pénalisation de l'usage des stupéfiants et pratiques policières

Les premières dénonciations de la fumée d'opium comme péril social « métropolitain » datent de la fin du XIXe siècle. D'emblée, la fumerie d'opium se distingue de la morphinomanie et des autres toxicomanies par plusieurs traits fondamentaux. Même si le docteur Paul-Émile Botta évoque l'éventualité d'un usage thérapeutique du chandoo, celui-ci n'acquiert jamais le statut de médicament. Cette pâte à fumer préparée par décoctions, macérations et décantations successives de l'opium brut a toujours été fabriquée pour satisfaire des pratiques hédonistes. Donc, ici, pas d'intoxication iatrogène, point de subtil distinguo entre toxicomanie d'origine thérapeutique et toxicomanie d'origine passionnelle. Tous les amateurs de la dive drogue la consomment par plaisir. Or, nous l'avons déjà évoqué, le degré de « dangerosité » de la fumerie d'opium est diversement évalué par le corps médical : si certains médecins en dénoncent assez rapidement les dangers, d'autres font preuve d'un hygiénisme moins radical [13]. Selon certains, cette tolérance serait due à l'appétence d'une partie des médecins pour la noire idole [Mathaut, 1897, p. 7]. Les cas cliniques sont pourtant rares. Pour illustrer leurs propos, les médecins se réfèrent à des récits de voyages ou même parfois à des personnages de fiction [14], et la dénonciation de la fumerie d'opium n'empêche pas l'apparition d'une littérature opiophile souvent talentueuse [15].

Quelle que soit la position de la faculté, vers 1905-1906, l'opiomanie des aspirants, enseignes et autres quartiers-maîtres commence à inquiéter les autorités maritimes. Cependant, ni la vente du chandoo ni le fait de fumer de l'opium ne sont incriminables. En 1907, l'affaire Ullmo entraîne pourtant une première modification législative. Charles Benjamin Ullmo est un officier de marine prodigue : il dilapide rapidement son héritage, et sa solde d'enseigne de vaisseau

(13) Dans une thèse publiée en 1915, nous retrouvons encore développée l'idée selon laquelle seul l'abus d'opium est nocif [Thibon de Courty, 1915, p. 119].
(14) Brunet [1903, p. 14] utilise par exemple comme matériel « clinique » une nouvelle anonyme parue dans la *Revue de Paris* sous le titre « L'ennemi invisible ».
(15) Sur cette littérature, *cf.* notamment Milner [2000, p. 228-260].



Reproduction interdite © INHES 2006

ne lui permet pas d'assurer son train de vie. Il cherche alors à vendre quelques secrets militaires en sa possession à une puissance étrangère (l'Allemagne). Démasqué, Ullmo argue que s'il a trahi c'est parce que l'opium qu'il consomme journellement a obéré son sens du devoir et lui a fait perdre « *la notion du bien et du mal* » [Aubin, 1908, p. 209-260]. Cette affaire, même si en définitive l'opium n'y joue pas le rôle que l'accusé et son défenseur veulent lui attribuer, et l'échouage en août 1908 de la Nive dû, selon certains, « *aux fautes d'un état-major fumeur d'opium* » renforcent, en cette période de montée des tensions internationales, l'idée du péril et le sentiment que la marine se meurt dans des vapeurs opiacées. Le 1er octobre 1908, un décret ajoute le chandoo à la liste des substances vénéneuses qu'il est interdit de vendre sans ordonnance. La vente seule est poursuivie, et ce délit est très difficile à prouver. De fait, si des poursuites sont possibles, elles ne touchent guère que quelques revendeurs. C'est ce que sera notamment amené à déplorer un commissaire de police qui rend compte d'une opération engagée en 1908 à Toulon : « *Mais pour des raisons juridiques, paraît-il, aucune suite judiciaire ne fut donnée aux procès-verbaux qui furent dressés sur la réquisition du Parquet de Marseille contre les fumeurs d'opium, […] ce qui renforce les fumeurs dans leur assurance de l'impunité et permet aux intermédiaires de faire monter les cours. […] Pour échapper au danger de faire œuvre décevante en traçant quelques courtiers marrons, il faudrait pouvoir atteindre la simple détention d'opium dans un domicile privé au même titre que l'alcool, les allumettes ou le tabac de contrebande ou les matières explosives*[16]. » Les conclusions de ce rapport auraient pu figurer dans les colonnes du *Matin*, du *Gaulois*, du *Temps*, ou du *Journal*. L'heure est venue de la pénalisation de l'usage des drogues. Le 4 avril 1911, une première proposition de loi tendant à réglementer l'importation, le commerce, la détention et l'usage de l'opium et de ses extraits est déposée sur le bureau du Sénat[17]. Elle aboutit à la loi du 12 juillet 1916 qui pénalise l'usage en réunion et la détention des produits classés comme stupéfiants parmi lesquels l'opium, dont la vente étatique se poursuit cependant en Indochine.

Les actions entreprises dans le cadre du décret du 1er octobre 1908 n'ont guère infléchi la consommation opiacée des officiers de marine. Cependant, comme le montre bien le rapport rédigé par le commissaire central de la ville de Nice en date du 28 mars 1916, les fumeries ouvertes à tous vents disparaissent pour laisser place à un usage plus discret et plus privé. Si l'on suit ce commissaire, sociologiquement, l'usage du chandoo reste circonscrit aux classes aisées (une princesse, une femme de médecin, un fils de général, etc.). Les informations sur les protagonistes de ces séances thébaïques sont assez précises puisque le rédacteur indique parfois leur adresse. Par contre, la mention de « princes persans » est des plus vagues, alors même qu'en 1916 toutes les communautés étrangères sont particulièrement surveillées et leurs membres généralement bien identifiés. C'est le cas notamment des ressortissants du Moyen-Orient : derrière un prince persan ou un riche Egyptien peut se cacher un espion ottoman (les Turcs sont des alliés de l'Allemagne). En fait, la plupart des rapports



(16) AN, BB18-2488.

(17) Sur cette proposition déposée par le représentant des Basses-Pyrénées (Jacques Catalogne) au nom du groupe Anti-alcoolisme du Sénat, JO, Document parlementaire, Sénat, n° 112, avril 1911.



Reproduction interdite © INHES 2006

de police évoquent avec la même imprécision la présence d'étrangers (Russes, Chinois, Annamites, etc.) dans les lieux de débauche.

Le trafic n'a rien de très organisé. Le pharmacien ou le préparateur en pharmacie « marron » est une figure « classique » du fournisseur. B. lui-même joue les pourvoyeurs. Selon le commissaire, il se fournit à Toulon. Le port de guerre qui accueille les bateaux en provenance d'Extrême-Orient est, en effet, une plaque tournante du trafic d'opium. Là encore, il ne s'agit pas d'une organisation criminelle structurée : des marins, souvent eux-mêmes consommateurs, rapportent dans leurs bagages de l'opium le plus souvent acheté à la Régie. La presse et parfois la police mettent en cause les Chinois... Mais toutes les affaires qui arrivent devant les tribunaux concernent des officiers de la Royale et les milieux plutôt aisés qu'ils fréquentent. La mention de la cocaïne est plus étonnante car l'association opium fumé-cocaïne est très rare. Les sources médicales n'en font jamais mention. Si les fumeurs de la Navale en manque utilisent parfois des opiacés *per os*, voire très exceptionnellement de la morphine, ils dédaignent la « coco ». Cependant, dans les débats parlementaires, l'alcaloïde extrait de la feuille de coca, qualifié de « nouveau fléau allemand », voire de « poison boche », est associé à l'opium [18].

Le policier dispose-t-il d'informations précises ou est-il influencé par l'air du temps ? Les documents reproduits indiquent que le premier rapport du commissaire repose en partie sur les informations préalablement recueillies par un officier de la marine. Les renseignements réunis par l'agent de la Royale sont précis et aboutissent à une admonestation de B. qui s'engage à cesser sa consommation d'opium... « et l'affaire en resta là ». En la circonstance, les dénonciations anonymes à l'origine de l'enquête n'étaient pas calomnieuses ; ce qui ne signifie pas qu'elles étaient désintéressées. La suite du rapport est l'œuvre du seul commissaire de Nice. Il repose sur un réseau d'informateurs désigné dans le texte par le pronom indéfini « on ». Les informations ainsi recueillies ne sont pas toujours très sûres et font la part belle aux ragots. Sans vraiment hiérarchiser ses sources en fonction de leur fiabilité, quelques modalisations permettent au commissaire central de la ville de Nice de prendre un peu de distance à l'égard de certaines données qu'il transmet aux autorités judiciaires (« *on prétend* » ; « *on va même jusqu'à dire* », etc.). Ajoutons qu'il est très difficile de distinguer les observations effectives des emprunts à la littérature fictionnelle ou journalistique. Ainsi, la description de l'aménagement de la fumerie de la rue Cotta correspond point par point aux descriptions et aux images de la fumerie qui circulent dans les livres et les journaux, alors même que les perquisitions menées dans les dites fumeries sont loin de livrer systématiquement aux enquêteurs des décors orientaux [19].

D'autre part, le rédacteur émaille son propos de jugements moraux. Il fait par exemple de B. le corrupteur de ses amis, alors même qu'il n'est qu'un des fournisseurs du groupe de fumeurs auquel il appartient. Si dans son premier courrier, le policier prend quelques précautions, dans son second rapport en date du 30 mars 1916, il

(18) JO, Documents parlementaires, Sénat, 17 janvier 1915, n° 207, p. 105-106 (Proposition de loi rédigée par Louis Martin).

(19) Si Ullmo ou Loti écument les antiquaires spécialisés en « chinoiseries » pour aménager leur fumerie, Dalize, Salmon ou Cocteau fument dans des chambres tout à fait occidentales.



Reproduction interdite © INHES 2006

intègre des faits dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils ne sont pas vraiment établis. La prise en compte d'une rumeur est d'autant plus aisée qu'elle renvoie à des archétypes, à des *a priori* bien intégrés à l'ethos policier. Les préjugés xénophobes et homophobes sont parmi ceux qui permettent le plus aisément le colportage d'éléments non vérifiés. Qu'une fumerie fréquentée par des personnes « *qui appartiennent à la colonie étrangère* » soit un lieu de débauche où se déroulent « *des scènes de pédérastie qui dépassent en orgie tout ce qu'on peut imaginer* » est pour le commissaire de Nice tellement plausible qu'il rédige un rapport complémentaire, deux jours après son compte rendu initial, pour signaler au procureur le lieu exact de cette « *cabane* » de perdition. Dans les années 1880, sur fond de développement de la morphinomanie, intoxication bien plus répandue et bien plus « démocratique » que la fumerie d'opium, naît un idéal-type de « drogué » : la morphinée. Délaissant les charges de l'épouse et de la mère, cette femme d'un naturel concupiscent, fréquente cette île *Mère des jeux latins et voluptés grecques* que chante Baudelaire. L'existence d'un lien entre usage de stupéfiants et sexualité déviante déjà constitué en archétype [Yvorel, 1992, p. 213-217] explique sans doute la facilité avec laquelle le commissaire se fait l'écho d'une rumeur niçoise. La condamnation en 1903, dans une affaire d'homosexualité et de détournement de mineurs, de Jacques d'Adelsward Fersen, parangon du dandy fin de siècle qui voue dans ses poèmes un véritable culte à l'opium, renforce peut-être sa conviction. Cette équivalence aura une conséquence très directe sur l'organisation policière. Quand la loi sur les stupéfiants sera votée, c'est, à Paris, la brigade mondaine qui sera chargée de réprimer le trafic de drogue.

■ **Jean-Jacques Yvorel**
*historien, chargé d'études au* CNFEPJJ



BIBLIOGRAPHIE

Aubin (A.), 1908, « L'affaire Ullmo, un procès de haute trahison », *Revue des grands procès contemporains*, tome XXVI, p. 209-260.

Arnaud (N.), 1974, *Alfred Jarry*, Paris, La Table ronde.

Bastide (M.), Chesneaux (J.), 1969, *La Chine. Des guerres de l'opium à la guerre franco-chinoise*, 1840-1885, Paris, Hatier.

Borys (D.), 1909, *Le Royaume de l'oubli : pathologie et psychologie des fumeurs d'opium*, Paris, L. Michaud.

Botta (P-É), 1829, *De l'usage de fumer de l'opium*, thèse de médecine, Paris.

Brunet (F.), 1903, « La mort des fumeur d'opium », *Bulletin médical*, 14 octobre.

Carco (F.), 1926, *De Montmartre au Quartier Latin*, Paris, Albin Michel.

Chambard (E.), 1893, *Les Morphinomanes*, Paris, Rueff.

Colette, 1932, *Le Pur et l'impur*, Paris, (rééd. 1974), Paris, œuvres complètes, tome VII, Club de l'honnête homme.

Custot (P.), 1901, *Midship*, Paris, Ollendorff.

Delphi (F.), 1907, *L'opium à Paris*, Paris, Juven.

Dermigny (L.), 1964, *La Chine et l'occident : le commerce à Canton au XVIIIe siècle*, Paris, SEVPEN.

Descours-Gatin (C.), 1992, *Quand l'opium finançait la colonisation en Indochine*, Paris, L'Harmattan.



Reproduction interdite © INHES 2006

FARRÈRE (C.), 1953, *Souvenir*, Paris, Fayard.

FARRÈRE (C.), 1911, *Fumée d'opium*, Paris, Ollendorff.

GERNET (J.), 1972, *Le monde chinois*, Paris, A. Colin.

KHÔI (L. T.), 1955, *Le Viêt-nam, histoire et civilisation*, Paris, Minuit.

LEBEAUPIN (A.-J.), 1906, *La méthode de Jennings pour le traitement de l'intoxication par l'opium et la morphine et la cure de Vichy*, Paris, Masson.

LEFÈVRE, 1911, « Les fumeurs d'opium dans la littérature française contemporaine », *La Revue*, 1er octobre .

LOTI (P.), 1901, *Les derniers jours de Pékin*, Paris, Calmann-Lévy.

LUYS (J.), 1887, « L'impression d'un buveur d'opium décrite par lui-même », *L'Encéphale*.

MATHAUT, 1897, « La fumerie d'opium », *Le correspondant médical*, 15 mars.

MEYER (Ch.), 1987, *La vie quotidienne des français en Indochine, 1860-1910*, Paris, Hachette.

MILNER (M.), 2000, *L'imaginaire des drogues. De Thomas De Quincey à Henri Michaux*, Paris, Gallimard.

MIRABEN (G.), 1912, *La lutte antitoxique. La fumée divine (opium)*, Paris, M. Giard & E. Brière.

MOLLET (J.), 1963, *Les mémoires du baron Jean Mollet*, Paris, Gallimard.

NICOLAS (H.), 1884, *Quelques recherches sur les effets du chandoo (opium des fumeurs)*, thèse de médecine, Paris.

OLIVIER (F.), 1933, *Picasso et ses amis*, Paris, Stock.

SALMON (A.), 1956, *Souvenirs sans fin*, Paris, Gallimard.

SEYLOR (O.), 1909, « Sur l'opium », *Akadémos*, 15 avril.

SEYLOR (O.), 1901, *Les Maritimes, mœurs candides*, Paris, F. Juven.

THIBON DE COURTY, 1915, *Opiomanie ou alcoolisme*, thèse de médecine, Paris.

YVOREL (J.-J.), 1992, *Les poisons de l'esprit. Drogues et drogués au XIXe siècle*, Paris, Quai Voltaire.





Reproduction interdite © INHES 2006

*S'il est prématuré d'affirmer que l'opposition prévention/répression, symbolisée par les rapports qu'entretiennent travailleurs sociaux et forces de l'ordre, a vécu, on assiste néanmoins au déclin des stéréotypes qui saturaient les interactions entre ces deux corps. Ce reflux idéologique et les dispositifs institutionnels mis en œuvre ne sont pas étrangers à ce changement. Toutefois, c'est bien la pression du terrain et la montée des problèmes de sécurité qui expliquent largement les collaborations quotidiennes que l'on observe sur certains sites.*

# Le travail social au prisme du regard des forces de l'ordre

*par Antoine* VÉRÉTOUT



Le monde du travail social et celui des forces de l'ordre constituent, dans l'imaginaire social français, deux univers professionnels que, spontanément, tout oppose, tant du point de vue de la culture professionnelle que de l'approche des problèmes sociaux. Ils symbolisent la sempiternelle opposition entre prévention et répression, entre écoute et application de la loi, entre souci de la personne et souci de la société.

Pourtant, la proximité des populations et des problèmes rencontrés les conduit inexorablement à se croiser. Pendant longtemps, cette rencontre a pu être vécue par chacun comme révélant la face « honteuse » de son identité : les travailleurs sociaux n'ont eu de cesse de se démarquer des critiques les assimilant à des agents du contrôle social ; à l'inverse, les policiers ont longtemps considéré la dimension sociale de leur travail comme une « dénaturation » de leur vocation ou, pour le moins, comme une surcharge de travail. Le cœur du métier de

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p.207-233*

Reproduction interdite © INHES 2006

chacune de ces professions fonctionnait ainsi souvent comme le repoussoir de l'autre.

Un certain nombre d'éléments liés à la « culture » de chacune de ces professions permettent d'expliquer le cloisonnement qui a longtemps prévalu. De façon pragmatique, les travailleurs sociaux sont réticents à donner des informations susceptibles de faciliter le travail des forces de l'ordre. Cela s'explique par le fait qu'ils anticipent (à tort ou à raison) le risque de perdre la confiance des populations, notamment les jeunes, prompts à les traiter de « balances ». La loi qui fonde leur relation aux usagers est surtout conçue comme une loi morale qui engage une éthique personnelle et autorise à prendre quelques distances avec les lois sociétales, celles du Code pénal [Dubet, 2002]. Dans le même temps, on sait que la vocation policière est celle de la lutte contre la délinquance et du maintien de l'ordre et, surtout, qu'elle consiste à enquêter sur des crimes et des délits qui en valent la peine. Comme bien des professionnels, les policiers aiment les « beaux cas », ceux qui mettent en lumière les valeurs du métier : le courage, la ruse, l'intelligence [Robert, 1999]. Or, les rencontres avec les travailleurs sociaux les tirent vers les aspects les moins valorisants de leur travail : les incivilités, les petites affaires de délinquance, les plaintes endémiques des habitants.



Partant de ces constats, l'objectif de cet article est triple : il s'agit, d'une part, de tester la pérennité de ces représentations du point de vue des forces de l'ordre ; d'autre part, de mesurer en quoi la mise en œuvre de dispositifs institutionnels a permis, ou non, de s'en distancier et, enfin, de voir sur quels soubassements reposent les interactions quotidiennes qui, dans de nombreux cas, autorisent l'instauration de véritables partenariats allant au-delà des préconisations des seuls dispositifs [1].

## Un déclin progressif des stéréotypes

Les relations qui prévalaient dans les années 1970-1980 ont changé de nature, tant du point de vue de leur densité

(1) Cet article est issu d'une recherche empirique financée par l'IHESI et menée sous la direction de François Dubet, avec la collaboration de D. Maison et M. Milhet, chercheuses au LAPSAC. Pour plus d'informations sur cette recherche, se reporter à l'annexe méthodologique.



Reproduction interdite © INHES 2006

que de celui des représentations. Certes, la fréquence des contacts peut varier considérablement : d'une part, selon les sites ; d'autre part, selon la position occupée, les gradés ayant, en moyenne, des relations plus soutenues que celles qu'entretiennent les policiers et gendarmes du rang. Malgré tout, il existe toujours des interconnexions minimales entre le monde du travail social et celui des forces de l'ordre.

> *« Avant, c'était simple, il n'y avait rien. On est parti du néant. Avant, on se regardait même plutôt en chiens de faïence. Les travailleurs sociaux, les assistantes sociales, même moi, je ne voulais pas en entendre parler. Je supposais que c'était réciproque, dans la mesure où ils ne prenaient jamais contact avec nous ; je ne vois pas pourquoi, moi, j'aurais pris contact avec eux... Et puis j'ai mis un peu d'eau dans mon vin, et puis je pense que ça marche dans les deux sens... Vous faites un pas vers quelqu'un, il va en faire un vers vous... »* (capitaine de police).

L'augmentation de la fréquence des contacts s'est accompagnée d'une modification de la perception de ceux-ci, et ce sur un double plan : idéologique et professionnel.



D'un strict point de vue idéologique, et même si l'on trouve quelques réminiscences de clichés dans certains discours, on est loin de l'image caricaturale du travailleur social « gauchiste » qui prend systématiquement le parti des populations face aux « représentants de l'État policier ». Dans le même temps, la plupart des policiers et gendarmes qui côtoient les intervenants sociaux soulignent le changement de perspective que ces derniers ont opéré à leur égard : l'aversion du « bleu » ne serait plus aussi systématique. Ainsi, d'une façon générale, l'opposition frontale entre professions symbolisant, d'un côté, la défense des oppresseurs et, de l'autre, la défense des opprimés n'est plus de mise. Elle l'est d'autant moins que les forces de l'ordre et les travailleurs sociaux développent des analyses relativement similaires à propos de la délinquance, des incivilités, etc. La plupart envisagent les comportements déviants, et notamment ceux des jeunes, essentiellement sous l'angle d'un déficit de socialisation, d'une perte des repères sociaux qu'il convient de réduire par un surcroît d'actions éducatives et répressives. Au fond, les éventuels désaccords



Reproduction interdite © INHES 2006

portent essentiellement sur le dosage, la priorité à accorder aux unes et aux autres. Les récriminations et critiques portent davantage sur des comportements particuliers, des modes d'intervention spécifiques, que sur leurs missions en tant que telles.

Sur le plan professionnel, nombre de policiers insistent sur l'importance qu'a prise la police de proximité, même si les moyens humains et organisationnels qui lui ont été attribués suscitent de sérieuses réserves, et ce quel que soit l'échelon hiérarchique [Esnard, Lecigne, 2004]. Elle a constitué un virage important en matière d'ouverture des forces de l'ordre sur d'autres façons d'appréhender la population et les différents professionnels avec lesquels elles sont amenées à collaborer [Gorgeon, 2002]. Certains insistent, dans ce cadre, sur la nécessité de ne pas se voir réduits à une fonction exclusivement répressive qui couperait définitivement les agents du terrain qu'ils sont censés occuper.

> *« C'est vrai qu'on s'est ouvert beaucoup plus sur le social ; avant, on était beaucoup plus répressif, on avait un Code pénal, un Code de procédure pénale, on avait abandonné l'îlotage, la police de proximité. On était le cul vissé dans la voiture, on faisait le mec qui emmerdait les gens, à mettre des PV de stationnement, à sanctionner... parce qu'on avait perdu ce contact, ce goût du terrain. Là, on a remis la police de proximité en place, on est donc amené à s'ouvrir aux autres, à confronter nos façons de voir »* (lieutenant de police).



# L'impact des partenariats institutionnels

L'injonction qui est faite aux forces de l'ordre et aux travailleurs sociaux de participer aux dispositifs institutionnels (essentiellement les conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance [CLSPD]) oblige les deux corps à se croiser. Si ces rencontres ont contribué à améliorer l'image dont ils jouissaient l'un auprès de l'autre, elles ne garantissent pas, *ipso facto*, une collaboration soutenue, la



Reproduction interdite © INHES 2006

participation pouvant y prendre une forme purement ritualiste ou, à l'inverse, témoigner d'un réel investissement.

Ces dispositifs institutionnels ont pour mission de favoriser une coproduction de la sécurité par les différents acteurs en charge des volets préventif et répressif de l'action. Forces de l'ordre et travailleurs sociaux n'y sont pas les seuls intervenants, mais l'objet même de ces dispositifs les met sur le devant de la scène. Nombreuses ont été les critiques émises à leur égard. Les partenaires perçoivent parfois les échanges comme superficiels et chaque institution ne se sent guère engagée en tant que telle [Duprez, Lamarche, 1990 ; Thoenig, 1994]. On leur reproche d'être des instances purement formelles, peu en prise avec les réalités locales. Toutefois, en dépit de ces critiques, on peut observer la création de liens grâce à ces concertations, voire même, dans certains cas, des collaborations effectives, ce qui tend à montrer que l'évaluation ne saurait être aussi tranchée.

## Un degré aléatoire de participation



Faiblement structurée et peu contrainte sur le plan organisationnel, la collaboration entre les différents participants procède d'une forte dimension discrétionnaire. Les pressions externes (*i. e.* l'injonction à participer) ne suffisent pas à fixer les niveaux de collaboration entre forces de l'ordre et travailleurs sociaux. Dans le cadre des dispositifs partenariaux, la seule contrainte est le refus de la « chaise vide ». Cela explique, en grande partie, les différences de niveau et de degré de coopération observées selon les sites. Si les dispositifs ne créent pas fatalement de la collaboration à partir de la définition d'actions communes, ils offrent néanmoins l'avantage de faire se rencontrer des individus qui, spontanément, ne se côtoieraient guère. Ainsi, même lorsque ces dispositifs sont décrits comme des « coquilles vides », rares sont ceux qui n'y trouvent strictement aucune utilité.

Si l'on peut douter de l'impact concret de ces dispositifs dans la résolution des problèmes quotidiens, les participants


Reproduction interdite © INHES 2006

reconnaissent qu'ils permettent, *a minima*, de mettre en présence des intervenants appartenant à différents milieux, et soucieux, même sous des aspects différents, des problématiques globales qui y sont évoquées. Leur efficacité, même si elle ne se recoupe que modérément avec les objectifs initiaux, s'apprécie sur deux registres : relationnel et fonctionnel.

L'intérêt premier trouvé aux dispositifs institutionnels est, le plus souvent, d'offrir une base de relations relativement apaisée. Ces réunions permettraient une dédramatisation de petites frictions qui peuvent se produire sur le terrain et une prise en compte des individus, et non plus des seules institutions qu'ils représentent. Au-delà de la modification des représentations, la « coprésence » autoriserait également la constitution d'un « carnet d'adresses » qui faciliterait les rencontres et échanges informels. De là, il apparaît que les dispositifs, pour vilipendés qu'ils soient par ailleurs, offrent la possibilité de mettre des visages sur des noms, bref, de développer un réseau de relations interpersonnelles qui, en s'étoffant à mesure des rencontres, produit de la confiance.



> *« Vous m'avez dit que, dans ces réunions, on parlait de problèmes d'ordre général ?*
> *– Oui, mais ce n'est pas là forcément, à mon avis, le principal ... on peut y donner des orientations, c'est sûr mais, surtout, ça permet de se connaître et ça, c'est important... parce que ça permet de se rencontrer, de savoir qui est qui, d'échanger des cartes de visite. Ça c'est primordial, c'est dans le feu de l'action qu'on s'en aperçoit »* (capitaine de police).

Ce sont précisément ces relations de confiance interpersonnelle, nouées par le canal des dispositifs, qui vont permettre d'amorcer des services mutuels, au cas par cas.

> *« On récupère les numéros de téléphone et, par la suite, on sait à quelle porte taper pour avoir la bonne information. [...] Ça ne peut se faire qu'au niveau du terrain, on ne peut pas institutionnaliser un dispositif parce que vous ne pouvez pas obliger les gens à se rencontrer. C'est bien de dire : "On va développer un partenariat entre l'Éducation nationale, la Police, la Justice, les travailleurs sociaux" mais, le plus souvent, il faut que ce soit décliné au niveau du terrain : la Police*



Reproduction interdite © INHES 2006

*nationale, c'est Monsieur Untel, l'Éducation nationale, c'est Monsieur X, de tel collège, le centre social, Madame Tartampion... Il faut un interlocuteur connu et stable, que le partenariat, ce soit des gens en qui on a confiance, sinon ça ne fonctionne pas »* (capitaine de police).

Les dispositifs institutionnels présentent également d'autres vertus, plus fonctionnelles : celle de l'obtention d'informations pour remplir ses mandats et cibler plus largement ses actions.

*« Les groupes de dialogue, c'est une bonne chose parce que ça permet d'avoir le regard d'autres professionnels sur ce qui se passe. Moi, depuis mon mirador, je vais me dire : "Eh bien, là, le problème primordial, ce sont les vols à la roulotte..." ... et puis en fait, en assistant à ces réunions, je vais m'apercevoir que ce n'est pas ça du tout, que c'est la prostitution, par exemple, la prostitution et la délinquance que ça peut créer autour : toxicomanie, violence, rackets... des choses comme ça »* (capitaine de police).



L'intérêt de ces échanges d'information n'est jamais unilatéral. Le principe est qu'au final, tout le monde y trouve son compte. Dans tous les cas, les différents intervenants présentent leur participation aux dispositifs sous l'angle des bénéfices qu'ils en tirent dans la conduite de leurs propres actions. Dans cette perspective, la collaboration est entrevue comme une nécessité. En d'autres termes, si les individus se placent dans une dynamique de compréhension globale des problèmes auxquels les populations sont confrontées, ils s'inscrivent plus aisément dans ces formes de coopération.

## Des collaborations effectives dans le cadre des CLSPD

L'action impulsée dans certains CLSPD autorise un travail sur des points précis, spécifiques. L'enjeu qui y prévaut est de parvenir à l'établissement d'un diagnostic partagé, afin de déboucher sur de l'action concertée à partir de la


Reproduction interdite © INHES 2006

définition de problèmes communs. Cette tâche est sûrement l'une des plus ardues, notamment lorsqu'il s'agit de coupler les actions de prévention et de répression alors que les acteurs qui incarnent ces prérogatives restent quelque peu méfiants les uns vis-à-vis des autres. C'est ici que s'exprime tout « l'art » des coordinateurs des CLSPD, plus ou moins bien aidés par l'intervention des élus locaux[2].

À l'exception des rencontres plénières, que la plupart des acteurs qualifient de « grands-messes », les réunions institutionnelles se divisent schématiquement en deux catégories. Tout d'abord, celles instaurées à l'occasion de situations de crise, d'exacerbation des problèmes de délinquance ou de nuisances sur un quartier donné. Ensuite, les réunions plus régulières où sont évoqués les problèmes récurrents, ceux qui émergent, etc. Tout l'enjeu des diverses rencontres qui se tiennent sous l'auspice des CLSPD est d'éviter que l'on ne passe des secondes aux premières.

Bien évidemment, les situations de crise sont celles où les travailleurs sociaux et les policiers sont mis sur la sellette. Leurs interventions respectives y sont parfois durement remises en cause, et il arrive que policiers et travailleurs sociaux cherchent à se « refiler le mistigri » des motifs de la dégradation de la situation. Mais, la plupart du temps, sachant que la mise en cause de l'un débouche inévitablement sur celle de l'autre, les protagonistes s'entendent pour œuvrer conjointement, de façon à sortir de la situation « par le haut ». D'une certaine façon, les récriminations des élus locaux « forcent » policiers ou gendarmes et travailleurs sociaux à intervenir sur la résolution d'un problème qui leur est présenté comme commun. Les situations de crise sont donc celles qui invitent intervenants sociaux et forces de l'ordre à travailler de concert, avec des solutions bricolées. En quelque sorte, l'urgence impose la collaboration.

Bien souvent, les solutions envisagées sont les plus simples : plus de BAC, plus de CRS. Rares sont ceux qui nient l'utilité de ce type d'intervention. En revanche, nombreux sont ceux qui en soulignent les limites. La plupart des responsables policiers sont les premiers à les pointer : ils connaissent parfaitement les effets pervers d'une intervention massive, uniquement orientée vers l'action

(2) À cet égard, il convient de souligner que, dans la majorité des sites sur lesquels nous avons procédé à des entretiens, le soutien des élus en charge de ces questions est plutôt fort et apprécié par les responsables des CLSPD.





Reproduction interdite © INHES 2006

répressive sur un quartier donné. En outre, un recours fréquent à la « cavalerie lourde » constitue une preuve, vis-à-vis de la hiérarchie, d'une mauvaise gestion de son territoire.

> *« Si chaque fois qu'il y a un problème je m'arrange pour qu'une compagnie de* CRS *intervienne, on va commencer en haut lieu à se demander ce que je fais »* (commissaire de police).

Les réunions partenariales avec les travailleurs sociaux représentent, de ce point de vue, une ressource pour les forces de l'ordre, afin d'éviter que les situations n'explosent. L'objectif affiché est de « calmer les jobards » en amont, afin d'éviter une action des forces de l'ordre qui risquerait de mettre de l'huile sur le feu.

> *« Voilà, avant c'était comme ça ; on travaillait tout seul, on était confronté à nos problèmes, on essayait de trouver tout seul des solutions et, par le biais de toutes ces réunions, nous sommes en présence de tout le secteur associatif, des travailleurs sociaux. Je vais vous donner un exemple. On a frisé une situation... les gens s'armaient, voulaient faire leur justice eux-mêmes. En catastrophe, on est parti là-bas, on a parlé, ils ont créé un collectif. On n'a pas été en contact dans cette phase judiciaire avec les travailleurs sociaux mais après, oui. La mairie a décidé de tenir une réunion extra-ordinaire du* CLSPD*... tout le monde était présent : les élus, les travailleurs sociaux, les gens du collectif. Je crois que nous sommes parvenus à désamorcer cette bombe qui menaçait d'exploser... C'est la réunion et, ensuite, le travail fait avec les travailleurs sociaux... Depuis, les travailleurs sociaux, on travaille au quotidien avec eux... au quotidien, dès qu'ils ont connaissance d'un problème particulier, ils nous en parlent, et nous pareil. Ces dispositifs favorisent ces échanges et les relations ; ça, c'est incontestable »* (commandant de brigade territoriale).

L'enjeu des réunions du CLSPD est donc d'apprécier s'il faut passer à l'étape ultime (l'intervention policière) ou si les événements peuvent s'apaiser grâce à l'action des travailleurs sociaux. Les discussions sont ici au plus loin de l'idéologie : il ne s'agit pas de savoir si les actions des



Reproduction interdite © INHES 2006

jeunes sont des symptômes d'un malaise plus profond, l'expression d'une carence éducative, ou bien encore l'œuvre de « sauvageons irrécupérables ». Ici, les débats sont purement pratiques : quelles sont les conséquences de telle intervention ? Que peut-on attendre de telle autre ? Bien entendu, ces évaluations ont besoin d'être étayées par de multiples informations. Les éducateurs de prévention, dans la mesure où ils sont en contact avec les jeunes qui posent problème, sont perçus comme étant aux premières loges, et donc à même de fournir un diagnostic pertinent.

> *« On joue la transparence mais, parfois, on se heurte un petit peu, c'est là qu'on voit que la philosophie est différente ; par exemple sur les actions à mener. Il arrive parfois, dans les actions de prévention, quand on est à la limite du dialogue, quand on est à la limite du travail... de prévention, que l'action policière va s'engager avec tout ce que cela représente. Là, qu'est ce qu'on fait ? Ou on prolonge l'action de médiation, ou on met en place, à condition que cela soit proportionnel aux faits, une action policière pure et dure, avec tout ce que cela représente, et là, le policier agira seul de toutes façons, ça c'est sûr. Mais cette stratégie-là, elle est souvent discutée et souvent approuvée. Là, on a un cas actuellement, place M., c'est une situation qui a empiré depuis quelque temps... Il y a des jeunes qui essaient d'instaurer une zone de non-droit... On va devoir mener d'autres actions. Avec les éducateurs, avec tout ce que ça représente, leur travail d'approche au niveau de l'humain, au niveau de la jeunesse, au niveau de certaines spécificités. Je pense que leur connaissance ne peut qu'apporter de bonnes choses, à nous, avant de prendre certaines décisions »* (brigadier-chef).



Bien entendu, l'évaluation de la situation et la nature des actions à mener ne sont pas exemptes d'âpres discussions. En revanche, on attend des acteurs qui y participent que chacun formule des propositions concrètes, validées par l'ensemble des participants, et donc que chacun assume les décisions qui y sont prises. Face à la pression des événements, sous l'injonction des élus qui pilotent ces dispositifs et les activent, forces de l'ordre et travailleurs sociaux sont en quelque sorte « au pied du mur » et dans l'obligation



Reproduction interdite © INHES 2006

de coopérer. L'examen des comptes rendus de réunions atteste de cette coopération.

Les réunions qui se tiennent hors situations de crise sont l'occasion d'échanges sur la situation de tel quartier, les événements saillants qui s'y sont déroulés. Bref, on y évalue la température, et chacun fait le point sur ce qui a été entrepris, en mesure les conséquences et expose ce qu'il compte entreprendre.

Même lorsque la communication entre forces de l'ordre et travailleurs sociaux est faible, l'action coordonnée peut être produite par l'entremise des responsables de CLSPD. De l'opinion même de certains participants, le coordinateur de dispositifs permet l'optimisation des actions, grâce au rôle de centralisation des informations qu'il remplit. Sa présence enlève à l'arbitraire des relations informelles ou, plus exactement, en augmente l'efficacité. En d'autres termes, son action se surajoute au travail purement affinitaire qui peut s'effectuer entre certains intervenants ; il permet de maintenir un lien interinstitutionnel qui disparaîtrait si la collaboration se résumait aux relations cordiales qu'entretiennent Monsieur X de la Police nationale et Monsieur Y du centre social.



> *« L'avantage d'avoir réussi à formaliser le rôle de coordinateur, c'est qu'on laisse échapper moins de renseignements. Tout arrive vers lui et, moi, si je l'appelle pour lui dire : "Voilà, nous, sur S., on a un truc", il va me répondre : "Oui, je sais, j'ai eu le bailleur et le directeur du club de prévention qui m'ont appelé." Cela permet d'avoir le maximum de monde, de renseignements, de points de vue sur un problème précis. Donc on peut avoir des relations informelles entre untel et untel, c'est inévitable, mais ça peut devenir dangereux parce qu'on entre dans des relations de personnes, et non plus de structures et, lorsqu'une personne s'en va, la relation peut se casser ; il faut la recréer, mais ce n'est pas toujours évident, alors que si on est dans des relations de structures, elles sont améliorées par la qualité des personnes mais elles existent aussi sans elles »* (commandant de police).

Lorsque le partenariat s'amorce assez spontanément, que les relations entre les partenaires sont de nature coopérative,



Reproduction interdite © INHES 2006

les coordinateurs de dispositifs institutionnels jouent un rôle de densification et d'amplification des échanges.

Certes, l'action concertée entre policiers/gendarmes et travailleurs sociaux n'est pas le lot quotidien sur l'ensemble des sites. Elle correspond le plus souvent à des conjonctures dont les acteurs institutionnels jugent qu'elles outrepassent les limites acceptables des incivilités et de la petite délinquance ordinaires. Cependant, même si l'action concertée, témoignant d'une adhésion de tous les participants, reste exceptionnelle, elle s'observe avec plus ou moins d'intensité, sur pratiquement tous les sites de notre échantillon.

Ainsi, à la fois espaces de réflexion générale, d'échange d'informations, et parfois à l'origine d'actions communes, les dispositifs constituent, à l'évidence, des lieux de concertation entre travailleurs sociaux et forces de l'ordre, même si les interactions et le degré de coopération sont plus ou moins poussés selon les sites.



## Les interactions du quotidien

Au-delà, ou en deçà, des relations institutionnalisées ouvertes par les dispositifs, les travailleurs sociaux et les forces de l'ordre sont naturellement amenés à se croiser sur le terrain, compte tenu des problèmes et des populations, relativement identiques, qu'ils rencontrent. Dans l'exercice de leur travail quotidien, ils entretiennent des échanges plus ou moins formalisés, plus ou moins ponctuels, pour l'efficacité de leur action respective, et se constituent ainsi un réseau relationnel d'autant plus opérationnel que celui-ci est basé sur des relations de confiance.

### « S'ouvrir au social », contraintes externes et dispositions personnelles

Les rapports que les forces de l'ordre entretiennent avec les travailleurs sociaux sont spontanément scindés en deux axes : l'aide aux victimes d'une part, la délinquance d'autre part. Une répartition assez grossière des attributions en découle : aux assistantes sociales, les femmes battues, la



Reproduction interdite © INHES 2006

maltraitance et, plus généralement, les problèmes familiaux ainsi que les troubles de voisinage ; aux éducateurs spécialisés et animateurs, la prévention de la délinquance et des incivilités, l'aide à l'insertion.

La visibilité du travail qu'accomplissent les assistantes sociales et les éducateurs spécialisés ou animateurs dépend évidemment très largement du degré de collaboration entretenu. Or, celui-ci est extrêmement variable selon les sites, en particulier en ce qui concerne les éducateurs. Avec les assistantes sociales, en revanche, la nature même des problèmes rencontrés entraîne souvent quasi nécessairement des relations avec les forces de l'ordre, ce qui confère, globalement, à celles-ci une plus forte visibilité. Cela ne signifie pas toutefois que les relations soient systématiquement placées sous les meilleurs auspices.

Pour les forces de l'ordre, « s'ouvrir au social », et donc collaborer avec les intervenants dont c'est la mission principale, est en quelque sorte une obligation : obligation qu'imposent certaines procédures mais, au-delà, obligation que nombre d'agents s'imposent à eux-mêmes. Cette orientation répond à trois mobiles principaux : d'une part, il relève de la soumission à des contraintes fonctionnelles et organisationnelles fortes et vise une augmentation de l'efficacité de leurs actions ; d'autre part, il s'impose en vertu du respect de dispositions légales ; enfin, il procède d'un engagement qui participe de l'identité professionnelle. Notons d'emblée que ces trois raisons, qui président à la collaboration avec les intervenants sociaux, ne disent pas grand-chose du type de relations qui les active. On s'attend, le plus souvent à raison, à ce que des contacts cordiaux alimentent les actions visant à accroître l'efficacité des interventions policières ; toutefois, on s'aperçoit que des interactions principalement dictées par le respect des procédures légales peuvent très bien prendre une tournure bienveillante, permettant, dans un second temps, d'augmenter l'efficacité des actions respectives.



## *Les incitations fonctionnelles de la collaboration*

Dans leur travail quotidien, les forces de l'ordre sont saturées de demandes d'intervention, de prise en charge,


Reproduction interdite © INHES 2006

de résolution de conflits qui ne relèvent pas, à strictement parler, de leurs missions directes, dans la mesure où elles revêtent un caractère infrapénal. Selon un commissaire rencontré, près de 80 % des requêtes qui parviennent à la police de proximité sont de cette nature. En termes strictement policiers, ces affaires ne relèvent pas de leurs compétences, puisque les « Bibles » qui définissent leurs missions restent avant tout le Code pénal et le Code de procédure pénale. Par ailleurs, derrière de nombreuses affaires qui, elles, relèvent de leurs attributions, se cachent souvent des « cas sociaux » face auxquels policiers et gendarmes ne s'estiment ni assez armés, notamment faute de temps, ni suffisamment formés. Aussi, sauf à se retrancher derrière leurs strictes prérogatives et, par conséquent, maintenir une distance forte entre soi et le public (ce qui peut s'avérer parfois être le cas), les forces de l'ordre sont amenées à « s'ouvrir sur le social ». Parce qu'elles comptent parmi les rares services publics de contact avec le citoyen fonctionnant en continu, 24 heures sur 24, police et gendarmerie deviennent le réceptacle de la misère du monde et enregistrent de plus en plus de demandes d'assistance n'ayant parfois que peu à voir avec les activités criminelles.



Prenons, par exemple, cette gendarme qui, en moins d'une semaine, a eu à traiter du signalement d'un SDF allongé sous un abribus, d'une dispute entre conjoints en présence des enfants, d'un appel de grands-parents parce que leur petit-fils de 17 ans s'était fait mettre à la porte de chez ses parents et qu'ils ne savaient pas quoi en faire chez eux, d'un retard dans la présentation d'un enfant pour un couple divorcé, d'une plainte pour une tondeuse fonctionnant un dimanche matin, d'une branche d'arbre tombée sur le massif de fleurs du voisin. Qu'ils le veuillent ou non, policiers et gendarmes sont amenés à « faire du social », c'est-à-dire, pour l'essentiel, de la médiation.

Comme le note Mouhanna [2001a], les gendarmes s'inscrivent aisément dans une optique de prévention, où l'anticipation des problèmes est aussi importante que la répression. Ils se transforment facilement en médiateurs, juges de paix, assistantes sociales ou éducateurs, vis-à-vis de parents qui n'arrivent plus à « tenir leurs gamins » et qui



Reproduction interdite © INHES 2006

les appellent à la rescousse pour une admonestation. Ce rôle est parfaitement assumé par les gendarmes. En effet, le maintien d'un lien fort avec la communauté locale est l'une des conditions essentielles de l'exercice de leurs missions purement répressives [Cleach, 2001]. En conséquence, on comprend aisément que travailler de concert avec les différents intervenants sociaux soit parfaitement envisagé par les gendarmes. Cette orientation ne bouscule en rien leur propension à s'ouvrir sur leur environnement. Bien plus, ils souhaitent, pratiquement à l'unanimité, une extension et un approfondissement de ces relations. S'agissant de notre échantillon, la plupart des policiers mettent également en avant l'intérêt d'un travail partenarial avec les différents intervenants sociaux, face à la diversité des demandes qui leur sont adressées.

> *« C'est-à-dire que la police, en fait, a évolué de telle sorte que... on déborde, oui, on déborde. On prend en compte aussi l'aspect humain ; c'est ce qui fait que, bien souvent, on tombe dans le domaine des travailleurs sociaux »* (capitaine de police).



On le voit, si les relations avec les travailleurs sociaux sont souhaitées, c'est en grande partie pour des raisons fonctionnelles. Face à l'afflux des situations sociales compliquées, des « cas sociaux », policiers et gendarmes éprouvent le besoin de « passer le relais » dans le traitement d'événements pour lesquels ils ne s'estiment guère compétents. À cet égard, le rôle des assistants sociaux officiant au sein des commissariats est, dans l'ensemble, particulièrement apprécié par les policiers.

> *« Dans le cadre de la police de proximité, je fais appel régulièrement aux travailleurs sociaux, que ce soit le travailleur social qui dépend du commissariat de Bordeaux ou les autres travailleurs sociaux qui dépendent du centre médico-social, suivant les cas que j'ai à traiter, qui sont des cas qui relèvent autant du social que du Code pénal. J'ai besoin, moi, de m'appuyer sur des gens qui ont des compétences dans le social plus appropriées que les miennes dans ce domaine »* (brigadier-chef – commandant de poste).



Reproduction interdite © INHES 2006

Au-delà de la prise en compte des problèmes sociaux, pour lesquels les assistantes sociales sont sollicitées, la collaboration avec les travailleurs sociaux est aussi un gage d'efficacité. Les relations autorisent un échange d'informations assez permanent et systématique. Grâce aux renseignements donnés par les intervenants sociaux, les policiers peuvent avoir une meilleure vision des quartiers sur lesquels ils doivent porter leur attention, voire déployer leurs effectifs. Dans un premier temps, le partenariat permet de différer leurs propres interventions. Policiers ou gendarmes se rendent à la rencontre des éducateurs de rue ou des animateurs afin de les inciter à intervenir auprès des jeunes, ce qui peut, en creux, être appréhendé comme une forme de reconnaissance de l'utilité de la prévention spécialisée et des bénéfices mutuels engendrés par des relations de « bonne intelligence » réciproque.

> *« On travaille sur les mêmes lieux ; sur les quartiers, on les voit, on parle et, peu à peu, on arrive à instaurer de vrais contacts. On arrive à parler de jeunes, d'atmosphère du quartier, de relations avec les habitants... Quand on voit des jeunes en train de fumer des joints toute la journée, ou de boire de la bière, on essaie de leur expliquer, pour qu'ils fassent passer l'info, pour éviter les problèmes avec nous. Qu'ils aient, eux, un espace pour faire leur boulot avant que, nous, on s'en mêle »* (gardien de la paix).



Dans un second temps, lorsque l'échec de l'aspect préventif est reconnu par les deux parties, d'autres modalités d'intervention plus « musclées » sont envisagées, presque de concert.

> *« R. était venu me voir. Il me dit : "Je crois qu'on a tout essayé, là, je jette l'éponge. Voyez, vous, ce que vous pouvez faire." Pour moi, c'est un signal. J'en réfère et on voit quelle suite donner. Au moins, quand ça se passe comme ça, j'ai l'assurance qu'on est d'accord sur ce qu'il faut faire ; ça ne crée pas de soucis entre nous. On a cette transparence ; après, il sait qu'il ne maîtrise plus rien ; nous on sait qu'il n'y avait pas d'autres solutions »* (gardien de la paix).

Dans cette forme de collaboration, la perception des uns permet de hiérarchiser les interventions des autres et, dans



Reproduction interdite © INHES 2006

une certaine mesure, d'adapter les déploiements policiers aux caractéristiques de la situation. Du même coup, ces interactions permettent aux forces de l'ordre d'obtenir un regain d'estime dans la population, justement parce qu'ils peuvent adapter leurs moyens aux fins qu'ils poursuivent.

## *Une collaboration obligée*

Les obligations légales exigent la collaboration avec les travailleurs sociaux. Notons cependant qu'elles régissent essentiellement la coopération entre assistantes sociales et forces de l'ordre. Elles s'appliquent, entre autres circonstances, dans les cas de retraits d'enfants de leur famille[3], ainsi que dans le cadre d'enquêtes judiciaires suite à des violences exercées à l'encontre de mineurs. Selon le degré de collaboration qui prévaut entre assistantes sociales et policiers ou gendarmes, les échanges peuvent être réduits au strict respect de la procédure en vigueur. En d'autres termes, les contacts s'effectuent *a minima* : dans le cadre des retraits d'enfants, on se communique le jour, l'heure et le lieu de l'intervention ; en matière d'enquête judiciaire, l'assistante sociale est invitée, par écrit ou téléphoniquement, dans le but de préciser le cadre dans lequel elle a opéré son signalement. Dans cette optique, les relations restent purement formelles et ne masquent que difficilement la persistance de certains antagonismes.

> *« Dans le cadre d'une enquête judiciaire, d'un enfant victime de violence, sexuelle ou pas, lorsque le Parquet nous demande d'entendre un travailleur social à l'origine du signalement adressé au Parquet, on le voit. Ce n'est pas rare. Avant, cela ne se faisait pas ; maintenant, c'est très courant. C'est-à-dire qu'on considère qu'il faut que le travailleur social prenne ses responsabilités... c'est normal aussi... Là, en l'occurrence, il faut qu'elle vienne expliquer clairement, par procès- verbal, que les renseignements qui ont fait l'objet d'un signalement au Parquet ont été recueillis par elle-même, dans telles circonstances, etc. Mais cela reste vraiment "Bonjour, bonsoir" »* (capitaine de brigade des mineurs).

Il arrive, en revanche, que dans certains cas, la recherche d'une efficacité accrue des interventions excède la seule contrainte légale qui fonde, *a minima*, les échanges.

(3) Quand est formellement demandée l'assistance de la force publique.



Reproduction interdite © INHES 2006

Sans forcément parler de réelle collaboration, on assiste à de l'échange d'informations, certes minimalistes et superficielles, mais dont l'obtention permet d'adapter l'action.

> *« Les relations qu'on a, c'est essentiellement avec les assistantes sociales qui sont affectées au centre médico-social. C'est au cours des enquêtes judiciaires, qui sont le pain quotidien ici... En amont de l'enquête judiciaire... enfin, on est déjà saisi par le Parquet... On va prendre contact avec la personne qui prend en charge la famille, pour savoir si cette famille est connue, pour savoir un peu où on met les pieds... Ne serait-ce que pour ne pas commettre d'impair... et ces petites informations, c'est le secteur social qui nous les donne »* (capitaine de brigade des mineurs).

Enfin, plus rarement, la collaboration peut s'illustrer jusque dans le partage du secret professionnel entre les uns et les autres. Cette mise en commun vise clairement l'augmentation de l'efficacité de la réponse publique. Cette optique efface tous les clivages ; personne ne cherche à « tirer la couverture à soi », l'échange d'informations pouvant bénéficier tout autant, selon les situations, à un service qu'à l'autre. Ici, le travail de chacun est envisagé comme devant se faire « en corrélation », les spécificités et leur reconnaissance n'empêchant pas la poursuite d'ambitions communes.



> *« Dans une brigade, j'avais institué des relations avec les assistantes sociales du canton... avec ce que j'appelle... et qui, moi, me semble évident, même si, juridiquement, cela n'existe pas "le partage du secret professionnel", un secret professionnel partagé. Il semble que, dans certaines situations, chacun détienne [...] une parcelle de vérité, avec des éléments qui sont trop succincts pour constituer à eux seuls, pour chaque partenaire, des éléments déclencheurs... Si jamais on pouvait arriver, ne serait-ce qu'à en joindre deux, on s'apercevrait qu'il y a des recoupements, qu'il y a des compléments d'informations qui pourraient déboucher sur la formalisation d'une enquête ou d'une investigation, qui pourrait être diligentée à discrétion, par un service ou un autre. [...] Il y a toute une démarche à faire en corrélation avec les assistantes sociales, j'en suis persuadé »* (commandant de brigade).



Reproduction interdite © INHES 2006

## *Faire jouer sa « fibre » sociale*

Même si la répression reste le « cœur » du métier des policiers et gendarmes, nombre d'entre eux soulignent que leur mission ne saurait raisonnablement se réduire à cette seule dimension. En d'autres termes, on constate que de fortes préoccupations sociales nourrissent aussi l'identité professionnelle des forces de l'ordre [Monjardet, 1994].

Cet imaginaire centré sur le social explique, au moins pour partie, les rapprochements qui sont constatés avec les travailleurs sociaux. « Humaniser le travail » revient comme un leitmotiv dans certains entretiens. Cette entreprise se traduit souvent par la volonté de ne plus prendre en compte uniquement le fait, l'acte délictueux commis par un individu mais de considérer également son histoire et son environnement, dans l'objectif exclusif d'éviter les récidives. Ici, la frontière entre prévention et répression est, effectivement, des plus poreuses.

> *« Je pense à une histoire de violence volontaire où le mis en cause avait été victime, à une certaine époque, et traînait un traumatisme assez important. Moi, je voulais éviter la récidive, je me suis dit que si je ne traitais que l'acte, cela n'empêcherait pas qu'après, la personne renouvelle cet acte-là. Peut-être que c'est parce que j'ai le temps aussi ; je prends en compte autant l'acte que la situation de la personne. Je veux aussi pouvoir trouver une solution à l'environnement ; voilà, c'est une méthode de travail comme une autre »* (brigadier-chef, chef de secteur).



On peut ainsi avancer qu'il existe un « esprit police de proximité », défini par un élargissement des modes d'intervention policière. L'imaginaire professionnel des forces de l'ordre n'est plus uniquement structuré par la répression et les enquêtes. S'y ajoute, pour certains, un versant social. Derrière la figure emblématique de Borniche, transparaît parfois celle de Julie Lescaut, hybride mi-flic, mi-assistante sociale, de la série télévisuelle éponyme. Les agents qui partagent cette approche ont, souvent, le sentiment d'empiéter sur les missions confiées aux travailleurs sociaux. Ils parlent de « petits chevauchements » mais assurent qu'il ne s'agit que d'un premier niveau d'intervention : se trouvant


Reproduction interdite © INHES 2006

en première ligne, ils dirigent ensuite les personnes vers les services sociaux compétents. Ce rejet d'une superposition des rôles entre policiers et travailleurs sociaux provient tout à la fois du respect porté aux attributions de chacun et d'une volonté de décourager et de rendre caduques les remarques que ces agents peuvent entendre au sein même de leur organisation. En effet, l'« esprit police de proximité » se heurte fréquemment aux exigences organisationnelles qui privilégient les missions traditionnelles d'enquête et de répression.

## Les supports de la collaboration : confiance et relations interpersonnelles

Qu'ils les côtoient fréquemment ou rarement, les forces de l'ordre soulignent combien le partenariat avec les travailleurs sociaux est avant tout affaire de connaissances interpersonnelles. D'où la récurrence des expressions telles que « *ça dépend des personnes* », « *c'est une histoire de personnes* », qui saturent les entretiens, dès lors qu'existe un minimum de collaboration. Il en résulte une conséquence majeure : chaque niveau hiérarchique est doté d'un capital relationnel spécifique qui n'alimente pas forcément les formes globales de coopération. Ce qui signifie très concrètement que les relations peuvent être appréciées comme bonnes au sommet, mais mauvaises ou inexistantes à la base, et inversement.



### *Des relations de personnes*

Le développement de relations personnelles passe d'abord par la rencontre physique des individus et, dans cette perspective, les dispositifs institutionnels n'en sont ni plus ni moins qu'une occasion parmi d'autres. De manière plus fortuite, la rencontre peut s'effectuer directement sur le terrain, en raison de la nature de certaines affaires par exemple. Il n'en reste pas moins que, pour se développer et devenir une véritable relation, ces contacts physiques doivent se réaffirmer et se multiplier.



Reproduction interdite © INHES 2006

> *« Il y a deux gendarmes... ils vont toujours par deux, eux... qui viennent nous voir assez régulièrement, disons une fois par semaine... ils nous disent : "Bonjour, comment ça va ? Pas de problème particulier ces derniers temps ?" Si on a le temps, on leur offre le café »* (assistante sociale de centre médico-social).

On le voit ici, les relations ne sont pas toujours purement instrumentales et c'est précisément en raison de ce caractère non strictement utilitaire que les contacts peuvent se densifier.

Les contacts ne sont pas encadrés par les seules missions professionnelles. Les échanges *a priori* anodins sont aussi l'occasion de jauger autrui, de savoir si, sur les problèmes qui occupent les uns et les autres, ils sont « sur la même longueur d'onde ».

Développer un réseau personnel permet de lever certains obstacles, ne serait-ce que celui de « l'entrée » dans une institution. Etre en mesure de donner un nom constitue un sésame permettant d'en « forcer » les portes. On n'est plus un visiteur lambda, fût-il représentant d'une autre institution, mais un interlocuteur. Dans la même veine, la relation personnelle autorise des échanges dont la teneur diffèrerait sensiblement si ceux-ci se déroulaient dans un cadre purement formel. Ainsi, ce ne sont pas des institutions qui se rencontrent mais bien des individus. Les professionnels collectés dans le « *portefeuille relationnel* » [Thoenig, 1994] seront, plus que d'autres, sollicités en cas de besoin.

> *« Il y a un climat de confiance... ce n'est pas une institution qui rencontre une autre institution, c'est une personne qui en rencontre une autre, et donc on arrive à avoir toutes les informations nécessaires à la bonne marche d'un dossier... Le genre de renseignements qu'on obtient, c'est toujours nominatif, et il faut justement instaurer ce climat de confiance qui, à mon avis, ne peut s'établir qu'au niveau local. [...] Je l'appelle, elle me connaît, je lui dis : "Voilà, j'ai besoin de tel renseignement", et elle ne m'envoie pas balader »* (capitaine de police).

C'est parce que les univers professionnels et les modes d'approche des problèmes demeurent, au moins dans


Reproduction interdite © INHES 2006

l'imaginaire professionnel de chacun des métiers, bien différents, que le développement des relations est avant tout une histoire d'individus. Répondre aux sollicitations de « l'autre camp » nécessite de connaître personnellement l'interlocuteur, de savoir où il se situe dans l'écheveau des représentations.

## *Des relations sociales*

On ne peut toutefois expliquer le développement de relations de confiance par la seule inclination, « *parce que c'était lui, parce que c'était moi* ». Elles s'encastrent, bien évidemment, dans des cadres sociaux, des règles implicites de comportement professionnel qui doivent se témoigner et se renouveler dans l'action concrète. Celles-ci sont de trois ordres : en premier lieu, une réduction des divergences d'approche ; en second lieu, la reconnaissance de la compétence professionnelle d'autrui ; enfin, la marque de l'engagement dans son métier.

Le déclin des stéréotypes participe de la réduction des divergences d'approche. Mais celle-ci va plus loin. Elle implique qu'un certain nombre de buts soient communs.



> *« Avec G. [directeur de club de prévention], on sait où on va... chacun avec nos moyens et nos méthodes, on a un objectif commun : qu'il y ait le moins de désordre possible, et éviter qu'un certain nombre de gosses basculent dans la délinquance »* (commissaire de police).

On pourrait multiplier à l'envi les extraits d'entretiens de ce type. Dans la mesure où les partenaires définissent un certain nombre d'objectifs communs, ils se perçoivent souvent comme interdépendants. L'efficacité de l'intervention des uns suppose l'action des autres, la coordination, et donc la confiance en son partenaire sur la mise en œuvre de celle-ci.

La reconnaissance de la compétence professionnelle d'autrui est la seconde exigence. Les partenaires doivent faire preuve de leur capacité à traiter des problèmes concrets, à ne pas éluder leurs responsabilités, ce qui suppose un accord tacite sur les missions de chacun.

> *« Avec certains éducateurs, c'est impossible de travailler. Les gamins en bas des cages d'escalier, "ce n'est pas leur*



Reproduction interdite © INHES 2006

*problème!" Les plus de 18 ans, "ce n'est pas leur problème non plus!" Eux, c'est l'aide aux devoirs! [...] Et vous en avez d'autres, avec lesquels je travaille, qui sont sur le terrain, qui sont efficaces... Sur le quartier X, il y avait un désordre pas possible... avec un éduc, on a fait un travail extraordinaire. Il occupait le terrain tous les jours, on faisait des points pratiquement tous les jours... Le gars, il était efficace. Avec ce gars-là, le courant passe bien, c'est facile de travailler ensemble»* (commissaire de police).

Les sempiternels reproches sur l'incompétence des uns et des autres ne sont, ici, plus de mise. La compétence professionnelle, le savoir-faire constituent les gages de la possibilité d'un travail en commun et d'un respect mutuel.

L'engagement professionnel, quant à lui, se manifeste par une disponibilité. Les personnes doivent montrer qu'elles savent « mouiller la chemise », qu'on peut compter sur elles, y compris, quand une affaire l'exige, en dehors des horaires professionnels.

*«Il m'est même arrivé plusieurs fois... des jeunes qui se faisaient embarquer par les flics, et moi, il [un policier avec lequel il entretient des relations de confiance] m'appelait. Comme c'étaient des mineurs, au lieu d'appeler les parents, c'est moi qu'il appelait: "F.!, viens chercher tes jeunes!" Alors je viens, et il y en a un, il me voit, il veut me tendre la main! Je dis: "Mais je t'en mets une tout de suite si tu me tends la main... tu as vu l'heure qu'il est, j'étais peinard chez moi et toi, tu es fier que je vienne là, à la police, te chercher... et c'est toi qui viens me tendre la main?»* (éducateur spécialisé).

L'engagement professionnel s'assimile à une vocation qui témoigne d'une conscience professionnelle.

Convergence des approches, reconnaissance de la compétence professionnelle et de l'engagement dans son métier sont les ingrédients nécessaires pour produire des relations de confiance interpersonnelles et forment un cercle vertueux qui renforce les liens et les capacités d'action. On retrouve ici, à l'identique, les conditions qui président aux relations entre certains officiers de police judiciaire et magistrats [Mouhanna, 2001b].


Reproduction interdite © INHES 2006

# Conclusion

La collaboration entre forces de l'ordre et travailleurs sociaux est, la plupart du temps, un exercice extrêmement difficile. Personne ne sait véritablement que faire pour répondre à une demande qui s'exprime souvent de manière assez virulente, sur le mode : « Que fait la police ? » et/ou « Que fait le travail social ? » Les différents protagonistes ont alors le choix entre un rapprochement et une imputation des échecs à l'autre partie. Face à cette alternative, les solutions apportées relèvent bien souvent de bricolages ponctuels, rarement systématisés, puisque n'étant que peu envisagés sur le long terme. Du coup, les rapports entre les forces de l'ordre et les travailleurs sociaux évoquent l'histoire du verre à moitié plein et du verre à moitié vide. Le verre est à moitié plein si l'on considère la densité et la tonalité des relations qu'ils entretiennent. À l'évidence, les perceptions mutuelles ont évolué sensiblement depuis les années 1980, et ce pour nombre des personnes que nous avons rencontrées. Les acteurs eux-mêmes en attestent, et la plupart s'en félicitent. L'hostilité franche qui a longtemps prévalu est devenue une attitude relativement marginale, surtout à mesure que l'on franchit les échelons des hiérarchies professionnelles. S'il existe toujours clairement un noyau dur, un cœur du métier commun à la fois aux policiers et aux gendarmes, ceux-ci sont toutefois amenés, inévitablement, à « s'ouvrir au social » et à rencontrer des travailleurs sociaux dans le cadre de leurs missions. Au-delà de cette seule modification des représentations, des solutions sont désormais envisagées conjointement, qui permettent de répondre à un problème bien défini et délimité : celui de la tranquillité publique. On constate que, sur certains sites, des formes de coopération sont devenues effectives, qu'elles se soient réalisées sous l'impulsion des CLSPD ou qu'elles s'effectuent indépendamment d'eux.

Face à cette perspective positive, le verre reste, malgré tout, à moitié vide. Si, comme on l'a vu, les stéréotypes se sont sensiblement affaiblis, ils n'ont en rien totalement disparu, notamment aux niveaux subalternes. Dans de nombreux cas, l'indifférence, au mieux, est la norme ; les rares rencontres ne suffisent pas à lever la suspicion qui



Reproduction interdite © INHES 2006

entoure les interactions, institutionnelles ou informelles. Les fonctions, les traditions et les cultures professionnelles des deux univers restent encore si distinctes que l'on ne peut guère croire, en l'état, que l'injonction à la collaboration suffise, à elle seule, à en générer. Surtout, les coopérations sont intimement liées à la bonne volonté des uns et des autres. Cette dernière caractéristique, la plus massive de toutes, explique l'importance accordée à la personnalisation des rapports, à la confiance qui soude, au-delà des institutions, les individus des deux bords. En d'autres termes, les partenariats institutionnels produisent des résultats assez faibles, dans la mesure où ils n'engagent, en réalité, que des individus partiellement déconnectés de leur tutelle institutionnelle. Que tel commissaire soit muté ou que tel travailleur social ne se retrouve plus face à l'îlotier avec lequel il a coutume de travailler et c'est la fin de la collaboration. C'est la raison pour laquelle, d'une façon générale, ni le travail social ni le travail policier ne sont profondément affectés par ces formes de coopération : les ajustements se font uniquement à la marge. Moyennant quoi, les politiques communes envisagées et, plus rarement, mises en œuvre, restent par trop fragilisées par le caractère fondamentalement aléatoire de la collaboration.



Pour collaborer, encore faut-il parvenir à s'accorder sur des diagnostics, définir des problèmes communs, et s'engager ensemble dans leur résolution. Au fond, il faut changer de perspective en faisant que forces de l'ordre et travailleurs sociaux se sentent conjointement tenus par un problème commun : la sécurité, la tranquillité publique et la prise en charge des problèmes sociaux sur un même territoire. Cela suppose que les aires d'intervention soient cohérentes : une cité, un groupe, une plainte...ce qui ne constitue pas encore l'ordinaire de leurs relations.

■ **Antoine Vérétout**
*chargé de recherches à l'IRTSA*


Reproduction interdite © INHES 2006

L'examen des relations et interactions entre forces de l'ordre et travailleurs sociaux s'est effectué par le biais d'entretiens approfondis, par celui de l'analyse des comptes rendus produits à l'issue des réunions organisées dans le cadre des CLSPD, et de quelques participations à ces mêmes réunions.

Les entretiens ont été réalisés sur des sites relevant de la Police et de la Gendarmerie. Quatre sites urbains (relevant donc de la Police) et sur lesquels des CLSPD ont été mis en œuvre, ont été choisis afin de prendre en compte la diversité des situations locales : une ville moyenne (Arcachon et, plus généralement, le district Sud du bassin d'Arcachon), une banlieue populaire (les Hauts de Garonne), une banlieue à dominante classes moyennes (Pessac), et enfin deux grandes unités urbaines (Bordeaux *intra muros* et Limoges [4]). En ce qui concerne les « zones Gendarmerie », nous n'avions initialement choisi qu'un seul site. Suite à une « négociation » avec le Groupement départemental de la Gendarmerie, et devant son grand intérêt vis-à-vis de cette recherche, nous avons largement excédé nos prévisions initiales (une brigade territoriale), pour en couvrir neuf.

En ce qui concerne les forces de l'ordre, sur chacun de ces sites, nous avons procédé à des entretiens auprès des agents à divers niveaux hiérarchiques de la police urbaine : commandant de commissariat, lieutenants, chefs de poste, brigadiers, et unité spécialisée (brigade des mineurs) pour la Police, commandants de compagnies, commandants de brigades territoriales (CB) et gendarmes « du rang » pour la Gendarmerie. Sur chaque site, entre cinq et huit entretiens ont été réalisés pour la Police. Pour ce qui concerne la Gendarmerie, les entretiens ont été systématiquement réalisés auprès du commandant de brigade et, dans la mesure du possible, auprès d'un non-gradé. Au total, cinquante-quatre entretiens ont été effectués.

Pour ce qui est des travailleurs sociaux, sur chaque site relevant d'une « zone police », environ huit entretiens ont été effectués en moyenne. Le choix des acteurs interrogés s'est fait de façon à diversifier les professions (éducateurs de prévention spécialisée, responsables de centre médico-social (CMS), assistantes sociales de circonscription, animateurs de centres sociaux. Sur les « zones gendarmerie », nous avons essentiellement rencontré des assistantes sociales : rares sont les éducateurs et animateurs qui exercent en milieu rural. En moyenne, deux entretiens ont été effectués avec les travailleurs sociaux exerçant en « zone gendarmerie ». En outre, nous avons interrogé les assistants sociaux qui interviennent ou sont intervenus au sein des commissariats centraux de Bordeaux et Limoges. Au final, soixante-trois entretiens de travailleurs sociaux ont été effectués. En outre, les coordinateurs de clspd ont été systématiquement interrogés en milieu urbain (soit en zone police). Les CLSPD qui existent en milieu rural n'en possédaient pas au moment de l'enquête.

(4) Nous sommes convenus du choix de ce site en raison de son caractère pionnier en matière de collaboration entre policiers et travailleurs sociaux. Le commissariat de cette ville a été l'un des premiers à s'adjoindre la présence d'une assistante sociale. Notons que cette expérience s'est étendue à d'autres villes et notamment au commissariat central de Bordeaux.





Reproduction interdite © INHES 2006

CLEACH (O.), 2001, *Gendarmes des champs, gendarmes des villes : face aux nouvelles attentes des populations rurales et péri-urbaines*, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la Défense. 166 p.

DUBET (F), 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, L'épreuve des faits, 422 p.

DUPREZ (D.), LAMARCHE (C.), 1990 « Les politiques locales d'ordre de la Cité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « L'offre publique de sécurité », juillet-septembre, n° 2, p. 61-80.

ESNARD (C.), LECIGNE (A.), 2004, « Les réformes en cours au sein de la Police nationale », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Reconstruire la sécurité après le 11 septembre », premier trimestre, n° 55, p. 241-257.

GORGEON (C.), 2002, « La police à l'épreuve du local. Enjeux interne et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Dynamiques locales », n° 50, quatrième trimestre, p. 101-126.

MONJARDET (D.), 1994, « La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n° 3, p. 393-411.

MOUHANNA (C), 2001a, « Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique », *Revue française de sociologie*, vol. 42, n°1, p. 31-55.

MOUHANNA (C), 2001b, *Polices judiciaires et magistrats : une affaire de confiance*, Paris, La Documentation française, Perspectives de la Justice, Mission de recherche « Droit et Justice », 251 p.

ROBERT (P.), 1999, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève-Paris, Droz,

311 p.

THOENIG (J.-C.), 1994, « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, vol. 35, n° 3, p. 357-392.





Reproduction interdite © INHES 2006

*La prévention de la délinquance par l'aménagement urbain a émergé aux États-Unis dans les années 1960. Cet article s'intéresse aux fondements de ce courant, dit de « prévention situationnelle », pour comprendre la manière dont la notion s'est traduite dans les pratiques urbanistiques françaises et son lien avec la politique actuelle de rénovation urbaine.*

# Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'*urban renewal*



*par Bertrand* VALLET

Partant du double constat que l'insécurité se développait dans les grands ensembles d'habitat social[1] et que cette forme urbaine engendrait un certain nombre de dysfonctionnements et de difficultés de gestion, l'idée d'un lien de causalité entre la forme urbaine et le développement des diverses formes de délinquance a progressivement émergé dans le débat public français. En témoignent les travaux de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF) qui ont abouti à la fin de l'année 2004 à la publication d'un ouvrage sur le sujet visant à « *fournir des éléments de méthode sur la prise en compte de la sécurité dans l'urbanisme* » [Loudier-Malgouyres, 2004]. Il semble ainsi que l'on assiste ces dernières années à une montée

(1) Précisons d'emblée que la question qui nous intéresse ici n'est pas celle du degré effectif d'insécurité dans les quartiers d'habitat social, qu'il soit mesurable ou non, mais plutôt celle du malaise de la population qui y vit, et en particulier de la désertion des espaces collectifs au profit d'un repli dans les espaces privés. *Cf.* sur ce point le rapport réalisé par Didier Peyrat [2001] pour la secrétaire d'État au Logement, Marie-Noëlle Lienemann.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 235-254*

Reproduction interdite © INHES 2006

en puissance des approches de prévention de la délinquance par l'aménagement urbain. Ces approches sont diversifiées et oscillent entre une stratégie plutôt défensive intégrant des techniques censées sécuriser un espace et une stratégie davantage préventive, portée sur la qualité des aménagements permettant de lutter contre les dysfonctionnements urbains et l'impression de désordre ou d'abandon dont souffrent certains espaces. Cette émergence de la sécurité comme enjeu urbain a suscité de nombreuses réticences de la part des architectes et urbanistes, les critiques allant de la crainte de la privatisation de l'espace public à celle de l'exclusion de certaines populations indésirables[2]. Pour comprendre les modalités d'émergence sur la scène française de cette notion, d'origine anglo-saxonne, de prévention de la délinquance par l'aménagement urbain, ainsi que la controverse que cela a suscité, nous tentons ici d'étudier les origines de ce courant dit de « prévention situationnelle » et d'en établir le lien avec la question urbaine, et plus précisément avec le processus de rénovation urbaine en cours.

(2) Pour illustrer cette controverse relayée par les médias, *cf.* Félix [2001] et Prolongeau [2004].



## Les fondements de la prévention situationnelle : une critique de l'*urban renewal*

Dans les travaux scientifiques tout d'abord, les sociologues de l'université de Chicago vont, entre 1910 et 1935, à travers l'étude de la ville, de l'immigration et de la déviance, démontrer que l'environnement urbain a des influences notables sur les comportements des usagers et des habitants. Avec l'écologie urbaine, les sociologues établissent que l'individu s'adapte à la ville, qu'il modifie à son tour. Ils s'intéresssent aux phénomènes de ségrégation spatiale et postulent un rapport direct entre formes spatiales et pratiques sociales.

Mais c'est au début des années 1960 que le lien entre la forme urbaine et le niveau de délinquance apparaît formellement. Jane Jacobs, alors critique d'architecture



Reproduction interdite © INHES 2006

et éditrice d'une des plus grandes revues d'architecture et d'urbanisme de l'époque, publie un ouvrage désormais célèbre qui s'intitule *Death and Life of Great American Cities* (Déclin et survie des grandes villes américaines) [Jacobs, 1961]. Son propos s'appuie sur une critique des opérations de rénovation urbaine menées dans les années 1950 aux États-Unis, opérations qui auraient contribué à « *la transformation des logements sociaux en foyers de délinquance et de vandalisme* » [*id.*, p. 18]. Cette politique d'*urban renewal* (renouvellement urbain) se donnait pour objectif la résorption de l'habitat insalubre des centres villes et la lutte contre la fuite des classes moyennes et aisées en périphérie. L'*urban renewal* tel qu'il a été conduit aurait pourtant contribué à la constitution d'un tripartisme urbain se traduisant par une relégation des populations défavorisées « à l'extérieur » de la ville, un regroupement des classes moyennes dans « *des logements qui sont des merveilles de tristesse et d'uniformité* », et un isolement des classes favorisées dans « *des programmes de luxe* » [*id.*]. Ce serait précisément cette relégation des populations défavorisées dans des quartiers isolés et stigmatisés qui serait responsable de la montée de l'insécurité que connaîtrait l'Amérique de la fin des années 1950. Partant de là, Jane Jacobs développe une critique des pratiques urbanistiques de l'époque dont la citation suivante révèle assez clairement la teneur : « *La pseudo-science de l'urbanisme et son corollaire, l'art de la composition urbaine, n'ont pas encore rompu avec le confort intellectuel des vœux pieux [...], et n'ont pas encore entrepris l'aventure de scruter le monde tel qu'il est* » [*id.*, p. 27]. Elle s'attaque au « discours dogmatique et théorique » des urbanistes, qu'elle qualifie d'autoritaire et de décontextualisé, et considère la sécurité comme une valeur urbaine fondamentale : « *Le critère de succès pour un quartier urbain, c'est que l'individu se sente en parfaite sécurité dans les rues* » [*id.*, p. 42].

Il s'agit donc, dans cet ouvrage profusément illustré par l'analyse de quartiers de différentes villes américaines, d'observer le fonctionnement d'une ville et de décrire les processus à l'œuvre pour comprendre les raisons « de la


Reproduction interdite © INHES 2006

réussite ou de l'échec » d'un projet urbain. Forte de ces enseignements, elle propose dans un deuxième temps un certain nombre de principes d'aménagement censés prévenir l'émergence de problèmes de sécurité.

## Mixité urbaine et sécurité

Jane Jacobs [*id.,* p. 54] démontre « *le lien qui existe entre la sécurité dans une cité et la surveillance qui y est assurée par ses propres habitants* ». Selon elle, la sécurité règne dans les rues très fréquentées lorsque les trois conditions suivantes sont remplies : cette fréquentation doit être continue, il doit y avoir une séparation claire entre l'espace public et l'espace privé, la surveillance naturelle doit être favorisée par une grande visibilité au sein des différents espaces. La sécurité urbaine relèverait ainsi principalement des habitants et non pas des forces de l'ordre, dont la mission ne peut s'exercer qu'à partir du moment où « *les citadins se considèrent comme responsables de ce qui se passe dans leur rue* » [*id.*, p. 90]. Les microsociabilités urbaines engendrées par la multiplicité des contacts humains se déroulant dans les espaces publics seraient à l'origine d'une « *confiance générale et d'un respect mutuel* » [*id.*, p. 67]. Jane Jacobs reprend donc le lien qui existe entre l'appartenance à un quartier et le développement de modalités spécifiques de solidarité ou d'opposition.



L'objectif des planificateurs urbains devient alors de trouver des moyens permettant de générer cette vie sociale productrice d'un environnement urbain qui ne soit pas anxiogène. L'espace public assure donc le rôle de support de cette « effervescence urbaine », condition concomitante à la responsabilisation des populations sur la maîtrise de leur environnement.

Partant de cette analyse interactionniste, elle propose de mettre en œuvre la mixité urbaine comme « condition de l'urbanité ». Elle s'oppose au principe moderne de séparation des fonctions et des flux en préconisant au contraire la recherche d'une diversité urbaine maximale. Quatre conditions doivent permettre d'atteindre cette diversité[3] :

– un mélange de « fonctions primaires » (logements, bureaux, lieux de divertissement, etc.) afin que les

(3) Elle consacre la deuxième partie de son ouvrage, intitulée « La diversité urbaine et ses conditions », à la présentation de ces quatre conditions.



Reproduction interdite © INHES 2006

espaces publics soient empruntés par des populations diversifiées et à différentes heures de la journée ;
– des « *blocks* de dimension raisonnable » afin de générer des flux et de multiplier les potentialités de croisement et de rencontre ;
– une diversité architecturale devant permettre de maintenir dans un même quartier immeubles récents et immeubles anciens, ce qui permettrait de rééquilibrer en partie une trop grande valorisation foncière et de « mélanger les entreprises à faible rendement et celles à fort rendement » ;
– une densité de population suffisamment élevée pour permettre d'engendrer cette vie urbaine.

Elle postule que la coexistence de ces quatre conditions générerait la diversité urbaine productrice de ce que l'on qualifie actuellement « d'urbanité ». Et c'est précisément ce dynamisme urbain, cette « vitalité », qui participerait à la construction de la sécurité dans un quartier.



## L'émergence de la théorie de l'« espace défendable »

L'approche préconisée par Jane Jacobs porte principalement sur la diversification urbaine, le désenclavement et la qualité des espaces publics. L'insécurité est considérée comme un symptôme de dysfonctionnements urbains. Les politiques urbaines doivent participer à l'amélioration du cadre de vie, la sécurité étant assurée par la vitalité, sur le plan social et urbain, d'un quartier. Une autre approche, intégrant dès la conception des espaces et du bâti des techniques censées favoriser la prise en compte de la sécurité, va émerger dix ans plus tard aux États-Unis avec la théorie des espaces défendables. Il s'agit cette fois de traiter « de front » les problèmes de sécurité et d'attribuer à l'aménagement urbain un rôle plus « immédiat » dans la production de sécurité. Il ne suffit plus de créer les conditions d'une mixité urbaine et d'un usage intensif des espaces publics, la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement va désormais revêtir d'autres formes.


Reproduction interdite © INHES 2006

Chercheur en architecture et directeur de l'Institut d'urbanisme et du logement de New York, Oscar Newman publie en 1972 un ouvrage intitulé *Defensible Space: People and Design in the Violent City* (L'espace défendable : les gens et la conception dans la ville violente), portant sur les « effets de l'environnement urbain sur la vulnérabilité à la délinquance des habitants » [1972, p. 9]. S'inscrivant dans un contexte de hausse de la criminalité et de volonté politique de développer de nouvelles techniques de prévention, les chercheurs s'appuient sur des données statistiques telles que les caractéristiques socio-économiques des habitants, les caractéristiques spatiales du bâti et les indicateurs de criminalité, ainsi que sur l'analyse qualitative de différents projets urbains réalisés ou en cours. Les sites étudiés recouvrent une grande diversité dans les formes urbaines, la taille des opérations ainsi que leur localisation, ce qui est censé permettre d'isoler dans une analyse quantitative les effets du facteur « forme urbaine » sur la victimation.



Oscar Newman part des mêmes constats que Jane Jacobs en critiquant l'urbanisme des vingt-cinq dernières années qui ont produit « *des cités anonymes dont la taille et la densité nous a rendus vulnérables* ». Il prend l'exemple de quartiers contigus possédant les mêmes caractéristiques socio-urbaines (densité, localisation, ethnicisation et paupérisation des populations résidentes) mais des formes urbaines différentes et qui connaissent de grandes disparités dans les taux de criminalité. Ces exemples lui permettent de conclure qu'un certain type de bâti, dans un environnement urbain particulier, favorise les activités délictueuses. Selon son étude, les espaces particulièrement criminogènes auraient des caractéristiques morphologiques communes : « *Les quartiers sont très grands et composés d'immeubles de grande hauteur; les quartiers sont généralement un assemblage de ce qui aurait dû être au départ plusieurs îlots, amalgamés en un grand quartier enclavé; l'implantation des bâtiments semble libre, sans composition urbaine; le sol est continu, rendant les déplacements libres entre les immeubles et jusqu'aux rues avoisinantes* » [*id.*, p. 22]. Il pointe deux facteurs qui seraient particulièrement problématiques : l'absence de différenciation au sein des espaces publics et la hauteur des bâtiments, et affirme ainsi



Reproduction interdite © INHES 2006

que les grands ensembles seraient des espaces particulièrement vulnérables.

Partant de cette hypothèse, il propose, tout comme le fait Jane Jacobs, que la sécurité urbaine soit assurée en premier lieu par la population elle-même. Pour ce faire, il serait nécessaire de responsabiliser les habitants d'un quartier afin qu'ils puissent « *exercer leur contrôle sur l'espace et que celui-ci soit perceptible par les délinquants potentiels* » [*id.*, p. 3]. L'expression « espace défendable » recouvre à son sens « *tous les mécanismes – les barrières physiques ou symboliques définissant des zones d'influence et augmentant les opportunités de surveillance – qui, combinés, produisent un environnement qui est sous le contrôle des résidents* » [*ibid.*] afin qu'ils puissent facilement percevoir et contrôler les activités qui s'y déroulent.

Il construit ainsi la théorie de l'espace défendable autour de quatre principes :

- la territorialité ;
- la surveillance naturelle des espaces communs à l'intérieur des bâtiments et des espaces publics de proximité ;
- l'image du quartier, afin de lutter contre la stigmatisation des grands ensembles ;
- la localisation du quartier et la nature de son environnement.



La *territorialité* est définie comme la capacité d'un aménagement urbain à créer des territoires, au sens d'un espace physique délimité et de pratiques sociales qui se déploient sur cet espace. Il détaille ce concept en proposant des mécanismes pour subdiviser un quartier résidentiel en aires d'influence de certains bâtiments [*id.*, p. 53], pour créer des frontières qui hiérarchiseront les espaces [*id.*, p. 63], et enfin pour compartimentaliser l'intérieur même des bâtiments [*id.*, p. 67]. Ces aménagements doivent permettre aux habitants de s'approprier leur environnement.

La *surveillance naturelle* repose sur le principe de pouvoir « voir et être vu » et sur « *la capacité d'un aménagement urbain à créer des opportunités de surveillance pour les habitants* » [*id.*, p. 78]. Pour que cette surveillance


Reproduction interdite © INHES 2006

naturelle soit efficace, il serait nécessaire de la « coupler » avec la territorialité, c'est-à-dire d'organiser cette surveillance sur un découpage territorial clair et lisible afin de « *permettre aux résidents d'observer les espaces publics qu'ils considèrent comme étant en partie de leur responsabilité* » [*id.*, p. 79]. L'éclairage urbain, la visibilité sont des éléments qui participent de cette production de sécurité dans un espace urbain en ce qu'ils facilitent l'exercice de la surveillance naturelle.

En ce qui concerne l'*image du quartier*, Oscar Newman [*id.*, p. 103-105] liste comme éléments producteurs d'insécurité « *les particularités résultant d'une discontinuité de la trame viaire ; les marquages induits par la hauteur des immeubles, la taille des projets ou les matériaux utilisés ; les particularités résultant des finitions* ». Le quartier doit également s'intégrer dans son milieu, et la transition entre les quartiers résidentiels et leur environnement doit être claire et lisible. Selon Newman, la mixité urbaine prônée par Jane Jacobs n'est pas une condition suffisante pour produire un espace sûr : il serait nécessaire d'aller plus loin et d'étudier « *la nature des activités implantées, les usagers attendus, leurs relations avec les résidents du quartier, leurs heures d'activités, la nature et la fréquence de la présence des autorités concernées...* » [*id.*, p. 112].



Nous constatons donc que le « *propos d'Oscar Newman ne se réduit pas à la fermeture des espaces et à la pose d'une clôture ou d'un digicode* » [Le Goix, Loudier-Malgouyres, 2004, p. 54]. La gestion urbaine, la clarification des espaces et de leurs limites, la mixité sociale et urbaine, la qualité des espaces et du bâti sont autant d'éléments préconisés par l'auteur.

## La prévention situationnelle appliquée aux grands ensembles d'habitat social

Comme nous l'avons vu, les fondements de la prévention situationnelle reposent sur une remise en cause de la



Reproduction interdite © INHES 2006

forme urbaine et architecturale des grands ensembles. Jane Jacobs [1961, p. 381] se penche précisément sur cette question dans la dernière partie de son ouvrage lorsqu'elle propose des techniques d'intervention visant à « sauver les grands ensembles ». Elle préconise pour le renouvellement urbain des grands ensembles d'habitat social l'application des quatre principes fondateurs énoncés plus haut. Il faudrait générer cette diversité qui fait défaut, créer des *blocks* plus petits, mélanger les architectures et les fonctions et densifier afin de pouvoir réintégrer les grands ensembles dans la continuité du tissu urbain. L'objectif est de restaurer la sécurité pour que les habitants de ces quartiers ne les fuient plus.

« *Dans ces cités d'habitat social, comme dans n'importe quelle zone dégradée, il faut résorber l'insalubrité. Il faut, par conséquent, que les habitants aient envie de rester de leur plein gré, que la sécurité règne et que les conditions de vie soient celles qu'il est normal de connaître dans une grande ville. [...] En somme, tout en étant insérées dans le tissu urbain qui les entoure, ces cités doivent acquérir elles-mêmes les caractéristiques qui font qu'un tissu urbain est sain* » [*id.*, p. 382].



Jane Jacobs propose ainsi de « banaliser » les grands ensembles en en faisant des « morceaux de ville ». Pour ce faire, ses techniques d'intervention sont la diversification urbaine par l'implantation de nouvelles fonctions, autres que résidentielles, le travail sur la trame viaire afin de créer de nouvelles rues qui seront connectées au réseau existant, et enfin la mise en place d'une surveillance à l'intérieur des immeubles. Nous pouvons d'ores et déjà noter qu'elle préconise des actions urbaines comparables au renouvellement urbain comme solution pour sécuriser un quartier.

Oscar Newman applique également ses quatre principes au cas particulier des quartiers d'habitat social. Il prend l'exemple d'un quartier de quatre cents logements situé dans le Bronx, à Clason Point, où règne un fort sentiment d'insécurité. Il fixe six objectifs à une opération de rénovation urbaine visant à faire de ce quartier un « espace défendable » : « *l'intensification de la surveillance des espaces par les résidents ; la réduction des espaces publics en créant une hiérarchisation des espaces ; la lutte*


Reproduction interdite © INHES 2006

*contre la stigmatisation des logements sociaux; la diminution des conflits intergénérationnels entre habitants; l'intensification de l'usage des espaces semi-publics afin d'étendre les espaces où les habitants se sentent responsables* » [Newman, 1972, p. 167]. Pour atteindre ces objectifs, il propose d'appliquer des principes d'aménagement tels que la création d'espaces intermédiaires qui serviraient d'espaces de transition entre les bâtiments et les espaces publics, la réhabilitation des façades, la fragmentation de l'espace public en un espace de cheminement et un espace de jeux pour enfants dont la limite serait matérialisée au sol par l'implantation d'un muret.

L'exemple du quartier Bronxdale est différent en ceci qu'il est davantage représentatif de la forme urbaine et architecturale des grands ensembles. Il s'agit d'un quartier composé de tours souffrant d'importants problèmes de délinquance. Newman constate qu'il est plus difficile dans cet environnement de favoriser la surveillance naturelle puisque « *les opportunités pour faire des transformations physiques de l'intérieur des bâtiments sont faibles* » [*id.*, p. 176]. Il pointe ainsi la « capacité de résistance » des grands ensembles et propose d'implanter un système de vidéosurveillance pour combler le manque de surveillance naturelle. En matière d'aménagement urbain, les solutions proposées sont « *le regroupement de plusieurs immeubles autour des parkings et aires de jeux, la modification des entrées des immeubles en créant des halls couverts et sécurisés, l'aménagement de l'espace central afin d'en intensifier l'usage* » [*id.*, p. 179].



## Le parallélisme avec la rénovation urbaine

Force est de constater, qu'il s'agisse des solutions préconisées par Jane Jacobs ou par Oscar Newman, le parallèle avec le discours français sur la politique de renouvellement des grands ensembles conduite depuis les prémices de la politique de la ville à la fin des années 1970 jusqu'à la mise



Reproduction interdite © INHES 2006

en place en 2004 de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Par nature transversale, la politique de la ville a pour objet le traitement des grands ensembles qui sont devenus, dès les années 1970, l'une des principales préoccupations des gouvernements successifs. La concentration des difficultés sociales, urbaines et économiques dans un certain nombre de territoires nous a fait passer, pour reprendre l'expression de Jacques Donzelot [1999], « *de la question sociale à la question urbaine* ». Ces quartiers renvoient de toute évidence à la question de l'insécurité sociale résultant d'une précarisation croissante des emplois dont souffrent majoritairement les populations les moins qualifiées résidant dans ces quartiers d'habitat social [Castel, 2005]. Parallèlement, ces quartiers seraient rapidement devenus le théâtre d'expressions violentes et la thématique de l'insécurité civile n'a cessé de prendre de l'importance dans le débat politique et médiatique depuis les premières émeutes dans les banlieues lyonnaises au début des années 1980 [Champagne, 1991].

La politique de la ville, depuis les premières opérations « Habitat et Vie sociale » lancées en 1976, cible son intervention sur un certain nombre de quartiers « prioritaires » qui concentrent les plus grandes difficultés et combine des actions sur le logement, les équipements, les infrastructures, avec des actions économiques et sociales. Les leviers d'action sont en évolution constante, la politique de la ville oscillant entre une intervention majoritairement « urbaine » et une politique plus tournée vers des actions économiques ou de développement social[4]. L'objectif constant des opérations de renouvellement urbain est de « refaire la ville sur la ville » et de transformer les grands ensembles situés en périphérie en « quartiers banals ». On reproche aux grands ensembles « *l'isolement des quartiers, leur dimension, le monofonctionnalisme résidentiel* » [Chaline, 1997, p. 28-29]. La Délégation interministérielle à la ville définit le renouvellement urbain comme « *l'ensemble des interventions mises en œuvre dans les quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Ces interventions empruntent plusieurs voies et vont de la restructuration des*

(4) Sur l'articulation des politiques urbaines et sociales au sein de la politique de la ville, *cf.* Béhar [1999].


Reproduction interdite © INHES 2006

*immeubles de logements, l'amélioration de la desserte des transports, la création de nouveaux services publics, à l'implantation d'entreprises et l'accompagnement social des habitants*[5] ». Il s'agit de résoudre les dysfonctionnements urbains (obsolescence du bâti, discontinuité de la trame viaire, enclavement, espaces publics de mauvaise qualité, etc.) en espérant que cela résoudra les problèmes sociaux. Ce mode d'intervention publique reposant sur le postulat de « *l'équivalence entre la question sociale et la question urbaine* » [Béhar, 1999, p. 213] a longtemps oscillé entre les deux types d'interventions pour finalement privilégier la transformation du bâti afin d'améliorer les conditions de vie des habitants.

Historiquement, les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain ont été instaurés par le Comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999. Ces opérations sont venues prendre le relais des grands projets urbains (GPU) en y apportant une dimension sociale supplémentaire. Les projets de renouvellement urbain « *doivent dorénavant intégrer toutes les composantes de la vie quotidienne des habitants : emploi, éducation, santé, droit, etc., et non plus se contenter d'intervenir sur le bâti* » [*ibid.*]. On semblait alors avoir trouvé un équilibre entre actions sur le cadre bâti et actions sociales auprès des habitants. Les évolutions récentes ont recentré l'action publique sur le bâti et l'urbain en dénonçant la « dispersion » de la politique de la ville. La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a ainsi créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)[6] dont l'objectif est de « *restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible*[7] ». L'ANRU finance « *les opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la construction de nouveaux logements sociaux, l'acquisition ou la reconversion de logements existants, la création, la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, l'ingénierie, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le relogement et la concertation*[8] ».

(5) Site Internet www.ville.gouv.fr, dossier « renouvellement urbain ».

(6) Pour une présentation du programme national de rénovation urbaine et de cette agence, *cf.* en particulier Epstein [2005] et Méjean [2003].

(7) Article 6 de la loi n°2003-710 du 1er août 2003.

(8) Article 10 de la loi n°2003-710 du 1er août 2003.





Reproduction interdite © INHES 2006

Les projets de rénovation urbaine soumis à l'Agence doivent permettre[9] :

- d'enrayer la concentration géographique et de favoriser l'intégration des populations rencontrant des difficultés sociales ;
- de mettre fin à l'enclavement physique ainsi qu'à la dégradation ou déqualification urbaine de ces quartiers et de les intégrer au reste de la ville ;
- de favoriser la diversité des statuts d'occupation et de gestion des logements ;
- de diversifier les fonctions urbaines à travers un rééquilibrage des fonctions commerciales, économiques, sociales et culturelles par rapport à l'habitat ;
- de redonner une attractivité aux quartiers concernés.

(9) Arrêté du 31 janvier 2005 portant approbation du règlement général de l'ANRU.

Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans celui de diversification urbaine prôné par Jane Jacobs. Les objectifs affichés des premiers projets de rénovation urbaine acceptés par l'ANRU[10] illustrent bien ce parallélisme puisqu'on y retrouve une volonté de « *raccrocher ces quartiers au reste du tissu urbain* » (projet des quartiers nord de Bourges), de « *repositionner les quartiers concernés en leur redonnant une attractivité nouvelle par la dédensification et par la diversification de l'offre* » (quartier Caucrauville au Havre), d'apporter « *une mixité plus large des fonctions permettant l'implantation d'activités nouvelles* » (quartier Malakoff à Nantes), de « *réorganiser les commerces en entrée de quartier* » (quartier les Plaines à Trelazé).

(10) Des fiches de présentation des projets sont disponibles sur www.anru.fr

Outre les actions de démolition, de réhabilitation, d'aménagement, de création de nouvelles voiries, la rénovation urbaine consiste également en la résidentialisation des immeubles d'habitation conservés. La résidentialisation a pour objet « *la création d'une hiérarchie claire entre espaces publics et espaces privés afin de redonner un territoire appropriable aux habitants* » [Union sociale pour l'habitat, 2004, p. 8]. Elle vise, tout comme les autres volets du renouvellement urbain, à banaliser les grands ensembles, et plus particulièrement à remédier aux conflits d'usages liés à l'appropriation de l'espace dans les espaces communs à l'intérieur et au pied des immeubles. Il s'agit


Reproduction interdite © INHES 2006

de « *revaloriser l'image dévaluée du logement social* [...] *pour passer de l'image de la cité à celle de la résidence* » [Tabet, 1999, p. 160]. La présentation du projet de renouvellement urbain du grand ensemble d'Orly et de Choisy faite lors de l'atelier « qualité urbaine » des journées d'échange pour la rénovation urbaine [11] illustre une traduction concrète de la résidentialisation : « *La démolition ne sert qu'à créer un certain nombre de brèches pour pouvoir poursuivre les voies publiques et désenclaver un peu le quartier. Le reste, ce sont des interventions de résidentialisation. [...] Le premier souci est de redonner une trame d'espace public dans ce quartier-là. [...] On avait des immeubles en peigne et, assez facilement, on peut dessiner autour de cet immeuble-là l'entrée de l'immeuble, l'entrée unique de l'immeuble avec, dans son jardin, le jardin de l'immeuble, le parking de l'immeuble et une capacité, du coup, à assez facilement identifier un immeuble plutôt que simplement une cité. Et c'est cela l'objectif essentiel de cette résidentialisation.* » Nous constatons ainsi que les principes fondateurs de la prévention situationnelle (diversification urbaine, mixité urbaine et sociale, densité, image du quartier, territorialité) sont également des objectifs de projets de rénovation urbaine. Cela semble logique, dès lors que les deux actions, qu'il s'agisse de la rénovation urbaine menée actuellement en France ou des prémices de la prévention situationnelle dans les années 1960, se fondent toutes deux sur une critique des grands ensembles et de la ségrégation urbaine.

(11) Les actes de ces journées d'échange sont disponibles sur www.anru.fr



## Le spectre d'un « urbanisme sécuritaire » : une controverse idéologique

Les pratiques urbanistiques françaises intègrent donc d'ores et déjà les diverses stratégies visant à trouver une solution aux problématiques de sécurité. Malgré cela, la prévention situationnelle a été ouvertement critiquée en



Reproduction interdite © INHES 2006

France par un certain nombre d'auteurs s'insurgeant face à cette « *démarche qui prétend résoudre des problèmes sociaux en les réduisant à une question de forme urbaine* » [Garnier, sans date]. L'approche, qualifiée d'« urbanisme sécuritaire », a longtemps été considérée comme équivoque, voire dangereuse par ses implications.

La mise en œuvre d'un urbanisme visant à résoudre les problèmes de sécurité a d'abord été considérée comme illusoire. Les manifestations de violence visibles dans les quartiers d'habitat social ne seraient que l'expression des conditions de vie des jeunes de banlieue, des injustices économiques, de l'oppression politique, de la désaffiliation et l'exclusion des quartiers d'habitat social [Bachmann, Le Guennec, 1996, p. 350-352]. L'insécurité est alors analysée comme le symptôme d'une « crise générale » (politique, économique et sociale), la réponse à une violence perpétrée par les institutions dominantes. Dans cette version explicative, l'accent est mis sur le contexte social et l'urbanisme ne peut donc parvenir à résoudre des problèmes qui seraient d'un autre ordre. La prévention de la délinquance par l'urbanisme empêcherait de s'attaquer de front à « *la libéralisation du capitalisme* » [Garnier, sans date].

La prévention situationnelle a également été accusée d'être liberticide (comme l'illustre le débat sur la vidéo-surveillance), discriminante et productrice d'un urbanisme affinitaire. Ces critiques ont été formulées notamment lors de l'émergence de la notion en France par le biais législatif et réglementaire[12]. En 1995, la loi d'orientation sur la sécurité intérieure de 1995, dite « loi Pasqua », a modifié le code de l'urbanisme et prévoit que les « *projets d'aménagement, d'équipements collectifs et les programmes de construction [...] qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, doivent comporter une étude de sécurité publique permettant d'en apprécier les conséquences* ». Bien que le décret d'application de cette loi – devant préciser « *les conditions dans lesquelles les préoccupations en matière de sécurité*

(12) Pour plus de détails sur le processus d'émergence en France de la prévention situationnelle, *cf.* Benbouzid [2005].





Reproduction interdite © INHES 2006

*publique sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes; les projets d'aménagement, les équipements collectifs et les programmes de construction soumis à l'obligation [de réaliser une étude de sécurité publique]; le contenu de l'étude de sécurité publique* » – n'ait toujours pas été pris, cela a suscité beaucoup d'inquiétude. Parallèlement, le Comité européen de normalisation élabore depuis 1995 des textes normatifs sur « *la prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments* » [Moreau de Saint-Martin, Garnier, 2001]. Sur le volet urbanisme, une norme expérimentale a déjà été adoptée et publiée en 2004 [13]. Plusieurs articles de presse ont alerté également sur les dangers que pouvait représenter l'adoption d'un tel document prônant un « urbanisme sécuritaire à l'américaine » [Berger, 2003, p. 1].

Ces deux projets de textes, législatif et normatif, ont suscité des critiques très diverses. Tout d'abord, la liberté architecturale risquerait d'être menacée : « *Ce n'est pas parce que le verre est un matériau fragile qu'il faut en interdire l'usage aux architectes* [14] ». La prévention situationnelle aurait pour conséquence une normalisation de l'espace urbain. Si le risque est réel, il ne doit pas pour autant neutraliser tout débat sur la qualité et l'intégration des diverses formes urbaines et architecturales.

Autre inquiétude, le risque serait important de dériver vers une « *conception de la ville privée ou privatisée, l'expression même d'"espace défendable" évoqu[ant] d'ailleurs la forteresse* » [Lemonier, 1998, p. 15]. La prévention situationnelle conduirait inéluctablement à la privatisation de l'espace public. Or la diversification urbaine, tout comme la recherche d'un usage intensif des espaces publics, mises en avant par Jane Jacobs ne conduisent pas, de toute évidence, à la constitution de « villes fermées ». À l'inverse, l'essor des résidences fermées ne saurait s'expliquer uniquement pour des motifs sécuritaires. C'est tout autant la recherche d'entre soi, « *le désir de réactiver des liens de proximité* » [Billard, Chevalier, Madoré, 2005, p. 208] qui est en cause.

Mais, au-delà du débat technique sur les solutions préconisées et les risques encourus par une institutionnalisation de la démarche, il semble qu'on ait assisté à une critique

(13) Norme expérimentale XP ENV 14383-2 intitulée « La prévention de la malveillance par l'urbanisme ».

(14) Interview de Marie-Line Meaux, *Diagonal*, n° 129, février 1998, pp.16-17.





Reproduction interdite © INHES 2006

du déterminisme spatial. Il est ainsi reproché aux différents projets d'affirmer « *l'idée qu'il existe un lien de causalité solide, univoque et bien établi, entre la forme urbaine et les problèmes de sécurité* » [Berger, 2003, p. 8]. L'urbanisme aurait à nouveau la prétention de vouloir résoudre des problèmes sociaux. Le débat se pose dans les mêmes termes que celui sur le renouvellement urbain et ses évolutions successives, des grands projets de ville aux projets de rénovation urbaine mis en œuvre actuellement. C'est précisément l'articulation entre mesures sociales et mesures urbaines qui fait débat dans les deux cas.

Nous ne pouvons que constater un décalage entre la controverse idéologique et l'intégration pragmatique *de facto* de la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement. Nous faisons l'hypothèse qu'il s'est opéré un « glissement » dans le processus de traduction de la notion de prévention situationnelle. Perçue en France comme reposant sur l'idée d'un déterminisme spatial, la prévention situationnelle semble en réalité s'inspirer davantage d'une remise en cause de l'urbanisme moderne. La théorie de Jane Jacobs, si elle est plus directement compatible avec la doctrine urbaine française en ceci qu'elle relève les qualités urbaines et sociales de la ville dense, est issue des mêmes fondements que celle d'Oscar Newman [15]. Les propositions d'aménagement divergent sur certains points mais elles s'appuient de part et d'autre sur une critique des « cités anonymes ». Il s'agit dans les deux cas d'agir sur l'aménagement de nos villes pour résoudre des dysfonctionnements urbains producteurs de problèmes sociaux.

Tradition française oblige, il est apparu nécessaire de « républicaniser » les théories anglo-saxonnes afin de les rendre acceptables par tous sous peine de tomber dans l'américanisation, tant redoutée, des politiques de sécurité. L'apparition de textes normatifs et législatifs sur le sujet a fait craindre en France l'adoption de la notion de prévention situationnelle et l'émergence d'un urbanisme « sécuritaire [16] ». La norme européenne tout comme la loi Pasqua affichaient « ouvertement » vouloir résoudre des problèmes de délinquance en agissant sur l'environnement urbain.

(15) Pour une présentation détaillée des courants nord-américains de prévention situationnelle, *cf.* Loudier-Malgouyres [2002].

(16) Sans évacuer les critiques qui ont pu être faites sur des points précis de la norme européenne, nous remarquons toutefois qu'elles portaient essentiellement sur la démarche même de normalisation et sur le spectre de l'américanisation de nos politiques.


Reproduction interdite © INHES 2006

Ce travail de traduction a pris forme dans les discours et les pratiques des aménageurs par l'émergence d'un certain nombre de notions telles que la qualité urbaine ou encore la résidentialisation. La grande plasticité de ces termes les a rendus d'emblée consensuels et cela a permis de prendre en compte les techniques d'aménagement issues de la prévention situationnelle sans même parler de sécurité. L'objet n'était plus de lutter contre l'insécurité ou la délinquance mais de répondre à des dysfonctionnements urbains. Cela permet certainement d'expliquer le succès de la prévention situationnelle « à la française ». Nous ne pouvons toutefois que déplorer cette attitude que l'on pourrait qualifier de « provincialiste » qui a conduit ces dernières années à s'interdire de parler de sécurité dans l'aménagement des villes. La méconnaissance des fondements de la prévention situationnelle a conduit certains architectes à rejeter dans leurs discours « *les réponses techniques relevant de la prévention situationnelle* » tout en déclarant dans le même temps devoir « *absolument délimiter l'espace public de l'espace privé, créer des seuils et des lieux ayant des règles visibles [...], résidentialiser les pieds d'immeubles pour ne plus avoir ce qu'on appelle aujourd'hui des "espaces extérieurs*[17]*"* ». Il semble urgent de dépasser la controverse idéologique afin de lancer un débat sur les solutions urbaines proposées pour lutter contre l'insécurité.



(17) Interview de Roland Castro, *Diagonal*, n° 129, février 1998, p. 22.

■ **Bertrand Vallet**
*doctorant en sociologie urbaine à l'université Paris X-Nanterre*



Reproduction interdite © INHES 2006

BACHMANN (C.), Le GUENNEC (N.), 1996, *Violences urbaines*, Paris, Hachette Littératures, coll. Pluriel, 569 p.

BEHAR (D.), 1999, « En finir avec la politique de la ville ? », *Esprit*, n° 11, novembre 1999, p. 209-218.

BENBOUZID (B.), 2005, *L'inéluctable ascension de la prévention situationnelle*, DEA « villes et sociétés », Institut d'urbanisme de Lyon, 134 p.

BERGER (E.), 2003, « Vers un urbanisme sécuritaire européen », *in Etudes Foncières*, n° 103, mai-juin 2003, p. 7-9.

BILLARD (G.), CHEVALIER (J.), MADORE (F.), 2005, *Ville fermée, ville surveillée*, Presses Universitaires universitaires de Rennes, 230 p.

CASTEL (R.), 2005, *L'insécurité sociale : Qu'est-ce qu'être protégé ?*, éd. du Seuil, 96 p.

CHALINE (C.), 1997, *Les politiques de la ville*, Que sais-je ?, 127 p.

CHAMPAGNE (P.), 1991, « La construction médiatique des "malaises sociaux" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 90, p. 64-75.

DONZELOT (J.), 1999, « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 11, novembre, p. 87-114.

EPSTEIN (R.), 2005, « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », *Politiques et management public*, à paraître en décembre 2005.

FELIX (F.), 2001, « Y a-t-il un urbanisme sécuritaire ? », *Le Moniteur*, 30 mars 2001, p. 60-65.

GARNIER (J.-P.), *Un espace indéfendable. L'aménagement urbain à l'heure sécuritaire*, www.actes.cities.free.fr.

JACOBS (J.), 1961, *Death and Life of Great American Cities*, Random House.

JACOBS (J.), 1991, (trad. Claire Parin-Sénemaud), *Déclin et survie des grandes villes américaines*, éd. Pierre Mardaga, 433 p.

LE GOIX (R.), LOUDIER-MALGOUYRES (C.), 2004, « L'espace défendable aux États-Unis et en France », *Urbanisme*, n° 337, juillet-août 2004, p. 51-56.

LEMONIER (M.), 1998, « De l'espace défendable à la prévention situationnelle », *Diagonal*, n° 129, février 1998, p. 15.

LOUDIER-MALGOUYRES (C.), 2002, *La sûreté dans les espaces publics urbains - l'apport des méthodes nord-américaines à la situation française et francilienne*, IAURIF-PUCA, 157 p.

LOUDIER-MALGOUYRES (C.), 2004, *Aménagement et sécurité : enjeux et éléments de méthode à l'usage des acteurs de l'aménagement*, éditions de l'IAURIF, 54 p.

MEJEAN (P.), 2003, « La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo », *Études foncières*, décembre 2003.

MOREAU de SAINT MARTIN (L.), GARNIER (A.), 2001, « Sur la normalisation de la prévention de l'insécurité par l'urbanisme », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Urbanisme et sécurité », n°43, premier trimestre, p. 9-17.

NEWMAN (O.), 1972, *Defensible Space. People and Design in the Violent City*, London, The architectural Press, London, 264 p.



Reproduction interdite © INHES 2006

PEYRAT (D.), 2001, *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, rapport pour le Secrétariat d'État au Logement, 176 p.

PROLONGEAU (H.), 2004, « Plus dure sera la ville », *Le Nouvel Observateur*, 11-17 novembre 2004, p. 86-88.

TABET (J.), 1999, « La résidentialisation du logement social », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, p. 155-163.

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2004, *De la « cité » à la résidence. Repères pour la résidentialisation*, 99 p.





Reproduction interdite © INHES 2006

# Le partenariat psychologues/policiers au service des GIPN *

*par Florent* GATHÉRIAS *et André* RAMON



Le travail de collaboration entre psychologues et policiers pour le recrutement et la formation des Groupes d'intervention de la Police nationale (GIPN) est le fruit d'une histoire de vingt années. Cette collaboration s'est renforcée quand les groupes sont devenus autonomes dans leur gestion, en 1995. L'action psychologique s'est accentuée et a permis d'affiner la vision globale du travail des policiers de ces groupes, en utilisant essentiellement les outils de la psychopathologie du travail, selon les différents axes abordés ici.

Le premier axe, la demande initiale historique, est la sélection des personnels. Une fois cette sélection réalisée, des études ont permis de faire émerger l'analyse des contraintes professionnelles au sein des groupes, en faisant une part importante à la notion de suivi du personnel. Enfin, le volet formation/prévention a pu être défini : le travail commun a mis au point un *corpus* de critères, aboutissant à la conception de formations censées répondre aux besoins de l'encadrement comme des autres policiers de ces groupes.

• • • • (*) Cet article est issu de l'intervention des auteurs au colloque « Psychologie et Police » qui s'est déroulé au Centre national d'études et de formation de la Police nationale de Gif-sur-Yvette les 12 et 13 janvier 2005.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 255-268*

Reproduction interdite © INHES 2006

# Les hommes des GIPN

Les GIPN ont été créés en 1972 à la suite de la prise d'otages sanglante des Jeux olympiques de Munich. Ils ont perduré sans problème majeur jusqu'en 1995, époque à laquelle il a été jugé nécessaire de les réorganiser tant au niveau des missions, du matériel, du recrutement, que de la formation, de façon à les adapter et à les homogénéiser. Depuis lors, il existe une structure centrale à Paris, chargée notamment du recrutement. C'est dans ce cadre que le partenariat entre psychologues et policiers s'est développé. En ce qui concerne l'organisation générale des GIPN, outre deux groupes hors métropole, à la Réunion et à Nouméa, on compte sept groupes qui sont implantés à Lille, Strasbourg, Lyon, Nice, Marseille, Bordeaux et Rennes, et qui partagent le territoire national avec le RAID au niveau des « missions prioritaires ». Ces missions concernent les forcenés retranchés, les prises d'otages, les mutineries de détenus, ainsi que tout ce qui a trait au terrorisme. Au-delà de ces missions, les GIPN prêtent de multiples assistances à tous les services de la Police nationale, leur spécialité étant l'interpellation d'individus armés en milieu clos.



Les fonctionnaires des GIPN n'aiment pas l'appellation souvent entendue de « policiers d'élite ». Ils se définissent comme des policiers au service d'autres policiers. C'est l'esprit dans lequel ils travaillent. Un rapide bilan des trois dernières années fait état d'environ deux cents interventions pour des missions prioritaires, la plupart du temps des forcenés retranchés. À l'occasion de ces deux cents missions, les fonctionnaires des GIPN ont essuyé des tirs à douze reprises et quatre d'entre eux ont été blessés.

Le type d'intervention des GIPN conditionne le profil des fonctionnaires recherchés. Leurs prestations au service des autres services de police supposent un minimum d'expérience, sur la voie publique ou en intervention de préférence. Le profil service général, brigade anticriminalité, compagnie d'intervention, est *a priori* intéressant, bien que ce ne soit pas un critère absolu.

Un point clé : les GIPN sont de petites équipes. Actuellement, cinq des groupes sont formés de seize policiers



Reproduction interdite © INHES 2006

et passeront à vingt en fin d'année 2005. Les deux autres sont formés de vingt-quatre fonctionnaires. Ce sont de petites unités où la cohésion de groupe est fondamentale. Il importe alors de recruter des fonctionnaires qui ne soient pas particulièrement individualistes et qui possèdent la capacité d'intégrer un groupe sans pour autant s'y fondre.

D'autre part, il est demandé de la souplesse et une grande capacité d'adaptation, car la dimension du groupe implique qu'il n'y ait pas de fonctionnaire affecté exclusivement à une tâche précise (pas de « spécialiste »). Bien qu'il y ait des spécialités, chacun doit être polyvalent.

Enfin et surtout, les principes d'action fondamentaux des interventions des GIPN sont le souci de l'intégrité physique des intervenants et l'usage strictement nécessaire de la force. Deux affaires récentes le prouvent, où des fonctionnaires de GIPN ont été la cible de tirs et étaient au sens de la loi incontestablement en état de légitime défense ; ils n'ont pas pour autant riposté et ont trouvé d'autres moyens pour maîtriser les forcenés en face d'eux. Cela suppose un entraînement, un sang-froid solide, mais aussi un recrutement en amont qui dépiste le fonctionnaire capable d'arriver à ce niveau. Ainsi, la capacité à gérer le stress est un point clef dans le recrutement.



Il est évidemment souhaitable de recruter des candidats aux aptitudes intellectuelles avérées, qui comprennent rapidement les consignes qu'ils reçoivent. Dans un assaut, chacun doit tenir un rôle extrêmement précis, et répéter plusieurs fois les consignes à un fonctionnaire est une source de danger potentiel inacceptable.

Il est évidemment exigé de chaque candidat qu'il ait un bon niveau sportif, sans pour autant qu'il soit champion dans une discipline déterminée. Ces policiers doivent avoir un bon physique général mais surtout présenter une marge de progression importante. La relation au vertige est également cruciale. Les interventions de GIPN se font souvent par les toits ou combinées par les toits et la porte, et un problème de vertige est rédhibitoire.

Sont ainsi recherchées des personnes équilibrées, solides, capables de souplesse et d'adaptation aux situations.



Reproduction interdite © INHES 2006

# Les motivations des candidats aux GIPN

Les motivations globales sont liées à ce que sont ces groupes, à leur caractère élitiste ou imaginé comme tel. Ce sont des groupes fermés comportant la nécessité d'une vie collective, de diversité d'action, ce qui suppose un ensemble de motivations, mais induit également des critères de recrutement. La recherche de la vie collective est un élément important et bon nombre des candidats ont envie d'entrer dans un groupe qui les porte, qui les supporte même, avec cette vision idéale du groupe quasiment fusionnel. Cette motivation est importante, mais si elle est trop prégnante elle devient nuisible.

La motivation sportive est fondamentale, ainsi que la recherche de stimulations. La recherche d'une vie trépidante produit également une forte attirance pour le métier.



Le critère géographique est une motivation importante, d'autant qu'ici ce choix est possible, contrairement à d'autres recrutements nationaux. En fonction des résultats au stage de sélection les lauréats peuvent émettre des préférences pour intégrer un GIPN plutôt qu'un autre. Les choix s'effectuent dans tous les sens, pour ceux qui désirent aller au nord, ou au sud, ou vers la mer. Même s'il y a un tel tropisme, le panel de candidats volontaires est suffisamment important pour satisfaire les besoins de la plupart des régions quels que soient les choix des candidats.

Le désir de donner une utilité à sa vie professionnelle est une forte motivation personnelle. Elle se retrouve souvent dans les services d'urgence ou d'intervention.

Une motivation plus négative est liée au fait que les GIPN sont des groupes armés, et même puissamment armés. Ils donnent une image de force. Vouloir trop s'approprier cette force n'est pas utile et peut révéler une personnalité instable ou même dangereuse (le « cow-boy » ou le « je-suis-timide-mais-je-me-soigne-par-les-GIPN »).

Il n'y a, à ce jour, aucun avantage financier pour les fonctionnaires des GIPN. Entrer dans un GIPN signifie perdre les éventuelles primes de service, et en particulier les primes de déplacement pour les CRS. Il peut y avoir une



Reproduction interdite © INHES 2006

différence de plusieurs centaines d'euros dans certains cas. Il n'existe aucune prime spécifique pour les GIPN, contrairement à d'autres services d'intervention comme le RAID par exemple. Cela renforce l'importance des motivations des postulants aux GIPN.

## La procédure de recrutement dans les GIPN

Le déroulement chronologique du recrutement fait ressortir plusieurs étapes. La phase initiale, prépondérante, est celle de la prospection. Chaque chef de groupe recherche des candidats dans son secteur, la cellule de coordination des GIPN s'occupant des candidats de la région parisienne. Ainsi, un nombre important de fonctionnaires candidats sera vu en entretien direct préalable.

La deuxième phase est celle de la présélection sur dossier. Entre cent cinquante et deux cents candidats adressent leurs dossiers à la cellule de coordination des GIPN qui en présélectionne une cinquantaine. Ceux-ci sont convoqués en École de police, à Saint-Malo où à Nîmes, les deux sites de prédilection pour ces opérations, et cela pour une dizaine de jours.

Cette période se scinde en deux parties : la première est dédiée à tout ce qui est épreuves physique, de claustrophobie, de combat. À l'issue de la première semaine, un tiers voire la moitié des candidats sont éliminés, les autres enchaînent sur les épreuves de la deuxième semaine où les candidats sont davantage poussés vers leurs limites. Ces limites se révèlent principalement dans les épreuves professionnelles en situation, aussi bien au cours des épreuves de tir – où ils travaillent sous un stress et avec un effort physique importants – que dans les épreuves de GTPI (gestes et techniques professionnels en intervention). Ces dernières ont vu leur importance croître compte tenu de la possibilité d'évaluation filmée en vidéo des comportements et des évolutions en situation.

Au dixième jour, sur cinquante candidats, entre quinze et vingt sont généralement retenus. Pour la deuxième année



Reproduction interdite © INHES 2006

consécutive, un recrutement concomitant d'officiers et de gardiens est effectué lors du même stage, la plupart des épreuves étant communes. Pour les officiers, l'an dernier, sur soixante dossiers, quinze ont été présélectionnés, et deux retenus.

## Éléments psychologiques de la sélection GIPN

La partie psychologique du recrutement est composée d'abord de tests comportant des épreuves cognitives, pour apprécier un facteur intellectuel global, la résistance au stress et à la dissonance cognitive, ainsi que les capacités spatiales, incluant la notion de dépendance ou d'indépendance à l'égard du champ perceptif. Ensuite, les candidats passent des questionnaires de personnalité, sur des critères de socialisation et de gestion des émotions, mais aussi de tendances pathologiques éventuelles. Une épreuve de dynamique de groupe évalue les comportements en situation collective de test. Enfin, un des éléments les plus importants est l'observation des épreuves physiques et professionnelles pendant lesquelles le psychologue examine comment chacun des individus réagit, sa façon d'opérer sur une simulation professionnelle (GTPI). La partie psychologique s'achève par un entretien individuel (entre 45 minutes et 1 heure 30). Il s'agit d'un ensemble d'actions d'évaluation pendant lesquelles le psychologue est impliqué au long de ces dix jours pour observer chaque candidat dont il s'occupe dans chacune des épreuves organisées. Cette observation comprend également les comportements en vie collective, entre les épreuves.

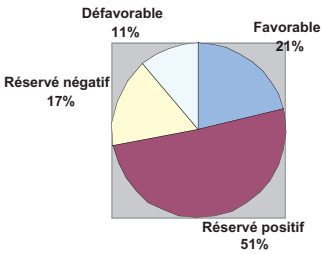
Une des caractéristiques de cette sélection est le travail d'équipe. Les cinquante candidats sont répartis en quatre groupes où l'on retrouve un chef de GIPN, deux moniteurs de GIPN et un psychologue. Tous travaillent en collaboration constante du début à la fin. Au-delà de l'observation commune, ces différents acteurs vivent et échangent tous ensemble. L'immersion dans ce stage de sélection dure dix jours.


Reproduction interdite © INHES 2006

Les psychologues peuvent émettre quatre types d'avis : favorable, réservé positif (réserves peu importantes), réservé négatif (réserves plus importantes devant être compensées par d'autres éléments pour que le candidat soit retenu), défavorable.

Globalement, les avis sont positifs pour les trois quarts des candidats sur le plan psychologique.

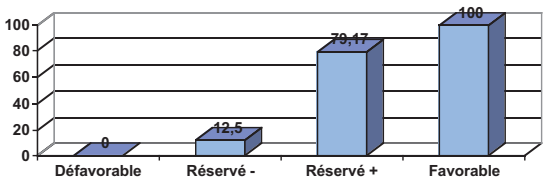
**Avis psychologiques émis lors de la sélection GIPN 2004**




L'analyse des résultats finaux de la sélection rend compte de l'importance des avis psychologiques émis :



**Sélection selon les avis psychologiques** (%)




Les avis psychologiques sont suivis ; aucun candidat n'a été recruté sur avis défavorable du psychologue, ce qui veut dire qu'il y a cohérence entre l'avis « psy » et l'avis des policiers encadrants. Sur les avis « réservés négatifs », 12,5 % sont sélectionnés, ce qui indique que cette réserve est importante mais non rédhibitoire ; 80 % des « réservés positifs » et tous les avis favorables « psy » ont été retenus. Cela montre l'adéquation globale entre la partie psychologique et le reste de l'encadrement au sein de la sélection. Tel n'a pas toujours été le cas, notamment avant 1995. Cette collaboration s'est instaurée au fil du temps et est aujourd'hui concluante.



Reproduction interdite © INHES 2006

Sur l'ensemble des épreuves cognitives, les plus importantes sont celles mesurant les capacités de raisonnement, c'est-à-dire le niveau intellectuel général (facteur G), puis celles combinant gestion du stress et observation, c'est-à-dire le test spatial, qui est une forme de mesure de l'indépendance cognitive par rapport au champ perceptif. Cette mesure rend aussi bien compte de la capacité de concentration des candidats que de celle à prendre la distance nécessaire par rapport aux perceptions, pour analyser au mieux les situations rencontrées, le tout dans un environnement spatial comme temporel dans lequel il est nécessaire d'évoluer avec aisance. Les épreuves de stress résultent d'une dissonance cognitive entre plusieurs paramètres à maîtriser pour gérer rapidement la situation.

L'ensemble des facteurs cognitifs choisis, notamment le facteur G (facteur intellectuel global), apparaissent ainsi particulièrement pertinents et font partie intégrante des critères de réussite à cette sélection.



**Corrélations significatives des épreuves cognitives à la réussite globale**

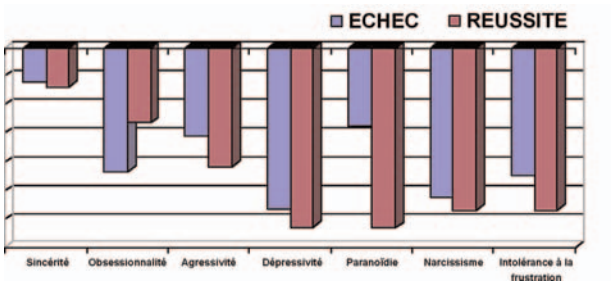
Ceux qui réussissent s'adaptent plus facilement à la vie collective. D'autres éléments de réussite à la sélection sont la tolérance, l'intuition globale, l'indépendance, ou le *self-control*. D'autres constats sont relevés, liés à l'attachement au groupe, montrant des personnalités qui aiment globalement se fondre dans le groupe et mettent en retrait leur propre personnalité. Les échelles de tendances pathologiques, quant à elles, montrent des éléments de profil particulièrement intéressants. Pour ces échelles, plus les résultats sont bas, plus le profil s'éloigne d'une signification pathologique éventuelle. Ces résultats sont plus faibles, aussi bien chez les candidats qui réussissent que chez ceux qui échouent, par rapport à une population standard (référencée à la barre des abscisses 0), ce qui



Reproduction interdite © INHES 2006

montre le degré d'équilibre et de stabilité de tous les candidats qui se présentent, et plus particulièrement de ceux qui sont sélectionnés. Il n'y a qu'une échelle, celle de l'obsessionnalité, dont le résultat est moins bas chez ceux qui réussissent que chez les autres, probablement liée à la méticulosité et au désir de bien faire.

**Comparaison des résultats aux échelles de tendances pathologiques**

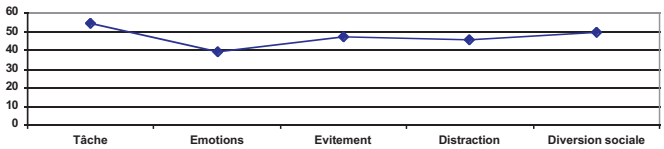



La deuxième partie de cette sélection permet d'approfondir la connaissance des candidats retenus. Ils sont en particulier évalués sur leur comportement dans des situations stressantes et la façon dont ils gèrent celles-ci. Trois stratégies développées pour répondre au stress sont évaluées par le test utilisé : la concentration sur la tâche à résoudre, l'expression des émotions, et les stratégies d'évitement qui comportent elles-mêmes deux sous-catégories, précisant cette attitude sur deux points : la distraction et la diversion sociale. La moyenne de la population générale se situe à la valeur cinquante. Les policiers ont généralement une échelle de stratégie d'affrontement du stress centrée sur la tâche à résoudre, ce que l'on est en droit d'attendre de professionnels et qui évite la pression du stress. Mais l'expression des émotions est une capacité permettant de libérer bien plus durablement et efficacement le stress rencontré et accumulé, qui facilite ainsi le soutien psychologique après événement, lequel passe par l'émotion exprimée. L'image masculine du métier n'encourage pas l'expression des émotions. C'est la raison pour laquelle il est important que la capacité d'expression des émotions soit un des paramètres retenus : même s'il n'est pas fondamental, c'est une garantie d'équilibre et de capacités


Reproduction interdite © INHES 2006

de récupération dans le suivi de ces policiers. L'intervalle entre les échelles représentant ces deux principales stratégies doit être aussi réduit que possible, dans un profil restant équilibré, afin qu'ils aient les moyens d'affronter au mieux les interventions ultérieures.

**Résultats à l'inventaire de « Coping » pour situations stressantes (CISS)**




# Les bilans triennaux

Les GIPN disposent d'un judicieux outil de gestion des ressources humaines, qui leur est spécifique : les bilans triennaux. Tous les trois ans une évaluation est menée sur chaque fonctionnaire de chacun des groupes, afin d'observer leur évolution au fil du temps et des expériences rencontrées, tant sur le plan physique que psychologique. Des tests standardisés sont passés par ces policiers. Les psychologues de l'administration relevant de leur secteur géographique les reçoivent en entretien, en complétant la batterie de tests psychologiques s'ils l'estiment nécessaire. Ces bilans, au niveau psychologique, sont rarement révélateurs de troubles individuels, car ceux-ci ont généralement été repérés préalablement au sein du groupe. Ils permettent cependant d'effectuer un point avec le fonctionnaire, et de pouvoir ainsi le conseiller sur les orientations à prendre pour sa vie personnelle comme professionnelle, les soutiens à trouver auprès des acteurs sociaux ou de santé, ainsi que les possibilités de formation personnelle susceptibles de répondre aux besoins ou aux manques ainsi cernés, en accord avec l'individu concerné. Il s'agit également, par ce suivi professionnel systématique, d'esquisser l'évolution des profils individuels, pour conseiller au mieux les fonctionnaires des GIPN. Le chef de groupe n'a évidemment aucun retour sur les individus, cela relève du secret


Reproduction interdite © INHES 2006

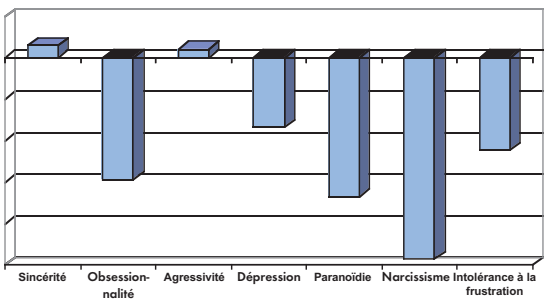
professionnel, mais il lui est fait une synthèse de l'appréciation collective du groupe pour qu'il adapte ses méthodes de management si cela s'avère nécessaire.

Les épreuves physiques, de leur côté, permettent aux policiers de ces groupes de se motiver constamment pour garder un niveau minimal, l'entraînement habituel pouvant ne pas suffire pour certaines personnes. En cas d'insuffisance à ces épreuves, un programme d'entraînement sportif et/ou professionnel individualisé est proposé, au sein des groupes ou avec l'aide des structures de formation de la Police nationale.

Après examen des résultats, le profil moyen laisse apparaître des individus pour la plupart globalement plus équilibrés que l'ensemble de la population. Ils présentent cependant une agressivité un peu plus forte, mais liée aux nécessités d'exercice de leurs fonctions, et compensée massivement par leur capacité à gérer les frustrations et à gérer leur propre personnalité (notamment avec un narcissisme faible). C'est davantage une combativité maîtrisée qui est développée chez ces policiers.



**Résultats aux échelles pathologiques lors des tests triennaux (ligne 0 = population générale)**




Les bilans triennaux sont ainsi utilisés davantage dans un objectif de motivation globale : l'expérience a montré qu'ils ne révèlent rien qui n'ait été déjà remarqué, tout au plus permettent-ils de préciser l'intensité des difficultés repérées. Ils sont cependant peu exploités localement, surtout sur le plan psychologique. Les chefs des groupes ont parfois des réticences à travailler avec les psychologues et à utiliser les outils de la psychopathologie du travail, manifestant une vraie crainte de fragilisation du mythe – pourtant dangereux – d'invulnérabilité de ces groupes.



Reproduction interdite © INHES 2006

# Formation des chefs de GIPN et de leurs adjoints

De l'étude de ces éléments, à laquelle s'ajoute l'observation des groupes en action sur le terrain, découle une formation de l'encadrement de ces groupes selon quatre grands axes :

1) Gestion de crise et information sur les états de violence pathologique :
- notions de psychopathologie afin d'appréhender certaines caractéristiques des individus en crise ;
- connaissance des facteurs de passage à l'acte ;
- prise en compte du contexte environnemental et relationnel ;
- principes et techniques de la négociation ;
- connaissance des cadres et des règles d'intervention des acteurs de la santé, du soin, et de la sécurité en situation ;
- définition de bases de protocoles d'intervention conjointe GIPN/psychiatres (SAMU-CUMP).



2) Gestion du stress professionnel :
- notions théoriques et concrètes sur le stress. identification des effets du stress ;
- stress et situations extrêmes ; gestion de son stress ; exercices de relaxation adaptés ;
- identification des stratégies possibles ;expériences personnelles ;
- rôle du collectif dans la gestion du stress ;
- le stress potentiellement traumatique ;
- conséquences de l'usage de l'arme ;
- débriefing opérationnel et débriefing psychologique.

3) Gestion de crises et de violences collectives :
- les violences urbaines ;
- les foules et les paniques ;
- assistance aux services de police dans les milieux hostiles ;
- mutinerie de détenus.



Reproduction interdite © INHES 2006

4) Éléments de management pour gérer les fonctionnaires en difficulté et disposer d'outils permettant de faire fonctionner au mieux ces petites équipes :

- recherche de définition de caractéristiques propres (⇨ profils et critères de recrutement) ;
- définition de procédures de sélection ;
- gestion et suivi individuel des fonctionnaires en difficulté ;
- le rôle des bilans triennaux ;
- la motivation des membres des GIPN par la responsabilisation et l'entraînement ;
- la gestion d'un collectif de travail et d'intervention nécessairement solidaire ;
- outils de management et de GRH.

Ces formations ont été conçues spécifiquement pour les GIPN, en collaboration avec eux. Après la sélection et le suivi des personnels, la formation permet de doter ces groupes et leur hiérarchie d'éléments de compréhension des situations rencontrées et des répercussions éventuelles sur leur personnel, et d'apporter des solutions, ou des pistes aux difficultés liées à l'exercice des fonctions de policier au sein des GIPN. Il y a continuité et complémentarité d'action entre ces différentes phases.



# Conclusion

Les Groupes d'intervention de la Police nationale sont des unités aux missions distinctes de celles des autres services de police, ayant des besoins en ressources humaines en conséquence. Au fil des ans, des expériences et des analyses, les procédures ont été affinées pour améliorer leur pertinence. C'est, de ce fait, un excellent terrain d'études pour une psychologie clinique appliquée au travail particulier de ces policiers. Les dimensions de recrutement, de prévention, de formation et de suivi sont ainsi couvertes dans une approche globale de la compréhension des contraintes des policiers de ces groupes, et dans l'application d'une gestion adaptée des ressources humaines. Ces méthodes et analyses n'ont été possibles que grâce à une collaboration étroite entre policiers et


Reproduction interdite © INHES 2006

psychologues et à leur travail sans cesse remanié. Les *a priori* des uns et des autres se sont confrontés durant des années avant de s'effacer au profit du développement de l'efficacité des apports réciproques, pour le bénéfice des acteurs des GIPN. Le temps comme la qualité des résultats obtenus ont permis ce rapprochement, en respectant les identités et les cultures des uns et des autres. Il est cependant certain que cette approche globale et la qualité des performances obtenues n'auraient jamais pu être développées par un seul des protagonistes de ces procédures. Lors des études de performance en psychopathologie du travail, l'accent est souvent mis sur l'importance du partenariat des différents acteurs. Cette approche n'est pas seulement multifocale ; ici, elle est le fruit d'une véritable confrontation des pratiques professionnelles, dont le résultat est l'équilibre général des policiers spécialisés concernés ainsi que la réussite de leurs missions, dans le respect optimal de l'intégrité des personnes interpellées.

Cette dynamique d'une dizaine d'années n'a cependant pas encore porté tous ses fruits, et dépend de la volonté des acteurs décisionnaires à tous les niveaux hiérarchiques. La gestion individualisée des ressources humaines a encore à progresser dans l'institution, tout particulièrement à partir de services spécialisés de ce type, qui peuvent préfigurer son développement plus général. La compréhension de l'intérêt d'une telle pratique doit être sans cesse renouvelée pour durer et se développer, sous peine d'en perdre tous les bénéfices, pour les individus, certes, mais aussi pour les groupes eux-mêmes comme pour leurs missions.



■ **Florent Gathérias**
*psychologue clinicien, expert judiciaire,*
*Direction de la formation de la Police nationale*
**André Ramon**
*commandant de police EF, Cellule de Coordination des GIPN,*
*Direction centrale de la Sécurité publique*



Reproduction interdite © INHES 2006

*Cet article retrace le processus de réforme dans lequel est engagée la police sud-africaine depuis l'avènement de la démocratie. Cette réforme repose sur l'idée qu'un nouveau régime requiert une nouvelle police mais sans pour autant passer par une phase d'épuration, comme lors d'autres transitions démocratiques. En Afrique du Sud, la police connaît un processus de réformes de longue durée (dix ans maintenant) où les changements sont enchâssés les uns dans les autres de manière complexe. Cela crée une dynamique de réforme très particulière qui répond à la fois à des facteurs internes et externes à l'institution policière.*

# Police et changement politique

## La démocratisation de la police sud-africaine



*par Thierry* Vircoulon

La transformation d'un régime autoritaire en régime démocratique est toujours un moment délicat pour la gouvernance policière d'un pays. Instruments de la répression politique, les forces de police sont remises en cause, voire dénoncées publiquement et judiciairement, et elles peuvent donc être tentées de contrecarrer l'avènement puis l'action d'un régime politique perçu comme « hostile ». S'il est en position de force, et en fonction des priorités du moment, le politique peut épurer l'institution (cas de la France à la Libération et plus récemment de la Tchécoslovaquie) ; il peut aussi n'écarter que les éléments les plus compromis avec l'ancien régime et laisser en grande partie l'institution intacte (cas de l'Espagne après 1975). En 1994, la gouvernance policière en Afrique du Sud n'était identique à aucune de ces deux configurations mais présentait des similitudes avec les deux.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 269-293*

Reproduction interdite © INHES 2006

La fin de l'apartheid et l'avènement d'un régime démocratique et multiracial ont été les résultats d'un processus de négociation global qui a duré quatre ans et a inclus la délicate question de l'avenir des forces de sécurité. De ce fait, au même titre que des problèmes constitutionnels, économiques et sociaux, le devenir de l'armée, des services de renseignement et de la police a fait partie du compromis global arrêté par les dirigeants de l'African National Congress (ANC) et ceux du Parti national, qui conditionnait l'acceptation du changement de régime. Le sous-compromis relatif à la police s'inscrivait dans l'économie générale d'un pacte d'ensemble pour l'administration sud-africaine mais il présentait aussi quelques spécificités : le maintien des statuts professionnels et des personnels pendant une durée de cinq ans (« *sunset clause* ») était garanti en échange d'une réforme de grande envergure portant sur l'organisation générale de la police mais aussi sur son rapport au politique et à la société. Ayant négocié son accession au pouvoir, l'ANC était suffisamment fort pour imposer des réformes à la police mais insuffisamment pour l'épurer : dans ce domaine-là comme dans les autres, le parti de Nelson Mandela prit donc la voie de la réforme négociée.



## La réforme policière démocratique

Le projet de réforme institutionnelle s'est articulé en 1994 autour de trois axes principaux : une restructuration d'ensemble par la fusion des onze forces de police qui existaient à la fin de l'apartheid ; l'instauration de mécanismes de contrôle politique et civil d'une institution policière dotée d'escadrons de la mort et très proche de l'extrême-droite afrikaner ; et la relégitimisation de la police auprès des populations des *townships*.

La restructuration de la police découlait de la réunification institutionnelle de l'Afrique du Sud : la suppression des « *homelands* » impliquait la fusion de leurs polices en une police nationale unique, le South African Police Service (SAPS). Le second élément de réforme correspondait au



Reproduction interdite © INHES 2006

souci majeur de l'ANC à cette époque : exercer un contrôle effectif sur la police afin d'éviter qu'elle n'entrave la transition démocratique, comme certains de ses éléments avaient tenté de le faire entre 1990 et 1994. Des mécanismes de contrôle politique et civil de l'action policière furent créés, souvent à l'imitation de modèles étrangers, afin de « démocratiser » la police sud-africaine, de lui inculquer le respect des droits de l'homme et surtout de réduire son champ d'autonomie. Dans cette perspective, la gestion du personnel policier a été soumise à de fortes pressions politiques. Lié au second volet, le troisième volet de la réforme visait à donner une légitimité à des forces de sécurité que la majorité de la population considérait comme « ennemies », c'est-à-dire à réconcilier sur le terrain police et population. Le concept de « *community policing* », d'origine américaine et très en vogue dans la sociologie policière de l'époque, devint alors le paradigme de la nouvelle police sud-africaine. La réforme policière était donc, pour le pouvoir, à la fois tentative de contrôle d'une institution indocile et potentiellement dangereuse et ajustement de l'administration à l'ordre normatif démocratique.



## La méthode

Pour mettre en œuvre une réforme par le haut, le ministre de l'époque, Sydney Mufamadi, s'entoura d'une équipe chargée de re-penser l'ensemble de l'institution policière (*Change Management Team*) et de produire une réforme globale couvrant le management, l'organisation, le cadre juridique et la culture professionnelle. La mission assignée au « *Change Management Team* » était de « *initiate, monitor, evaluate, intervene and align, develop new principles and objectives, assist where capacity does not exist, activate participation and manage resistance* » [Fivaz, 1996[1]]. Alors que le nouveau directeur de la police, George Fivaz, était un pur produit de l'institution[2], l'équipe des réformateurs ne comportait quasiment pas de policiers mais essentiellement des juristes et des universitaires proches ou membres de l'ANC. Très inspirée par le modèle policier britannique et les réflexions anglo-saxonnes sur le « *democratic policing* »[3], elle était la communauté

(1) Souligné par l'auteur.

(2) George Fivaz remplaça le général Johan van der Merwe à la tête du SAPS en janvier 1995. Il était entré dans la police en 1964, avait servi essentiellement dans la police judiciaire et l'administration et n'avait pas d'antécédents politiques très marqués : il apparaissait donc comme un policier « acceptable » pour l'ANC et semblait avoir les compétences d'administrateur qui étaient requises pour conduire une réforme de cette ampleur.

(3) Réflexions qui prenaient alors forme dans de nombreux séminaires internationaux où universitaires et policiers échangeaient. Les actes du colloque international des chefs de police en Espagne en 1995 en sont une bonne illustration [Marenin, Das, 2000].


Reproduction interdite © INHES 2006

épistémique qui, derrière l'autorité politique, faisait la réforme au quotidien.

Dès 1994, l'équipe des réformateurs conçut un projet intitulé Changement qui circula pour consultation à la direction du SAPS et dans les milieux politiques (il fut présenté au Conseil des ministres et au Parlement). « Changement » synthétisait l'héritage problématique de la police d'apartheid qui constituait le chantier de la réforme : déséquilibre des ressources, système policier centralisé et autoritaire, politisation, etc. Ce projet donna naissance à la première étape concrète de la réforme : la loi de 1995 intitulée *The South African Police Service Act* (SAPSA). La police fit donc partie du premier « paquet législatif » du nouveau régime, c'est-à-dire des premières « lois de changement » votées par le Parlement avant même l'adoption d'une constitution définitive en 1996. Le SAPSA posait les fondements du service public de la police et fut le premier acte d'une réinvention totale de la police sud-africaine qui, comme le déclara George Fivaz dans son discours d'investiture, le 29 janvier 1995, visait à opérer « *une rupture définitive et propre avec le passé* ».



## Premier volet : la fusion des polices

Comme convenu lors des négociations qui précédèrent l'élection de 1994, la nouvelle Afrique du Sud devait devenir un pays réunifié, dont le système institutionnel résultait d'un compromis entre fédéralistes et centralisateurs [4]. Les Bantustans étaient donc voués à disparaître au profit de neuf provinces regroupant les anciennes « zones noires et blanches » délimitées par l'apartheid, et cette réorganisation territoriale avait pour toutes les administrations la même conséquence : la fusion en une administration unique des structures administratives des ex-Bantustans et de celles de l'ex-État d'apartheid. Il en fut donc des polices des Bantustans comme de leurs armées et de leurs administrations : elles furent absorbées dans la « grande » South African Police (SAP) du régime d'apartheid. Cette fusion n'était pas la première de l'histoire policière sud-africaine. Lors de la formation de l'Union en 1910, trois ans furent nécessaires à l'unification

(4) L'Inkatha et le Parti national avaient défendu l'option d'une Afrique du Sud fédérale avec le droit de sécession tandis que l'ANC voulait un État centralisé et réunifié. Finalement, l'option fédérale fut rejetée mais les neuf provinces se virent dotées d'importants pouvoirs.



Reproduction interdite © INHES 2006

des polices du Cap, du Transvaal, du Natal et de l'État libre d'Orange en une seule entité. Quatre-vingt-quatre ans plus tard, une nouvelle opération d'unification était menée : les polices des quatre *homelands* indépendants (Venda, Ciskei, Transkei, Bophuthatswana) et des six *homelands* autonomes (Lebowa, KwaZulu, QwaQwa, KwaNdebele, Gazankulu, KaNgwane) furent fusionnées avec l'énorme SAP dans une opération qui, sous le vocable « d'amalgamation », fut une véritable absorption. En effet, d'une part, le système organisationnel retenu fut celui de la SAP et, d'autre part, le rapport des effectifs était largement en faveur de cette dernière – elle comptait, en 1993, 112 057 policiers tandis que les polices des *homelands* totalisaient 29 332 agents, les forces les plus importantes étant celles du Bophuthatswana (6 932), du Transkei (5 377) et du KwaZulu (5 264).

En dépit des apparences (la fusion était décrite dans la littérature officielle de l'époque comme une simple opération administrative), cette opération était complexe et politiquement sensible : elle était redoutée tant par la direction de la SAP que par les polices des Bantustans. Anticipant leur intégration, ces hiérarchies avaient, avant les élections d'avril 1994, procédé à des promotions professionnelles ultra-rapides et lancé de grands mouvements de recrutement. Si les recrutements injustifiés pré-1994 visaient avant tout à sécuriser professionnellement les clientèles politiques des dirigeants des ex-*homelands*, il s'agissait aussi dans le cas de l'Inkatha d'accroître « ses forces » en vue d'un éventuel affrontement post-électoral : l'augmentation soudaine des effectifs de la KwaZulu Police Force (KZPF) procédait ainsi de l'intégration dans ses rangs de membres du parti qui avaient combattu l'ANC et le Front démocratique uni. Après 1994, les recrutements et promotions accélérés – également observés dans les armées des Bantustans – conduisirent à la mise en place d'une commission d'enquête (la commission White, du nom de son président) dont les conclusions ne furent pas suivies d'effet. La remise en cause des grades des policiers des *homelands* risquait, en effet, de déstabiliser le processus de fusion comme le prouva en 1994 la mutinerie policière d'Umtata, principale ville du Transkei. Cette mutinerie de la base policière éclata à la suite d'une rumeur de suspension des




Reproduction interdite © INHES 2006

policiers du Transkei. Les policiers d'Umtata, qui espéraient voir leur situation professionnelle s'améliorer avec l'intégration, prirent alors en otage leur hiérarchie, exigeant la confirmation immédiate de leur emploi et de leurs grades. Une équipe de conseillers du ministère de la Sécurité, conduite par le vice-ministre, fut envoyée à Umtata dans la nuit même : elle confirma aux mutins leur intégration avec équivalence de grades et de salaires et obtint ainsi la fin de la prise d'otages. Bien que rapidement réglée, cette révolte policière fut un avertissement pour les nouvelles autorités gouvernementales. Après cette mutinerie, l'intégration des polices fut gérée suivant le mot d'ordre d'une stricte égalité de traitement entre membres de la SAP et membres de ces polices. Cinquante-deux comités techniques furent créés pour organiser l'ensemble du processus et couvrir tous les problèmes d'intégration des polices des Bantustans (formation, salaires, uniformes, pensions de retraite, équipement, etc.), avec comme consigne d'aplanir les éventuels problèmes. En outre, les conclusions de la commission White ne furent ni rendues publiques ni suivies d'effet.



Parallèlement à la fusion des onze polices qui donna naissance au SAPS, se déroula l'intégration – beaucoup plus réduite en nombre – des *kits-konstabels*[5]. Ceux-ci étaient des supplétifs de la SAP, recrutés dans les dernières années du régime d'apartheid, afin d'effectuer les gardes passives (la surveillance des bâtiments publics et des détenus) et de dégager ainsi des effectifs policiers pour les missions opérationnelles. Sans qualification et sans formation, les *kits-konstabels* formaient un sous-prolétariat policier intégré dans le SAPS contre l'avis de la hiérarchie policière et sous la pression du syndicat *Police and Prison Civil Rights Union* (POPCRU) qui en fit une question de principe.

(5) Traduction littérale : « policiers minute ».

## Second volet : la normalisation institutionnelle

La normalisation de la police fut une des tâches principales du premier gouvernement démocratique. Celui-ci craignait les policiers en tant que corps constitué et redoutait les conséquences d'années d'hostilité entre la population des *townships* et la police. Tous les sondages



Reproduction interdite © INHES 2006

indiquaient en effet que, dans le meilleur des cas, la population ne faisait pas confiance à la police et, dans le pire, envisageait la police comme une « force ennemie ». Par ailleurs, privée d'un service public de la police, la population urbaine des *townships* avait développé ses propres dispositifs de gestion de la violence (les « *kangaroo courts*[6] »), en empruntant aux systèmes de justice traditionnelle. Le nouveau gouvernement engagea une politique de normalisation qui visait à faire de la police sud-africaine une « police démocratique », c'est-à-dire semblable dans ses principes de fonctionnement à celle des pays occidentaux, et plus particulièrement à celle du Royaume-Uni[7]. Conformément aux « polices démocratiques », le SAPS devait avoir pour tâche principale la sécurité des citoyens – et non plus la défense d'un ordre politique –, effectuer sa mission dans le respect des droits de la personne et être soumise à un contrôle politique et juridique. Cet alignement sur le modèle du « *democratic policing made in* UK » devait, *in fine*, rapprocher police et population et désamorcer l'ancien ethos. Dans la pratique, cette politique se déclina en trois volets : un changement d'image, un recadrage normatif autour de la notion de service public et la création d'un système de contre-pouvoirs.

(6) Il s'agit de tribunaux communautaires formés par les résidents des *townships*.

(7) En 1995, une mission d'assistance technique policière britannique séjourna toute l'année en Afrique du Sud et travailla, notamment, à la refonte des programmes de formation.



## Changer l'image de la police

Le premier des changements symboliques fut celui de la dénomination du ministère. Le ministère de la Loi et de l'Ordre de l'apartheid prit le nom moins martial de ministère de la Sûreté et de la Sécurité. Dans le même esprit, la SAP fut rebaptisée SAP-Service afin de montrer que l'institution était maintenant au service de la population. Autre changement à forte connotation symbolique, les noms des commissariats issus de l'apartheid furent abandonnés au profit d'appellations plus neutres, généralement géographiques : le principal commissariat de Johannesburg, où furent torturés et tués de nombreux activistes, « John Vorster Square Police Station[8] », fut renommé « Johannesburg Central Police Precinct ». Uniformes, insignes et couleurs des bâtiments policiers furent également changés et tout ce qui tendait à faire apparaître le SAPS comme une force militaire fut

(8) John Vorster fut le troisième premier ministre de l'*apartheid*, après Malan et Verwoerd.


Reproduction interdite © INHES 2006

gommé au profit de formulations civiles. Ainsi les grades policiers, auparavant calqués sur le système hiérarchique militaire, furent démilitarisés. Le SAPS y substitua les dénominations en vigueur dans la police britannique : « *general* » fut remplacé par le grade de « *commissioner* », « *brigadier* » par le grade de « *director* » et « *colonel* » par le grade de « *senior superintendent* ». La démilitarisation de l'aspect extérieur du SAPS constitua une rupture symbolique.

Simultanément à ces changements d'apparences, le gouvernement mena également une politique de communication intense pour promouvoir, dans l'opinion publique, l'image de la nouvelle police de la nouvelle Afrique du Sud. Il s'efforça aussi de relégitimer par le haut les forces de police et Nelson Mandela, Pik Botha (ex-ministre des Affaires étrangères) et Mangosuthu Buthelezi (dirigeant de l'Inkatha) incitèrent les habitants de Soweto à coopérer avec la police. Les autorités politiques en charge des affaires de sécurité – le ministre mais aussi les « membres du comité exécutif » dans chacune des provinces – menèrent une campagne de rapprochement entre police et population, inaugurant ainsi une période de communication intense (dans le calendrier officiel, le 15 octobre devint le jour de la Sécurité).



## *Imposer l'idée du service public de la police*

Le gouvernement procéda à une refondation normative totale de l'activité policière en moins de trois années. Inspirée du système policier britannique, cette refondation s'articulait autour de l'idée de service public de la police et s'apparentait à une véritable révolution épistémologique dans le monde policier sud-africain, car, dans la tradition britannique, l'idée de service public de la police a un contenu juridique précis : définition législative des missions de police soumises au contrôle parlementaire, respect des droits de la personne, égalité de traitement de tous les citoyens, obligation de rendre compte de son activité au public[9]. C'est cette vision de l'action policière – et de l'action publique en général – qui inspira la refondation normative du SAPS. Cette refondation alla de la définition des missions de police aux relations de travail en englobant

(9) Sur la tradition policière britannique, *cf.* Durston [2000].



Reproduction interdite © INHES 2006

la doctrine d'emploi de la police et les principes du Code de procédure pénale.

La nouvelle définition constitutionnelle excluait la police du champ politique pour la repositionner sur la sécurisation des citoyens :

> *« Les objectifs de la police sont de prévenir, combattre et enquêter, maintenir l'ordre public, protéger et sécuriser les habitants de la République et leur propriété, et de soutenir et d'appliquer la loi »* [Constitution de 1996, article 205-3].

En 1997, cette définition fut complétée par le code de conduite du SAPS, qui consacre les nouvelles valeurs de l'institution (le respect de la loi et du public, l'intégrité et le dévouement, l'impartialité et la transparence) et constitue le texte de référence du policier sud-africain. Cet exercice de redéfinition théorique fut prolongé par l'adoption de la nouvelle philosophie policière en vogue à cette époque dans le monde anglo-saxon. Cette doctrine – le *community policing* – met l'accent sur la relation avec la population et constituait une rupture épistémologique dans la politique de sécurité sud-africaine. Le SAPSA définit, dans son article 18-1, le *community policing* comme l'établissement d'un « partenariat » (*sic*) entre le service de police et la communauté locale en vue :

– d'améliorer la transparence de la police ;
– promouvoir la communication entre la communauté et la police, notamment en matière d'identification des problèmes de sécurité locaux et de définition commune de leurs solutions ;
– satisfaire les besoins de sécurité de la communauté.

Cette doctrine d'importation s'accompagna de la recherche d'une autre politique policière – recherche incarnée en 1996 par la « Stratégie nationale de prévention du crime » (NCPS). Comme son intitulé l'indique, la NCPS privilégiait la prévention afin d'endiguer la délinquance et synthétisait l'approche gouvernementale de la question criminelle : *« Pour réduire effectivement la délinquance, il est nécessaire de transformer et de réorganiser le gouvernement et de faciliter la participation communautaire réelle »* [Department of Safety and Security, 1996]. Il s'agissait d'inventer d'autres manières de policer les *townships* que celle employée par


Reproduction interdite © INHES 2006

l'ancien régime, à savoir les unités anti-émeutes et l'armée. Cette politique policière reposait sur une méthode (la coordination interministérielle) et trois orientations principales : lutter contre la criminalité transfrontalière, remédier aux défauts du système judiciaire, prévenir la criminalité par l'association du public au *policing*. Un groupe interministériel « sécurité » fut donc créé avec les ministères des Prisons, de la Défense, de la Justice, de la Police, de l'Éducation et des Affaires sociales.

La redéfinition normative s'étendit au cadre juridique fondamental de l'action policière que constitue le code de procédure pénale. L'équivalent du code de procédure pénale français, le *Criminal Procedure Act* qui datait de 1977, fut minutieusement réécrit pour être compatible avec la nouvelle constitution. Fut notamment supprimée de ce texte la notion d'« homicide justifiable » remplacée par celle de légitime défense et de protection de la vie d'autrui (les deux seules circonstances dans lesquelles un policier sud-africain peut légalement utiliser la force létale). De même, l'usage de la force a été codifié par le SAPSA qui le soumet au principe de proportionnalité : « *Quand un agent en service est autorisé par la loi à utiliser la force, il ou elle doit employer uniquement la force minimale requise par les circonstances* » (article 13-3-b).



La redéfinition normative ne concerna pas seulement l'action policière mais aussi les relations de travail. La police d'apartheid était privée du droit syndical et les syndicats ont donc d'abord eu une existence clandestine. Le premier et principal d'entre eux, Police and Prisons Civil Rights Union (POPCRU), avait été fondé par un policier métis, Gregory Rockman, en 1989. Les syndicats policiers furent légalisés en 1993 et, dès l'année suivante, le ministre de la Sécurité créa le premier forum de négociations entre le management et les syndicats, afin d'ouvrir un espace de dialogue dans l'institution. Et, en 1998, un accord fut signé sur l'installation de délégués syndicaux dans tous les services de police. Mais malgré une prédisposition favorable aux syndicats, le gouvernement a toujours refusé d'aligner totalement la police sur le secteur public et d'accorder aux policiers le droit de grève. Fort de deux syndicats [10], le SAPS

(10) Il s'agit du POPCRU (61 000 membres), qui est proche de l'ANC, et du SAPU (*South Africa Police Union*, 65 000 membres) qui, initialement, était proche de la direction de la police. Le NAPOSU, syndicat de la *KwaZulu Police Force*, n'a eu qu'une existence très éphémère après 1994.



Reproduction interdite © INHES 2006

est maintenant normalisé en termes de dialogue social entre employeurs et employés.

## *Contrôler la police*

Le SAPSA créait, par ailleurs, un système complet d'encadrement de la police :

– un service chargé d'assister le ministre et de « coiffer » le SAPS, dénommé le Secrétariat (en fait, un cabinet ministériel renforcé) ;
– un organisme indépendant de contrôle juridique de la police : Independent Complaints Directorate[11] (ICD) ;
– et la fonction de membre du comité exécutif dans les provinces.

L'ICD est un organisme créé par voie législative (articles 50 à 54 du SAPSA) dont la mission est purement et simplement de policer la police. L'ICD enquête systématiquement sur les décès liés à une action policière ou ayant lieu dans des locaux policiers ; elle recueille aussi les plaintes des particuliers contre la police et vérifie leur réalité à des fins de sanctions disciplinaires ou judiciaires. Dirigé traditionnellement par un avocat, l'ICD ne devint opérationnel qu'en avril 1997. Sa création traduisait la méfiance de l'ANC à l'égard de la formule institutionnelle de l'inspection policière : des membres du SAPS enquêtant sur d'autres membres du SAPS, celà ne paraissait pas être un système fournissant toutes les garanties d'impartialité – comme l'avait démontré la période de l'apartheid[12].

Assumée au niveau national par le ministre, la supervision politique de l'appareil policier se décline aussi au niveau provincial avec les membres du comité exécutif pour la sécurité. Les « gouvernements provinciaux »[13] comportent tous un responsable chargé de superviser les questions de sécurité dont le rôle est double : la prévention de la délinquance et l'évaluation de l'activité policière provinciale. Concrètement, le responsable régional de la police doit soumettre un bilan d'activités annuel aux autorités provinciales et sa nomination requiert l'avis de ces autorités qui peuvent, en outre, instituer une procédure de « perte de confiance » (article 8-2 du SAPSA). Ils ont aussi un droit de

••••
(11) Direction indépendante des plaintes.

••••
(12) À cette époque, en cas de plaintes contre la police, la pratique policière consistait à confier l'enquête à des unités spécialisées dans le *cover-up*, c'est-à-dire dans la dissimulation des preuves susceptibles de faire avancer l'enquête. Parfois, l'enquête était même confiée aux policiers coupables *cf.* Coleman [1998].

••••
(13) Les provinces sud-africaines sont dotées d'un parlement élu tous les cinq ans en même temps que l'élection législative nationale et qui, comme le Parlement national, désigne un exécutif provincial. Ce système institutionnel pourrait s'apparenter au fédéralisme si le champ de compétences des provinces n'était pas précisément délimité, si elles avaient une autonomie financière et si elles avaient un pouvoir législatif, ce qui n'est pas le cas. Néanmoins l'expression « *provincial government* » est en usage dans les textes officiels.


Reproduction interdite © INHES 2006

contrôle et d'interpellation de la hiérarchie policière dans la province mais, en revanche, les membres du comité exécutif n'ont aucun rôle dans la gestion des services de police et les opérations policières, qui relèvent de la seule et unique compétence du directeur provincial de la police.

## Troisième volet de la réforme : la création d'une police représentative de la population sud-africaine

Sans doute l'élément le plus visible de la réforme, la création d'une police représentative de la population sud-africaine, fut une priorité du gouvernement de Nelson Mandela. Cela n'était pas propre au secteur de la sécurité mais s'inscrivait dans une politique d'*affirmative action* globale dans la fonction publique que Nelson Mandela annonça très solennellement lors de son premier discours au Parlement : « *Le service public ne sera jamais tout à fait accepté par le peuple tout entier s'il n'est pas composé d'une façon qui reflète la composition de notre population* [14] ».



Politique d'ensemble pour l'administration, l'*affirmative action* fut mise en œuvre pour rendre le SAPS plus représentatif sexuellement et racialement. Lors de l'avènement de la démocratie, le SAPS était représentatif globalement de la réalité raciale du pays mais il était peu féminisé : en 1995, les non-Blancs constituaient 64 % du personnel de police (55 % des agents de la SAP n'étaient pas blancs en 1994) et les femmes seulement 18 % des effectifs. En fait, la police d'apartheid était racialement représentative mais cette représentativité comportait un fort biais hiérarchique [15] : en 1994, 95 % des officiers étaient blancs et parmi les 202 postes de brigadier il n'y avait qu'une seule femme. Le changement de la composition du personnel policier à la fois en termes de groupes raciaux et de sexe devint donc une priorité, la cible principale étant la représentativité de l'encadrement supérieur. Ainsi, George Fivaz fut nommé avec des adjoints qui reflétaient la diversité raciale de la nation arc-en-ciel : une femme, Zolisa Lavisa, un Indien,

(14) Nelson Mandela, discours d'ouverture du Parlement, 17/02/1995.

(15) Les photographies des répressions de Sharpeville et de Soweto sont, à ce titre, révélatrices : prises après la fusillade, elles montrent des policiers africains dirigés par quelques officiers blancs.

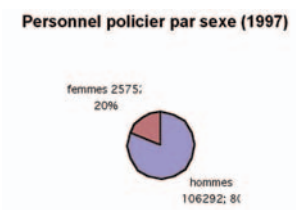


Reproduction interdite © INHES 2006

Morgan Chetty, et un Africain, John Manuel, accédaient pour la première fois à l'encadrement supérieur de la police sud-africaine. La même année, Zelda Holtzman, une métisse, ancienne activiste anti-apartheid, devint la première femme brigadier et fut symboliquement nommée dans le *Change Management Team*. C'était le début de l'ouverture de l'encadrement du SAPS aux femmes et elle fut affectée dans la structure la plus importante du moment. En 1997, la direction du personnel élaborait le *Representativity and Equal Opportunity Programme*[16] et affichait l'objectif suivant : 35 % des nominations de l'année devaient être le résultat de la discrimination positive.

(16) Programme d'égalité des chances et de représentativité.

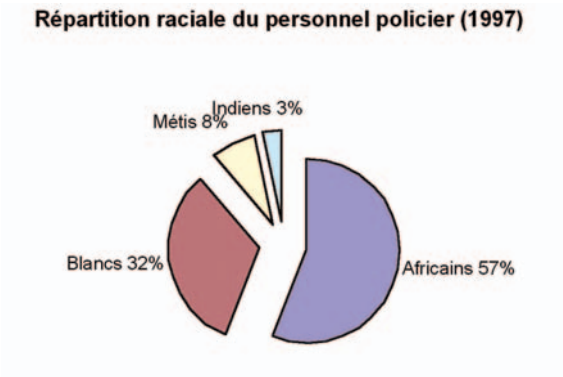
Cette politique a porté ses fruits, comme l'indiquent les graphiques ci-dessous. Ainsi, entre 1994 et 2002, la proportion des officiers blancs passa de 95 % à 48 % (à l'heure actuelle, deux des cinq grands directeurs du ministère sont afrikaners, les trois autres étant africain, indien et métis). La nouvelle vague de recrutements après 2002 a permis de réduire davantage ce pourcentage et les objectifs définis dans le *Equity Plan* du SAPS sont une proportion de 30 % de policiers blancs, 30 % de femmes et 2 % de personnes handicapées (l'*Employment Equity Act* voté en 1999 contraint les organisations publiques et privées à avoir un plan d'équité et à annoncer des objectifs de transformation de la composition de leur personnel). Dans la perspective de représentativité démographique, la féminisation de la police a été exemplaire et dépasse nombre de polices européennes. Les femmes représentent 28,6 % de l'ensemble du personnel du SAPS, dont 17 % de l'encadrement supérieur de la police (parmi les cinq directeurs du ministère, une femme est responsable des ressources humaines et des affaires juridiques, Mme.V. Singh).

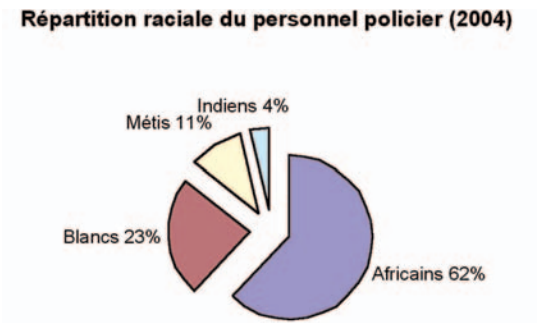



*Source : SAPS Annual Reports.*



Reproduction interdite © INHES 2006




*Source : SAPS Annual Reports.*



# Évolution et infléchissements de la réforme policière

Si le problème de la délinquance n'était pas absent de l'agenda réformateur de l'ANC en 1994, il figurait loin derrière les nombreuses priorités économiques et sociales, et il était largement sous-estimé. Le gouvernement escomptait une décrue de la violence dans le pays, consécutive à l'avènement de la démocratie et à la politique de réconciliation menée tous azimuts. Sur le plan national, après le scrutin d'avril 1994, Nelson Mandela forma un gouvernement d'unité nationale avec les anciens ennemis de l'ANC (le Parti national et l'Inkatha) et, dans la plus volatile des provinces, le KwaZulu-Natal, une initiative locale de paix aboutissait en 1996 à un partage du pouvoir qui impliquait de



Reproduction interdite © INHES 2006

nombreuses concessions pour l'ANC. À partir de cette date, les violences entre l'ANC et l'Inkatha diminuèrent rapidement pour devenir marginales après 1998. Mais la fin de la violence politique ne signifia pas la fin de la violence. L'espoir d'une pacification de la société sud-africaine fut contredit par la montée de l'insécurité, à la fois dans les grands centres urbains et dans les campagnes, insécurité qui dériva en terrorisme localisé au Cap où un mouvement dénommé le PAGAD déclencha une campagne d'attentats entre 1998 et 2000. La délinquance globale augmenta de 25 % entre 1994 et 2000 (de 2 millions de délits enregistrés à 2,5), avec une considérable propension à la violence[17] qui s'observe généralement dans les pays en sortie de conflit (habitude de la violence, disponibilité des armes à feu en grand nombre, problème de reconversion des combattants, etc. [Cawthra, Luckham, 2003]). À l'inverse des scénarios positifs qui circulaient dans les années 1994-1995, cette évolution remit au premier plan, dans l'opinion publique et dans les cercles dirigeants, les questions de l'ordre public et de la lutte contre la délinquance : la reprise en main du pays par un gouvernement issu des urnes ne se déroulait pas comme prévu, l'Afrique du Sud apparaissait en tête des comparaisons criminelles internationales et la délinquance dépassait la dimension de problème social pour devenir contestation de l'autorité de l'État. Avec le chômage, la délinquance semblait être la mauvaise nouvelle apportée par la démocratie : bien que la comparaison des statistiques criminelles avec la période d'apartheid soit délicate (la nomenclature des délits, le territoire couvert et la politique policière étant trop différents d'une époque à l'autre), la déception démocratique gagnait la population et des mouvements revendicatifs s'organisaient sur cette question dans les banlieues huppées et les *townships*. Le problème de la délinquance alimentait une crise de confiance latente envers le gouvernement et peut-être aussi envers le régime[18]. Du coup, l'attention des responsables politiques commença à se déplacer de la réforme du SAPS à la lutte contre la délinquance et les interrogations sur le bien-fondé d'une réforme qui n'accroissait pas l'efficacité de la police se multiplièrent.

(17) En 2003, le taux de meurtres pour 100 000 habitants était de 5,7 aux États-Unis et de 42,7 en Afrique du Sud ; le taux de viols était de 32 aux États-Unis et de 113,7 en Afrique du Sud.

(18) Sur la délinquance et sa perception politique après 1994, *cf.* Vircoulon [2005].





Reproduction interdite © INHES 2006

Lors de son installation en 1999, le gouvernement Mbéki I[19] appréhendait la question policière à travers un prisme différent de celui du premier gouvernement démocratique. Si en 1994 les dirigeants de l'ANC s'inquiétaient d'une possible révolte ou insubordination de la police et s'essayaient à la domestiquer, en 1999 ils s'inquiétaient d'une insécurité incontrôlée et des moyens d'endiguer la dynamique criminelle. C'était désormais le contrôle de l'insécurité et non le contrôle de la police qui devenait prioritaire. Dès lors, la question policière passait du statut de problème politique à celui de problème d'administration publique, et cette question était « revisitée » par le gouvernement : celui-ci ne se demandait plus comment « démocratiser la culture policière » mais comment rendre le SAPS plus efficace ou tout simplement efficace dans sa mission constitutionnelle : protéger les citoyens.

Le nouveau gouvernement réorientat radicalement la réforme tout en affirmant son souci de continuité et en bannissant de son vocabulaire le terme de « réforme », connoté péjorativement dans la police et l'opinion publique. Il n'était plus question de transformer le SAPS mais d'améliorer son efficacité et donc de s'atteler à ses problèmes structurels de fonctionnement. Pour ce faire, le gouvernement changea d'équipe dirigeante au ministère de la Sécurité : Sydney Mufamadi devint ministre des collectivités locales et céda son poste à Steve Tshwete – précédemment ministre des Sports mais surtout ex-commandant à poigne de la branche armée de l'ANC, Umkhonto we Sizwe[20] ; George Fivaz partit dans le secteur privé et fut remplacé par un proche du président Mbéki, totalement extérieur au monde de la police et de la sécurité, Jackie Selebi ; et Azhar Cachalia, le directeur du Secrétariat, ne tarda pas à quitter le ministère.

Dès son arrivée en provenance du ministère des Affaires étrangères, Jackie Selebi adopta le discours managérial modernisateur et insista sur la nécessité de changer de cap : la réforme des structures avait conduit à minorer ou négliger certaines questions d'organisation et de politique policières, une évaluation générale était donc nécessaire et les responsables policiers devaient désormais être évalués sur leurs résultats[21]. Le temps de la « guerre contre le

(19) Le président Thabo Mbéki a été réélu en 2004.

(20) Le mandat de Steve Tshwete fut bref puisqu'il mourut en 2001 mais il n'en a pas moins lancé la seconde réforme, et son successeur, Charles Nqakula, a poursuivi et poursuit encore son action avec, il est vrai, un style différent.

(21) Discours d'investiture du 13 janvier 2000.





Reproduction interdite © INHES 2006

crime » était venu et, faisant écho au ministre, le nouveau NPC décréta avec force publicité une mobilisation générale contre le crime et l'élaboration d'un plan triennal de lutte contre la délinquance (il prétendit même très imprudemment infléchir en six mois la courbe de la délinquance). Mais au-delà d'une rhétorique mobilisatrice et des stratégies de communication, la nouvelle équipe dirigeante changea de politique criminelle et s'attela aux problèmes structurels de la police en redonnant la parole à la hiérarchie policière : celle-ci inspira près de 90 % du contenu de la réforme Tshwete/Selebi qui comportait trois volets : une nouvelle politique publique policière, une modernisation et une restructuration du système policier. C'est grâce à cette approche que le gouvernement entend, en cinq ans, réduire de 7 à 10 % (objectif actuel) les « *contact crimes*[22] » et restaurer la sécurité dans le pays.

(22) La nomenclature criminelle sud-africaine classe parmi les « crimes de contact » les atteintes physiques aux personnes (agression avec ou sans arme, viol, meurtre, etc.).

## Une nouvelle politique publique policière : virage sécuritaire et approche sectorielle



Soucieux de marquer une nouvelle ère, Steve Tshwete et Jackie Selebi imposèrent à leur arrivée un virage répressif à la politique de sécurité. Souffrant d'un déficit de déploiement sur le terrain, le NCPS fut donc remplacé par la Stratégie nationale de lutte contre la délinquance, conçue par la police, qui envisageait la lutte contre la criminalité dans la longue durée : à une phase de stabilisation de la délinquance (2000-2003) devait succéder une phase de normalisation de la situation criminelle (2004-2010).

Cette stratégie d'endiguement-normalisation avait deux volets : un ciblage policier des « *high crime areas*[23] » et le renforcement des moyens d'action des commissariats situés dans des zones particulièrement défavorisées. Dans les zones à forte densité de criminalité (145 circonscriptions de police identifiées sur 1 126), les policiers locaux reçoivent une double assistance pour pouvoir reprendre en main la situation criminelle : une assistance logistique (les compétences et les moyens des forces locales sont augmentés après un diagnostic des besoins locaux) et une assistance

(23) Zones à forte densité de délits.


Reproduction interdite © INHES 2006

opérationnelle (des opérations de saturation policière sont organisées afin de densifier brutalement la présence policière).

Au niveau policier, ce virage sécuritaire s'accompagne d'une nouvelle doctrine d'emploi du SAPS, le *sector policing*. Invention de la police londonienne au début des années 1990, le *sector policing* a été consacré comme la doctrine d'action du SAPS par une directive officielle du chef de la police en 2003 et sa mise en œuvre a débuté progressivement cette année-là par les circonscriptions de police prioritaires. Partant du principe que la délinquance n'est pas uniforme dans les circonscriptions de police, la criminalité fait l'objet, dans chaque commissariat, d'une analyse géographique qui met en évidence les « zones à problèmes ». L'identification des secteurs sensibles est complétée par une analyse des types de délits rencontrés dans ces secteurs. Cette double approche – par secteur et par délit – permet de construire une stratégie adaptée au contexte local (où concentrer les moyens ? quels sont les moyens les plus adaptés pour faire face aux délits ? etc.) et des chefs de secteurs sont ensuite nommés dans chaque commissariat avec pour mission de mettre en application cette stratégie locale. Les policiers se voient donc assigner une responsabilité géographique pendant une période de temps significative.



## La double modernisation

Comme l'ensemble de l'appareil d'État, la police sud-africaine apparaissait obsolète aux technocrates modernisateurs constituant l'entourage du président Mbéki. À leurs yeux, cette obsolescence était le problème majeur du SAPS, avait un coût en termes d'efficacité et revêtait deux aspects : un fonctionnement interne dépassé et un retard technologique déjà dénoncé dans le livre blanc sur la sécurité en 1998. Tandis que le ministère de la Justice avait commencé son *aggiornamento* à la fin de la décennie 1990 [24], le SAPS restait une bureaucratie militarisée par des années d'état d'urgence et de lutte contre-insurrectionnelle. Elle manquait cruellement de souplesse et restait une organisation monolithique d'environ 120 000 agents gérés selon des règles précises et rigides. De plus, la police sud-africaine était une

(24) En termes de modernisation, le ministère de la Justice avait déjà pris de l'avance par rapport à la police avec le système judiciaire intégré. À la fin de la décennie 1990-2000, le système de traitement des dossiers judiciaires fut totalement revu et modifié afin d'accélérer leur traitement et réduire les délais de jugement. De même, le *Court Process Project* doit améliorer la vitesse de notification des décisions de justice à la police et aux services pénitentiaires et le fichier judiciaire doit être informatisé.



Reproduction interdite © INHES 2006

police à faible contenu technologique : ce qu'on appelle communément la police scientifique y était inconnu à la fin du XXe siècle. Le plan de modernisation lancé par la nouvelle équipe ministérielle concerna donc à la fois les règles de fonctionnement de l'institution et ses moyens techniques.

Dans ce dernier cas, il s'agissait tout simplement de faire entrer la police sud-africaine dans le XXIe siècle et de la doter des dernières avancées technologiques. En peu de temps, quatre grands projets d'équipement technologique furent définis et adoptés : l'informatisation du fichier judiciaire (avec l'objectif de réduire de six semaines à deux jours les délais de consultation), la modernisation technologique des systèmes de radio (*Digital Radio Communication Trunking System*), la mise en œuvre d'un système automatique d'identification des empreintes digitales et la création d'un laboratoire d'analyse ADN – ces deux derniers projets marquant véritablement les débuts de la police scientifique en Afrique du Sud.

L'autre facette de la modernisation concerna la gestion de la police. La nouvelle direction engagea un processus de rénovation de cette gestion, inspirée des recettes du managérialisme que le ministère du Service public s'emploie à répandre dans l'administration depuis 2000. Cette modernisation du système de gestion (statut, personnel, budget, etc.) vise à la fois à accroître l'efficacité de l'administration policière et à l'aligner sur le reste de l'appareil public. Les recettes managériales du « nouveau management public » sont donc en cours d'application dans le SAPS :

– la gestion par objectifs, qui a débuté par l'encadrement supérieur, se répand du haut vers le bas : comme les directeurs de division, les chefs de circonscription de police doivent maintenant s'engager sur des objectifs de performance et signent des chartes d'objectifs avec leur hiérarchie ;
– les méthodes d'évaluation des services de police se développent grâce aux chartes de services qui stipulent les objectifs et obligations quantitatifs. Une notation des commissariats sur une échelle de 1 à 10 est rendue publique, grâce à un système d'évaluation élaboré avec l'aide de la société Mc Kinsey ;


Reproduction interdite © INHES 2006

– le budget de la police a été restructuré en cinq grands programmes (administration, sécurité publique, police judiciaire, renseignement, protection) ;
– la planification donne lieu à un plan stratégique quinquennal ;
– l'externalisation des fonctions périphériques est progressivement mise en œuvre. Elle est motivée par la nécessité de faire des économies et de recentrer les policiers sur des tâches sécuritaires et a déjà conduit à la sous-traitance du gardiennage et de la maintenance des bâtiments publics, de la gestion et de la maintenance des systèmes informatiques et des véhicules, etc.

## Le temps de la restructuration : une nouvelle répartition des missions policières

Dès 1999, le nouveau gouvernement lança les prémisses d'une réorganisation de la police. Comme le montrèrent des développements ultérieurs, il ne s'agissait pas seulement de réorganiser le SAPS mais de modifier les lignes de partage de la sécurité intérieure sud-africaine. Cette réorganisation fut donc à la fois interne et externe au SAPS et aboutit maintenant à un système de sécurité fragmenté, peut-être en voie de réunification[25].



### *La restructuration interne ou la réduction des services centraux*

Contrairement à la précédente équipe ministérielle, Steve Tshwete et Jackie Selebi menèrent une large restructuration interne, qui visait à renforcer les compétences policières des services de base, à savoir les commissariats. Cette restructuration consista à déconcentrer la police judiciaire et à réaffecter en masse les personnels au niveau des commissariats.

La police judiciaire était divisée en services judiciaires locaux à vocation généraliste et en cinq cent trois unités centrales spécialisées en fonction des délits (unité contre le trafic de diamants et d'or, unité contre les vols de bétail, unité contre les vols de voitures, unité contre le trafic d'espèces protégées, unité contre les attaques de transports de fonds, unité anticorruption, etc.). Il était reproché à la

(25) A été évoquée cette année la possibilité de réunifier les polices municipales et le DSO sous l'égide du SAPS.



Reproduction interdite © INHES 2006

police judiciaire la faible productivité de ses unités spécialisées, tandis que les services de police locaux souffraient d'un déficit de compétences d'investigation. Souhaitant redistribuer les compétences là où elles étaient nécessaires, la nouvelle équipe ministérielle supprima presque toutes les unités judiciaires spécialisées pour redéployer leurs effectifs à l'échelon opérationnel et ainsi renforcer les capacités judiciaires des commissariats. Le projet de démantèlement des unités spécialisées fut présenté au comité parlementaire compétent en mars 2001 et approuvé dans la foulée.

## *La restructuration externe selon le principe de spécialisation*

Le pessimisme quant à l'efficacité du SAPS qui dominait à la charnière des deux siècles conduisit les autorités politiques à une nouvelle répartition des missions de police. Défaite objective pour le SAPS, cette nouvelle répartition résulta de pressions politiques grandissantes et de l'impossibilité de créer *ex nihilo* une nouvelle police. En vertu du principe de spécialité, certaines missions de police furent donc détachées du SAPS et confiées à de nouvelles structures policières créées pour l'occasion. La sécurité publique passa du monopole d'État à la responsabilité partagée tandis que la lutte contre le crime organisé était transférée au ministère de la Justice.

Existant à l'état embryonnaire pour la circulation automobile, la police municipale est devenue une réalité juridique pleine et entière en 1998 quand un amendement au SAPSA ouvrit la possibilité de créer des polices municipales dans tout le pays. Leur création est le résultat direct de la pression politique des autorités locales qui subissaient le mécontentement des populations soumises à une hausse de la criminalité à partir de 1995. Ces polices municipales se sont généralisées à toutes les métropoles du pays après la loi de décentralisation de 2000[26]. Annoncé par le président lors d'un déplacement dans le violent *township* de Gugulethu au Cap en septembre 1999, le *Directorate of Special Operations*[27], surnommé « les Scorpions », a marqué une seconde étape dans la restructuration de la mission de sécurité. Le DSO fut une innovation de taille dans le paysage

(26) Johannesburg, 2 500 policiers municipaux ; Durban, 1 000 ; Pretoria, 900 ; Cape Town : 3 000.

(27) Direction des opérations spéciales.



Reproduction interdite © INHES 2006

judiciaire sud-africain dans la mesure où, avec sa création, le Parquet, appelé en Afrique du Sud *National Prosecuting Authority*[28], se dotait d'une capacité d'investigation propre. Dépendant directement du directeur national des parquets, composé d'environ cinq cents agents, le DSO réalise la fusion de ce qui était autrefois séparé : les pouvoirs d'investigation et de poursuite. Contrairement au SAPS, cette unité peut donc procéder à des perquisitions, saisies, arrestations, etc. et engager des poursuites. À ces pouvoirs judiciaires exceptionnels s'ajoutèrent des moyens exceptionnels (formation par le FBI et Scotland Yard, recrutement de haut niveau, salaires nettement supérieurs à ceux des policiers nationaux, etc.) pour une mission exceptionnelle : la lutte contre le crime organisé. À cette époque, la lutte contre les syndicats du crime apparaissait comme une des (nombreuses) batailles perdues du SAPS et cette mission passa donc du ministère de la Sécurité au ministère de la Justice, sans pour autant que le SAPS ne supprime son unité chargée de la répression des mafias.

(28) Autorité nationale chargée des poursuites.



Mais, après les restructurations du champ de la sécurité précédemment évoquées, le SAPS a en quelque sorte pris sa revanche entre 2000 et 2005. Si la sécurité publique dans les grandes villes et la lutte contre le crime organisé sont devenues à la fin de la décennie 1990-2000 des champs d'action partagés, le SAPS est parvenu à étendre son mandat à d'autres segments de la sécurité intérieure au début du XXIe siècle : une période d'expansion institutionnelle a donc succédé à une période de rétraction institutionnelle. Ces dernières années, la police sud-africaine a vu sa compétence étendue au contrôle des frontières et à la sécurité rurale tandis que l'armée se désengageait totalement du maintien de l'ordre dans les *townships*. Du temps de l'apartheid, la responsabilité du contrôle des grandes frontières terrestres était partagée entre l'armée et le SAPS. Un plan de transfert des postes frontières au SAPS a été élaboré et mis en œuvre progressivement. De même, la sécurité rurale assurée par le système des Kommandos, c'est-à-dire par des volontaires rattachés à l'armée, a été modifiée en 2004, dans une ambiance polémique mais au plus grand profit de la police. Désormais, seul le SAPS est responsable de la sécurité en zone rurale et le personnel des Kommandos a été intégré



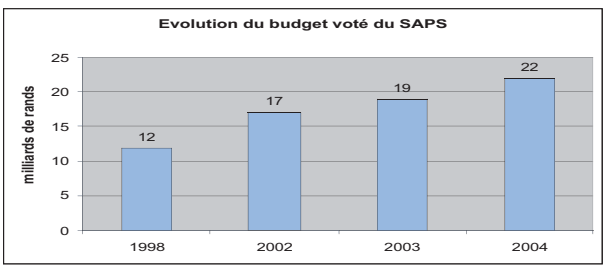
Reproduction interdite © INHES 2006

parmi les réservistes de la police. En outre, la question des difficultés de coordination entre le SAPS, le DSO et les polices municipales a été au premier plan du débat sécuritaire cette année et le SAPS se livre à un *lobbying* intense au plus haut niveau afin d'obtenir un pouvoir renforcé sur les autres forces policières.

La seconde étape de la réforme policière ouverte par l'élection d'un nouveau président en 1999 s'accompagne d'un investissement budgétaire durable.

Après la cure d'austérité des années Mufamadi, la police fait partie depuis plusieurs années des budgets les mieux dotés. Depuis 2002, son budget augmente plus vite que la moyenne des autres administrations. En 2005, la sécurité publique, qui compte le plus grand nombre d'agents au sein du SAPS consomme 50 % du budget, l'administration 28 % et la police judiciaire arrive en troisième position avec 16 %. Comme l'indique le tableau ci-dessous, le budget du SAPS, évolue à la hausse et les projections budgétaires prévoient une augmentation continue jusqu'à 33,5 milliards de rands en 2008, soit une hausse de 50 % en quatre ans. Cet accroissement budgétaire permet aussi d'améliorer et d'étendre le réseau des commissariats : entre 1998 et 2002, 28 nouveaux commissariats et 13 antennes de commissariats ont été construits ; 41 commissariats ont été rénovés en 2004, et 23 nouveaux sont prévus en 2005. La dynamique budgétaire permet également une montée en puissance continue des effectifs policiers, qui tranche avec le reste du secteur public soumis à une politique de réduction du personnel. Entre 1994 et 2002, 5 714 nouvelles recrues rejoignirent les rangs du SAPS. Le recrutement est soutenu (+ 14 594 en 2003, + 11 919 en 2004) et vise à faire passer le SAPS de 148 060 hommes en 2005 à 165 850 en 2008, soit une hausse de plus 12 % en trois ans.






*Source : SAPS Annual Reports.*


Reproduction interdite © INHES 2006

# Conclusion : une mondialisation épistémologique?

La réforme policière sud-africaine s'interprète en lien avec la démocratisation du régime et l'idée selon laquelle un régime démocratique nécessite des institutions démocratiques. Les autorités sud-africaines ont toujours conjugué le changement de politique publique policière et le changement d'organisation de la police. L'évolution sur dix ans de cette réforme s'est accompagnée d'un infléchissement de la délinquance globale (à partir de 2002), sans qu'il soit possible de l'imputer directement à cette politique (d'autres facteurs sécuritaires mais aussi démographiques, économiques et sociaux influencent le taux de délinquance). Surtout les variations de la réforme policière s'interprètent en liaison avec les évolutions politiques internes de l'Afrique du Sud, et notamment les réflexions et préoccupations des milieux dirigeants de l'ANC sur l'évolution du pays et le problème sécuritaire. Mais cette démocratisation institutionnelle emprunte une large part de son contenu aux communautés épistémiques internationales. La réforme de la police sud-africaine a coïncidé avec l'émergence de la communauté épistémique anglo-saxonne consacrée au *policing*. Dans la lignée de la sociologie policière dont les travaux pionniers remontent aux années 1960 aux États-Unis, une communauté de politique publique s'est formée dans le monde anglo-saxon à partir de la fin des années 1980. Praticiens de la police, chercheurs et plus rarement responsables politiques ont commencé à se rencontrer et à créer des associations de réflexion entre les pays de langue anglaise. La célébrité internationale du *community policing* tient en grande partie à cette communauté épistémique anglo-saxonne qui réfléchit à l'activité policière dans un but pratique et normatif : trouver le « secret » de la lutte contre la délinquance – comme d'autres travaillent à trouver le « secret » de la lutte contre le chômage ou la pauvreté. Après être parti d'Amérique du Nord, le modèle du *community policing* a essaimé dans le reste du monde anglo-saxon (Angleterre, Australie), puis en Europe (il a inspiré en France la police de proximité), dans les pays de





Reproduction interdite © INHES 2006

l'Est (la démocratisation consécutive à la chute du Mur a ouvert un véritable « marché » de la réforme policière) et dans les pays du Sud confrontés au problème de la délinquance. La question policière a donc généré un réseau international de politique publique, dominé par les Anglo-Saxons. Tous les concepts policiers en usage en Afrique du Sud en proviennent (le *community policing* et le *sector policing*) : c'est la source où sont alimentés et s'alimentent les réformateurs de la police sud-africaine (première et deuxième phases confondues), ce qui est un indice supplémentaire de la réintégration de l'Afrique du Sud dans l'ensemble culturel anglo-saxon. Est aussi emprunté à des *public policy networks* le managérialisme public qui inspire la seconde réforme policière. La problématique très occidentale de la réforme de l'État et du nouveau management public se retrouve en Afrique du Sud, jusque dans la sphère régalienne, alors que dans les pays occidentaux le régalien constitue la limite infranchissable du managérialisme.



■ **Thierry VIRCOULON**
*ancien élève de l'ENA, promotion Schoelcher*

BIBLIOGRAPHIE

CAWTHRA (G.), LUCKHAM (R.), 2003, *Governing Insecurity*, New York, Zed Books.

COLEMAN (M.), 1998, *A Crime Against Humanity, Analysing the Repression of the Apartheid State*, Claremont, David Philip Publishers.

DEPARTMENT OF SAFETY AND SECURITY, 1996, *National Crime Prevention Strategy*, Pretoria.

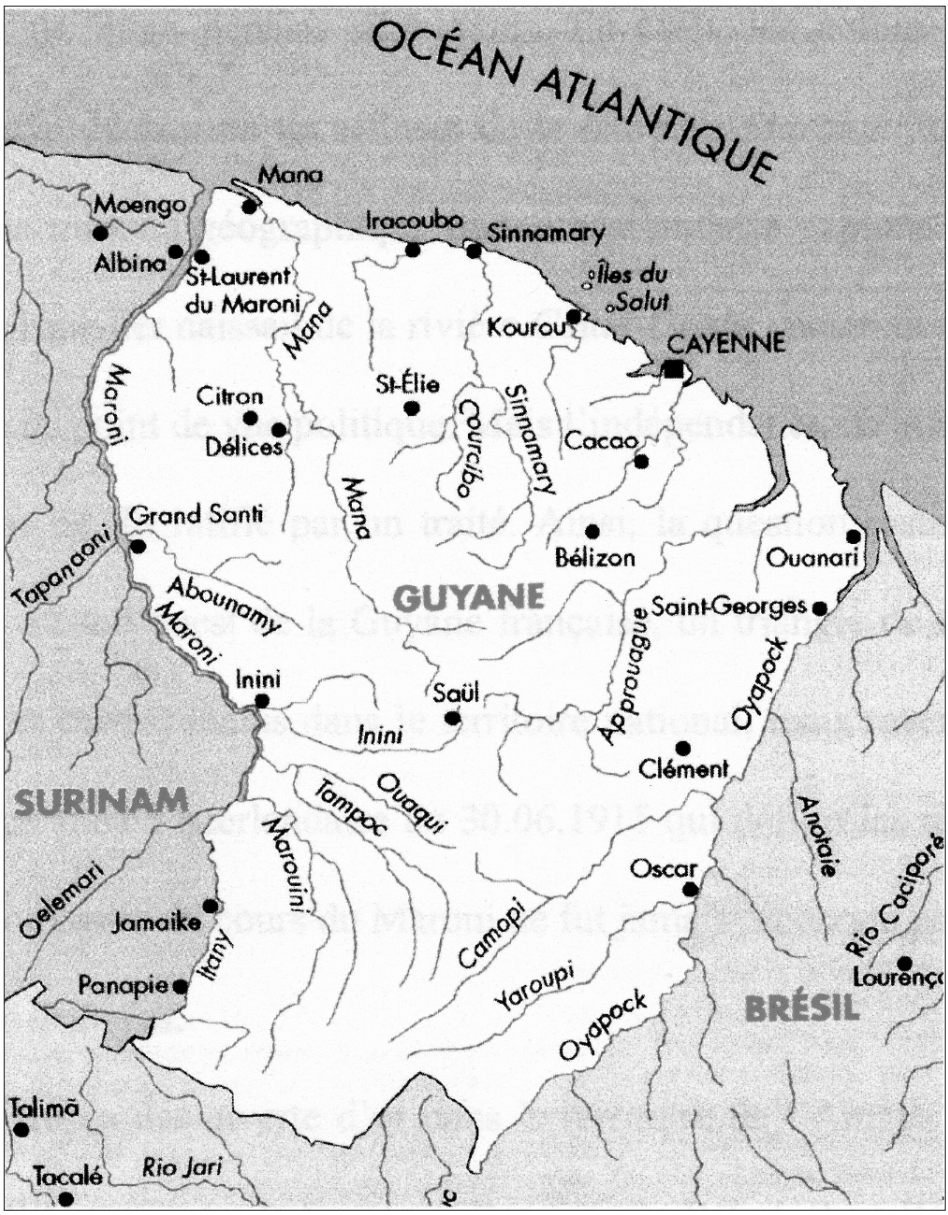
DURSTON (G.), 2000, « The Challenges of Policing Democracy: The British Experience », *in* MARENIN (O.), DAS (D.K.), *Challenges of Policing Democracies*, Amsterdam, Gordon and Breach Publishers, 2000, p. 243-284.

FIVAZ (G.), 1996, *Transformation of the South African Police Service*, Status Report, Pretoria, novembre, p. 4.

MARENIN (O.), DAS (D.K.), 2000, *Challenges of Policing Democracies*, Amsterdam, Gordon and Breach Publishers.

VIRCOULON (T.), 2005, « Quand la délinquance s'invite en politique : la politisation de la question criminelle dans la nouvelle Afrique du Sud », *Raisons Politiques*, n° 17, février, p. 97- 116.


Reproduction interdite © INHES 2006




Reproduction interdite © INHES 2006

*La pêche maritime, en Guyane, secteur d'activité primordial du département, est la proie d'une importante économie souterraine où le braconnage, la piraterie et la contrebande se conjuguent avec une commercialisation défaillante. L'étude analyse la situation ainsi créée et l'action menée par les services de l'Etat pour réprimer cette délinquance économique à laquelle participent les douanes et montre le rôle incombant à celles-ci dans le soutien des opérations de commerce international qui, seules, peuvent offrir à la région des perspectives suffisantes pour sortir de l'informalité.*

# La douane face au pillage des ressources halieutiques de la Guyane française *



*par Francis* CARPENTIER

Les côtes de la Guyane française sont particulièrement poissonneuses. Elles offrent des produits de la mer très prisés dont l'exportation constitue l'une des principales ressources de la balance commerciale du département. Pourtant, à l'instar de la plupart des entreprises de production guyanaises, les entreprises de la filière pêche sont en proie à des difficultés financières chroniques et invoquent de façon récurrente le braconnage perpétré par des navires étrangers dans les eaux françaises comme l'une des causes majeures de cette situation. Par ailleurs, les armements de pêche se plaignent de la mauvaise qualité des infrastructures portuaires, de l'insécurité qui y règne, ainsi que de la commercialisation sauvage de poissons sur le marché clandestin.

• • • • (*) Cette étude de Francis Carpentier a reçu le premier prix lors du 5e Concours d'études sur la sécurité (2002-2004) organisé par l'INHES. Voir en fin d'article l'encadré de présentation du Concours d'études.

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 295-311*

Reproduction interdite © INHES 2006

Ces phénomènes, régulièrement mis en avant par les médias, constituent un lourd handicap pour le développement du département. Pour en comprendre la problématique, il convient de les replacer dans le contexte particulier de la Guyane, paysage économique, culturel et social où les mauvaises pratiques dénoncées par les professionnels du secteur ne sont pas des faits isolés, sans rapport avec la vie quotidienne : elles y plongent au contraire leurs racines. Dans ce contexte, les actions répressives ne sauraient être qu'un dispositif régulateur permettant de maintenir les dysfonctionnements dans des limites acceptables, le temps de permettre à la filière de se structurer, de trouver de nouveaux débouchés et de développer sa production pour être en mesure de reconquérir la part du marché actuellement occupée par les activités informelles. Les services douaniers ont néanmoins un rôle non négligeable à jouer, dans la mesure où ils participent étroitement à la police des pêches, à la répression de l'économie souterraine et au soutien de l'activité des entreprises dans leurs échanges transfrontaliers.



## Le paysage guyanais

La Guyane française est une enclave territoriale de l'Union européenne en Amérique du Sud. À la différence des autres départements ultramarins, elle n'est pas une île de mer. Avec les États du Nord du Brésil, le Surinam, la Guyana et la Guyane vénézuélienne, elle appartient à un espace géographique plus étendu délimité par l'Amazone, le Rio Negro, l'Orénoque et la côte Atlantique, d'une surface d'environ 2 000 000 km², à cheval sur la ligne de l'Équateur, et que l'on appelle indifféremment : la Guyane, les Guyanes, ou l'ensemble des Guyanes. Sur le plan politique, cette région compte 730 km de frontière avec le Brésil dont elle est séparée par le fleuve Oyapock à l'est, tandis qu'à l'ouest elle partage 700 km de frontière avec le Surinam, sur le fleuve Maroni. Son littoral atlantique s'étend le long de 378 km de côtes échancrées de larges estuaires et bordées de marais. C'est un département français incontestablement atypique, aux frontières mal définies et encore contestées,



Reproduction interdite © INHES 2006

à la population très diversifiée et marquée par une forte immigration. Grâce à un environnement marin particulier, riche en produits de qualité, le secteur de la pêche y est prépondérant, mais suivant des modalités inédites en Europe et fortement marquées d'informalité.

## Un territoire atypique

Confinée entre océan et forêt amazonienne, la Guyane ne ressemble à aucun autre département, tant par l'imprécision de ses limites juridiques que par l'importance de son immigration. Si ses frontières avec le Brésil ont été définies clairement dans les années 1980, la République de Surinam conteste l'occupation française du territoire compris entre le Marouini et le Litany, au Sud du département, en amont du fleuve frontière Maroni et, à l'embouchure de celui-ci, la limite de ses eaux territoriales. La majeure partie de la population vit dans la bande côtière, où se concentrent l'activité économique et le réseau routier. Mais si l'intérieur du pays est peu habité, il est loin d'être un désert : on y trouve les populations tribales d'Amérindiens et de nègres marrons, orpailleurs et forestiers. Historiquement, le peuplement de la Guyane est le résultat d'une immigration souvent contrainte par le passé (esclavage, déportation politique, bagne), mais principalement économique aujourd'hui, le PNB par habitant y représentant de dix à trente fois celui des États voisins. 30 % de la population recensée est étrangère, et les ressortissants français constituent eux-mêmes un groupe très hétérogène : créoles, noirs marrons, Amérindiens, « Métros », H'mongs, Syro-Libanais, naturalisés récents, etc. En vérité, la population guyanaise est une société pluriethnique non mélangée [1].



....

(1) Lézy (E.), 2000, *Guyane, Guyanes. Une géographie «sauvage» de l'Orénoque à l'Amazone*, Paris, Belin, p. 98.

## Des eaux propices à la pêche

La Guyane se situe au cœur de la partie du littoral atlantique sud-américain où se jettent les grands fleuves amazoniens. Ses côtes sont longées par le courant des Guyanes, continuation du débit de l'Amazone, charriant chaque année plus de 10 milliards de tonnes de limons qui s'accumulent pour former des mangroves ou de longs


Reproduction interdite © INHES 2006

bancs de vase. Traversé par des alizés très doux, le littoral ne connaît pas les vents violents ni les cyclones qui ravagent périodiquement les Antilles, ce qui permet aux embarcations de pêche de sortir toute l'année. Les eaux sont riches de crevettes sauvages et de vivaneaux, ainsi que de nombreuses autres espèces de poissons dont les ressources sont nettement sous-exploitées.

## Un contexte économique hors normes

Région ultrapériphérique de l'Union européenne, la Guyane conserve la France métropolitaine pour principal partenaire commercial. Astreinte en principe aux normes métropolitaines, elle se trouve économiquement plus proche, en réalité, de ses voisins d'Amérique latine et du plateau des Guyanes. La production y est faible, et entre un tiers et un quart seulement de la population a un emploi, tandis qu'un quart se trouve au chômage. Un tiers des actifs travaille dans l'administration ; pour le reste, l'activité repose essentiellement sur les services et la distribution.



Physiquement, le département est séparé du continent par la forêt amazonienne, au cœur d'une zone où le réseau routier est presque inexistant, très rudimentaire (pistes), et souvent impraticable du fait de l'abondance des précipitations. S'agissant du transport maritime, approvisionnement et expéditions sont soumis à de nombreux transbordements, les seuls transports en droiture du département concernant l'aérospatiale et la riziculture. De même, la desserte aérienne de Cayenne correspond à une destination terminale principalement dédiée au trafic de voyageurs, à l'écart des grandes lignes internationales ; le fret aérien est cher et son volume limité.

L'exploitation des ressources départementales n'assure pas l'autosubsistance. Les activités les plus dynamiques sont l'aérospatiale à Kourou, à la veille de l'implantation d'un pas de tir Soyouz, et la production rizicole des polders de Mana, où le principal opérateur a su trouver des débouchés sur le marché international. Les autres secteurs d'activité, de l'exploitation forestière à la fabrication de bijoux, sont en déclin. Si la filière pêche n'échappe pas



Reproduction interdite © INHES 2006

à ces difficultés, elle constitue néanmoins un secteur plutôt stable et emploie entre 600 à 700 marins, pour un peu plus de 200 personnes à terre. Elle tient le troisième rang des exportations en valeur, après l'aérospatiale et l'activité aurifère, fournissant notamment 5 % des crevettes consommées en métropole.

Malgré ses atouts naturels, le secteur halieutique se heurte comme les autres à de mauvaises conditions économiques, au premier rang desquelles la faiblesse du capital humain, cadres et chefs d'entreprise inclus : sur les 38,6 % d'écoliers guyanais qui accèdent au niveau du baccalauréat, 63 % réussissent l'examen, et la moitié des lauréats abandonnent leurs études à ce stade. Du reste, il n'existe pas d'école de commerce locale, et 65 % des entreprises guyanaises sont unipersonnelles, sans aucune structure élaborée. À l'arrivée, le haut niveau de culture entrepreneuriale qui prévaut en Europe métropolitaine n'existe pas en Guyane, sauf dans l'aérospatiale.

Outre des conditions financières (faiblesse de l'autofinancement, surinvestissement, coût élevé du capital) qui sont un handicap majeur à la compétitivité des entreprises, l'économie locale souffre d'une activité informelle très importante. L'INSEE estime ainsi que 10,8 % des emplois ne sont pas déclarés, plus de la moitié d'entre eux étant à plein temps. Dans le secteur de la pêche aussi, les échanges informels sont prédominants (près de 65 % du marché local du poisson) comme en témoigne cette pratique courante des équipages crevettiers, à l'insu ou avec l'assentiment des armements, qui consiste à échanger leurs papiers pour embarquer à tour de rôle sous couvert d'une même identité.



## La filière pêche dans son environnement

Particulièrement sensible aux fluctuations du marché et aux variations des stocks, le secteur de la pêche est fragile, à l'image de ses produits, qui doivent être livrés au consommateur ou transformés au plus vite, dans les meilleures


Reproduction interdite © INHES 2006

conditions d'hygiène et de fraîcheur. En droit, cette exigence se traduit par une mosaïque de réglementations, depuis la production jusqu'à la commercialisation, que les acteurs de la filière ont parfois du mal à appliquer, du fait de la situation géographique de la Guyane. S'agissant des autorités de contrôle, la direction régionale des Affaires maritimes joue un rôle prépondérant, quasi tutélaire, et la police des pêches constitue un aspect essentiel de l'action de l'État en mer (AEM). La douane, qui intervient pour sa part sur l'ensemble de la filière, tient une place non négligeable dans le dispositif.

## Une mosaïque réglementaire

Les eaux de la Guyane sont communautaires ; la souveraineté de la France s'y exerce, au-delà de la mer territoriale, jusque dans sa zone économique exclusive (ZEE [2]), dans le cadre de la politique commune de la pêche et de l'organisation commune des marchés, complétées par le décret de 1852, texte générique de la réglementation halieutique française, la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines [3] et leurs textes d'application. La ZEE s'étend jusqu'à 200 miles au large des côtes, tandis que la mer territoriale va jusqu'à 12 nautiques : tout navire qui y circule, ainsi que les biens qui sont à son bord doivent se trouver en situation régulière au regard de la réglementation douanière et accompagnés de justificatifs. Un règlement communautaire indique chaque année les limitations de pêche applicables à la ZEE, soit 4 000 tonnes de crevettes pénéides pour la flottille guyanaise (chiffre invariable depuis vingt ans) et un contingent de quarante-cinq bateaux vénézuéliens licenciables pour la capture du vivaneau et du requin. D'autres possibilités de pêche sous licence ouvertes pour le thon et la crevette aux pavillons de Trinidad, de la Guyana, de la Corée et du Japon restent inutilisées.

L'exploitation d'un navire de pêche français nécessite le respect d'un certain nombre d'obligations légales et réglementaires en matière de sécurité, de francisation, d'équipage, et d'immatriculation. Un contingent régional limite la flotte, et l'armement s'effectue sur la base d'un rôle d'équipage. Défini comme une activité commerciale

(2) *Cf.* liste des sigles en fin d'article.

(3) Loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997.





Reproduction interdite © INHES 2006

relevant du registre du commerce, l'exercice de la pêche nécessite une autorisation administrative, sachant qu'un suivi de la production doit ensuite être assuré par la tenue de journaux de bord. Concernant la commercialisation des produits, un ensemble de textes garantit la qualité, la régularité de l'approvisionnement, des conditions de prix acceptables pour le producteur et le respect des règles de concurrence (lieux de débarquement agréés, criées, traçabilité, contrôle sanitaire, etc.). Sur le plan douanier, leur origine est liée au pavillon du navire qui a effectué la capture ; quel que soit son pavillon, tout navire venu de l'extérieur des eaux territoriales doit déposer, dans les 24 heures suivant son arrivée, un manifeste sur la base duquel la douane recouvre les droits de port. En pratique, ces obligations sont contournées par beaucoup d'armements et de mareyeurs.

## Un secteur mal structuré



Les distinctions de petite pêche, pêche côtière et grande pêche n'ont pas cours, et c'est toujours sous l'angle de trois filières parallèles que l'on aborde la profession : pêche aux poissons blancs (artisanale), crevettière (semi-industrielle), aux vivaneaux (navires vénézuéliens).

Le poisson blanc est pêché par des pirogues qui, pour la conservation du poisson, ne disposent que de la carcasse d'un vieux congélateur familial recyclé en glacière, de quelques canots pontés et des tapouilles[4]. Hormis quatre armements possédant leur propre poissonnerie, cette production s'écoule dans des brouettes de maçon, sur les marchés, parfois au marché d'intérêt régional, ou auprès de collectivités locales, de saurisseries et de restaurateurs. Avec moins de soixante-dix embarcations aujourd'hui, il faudrait que la flottille côtière de moins de douze mètres s'accroisse de 30 % pour atteindre les objectifs communautaires du plan d'orientation pluriannuel, et celle de la pêche au large, de près de 80 %. La flotte crevettière compte, elle, une cinquantaine de chalutiers appartenant à des entreprises locales. Réduite de moitié au cours des cinq dernières années, sa production est paradoxalement passée de 2 500 tonnes en 2000 à 3 500 tonnes en 2003. Conditionnée en

••••
(4) Navire traditionnel des Guyanes, ponté, équipé d'une dunette et d'un ou deux mâts, long de 10 à 20 mètres.


Reproduction interdite © INHES 2006

partie à bord et en partie à terre, elle est commercialisée à hauteur de 90 % en métropole, où elle subit la forte concurrence de la crevette d'aquaculture.

Pour le poisson blanc, il n'existe pas de chiffres précis, et l'on ignore tout des quantités écoulées sur le marché local. La production est irrégulière, sans adéquation réelle avec la demande : on enregistre une surproduction entre juin et septembre, quand la consommation des collectivités se réduit du fait des vacances scolaires, et une pénurie au cours du premier trimestre, période du carnaval. Les débouchés les plus lucratifs se trouvent à l'extérieur du département, mais la cherté du fret aérien et les aléas des transbordements maritimes entravent les exportations, pénalisées en outre par l'insuffisance des capacités de stockage frigorifique.

À l'avenir, si une meilleure exploitation des ressources halieutiques ne peut être envisagée sans la résolution préalable de ces problèmes logistiques, elle exige également une profonde restructuration de la filière, qui souffre aujourd'hui de la dispersion de ses acteurs[5], mais aussi d'investissements disproportionnés au regard de leur activité réelle. C'est cet effort de rationalisation qu'encouragent la Politique commune de la pêche (PCP), l'Organisation commune de marché (OCM) et la loi d'orientation en incitant les producteurs à se regrouper au sein d'organisations aptes à négocier et à gérer la mise en œuvre des dispositions prises par la Commission et l'État, au lieu de continuer à se disputer les quelques rentes de situation du secteur (entretien du port du Larivot, encaissement des taxes de débarquement, etc.).



(5) Censés représenter la profession, le Comité régional des pêches maritimes de Guyane, l'Organisation des producteurs des produits de la mer de Guyane, le Syndicat de la pêche semi-industrielle et artisanale de la Guyane et la Coopérative des pêcheries de Guyane ne rassemblent en réalité qu'un faible nombre de personnes.

## Des interlocuteurs administratifs multiples

De la gestion de la production au contrôle sanitaire des produits, en passant par le contrôle de l'immigration, les réglementations mettent en œuvre l'action de plusieurs administrations et organismes publics qui constituent, pour les professionnels, autant d'interlocuteurs. Outre ses attributions traditionnelles, la direction régionale des Affaires maritimes assure, pour le compte du ministère



Reproduction interdite © INHES 2006

de l'Agriculture, la mise en œuvre de la PCP, de l'OCM et du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), les statistiques de gestion des stocks et l'instruction des dossiers économiques. De son côté, l'IFREMER étudie l'évolution des populations de crevettes et de vivaneaux, en collaboration avec la DRAM. Enfin, les services vétérinaires contrôlent les productions débarquées et les installations de stockage et de distribution.

Sous l'autorité du préfet de région, délégué du gouvernement, l'action de l'État en mer coordonne les services de l'État en mer, notamment la police des pêches, dont les acteurs opérationnels sont la Marine nationale, les Douanes, la DRAM, la Gendarmerie, et la police aux Frontières (PAF). Dans sa configuration de base, l'AEM repose sur l'activité de deux vedettes de la gendarmerie maritime, de celle des Douanes, de trois patrouilleurs de la Marine nationale, d'avions de la marine nationale des Douanes. Selon les opérations programmées, la gendarmerie départementale, les Forces armées de Guyane et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage peuvent compléter ce dispositif, par exemple pour intervenir dans les mangroves côtières qui nécessitent l'emploi d'embarcations légères ou d'hélicoptères. Enfin, les procédures relatives aux infractions constatées mobilisent le parquet, tandis que les équipages étrangers sont pris en charge par la PAF.

Si, à première vue, le service des Douanes joue un rôle marginal, il assure en réalité un rôle de régulation économique tout au long de la filière, de l'attribution du pavillon français aux bateaux, jusqu'au contrôle des exportations bénéficiant d'aides POSEIDOM : jaugeage des navires, conservation des hypothèques maritimes, perception des droits de port, des droits de douane et de l'octroi de mer applicables aux produits de la mer. Dans la mer territoriale, les gardes-côtes de Kourou disposent de pouvoirs spéciaux pour contrôler la navigation, visiter les navires et inspecter les marchandises à bord. À terre, les brigades de douanes luttent contre l'importation sauvage et la commercialisation dissimulée des produits. Ils disposent du droit de fouiller personnes, véhicules et marchandises sur la voie publique et de visiter les locaux professionnels, sachant que tout


Reproduction interdite © INHES 2006

bien circulant dans la zone frontière appelée « rayon des douanes » doit être couvert par un justificatif d'origine.

Sur le plan comptable, le service d'enquêtes (CERDOC) vérifie le bien-fondé du versement des aides POSEIDOM. Outre cette mission de contrôle, la douane offre aussi un soutien actif aux entreprises régulièrement établies pour leurs opérations de commerce international. Dans ce cadre, nombre de professionnels bénéficient de régimes suspensifs et de formalités simplifiées, qui préfigurent l'avantage économique que représentera la zone franche de DDC.

# Contre la délinquance du secteur de la pêche

Si le braconnage, la piraterie, la vente sauvage de poissons et l'insécurité des ports sont les aspects les plus médiatisés de la délinquance qui affecte la pêche en Guyane, les réelles sources de dysfonctionnement au sein de la filière sont ailleurs : gestion déséquilibrée des entreprises, sous-exploitation d'une grande partie de la flottille, recours massif à des équipages étrangers pour assurer la production, manque d'infrastructures logistiques, absence d'organisations professionnelles solides et représentatives ; autant de pratiques qui relèvent plus d'une économie non structurée que d'une dynamique moderne de développement, et qui sont fortement propices à toutes les formes de délinquance, y compris fiscale et financière. Pour y faire face, les services de l'État ne doivent négliger aucun de ces aspects, en dépit des difficultés liées aux spécificités locales. À long terme, cela demande non seulement une répression plus efficace, mais aussi une amélioration structurelle de l'organisation de la filière et de son développement économique.

## Les mauvaises pratiques dans les milieux de la pêche

En pratique, les pêcheurs suivent le poisson ou la crevette sans se préoccuper des frontières ou des zones protégées,





Reproduction interdite © INHES 2006

et la mer est assez vaste pour permettre bien des transbordements discrets. Les ports surinamais accueillent ainsi une flottille coréenne qui « chalute » la crevette en faisant des incursions dans la ZEE française : l'ouest du littoral est la proie de tapouilles surinamaises braconnant le poisson blanc, tandis qu'à l'est, les flottes de Belem et Calzone tendent leurs filets jusque dans l'estuaire de l'Approuague. Par ailleurs, le nombre de « ligneurs » vénézuéliens pêchant le vivaneau dans la ZEE excède le nombre de licences communautaires délivrées, sans qu'on en connaisse le nombre exact, et sachant qu'il existe aussi des navires collecteurs qui acheminent le poisson à Paramaribo, Belem, Trinidad. En résumé, le pillage des ressources constitue une industrie organisée à laquelle contribuent également certains pêcheurs guyanais.

Si les artisans locaux sont parfois agressés en mer par des hommes armés et cagoulés qui leur volent navire et apparaux pour les abandonner à la dérive sur une barque, eux-mêmes ne sont pas exempts de tout reproche : défaut de rôle, emploi d'étrangers sans titre de séjour, non-respect des zones protégées du littoral et contrebande sont des infractions fréquemment relevées à leur encontre.



## L'action des services de l'État

Face à ces activités illicites, c'est dans le domaine de la répression immédiate que l'action des services de l'État est la plus visible. En 2003, 129 procès-verbaux ont été dressés au titre de la police des pêches, dont 36 concernaient des navires étrangers arraisonnés en situation illégale dans les eaux françaises. Imputables au renforcement du dispositif par patrouilleur supplémentaire et à la présence soutenue d'un avion Falcon à partir de la fin de l'année, ces bons scores se sont confirmés en 2004 avec plus de soixante navires braconniers saisis. En 2003, des actions ciblées contre le braconnage des œufs de tortue de mer en période de ponte avaient déjà permis l'arrestation de deux pillards chargés de 3 500 œufs. Concernant le problème d'insécurité du Larivot[6], où la gendarmerie réalise plus de cent dix interpellations par an, le secteur de la pêche représente un

••••
(6) Quartier principalement peuplé d'étrangers en situation irrégulière, habitant des locaux désaffectés ou des abris de fortune et vivant d'expédients et de larcins. Ils exercent une sorte de monopole sur le commerce de la godaille que leur confient les marins et qu'ils vont ensuite vendre en ville, sur une place de la cité Césaire.


Reproduction interdite © INHES 2006

peu plus de 7 % des procédures. Les brigades de douane saisissent quant à elles plus de dix tonnes de produits de la mer chaque année et les enquêtes réalisées en 2003 ont mis au jour des irrégularités portant sur plus de 150 000 euros de droits et taxes relatifs à des produits de la mer.

En mer, l'action répressive des services de l'État ne va pas sans difficultés : pour dérouter un navire étranger surpris en situation de pêche illégale et le dissuader de fuir, des tirs de semonce sont parfois nécessaires. Malgré la présence à leur bord d'un équipage de prise, les matelots des tapouilles brésiliennes ou surinamaises appréhendés ont coutume de saborder leurs moteurs dans l'espoir de décourager leur escorte et d'être abandonnés à la dérive, pratique mettant en péril la vie des membres de l'équipage des embarcations concernées et celle des fonctionnaires qui s'y sont embarqués, comme en témoignent des incidents survenus en 2002 et 2003. Faute de structures adaptées, la garde des embarcations étrangères saisies en attendant le procès est ensuite un véritable casse-tête, dans la mesure où ces dernières sont souvent cannibalisées ou volées avant la résolution de l'affaire. Quant aux équipages, en situation irrégulière au regard de l'ordonnance de 1945, la simple injonction de quitter le territoire national les incite à vivre de chapardages sur la route de la frontière, où ils constituent une nouvelle source d'insécurité pour les populations des villages côtiers. Bien que les matelots dépourvus de papiers soient désormais pris en charge par la PAF, le problème reste entier pour les étrangers en situation irrégulière (ESI) guyaniens qui ne peuvent être raccompagnés dans leur pays, faute d'accord avec celui-ci. De même, comment appliquer le droit de poursuite, dans les eaux des pays voisins, des navires contrevenants qui refusent d'obtempérer et qui s'y réfugient ? Si, par ailleurs, on considère le contentieux relatif à la délimitation des eaux territoriales à la frontière du Surinam et les nombreuses lacunes dont souffre le mode de délivrance des licences communautaires, toute optimisation de l'AEM suppose de profonds aménagements juridiques. Sur le plan opérationnel, enfin, les services de l'État manquent souvent d'informations générales, susceptibles de les aider à appréhender leur environnement. Sauf





Reproduction interdite © INHES 2006

constatation d'infraction ou signalement de professionnels, ils ne disposent guère de données sur la fréquence des incursions étrangères dans la ZEE et ils ignorent la nature exacte de leurs captures. L'activité de la flottille antillaise reste tout aussi opaque : faute de formalités au débarquement, les transbordements en haute mer dont on les soupçonne ne suscitent que des bruits et ne laissent pas de traces.

## Protéger l'espace économique guyanais

Bien des handicaps de la pêche relèvent en Guyane de son environnement international. Le braconnage des navires étrangers est lié à la surexploitation des stocks dans les pays voisins, conjuguée pour les mareyeurs brésiliens et surinamais aux possibilités de débouchés offerts par la baisse du cours du dollar qui leur a permis d'attaquer les marchés antillais et européens à prix compétitif. Schématiquement, l'espace économique guyanais subit une double agression : 1) du fait des entreprises des pays voisins dont les navires pillent ses ressources halieutiques et 2) du fait des organisations de contrebande qui le minent en alimentant ses marchés de produits d'origine frauduleuse. Face à ces menaces qui pèsent sur l'activité économique, la répression du braconnage et de la contrebande des produits de la mer relève de la défense de l'espace national et constitue une condition du développement du département. Dans cette optique, et compte tenu des succès obtenus récemment par l'AEM, il importe aujourd'hui d'améliorer le renseignement maritime contre les débarquements frauduleux, au moyen de prévisions fiables des mouvements maritimes (DDE), du respect des obligations de déclaration pour le débarquement de la pêche côtière (DRAM) et d'une action de contrôle plus soutenue des pêcheurs locaux (AEM). La coordination imparfaite entre la Direction régionale des affaires maritimes et la Direction régionale des douanes et droits indirects constitue un autre chantier, s'agissant notamment de leurs données respectives sur le répertoire de la flotte de pêche et


Reproduction interdite © INHES 2006

les statistiques de débarquement. Enfin, la douane doit renforcer son action en matière d'interventions sur le littoral, la contrebande étant tout autant côtière et fluviale que routière. À ce titre, la surveillance par images satellitaires mise en place dans le cadre du projet IBIS[7] permettra de disposer d'informations à la fois statistiques et opérationnelles sur la fréquentation de la ZEE.

(7) *Implementation of a boat information system*, partenariat associant Spot Image, société de commercialisation des satellites CNES/IGN Spot, l'IRD et l'IFREMER.

## Consolider l'économie guyanaise de la pêche

Si le développement économique incombe d'abord aux entreprises, les services de l'État doivent également créer des conditions propices à leur activité. En effet, seule une dynamique d'expansion visant à rendre le marché plus attractif pour les acteurs de la filière peut permettre de résorber l'informalité. Mais parce que ce marché est trop étroit, le commerce international constitue la clé du développement économique de la Guyane. Un courant continu d'exportation de poissons inciterait les producteurs à une activité plus régulière et à une gestion plus transparente et, pour pallier les incertitudes de la production locale, l'achat de produits complémentaires dans les pays voisins apparaît comme une solution propre à augmenter le volume d'affaires tout en assurant la régularité de l'approvisionnement en poisson, notamment pour les industries de transformation qui se plaignent actuellement de son caractère aléatoire. On peut même penser que, la proximité étant un atout en cas de problème, des professionnels des pays voisins trouveraient avantage à faire passer par Degrad des Cannes (DDC, port commercial de la Guyane) leurs conteneurs destinés à l'Union européenne (UE) pour les mettre en libre pratique, pour peu qu'ils disposent des infrastructures logistiques nécessaires à un tel transit, ce qui sera le cas lorsque la zone franche sera établie. Bien entendu, de telles perspectives ne sont pas envisageables sans la création d'un poste d'inspection filtrage (PIF[8]) qui serait le socle d'un développement des échanges licites, en substitution aux pratiques informelles qui régissent aujourd'hui le marché sans aucun profit pour la collectivité.

(8) Structure prévue par la réglementation communautaire pour le contrôle vétérinaire des denrées animales introduites sur le territoire douanier de l'Union européenne.





Reproduction interdite © INHES 2006

# Conclusion

De par son enclavement et l'insuffisante structuration de son économie, la Guyane est la proie d'entreprises de fraude de tous acabits, en particulier dans le domaine halieutique où le pillage de ses ressources est à l'aune des richesses dont elle dispose. Or, celles-ci offrent de réelles possibilités pour un développement durable à court terme, développement entravé à ce jour par les pratiques archaïques d'une économie souterraine très puissante. Dans les derniers mois, les services de l'État, en menant une action coordonnée et soutenue dans le cadre de l'AEM, ont réussi à contrecarrer l'occupation massive de l'espace maritime guyanais par des flottilles de pêche étrangères et porté des coups sévères à la commercialisation informelle du poisson, alimentée par la contrebande. S'agissant d'une agression permanente et systémique de l'économie du département, les administrations doivent maintenir un dispositif pérenne capable de protéger le marché légal, et le service des Douanes doit, pour sa part, faire évoluer ses moyens et méthodes de travail pour accentuer sa lutte contre la contrebande côtière. Mais la répression des pratiques illicites ne suffit pas. Le secteur de la pêche doit se réformer en vue de devenir concurrentiel au-delà des frontières, le négoce international étant le meilleur moyen qu'on connaisse pour sortir le marché de l'informalité. Tête de pont de l'Union européenne sur le continent sud-américain, ce département d'outre-mer dispose de tous les atouts pour devenir une interface commerciale et industrielle très active dans le domaine de la production halieutique entre les différents États des Guyanes et l'Europe. Pour cela, si des investissements structurels sont indispensables, en particulier en matière de logistique, pour le stockage réfrigéré et frigorifique des produits de la mer, ils ne constituent que des moyens de soutien, non une fin en soi, et ne peuvent se substituer à une politique commerciale dynamique et réaliste. Il faut, pour ce faire, que les entrepreneurs parviennent à se positionner, y compris en tant que négociants importateurs, pour la transformation ou la revente du poisson outre-Guyane. Pour élaborer leur


Reproduction interdite © INHES 2006

stratégie, ces opérateurs ont besoin de connaître avec exactitude la position de l'industrie halieutique des États voisins, ses marchés, ses volumes de production et d'exportation, ses atouts et ses handicaps, de façon à pouvoir aller au-delà d'une logique de simple concurrence, en envisageant des alliances et des partenariats. Pour favoriser les échanges internationaux de marchandises, la réglementation douanière communautaire offre des procédures assez flexibles et fiables pour concilier leurs impératifs de flux tendus et la nécessaire protection des consommateurs et de l'économie en Europe. Mais il faudrait que la politique commerciale commune de l'UE prenne mieux en compte la position géographique de la région, afin de favoriser ses échanges avec les pays voisins par des accords spécifiques avec ceux-ci. Dans cette région ultrapériphérique (RUP) distante de plus de 7 000 km de la métropole, l'administration des Douanes peut et doit jouer un rôle décisif dans la répression de l'économie souterraine qui affecte le marché des produits de la mer au travers du braconnage et de la contrebande côtière. Il lui faut aussi renforcer son activité dans le domaine de la collecte et du traitement d'informations de toutes natures, de façon à mettre en place un dispositif d'intelligence économique apte à fournir des renseignements opérationnels et stratégiques, utiles autant aux administrations chargées de la répression des pratiques irrégulières, qu'aux partenaires économiques de l'économie mesurable, acteurs du développement. Par l'aide qu'elle apporte aux entreprises pour l'accroissement de leurs échanges transfrontaliers, son rôle sera déterminant pour celui-ci, en particulier lors de la mise en place de la zone franche douanière communautaire dont la création lui a été confiée.

■ **Francis Carpentier**
*Adjoint au directeur régional des Douanes de Guyane*



Reproduction interdite © INHES 2006

## LISTE DES SIGLES

CERDOC : Centre d'enquêtes de renseignement et d'orientation des contrôles (service douanier de renseignement régional).

DDC : Degrad des Cannes.

DDE : Direction départementale de l'équipement.

DRAM : Direction régionale des affaires maritimes.

DRDDI : Direction régionale des douanes et droits indirects.

ESI : Étrangers en situation irrégulière.

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

OCM : Organisation commune de marché.

PAF : Police aux frontières.

PCP : Politique commune de la pêche.

PIF : Poste d'inspection frontalier.

POSEIDOM : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer.

RUP : Région ultrapériphérique.



## PRÉSENTATION DU CONCOURS D'ÉTUDES

Lancé en 1995, le concours d'études sur la sécurité organisé par l'INHES en partenariat avec neuf administrations oeuvrant dans le champ de la sécurité a pour objectif de promouvoir les ressources professionnelles et intellectuelles des acteurs de terrain.

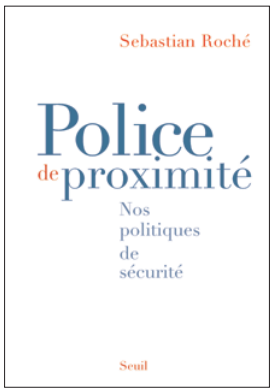
Le concours offre à des acteurs de tous grades et d'origines professionnelles très diversifiées la possibilité d'engager une réflexion approfondie sur des questions de sécurité émergentes ou possédant une acuité particulière. Incluant une dimension prospective, la démarche permet de développer une approche originale de certains problèmes concrets rencontrés par ces acteurs, dans un contexte d'émulation intellectuelle et avec le soutien méthodologique de l'INHES.

Lors du 5e concours (2002-2004), trois candidats ont été primés. Le premier prix a été décerné à Francis CARPENTIER, adjoint du directeur régional des douanes de Guyane pour son étude intitulée : *La douane face au pillage des ressources halieutiques de la Guyane Française*, dont nous publions ici la synthèse. Les deux accessits ont été obtenus par Sylvie CLEMENT, capitaine de gendarmerie, chargée d'études au Centre de Prospective de la Gendarmerie pour son mémoire consacré à *L'entretien judiciaire, approche sociologique* et à Laurent BERNARD, Lieutenant de Police à la Direction Centrale des Renseignements Généraux - Préfecture de Police pour son travail sur *La motivation dans la Police*.



Reproduction interdite © INHES 2006

# NOTES BIBLIOGRAPHIQUES






**Sebastian Roché**
*Police de proximité. Nos politiques de sécurité.*
2005, Paris, Seuil, 309 p.

Cet essai intéressant dresse un bilan accablant de l'échec de la gauche dans sa tentative de rapprocher la police des citoyens (1997-2002), et de la réussite relative de la droite dans son objectif de restaurer la confiance populaire en matière de sécurité (2002-2005). Le constat n'est pas nouveau, mais au-delà, l'ouvrage entend donner d'utiles conseils à la droite comme à la gauche, en incitant « nos politiques » à achever d'importantes réformes de fond encore en chantier, avant de passer aux choses sérieuses : une vraie décentralisation de la sécurité publique.

Cinq chapitres (du deuxième au septième) retracent dans le détail les raisons de l'échec du gouvernement Jospin pourtant bien décidé, après avoir tergiversé durant dix-huit mois, à s'attaquer à l'insécurité par le biais d'une réforme de la police beaucoup plus orientée vers les besoins de la population. Le huitième chapitre montre comment la prétendue rupture de 1997 s'est en réalité inscrite dans un processus de plus longue haleine, où la pensée et la pratique de l'îlotage policier connurent en France et à l'étranger de glorieux précédents. Ce chapitre transitionnel permet à l'auteur de se prononcer sur la nature de « l'exception française » : dans la mesure où le pouvoir central ne s'adresse pas à des « communautés », il lui faut passer par la médiation du maire, ce qui pose un sérieux problème.

La réforme Jospin, qui se présente en interconnexion avec le dispositif des contrats locaux de sécurité (CLS), démarre


Reproduction interdite © INHES 2006

mal. Pour le ministre jacobin qu'est J.-P. Chevènement, impossible d'imaginer une police rendant des comptes aux maires. L'inertie est donc de mise : « *Le service minimum est souvent la réponse d'un homme loyal à l'attribution d'une mission à laquelle il ne croit pas* » (p. 52). Cette réforme devient néanmoins une nécessité politique (c'est-à-dire un enjeu électoral majeur) en 1999. Elle s'accompagne alors d'une doctrine d'action élaborée dans l'urgence, et est généralisée à l'ensemble du territoire après une trop courte phase expérimentale, dans une extraordinaire fuite en avant. Les flèches de l'auteur pour caractériser cette révolution sont cruelles mais touchent juste : « *L'annonce publique de la généralisation ressemble à la stratégie du général qui brûle ses vaisseaux pour ne pas être tenté de faire machine arrière* » (p. 70). Le bilan de « l'impact » de la réforme auprès de la population n'est en rien celui des hommes au pouvoir : ni amélioration de l'accueil de la plainte par retour de la confiance populaire auprès des « proximiers », ni baisse de la délinquance enregistrée. Non seulement le comportement des victimes n'a pas été affecté par la réforme mais surtout, affirme l'auteur, celle-ci n'a eu aucune prise sur les délinquances locales. Seule une forme de réassurance liée à une plus grande visibilité policière chez certains insécures aurait été constatée.

Ce n'est pourtant pas faute pour les politiques au pouvoir d'avoir été avertis, par la mission de suivi de la réforme, des nombreux signes avant-coureurs de l'échec. Roché juge de l'étendue des dilemmes où furent plongés les évaluateurs de l'IGPN, à partir des traces laissées par les quatre documents de la mission de suivi. Il montre l'attitude des acteurs d'une organisation rétive à des changements susceptibles d'affaiblir leur autonomie d'action : « réticence » des cadres, fondamentalement arc-boutés sur la défense d'une identité professionnelle focalisée sur la répression, très mauvaise anticipation à Paris de la révolution des horaires induite par la réforme. Quant à la méfiance entretenue par les acteurs et les évaluateurs à l'égard des élus, accusés d'incapacité à porter l'intérêt général (p. 181), l'attitude et la remontée de l'argument paraissent à Roché éminemment discutables (p. 190-191).

Une fois établi, aux chapitres IX et X, comment, sous le gouvernement Raffarin, Nicolas Sarkozy a fait la différence par rapport à l'équipe socialiste dans le domaine de la restauration de l'ordre, l'auteur montre comment les facteurs de continuité à l'égard de la « sécurité de proximité » sont restés des enjeux plus contraignants sur l'action gouvernementale que les affichages de rupture. Pour Roché, Villepin et Sarkozy poursuivent largement l'œuvre de Chevènement et Vaillant : « *Le PS serait crédible en s'attaquant à l'idéologie de la droite si cette dernière en avait une, et si elle était distincte de la sienne* » (p. 276). Un jugement qui décoiffe !...

Si les premiers sont plus crédibles que les seconds, c'est que leur stratégie de communication serait beaucoup mieux au point. L'argument paraît bien faible, mais on le comprend bien à la lumière des convictions de l'auteur, obsédé par une efficacité policière optimale dans la lutte contre la délinquance. À ses yeux, la « police de proximité » (quel qu'en soit le label) restera à l'ordre du jour tant qu'elle poursuivra des objectifs analogues aux « polices communautaires » d'outre-Atlantique. Mais la France ne connaîtra de progrès décisif qu'à partir du moment où les collectivités territoriales se seront dotées d'une expertise en évaluation de l'impact des nouvelles polices à inventer, ni polices d'État ni polices municipales. Il faut « *élire au suffrage direct un exécutif*



Reproduction interdite © INHES 2006

*d'agglomération et le doter de pouvoirs de répression et de prévention* » (p. 290). Autrement dit, s'engager dans la voie d'une véritable « métropolisation » de notre système de sécurité publique, en l'accompagnant d'une vraie décentralisation de la justice. Ce qui aurait l'avantage de régler définitivement leur compte à deux facteurs de paralysie : la gestion nationale de la sécurité depuis Paris ; le système de cogestion des politiques de sécurité avec les syndicats de police. À ce sujet, S. Roché est formel : « *Tout le monde sait, secret de Polichinelle, que l'enjeu est d'adapter la police à la délinquance et faire en sorte qu'elle rende des comptes démocratiquement à ce niveau territorial* » (p. 201), car la « *délinquance a un bassin, celui de l'agglomération* ».

Bien qu'apparemment tout le monde soit au courant de cette solution, on osera néanmoins passer pour le naïf de service. Qui sera alors le « chef de police local » de ladite métropole, puisque ce ne sera pas un shérif directement élu par la population (p. 249) ? S'agira-t-il de nouveaux petits « préfets de police » lyonnais, lillois, marseillais, nantais, toulousain ou bordelais, agissant sur le modèle du grand préfet de police de Paris ? Et si tel était le cas, resterait encore à se demander en quoi cette nouvelle police de « proximité », métropolitaine et non municipale, serait par nature plus efficace ? En cherchant bien dans l'ouvrage, on détecte deux convictions au principe de ce postulat : l'efficacité de la nouvelle police décentralisée sera au rendez-vous si elle vise d'abord la répression, elle n'y sera pas si elle vise d'abord la prévention. L'auteur est en effet sûr de son diagnostic : « *Il n'existe pas de preuve empirique que le modèle de police communautaire apporte "un plus" en matière de lutte contre les différentes formes de délinquances locales* » (p. 99).

Il faut donc choisir. Si ce diagnostic vaut partout, aux États-Unis comme en France, on ne peut pas l'invoquer comme un argument d'autorité pour condamner les solutions de réforme passées, et l'oublier pour justifier l'avenir radieux d'une décentralisation policière à venir.

■ **Frédéric Ocqueteau**
*CNRS/CERSA, université Paris II*



Reproduction interdite © INHES 2006

# Faut-il abolir le dualisme policier français ?

Réflexions à propos de l'ouvrage de Sebastian Roché
« Police de proximité. Nos politiques de sécurité »



Dans son récent ouvrage décrivant la genèse et la mise en œuvre de la police de proximité, Sébastian Roché [2005] préconise, en guise de conclusion, diverses pistes de réforme pour le système policier français. Il fait sienne la revendication décentralisatrice – reprise par deux propositions de loi (29 novembre 2000 et 20 janvier 2001) d'introduire la logique de municipalisation en matière de prévention et de sécurité, en plaçant sous l'autorité des maires les forces de police et de gendarmerie préposées aux tâches de sécurité publique. Au-delà des résistances corporatistes et difficultés pratiques auxquelles se heurterait immanquablement cette « *métropolisation des polices* » bien improbable dans l'état actuel des choses, l'auteur considère, avec un certain réalisme, que cette réforme « *impliquerait dans la foulée la fin du dualisme entre police et gendarmerie* » (p. 289).

## Dualisme policier ou dualité policière ?

Bien que l'analyse menée soit circonscrite aux tentatives de territorialisation de la Police nationale entreprises entre 1998 et 2002, avec comme référent une appréhension hexagonale – en forme de « révolution culturelle » [Monjardet, 2001] – d'une idée de « police de proximité » ayant donné lieu à nombre d'expérimentations plus ou moins orthodoxes [*Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2000 ; Dieu, 2002], elle n'en débouche pas moins sur des considérations plus générales sur le système policier français.

Le « dualisme » – c'est-à-dire l'existence de deux forces de police différentes, si ce n'est par rapport au cadre juridique de leur action, au moins par leur histoire et leur statut, ainsi que par leur mode d'organisation et de fonctionnement : la Police nationale (force civile) et la Gendarmerie nationale

*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 317-326*

Reproduction interdite © INHES 2006

(force militaire) – ne semble plus vraiment correspondre, depuis une quinzaine d'années, à la réalité du système policier français. À l'instar des autres composantes du tissu administratif, cette construction empirique n'a pas été épargnée par le mouvement de remise en cause de l'État-nation : par le haut, sous la pression des logiques d'intégration communautaire, et par le bas, compte tenu de la promotion politique et sociale des pouvoirs locaux. Ainsi, le développement des politiques européennes de sécurité, sans pour autant aboutir (pour l'instant) à la création d'une police unique pour l'ensemble de l'Union européenne, n'est pas sans effet sur le système dualiste français, compte tenu, d'une part, de l'évolution de la fonction de régulation dévolue aux douanes (dans le sens d'une « policiarisation » de fait, perceptible au niveau de ses modes de contrôle, du renforcement des pouvoirs judiciaires de ses agents et de son implication dans la lutte contre les trafics de stupéfiants) [Domingo, 2002, 2005], d'autre part, de la primauté reconnue dans les instances de coopération européenne aux forces de police à statut civil, c'est-à-dire pour la France à la Police nationale (ce qui a amené les polices à statut militaire à se regrouper dans des réseaux de coopération multilatérale [1]). Les logiques de décentralisation ont également conduit à remettre en cause le monopole de l'État central dans la conduite des politiques de sécurité, avec l'émergence d'un mouvement de « localisation », c'est-à-dire d'inscription au niveau des départements et des communes de l'action publique de prévention et de réponse à l'insécurité. Sur le plan de l'organisation policière, ce mouvement s'est traduit, depuis le début des années 1980, par une (re)montée en puissance des polices municipales, provoquant une intensification des débats sur la légitimité et la légalité de leur réapparition (le mouvement d'étatisation de la police, amorcé au milieu du XIXe siècle et presque achevé par la loi du 23 avril 1941, avait conduit, en effet, à transférer à la police d'État la responsabilité de l'ordre public dans les villes [Vogel, 1993 ; Bergès, Thoenig, 1993]).

Aussi, et malgré la prépondérance des deux institutions policières régaliennes, le système policier français ne se limite pas à la dichotomie police-gendarmerie, le développement du secteur de la sécurité marchande conduisant également à l'émergence d'un acteur, certes de nature privée, mais contribuant à l'effectivité de la fonction policière [Ocqueteau, 1997, 2004]. Par certains côtés, la résurgence de l'implication des armées dans les tâches de police, à la faveur des mesures de sécurisation antiterroristes (plan Vigipirate) et des opérations de maintien de la paix (comme au Kosovo [Nogues, 2003]), ainsi que le développement de services de sécurité dans certaines administrations et entreprises publiques (comme la police ferroviaire – SUGE : surveillance générale, pour la SNCF – et les ERIS, équipes régionales d'intervention et de sécurité pour l'administration pénitentiaire) contribuent aussi à imprimer dans le système policier une logique de « *balkanisation organisationnelle* » [Gatto, Thoenig, 1993], en phase, il est vrai, avec la diffusion des problématiques sécuritaires dans la société française.

Cette dimension « pluraliste » est une donnée basique pour l'analyse des composantes de l'appareil policier, dans la mesure où ces dernières, par-delà leur spécificité, sont

(1) Depuis le début des années 1990, le rapprochement entre les gendarmeries française, italienne (carabiniers), espagnole (*guardia civil*) et portugaise (garde nationale républicaine) donne ainsi lieu à diverses activités communes (échanges de délégations, stages communs, réunions de commissions, etc.) dans le cadre du système « FIEP », rejoint, depuis 1999, par la maréchaussée royale néerlandaise et la gendarmerie royale marocaine.



Reproduction interdite © INHES 2006

appelées à évoluer dans un espace manifestement concurrentiel et interdépendant. Ainsi, en matière de police de proximité, si la policiarisation des Douanes n'a pas conduit cette administration essentiellement fiscale et étatique, à appréhender son action par rapport à ce concept, les autres institutions policières déclinent à leur manière une police de proximité entrée de plain-pied, depuis le début des années 1990 [Jankowski, 1993], dans le vocabulaire institutionnel, la vulgate journalistique et le langage courant. Malgré ses réticences à se définir comme une force policière, la gendarmerie a pu considérer, à la faveur de la mise en exergue du concept, produire une police de proximité séculaire et empirique incarnée par le « maillage » de ses brigades et leur mission de surveillance générale [Dieu, Mignon, 2001], tout en prenant alors la mesure, à la faveur notamment de son investissement croissant dans les territoires périurbains, de l'érosion que connaît cette proximité du fait des mutations démographiques, sociales et culturelles [Dieu, 2000]. Quant aux polices municipales, ces polices subsidiaires en quête de professionnalisation sont de plus en plus identifiées, par les populations et les décideurs locaux, comme des polices (de proximité) à part entière, de par leur implication croissante (visible et sélective) dans des actions de sécurisation et de médiation [Dieu, 2004].

## Étiologie et pérennité de la dualité policière

Pour ce qui est de la dualité police-gendarmerie, Sebastian Roché considère que sa persistance « *tient plus à l'inertie des choix passés qu'à l'avantage comparatif que cette configuration procure* » (p. 292), en ajoutant que cette dernière devient « *aberrante* » à l'aune du mouvement de continuité, voire de confusion physique et socioculturelle entre villes et campagnes. Ce jugement souligne, avec pragmatisme, l'importance des conservatismes dans la pérennité de ce modèle exporté dans une quarantaine d'États.

Les défenseurs du dualisme policier mettent en avant deux principales justifications, en ne précisant pas toujours que ces dernières sont intervenues *a posteriori*, alors que cette configuration faisait partie intégrante du paysage administratif français : disposer de deux forces de police peut représenter, simultanément, un obstacle à l'autonomisation d'un pouvoir policier et une garantie d'indépendance pour le pouvoir judiciaire, la mise en concurrence des unités de police et de gendarmerie, notamment en matière d'investigations, pouvant également constituer un facteur d'émulation pour leurs personnels. Après avoir vu le jour sous l'absolutisme monarchique, avec le développement séparé de deux forces, en charge de la sûreté, l'une des campagnes (sénéchaussée, connétablie, maréchaussée), l'autre des villes (guet et intendants de police en province, lieutenance générale de police à Paris), le dualisme du système policier français a été adopté par le système démocratique, qui a décelé dans l'existence de deux forces distinctes une application quasi prémonitoire du principe de séparation des pouvoirs. Ce dualisme n'a pas été remis en cause par les régimes qui se sont succédé, de sorte qu'il ne peut s'identifier de manière exclusive avec le régime démocratique, comme l'indique son extension – il est vrai en vertu de raisons conjoncturelles – dans le domaine du maintien de l'ordre sous le régime de Vichy (avec la création, par la loi du 23 avril 1941, des groupes mobiles de réserve, forces civiles de maintien de l'ordre, à partir





Reproduction interdite © INHES 2006

desquelles seront constituées, par l'ordonnance du 8 décembre 1944, les Compagnies républicaines de sécurité [Moreau de Bellaing, 1999 ; Pinel, 2004]). En réalité, le dualisme policier français n'est que le produit des circonstances historiques. En effet, le système policier n'a fait que reproduire – avec l'évolution séparée de ces deux institutions, l'une rurale et militaire, l'autre urbaine et civile – la profonde dualité de la société française, sur le plan de la géographie physique et humaine, qui ne devait s'estomper qu'au XXe siècle avec la révolution industrielle. La rencontre, le brassage, sous la pression de l'exode rural et de la société de consommation, de la civilisation rurale (paysanne) et du monde urbain (industriel) devait conditionner la mise en relation, en concurrence (notamment en matière de police judiciaire) des deux institutions policières qui jusque-là s'étaient développées isolément, chacune dans son propre espace d'intervention sociale, selon des modalités largement différentes, mais à partir d'une logique commune d'insertion territoriale et de centralisation progressive.

La volonté des gouvernants de ne pas remettre en cause le statut militaire de la gendarmerie explique concrètement la pérennité de ce dualisme policier, même réduit aujourd'hui à une dualité dans un système pluraliste. La principale justification de ce statut militaire réside dans la possibilité de disposer d'une force capable d'exécuter des missions de sécurité dans un contexte dégradé. Dans les situations de crise, par ses moyens militaires, ses conditions juridiques d'emploi (le recours à la procédure formalisée de la réquisition) et certaines de ses formations (comme le groupement blindé de gendarmerie mobile), la gendarmerie est de nature à participer simultanément à des opérations de police menées contre des éléments subversifs et à des combats terrestres engagés contre des formations ennemies, en assurant une continuité entre les actions policières et militaires dans le cas où la frontière entre ces deux types d'action serait difficile à déterminer. La faculté de recourir à cette « troisième force » permettrait alors de rendre exceptionnel, d'empêcher ou, tout au moins, de différer le recours aux armées en cas d'émeutes ou d'insurrections, comme c'est le cas immanquablement dans les pays anglo-saxons qui ne disposent pas de ce type de forces intermédiaires (intervention de l'armée britannique en Irlande du Nord et de la garde nationale américaine lors des événements de Los Angeles en 1992). Afin de renforcer la légitimité de son existence et de son implantation institutionnelle, la gendarmerie s'est, en quelque sorte, engouffrée dans ce créneau doctrinal du « continuum » défense nationale-sécurité intérieure [Watin-Augouard, 2001], dont la nécessité a été réaffirmée, il y a une dizaine d'années, par le *Livre blanc sur la défense* (1994), à la faveur de la stigmatisation de menaces transfrontalières (terrorisme et criminalité organisée). Son intervention dans les opérations de maintien de la paix et de police internationale, en particulier dans l'ex-Yougoslavie ou, plus récemment, en Côte d'Ivoire, a pu apparaître comme une autre justification de la préservation d'une force de police à statut militaire susceptible, par-delà son implication dans les tâches de police traditionnelles, de rendre opérationnel un principe de continuité s'analysant comme le prolongement de doctrines plus anciennes comme celles de la « guerre révolutionnaire » qui, sur fond de guerre froide et de décolonisation, ont souligné la nécessité de forger des parades à la stratégie « indirecte » des organisations subversives [Périès, 1999]. Sur un autre plan, l'état militaire de la gendarmerie représente aussi le moyen de faire réaliser,



Reproduction interdite © INHES 2006

à peu de frais (en comparaison de la Police nationale, voire des polices municipales), en recourant à des personnels d'active et de réserve rendus disponibles par leur statut, des missions de police civile sur un espace immense (95 % du territoire). Enfin, l'état militaire du gendarme permet d'entretenir une « morale professionnelle » [Dieu, 1994], avec des valeurs de service public (discipline, légalisme, disponibilité, solidarité, etc.) auxquelles la militarité confère une dimension singulière, intensive en termes de continuité et d'effectivité. Cette « imprégnation » militaire n'est pas sans présenter un certain intérêt, sur un plan matériel et psychologique, pour des gouvernants en quête, quelle que soit leur sensibilité politique, de rigueur et d'efficacité policières même au prix d'emprunts à la sphère militaire, notamment face aux démonstrations de rue et épisodes de violences urbaines.

À l'appui de son plaidoyer en faveur d'une « *fusion par étapes* » des deux forces policières, S. Roché indique que cette réforme pourrait intervenir consécutivement à un « *scandale important*, « *qui pourrait marquer l'opinion et pousser les politiques à fusionner les forces à tout prix et malgré les résistances* » (p. 292). La dualité policière française pourrait alors connaître le même sort que son homologue belge qui, selon l'auteur, n'aurait pas survécu à l'émotion populaire et aux mobilisations collectives provoquées par l'affaire « Dutroux » (1996). Il est difficile de retenir en l'état cette vision dans la mesure où, d'abord, s'agissant de la réforme policière belge, dont le préalable a été la démilitarisation de la gendarmerie (opérée par la loi du 18 juillet 1991), elle s'inscrit dans un processus global de relégation de l'État unitaire et d'avènement du fédéralisme. Sur fond de diverses affaires révélant les déficits de contrôle et les dysfonctionnements du système policier et judiciaire (à partir du début des années 1980 et notamment avec l'affaire des « tueurs du Brabant wallon »), ce processus a remplacé, à la suite de divers rapports et plans de réforme [Vandenhoute, 2000], une dualité organisationnelle (police-gendarmerie) par une dualité territoriale (police fédérale-police locale). Pour ce qui est de la France, des affaires aussi conséquentes (au moins médiatiquement et politiquement) que celles des « Irlandais de Vincennes » (1982), de la « grotte d'Ouvéa » (mai 1988), des « paillotes corses » (1999) ou encore des « manifestations de gendarmes » (décembre 2001) n'ont pas provoqué, en dépit de certaines interrogations, une remise en cause du statut militaire de la gendarmerie et, dans son sillage, des projets de fusion dans un corps unique de police. Bien qu'étant à l'origine de déperditions de moyens et d'incohérences sur le plan de la gestion administrative et financière, ainsi que de tensions entre les services aux effets néfastes pour la conduite des investigations, cette dualité a bénéficié jusqu'ici, en France, d'un jugement de bon sens qui, allié à l'immobilisme et à la résistance au changement, apporte un argument de poids en faveur de sa préservation. En effet, en se plaçant du côté d'un décideur politique confronté immanquablement à des mobilisations d'ampleur lorsqu'il exprime une velléité de réforme même sous la pression de l'urgence, pourquoi vouloir réformer un système qui, dans sa configuration actuelle, ne fait pas l'objet de sérieuses critiques et remises en question, un système qui, dans l'ensemble, paraît donner satisfaction aux citoyens comme aux gouvernants ?

## Homogénéisation et devenir de la dualité policière

Pour autant, si aucun projet politique n'a jusqu'à présent clairement préconisé la





Reproduction interdite © INHES 2006

démilitarisation de la gendarmerie, voire son absorption par la Police nationale, ce *statu quo* ne signifie pas que la dualité police-gendarmerie demeure perpétuellement la caractéristique essentielle du système policier français, tant il paraît exister de puissants facteurs de rapprochement entre ces deux institutions. Ainsi, alors que la Police nationale s'est engagée dans un processus de « militarisation » (avec l'adoption de règles de comportement et d'éléments symboliques empruntés à la sphère militaire, ce qui est perceptible notamment au niveau de la formation des personnels) inhérent à sa mobilisation dans la lutte contre la criminalité (identifié en Grande-Bretagne et aux États-Unis avec le développement d'unités de police paramilitaires spécialisées dans l'intervention et le maintien de l'ordre [Jefferson, 1990 ; Kraska, 2001]), la gendarmerie connaît, depuis au moins le début des années 1970, une tendance à la « policiarisation » (avec la montée en puissance de son activité de police judiciaire).

La diffusion dans l'ensemble du tissu administratif des fondements du management public constitue également un facteur prépondérant de rapprochement pour des institutions policières désormais soumises aux mêmes règles en matière de gestion administrative, logistique et budgétaire. La pression exercée sur la gendarmerie – en privilégiant en matière d'action publique la logique de rationalité sur celle de territorialité, afin de réduire la dispersion de ses effectifs dans un maillage extrêmement dense de brigades – est de nature à doter les deux institutions d'unités élémentaires présentant d'indéniables similarités. Ainsi, la récente mise en œuvre des communautés de brigades peut-elle s'analyser, outre le constat de l'impossibilité de procéder à des dissolutions d'unités territoriales, comme une tentative de la gendarmerie de dépasser une approche jusque-là cantonale de la sécurité publique, par une unité du commandement et une mutualisation de moyens au niveau de territoires plus cohérents, pouvant coïncider à l'échelon du « pays » en quête de reconnaissance dans le paysage administratif français. Elle n'en représente pas moins une étape importante dans la constitution d'unités territoriales de gendarmerie au format important (en termes d'effectifs et d'espaces d'intervention) et aux modalités d'organisation et de fonctionnement comparables à celles des commissariats de police implantés dans les villes moyennes. Une logique de rapprochement paraît, de surcroît, à l'œuvre, depuis plusieurs années, entre brigades territoriales et commissariats de police opérant dans les zones périurbaines, ce qui a rendu possible d'ailleurs, entre 2003 et 2005, le plan gouvernemental de remplacement de brigades par des commissariats dans deux cents communes situées à la périphérie des principales agglomérations et d'une quarantaine de commissariats par des brigades dans des villes moyennes [Dieu, 2004a]. Dans le même ordre d'idées, le mouvement de départementalisation de la sécurité, impulsé depuis le début des années 1990, est aussi facteur de rapprochement entre les deux forces placées sous la même autorité. Ce mouvement de déconcentration s'est accompagné de la mise en valeur du rôle du préfet comme « patron » des forces de police et de gendarmerie concourant, dans chaque département, à la sécurité publique, ce que consacre manifestement la loi relative à la sécurité intérieure du 18 mars 2003. Ce rappel du rôle ancien des préfets, après une décennie 1980 ostensiblement décentralisatrice, peut être interprété : par certains, comme une manifestation d'une mainmise graduelle du ministère de l'Intérieur sur la gendarmerie, de l'incorporation progressive



Reproduction interdite © INHES 2006

de cette institution (encore militaire) par le biais de l'autorité préfectorale à un département ministériel qui incarne territorialement l'État. En fait, ce rappel des prérogatives des préfets sur la gendarmerie en tant que force de sécurité publique, (comme c'est le cas s'agissant du maintien et du rétablissement de l'ordre) a simplement préfiguré et facilité le rattachement ministériel opéré au lendemain de la réélection du président Chirac (décret du 15 mai 2002), tout en donnant à cette dernière mesure (de régularisation ?) une valeur formelle, pour ne pas dire symbolique.

Pour autant, le principal facteur d'homogénéisation réside dans l'individu, dans la mesure où gendarmerie et police recrutent, socialisent, hiérarchisent et déploient des hommes et des femmes présentant de profondes similarités, notamment sur le plan de leurs motivations et de leurs « manières de penser, de sentir et d'agir ». Les mouvements sociaux que la gendarmerie a connus durant l'été 1989 et en décembre 2001 apparaissent ainsi comme les manifestations d'un processus de « *civilianisation* » [Janowitz, 1971], de « *banalisation* » [Moskos, 1988] du gendarme. En somme, malgré un attachement ostentatoire à la condition militaire, le pandore d'aujourd'hui semble avoir de plus en plus de mal à accepter, au quotidien, les contraintes et marginalisations inhérentes à ce statut si particulier, de sorte que, sur le plan de ses attentes, il paraît particulièrement en phase avec son collègue policier. Dans cette perspective, les revendications partagées par les personnels des deux institutions à maintenir « un dualisme équitable », à l'heure de la réforme des corps et carrières (Police nationale) et du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (Gendarmerie), participent de ces rapprochements entre composantes humaines qui, au même titre que l'érosion des spécificités organisationnelles et fonctionnelles, pratiquent chaque jour des coupes sombres dans une dualité dont les fondements sont véritablement minés par les effets globalisants et unificateurs d'un changement social protéiforme.

Les rapprochements et mutualisations opérés par le gouvernement Raffarin entre police et gendarmerie (mise pour emploi de la gendarmerie sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur pour la sécurité publique, création des groupes d'intervention régionaux (GIR), adoption de matériels et d'armements communs, etc.) ne font donc que reconnaître, sur un plan institutionnel et pratique, ce mouvement, en quelque sorte, d'attirance réciproque dont l'ultime séquence pourrait être la fusion des deux institutions dans un corps unique de police, le statut civil s'imposant alors sur une militarité seulement tolérée par l'idéologie libérale dans le champ de la régulation des conflits internes. Cet « accommodement » s'explique alors par le fait que l'armée constitue, de par sa relation originelle à la guerre et son positionnement fonctionnel externe, le type idéal de l'appareil violent par rapport à une police (civile) recourant forcément – car devant concilier légalité et légitimation – à une force contenue et modérée parce que s'exerçant à l'intérieur du système social [Brodeur, 2000]. Ce schéma dichotomique est produit, pour l'essentiel, par l'idéologie policière anglo-saxonne (pour qui la gendarmerie est l'illustration exemplaire du caractère autoritaire et centralisé – militariste – du système policier français [Mawby, 1991]) reprise par certains qui, s'interrogeant sur « *comment réduire le militaire au cœur de l'État démocratique du XXIe siècle ?* » en viennent à considérer que « *théoriquement, dans le domaine de la police, il n'existe que deux solutions possibles : soit les gendarmes*





Reproduction interdite © INHES 2006

*cessent d'être des militaires, soit ils cessent d'être des policiers* » [Monet, 1991]. Dans cette approche, le statut militaire de la force policière suffit, de manière expéditive, à enfermer cette dernière dans la catégorie des forces militaires, dont la survivance dans le champ de la sécurité intérieure s'apparente à une curiosité, à un anachronisme, voire à une anormalité, nonobstant sa capacité éventuelle à intégrer son action (de police civile) dans les valeurs et règles de l'État de droit, en étant placée, comme son homologue (de statut civil), sous l'autorité et le contrôle des représentants (civils) de l'État.

Cette assimilation des forces de police à statut militaire à la force militaire se retrouve notamment exprimée par la résolution 690 (relative à la déclaration sur la police de 1979) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui, tirant argument de l'absence de reconnaissance du droit syndical, a pu conclure à une incompatibilité « principielle » entre statut militaire et service (civil) de police (démocratique). Pour autant, si la syndicalisation représente une forme supplémentaire de contrôle de l'activité policière, dans un souci de transparence et d'intégration sociale, il paraît pour le moins abusif de disqualifier les forces de police à statut militaire, sur la base de ce seul argument dont l'effet en la matière ne peut être que contingent et accessoire. C'est aussi faire abstraction, d'une part, des limitations généralement apportées à ce droit syndical (avec notamment l'interdiction du droit de grève et de manifester en uniforme), d'autre part, des logiques corporatistes privilégiées par des organisations syndicales qui peuvent les conduire à défendre les intérêts catégoriels des policiers indépendamment de leur adéquation avec l'intérêt général. En toute hypothèse, l'extrême diversité des situations observables, historiquement, dans la multiplicité des Etats ne peut qu'inciter à la prudence lorsqu'il s'agit d'opérer des corrélations mêmes tendancielles entre, d'un côté, le nombre de forces de police (monisme, dualisme, pluralisme), leur statut (civil, militaire), leur rattachement ministériel (Intérieur, Justice, Défense), leur inscription territoriale (étatique-fédérale, locale, municipale), de l'autre, la nature du régime politique (démocratique, autoritaire, totalitaire).

Aussi est-il bien difficile, dans l'état actuel des choses, de déterminer quels pourront être la durée et le cheminement de ce processus tendant à rapprocher – peut-être jusqu'à la fusion – police et gendarmerie. Dans un élan réformateur destiné à imposer une perception de la rationalité de l'action publique ou, plus sûrement, dans une recherche de solutions structurelles au phénomène insécuritaire, les gouvernants sont toutefois en capacité, à un moment ou un autre – à la suite d'un « scandale important », d'une crise politique ou, plus prosaïquement, au sortir d'une confrontation électorale – d'intervenir sur ce rapprochement tendanciel, afin de provoquer une accélération, un achèvement ou, au contraire, un ralentissement, un arrêt, sous la pression alors des logiques corporatistes et identitaires. Au final, la question initiale de l'opportunité de préserver la dualité policière française, loin de se réduire à la formulation de réponses, plus ou moins argumentées et pertinentes, préconisant ou réfutant son abolition éventuelle, conduit à s'interroger, plus fondamentalement, sur la capacité de l'acteur public à peser sur le changement social. En somme : peut-on abolir la dualité policière française ?

■ **François Dieu**
*maître de conférences en science politique, IEP de Toulouse*



Reproduction interdite © INHES 2006

BERGES (M.), THOENIG (J.-C.), 1993, *L'étatisation des polices municipales. Bordeaux et le pouvoir central (1884-1941)*, rapport pour l'IHESI, Paris.

BRODEUR (J.-P.), 2000, « Force policière, force militaire », *Ethique publique*, vol. 2, n° 1, p. 157-166.

DIEU (F.), 1994, « La morale professionnelle du gendarme », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Collectivités locales et sécurité », n°16, deuxième trimestre, p. 161-170.

DIEU (F.), 2000, « La gendarmerie, une police de proximité », *in La Gendarmerie nationale. Une institution républicaine au service du citoyen*, Paris, Odile Jacob.

DIEU (F.), 2002, *Policer la proximité. Les expériences françaises, britanniques et new-yorkaises*, Paris, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société ».

DIEU (F.), 2004a, « Réformer l'offre de sécurité dans les territoires ruraux français », *in Réformer la police et la sécurité*, ROCHÉ (S.) (dir.), Paris, Odile Jacob, p. 107-127.

DIEU (F.), 2004b, « Les polices municipales dans les politiques publiques de sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police*, vol. LVII, 2004, p. 177-188.

DIEU (F.), MIGNON (P.), 2001, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société ».

DOMINGO (B.), 2002, « Douane et sécurité : ordre négocié et dynamiques identitaires », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 46, « Police et recherche », quatrième trimestre, p. 213-232.

DOMINGO (B.), 2005, *Douanes et coproduction de sécurité*, INHES, coll. « Études et recherches ».

GATTO (D.), THOENIG (J.-C.), 1993, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan,.

JANKOWSKI (B.), 1993, « La police de proximité. Regard de la recherche sur un nouveau style de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, « Systèmes de police comparés et coopération – I », mai-juillet, p. 209-230.

JANOWITZ (M.), 1971, *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*, New York, The Free Press, MacMillan Publishing.

JEFFERSON (T.), 1990, *The Case Against Paramilitary Policing*, Buckingham, Open University Press.

KRASKA (P.) (dir.), 2001, *Militarizing the American Criminal Justice System*, Boston, Northeastern University Press.

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, 2000, « Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier », n°39, premier trimestre.

MAWBY (R.), 1991, « Table ronde : polices en Europe, construction et développements », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, « Polices en Europe », novembre-janvier, p. 81-108.

MONET (J.-C.), 1991, « Le système policier français : un modèle à revisiter », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, « Polices en Europe », novembre-janvier, p. 41-63.

MONJARDET (D.), 2001, « La police de proximité, une révolution culturelle », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90, p. 156-164.



Reproduction interdite © INHES 2006

MOREAU de BELLAING (C.), 1999, « Une “civilisation” de la matraque ? Naissance et institutionnalisation des CRS », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38, « Risque et démocratie », quatrième trimestre, p. 185-197.

MOSKOS (C.), 1988, *The Military: More than just a Job?*, New York, Pergammon Brassey's.

NOGUES (T.), 2003, « Maintien de l'ordre ou contrôle des foules ? La mise à l'épreuve des identités professionnelles de soldat et de gendarme au Kosovo », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 51, « Sécurité et démocratie », premier trimestre, p. 113-143.

OCQUETEAU (F.), 1997, *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan.

OCQUETEAU (F.), 2004, *Police entre État et marché*, Paris, Presses de Science Po.



PERIES (G.), 1999, *De l'action militaire à l'action politique. Impulsion, codification et application de la doctrine de la guerre révolutionnaire au sein de l'armée française (1944-1960)*, thèse de doctorat en science politique de l'université Paris I.

PINEL (A.), 2004, *Une police de Vichy. Les groupes mobiles de réserve (1941-1944)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Sécurité et société ».

ROCHÉ (S.), 2005, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.

VANDENHOUTE (T.), 2000, *La réforme des polices en Belgique*, Bruxelles, Bruylant.

VOGEL (M.), 1993, *Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e^ République*, thèse de doctorat en science politique de l'université Grenoble II.

WATIN-AUGOUARD (M.), 2001, « La militarité de la gendarmerie », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 201, p. 5-28.



Reproduction interdite © INHES 2006

# ABSTRACTS

### Colombia's Antidrug Policy in relation to the Other Andean Countries

*by Francisco Thoumi*

It is often said that the prohibitionist anti-drug policies of the Andean countries have been imposed by the United States. However, the reality is not so simple. To truly understand the situation one must examine the history of drug use in the Andes and the controls to which drugs were subjected by various authorities.

### Drugs and armed conflict in Colombia

*by Ricardo Vargas Meza*

Colombia is one of the main theatres where the United States deploys its anti-drug strategy, based on the idea that the problem can be solved by applying force at the source of the illicit drug chain. Meanwhile in Colombia illegally earned capital continues to be amassed and is now implicated in a civil war. The antidrug strategy, citing a favourable cost-benefit ratio, focuses almost exclusively on eradicating illegal crops, and has only a marginal impact on trafficking networks. They have become stronger, thanks to the privatisation of the fight against guerrilla movements, with which they are closely associated.

### Warlords conquering the cities of Colombia

*by Gustavo Duncan*

The massive infiltration of truly Mafia-like networks in Colombian cities is a fairly recent phenomenon, only made possible by the logistical, military and financial support of rural-based self-defence groups. The arrival of these protection entrepreneurs in the cities not only illustrates the security crisis in Colombia, it must also be analyzed in the context of structural transformations in the State. A conflict is thus emerging between urban forces who wish to build a society governed by the principles of democracy and modern capitalism, and rural forces hoping to diminish central State power in order to establish regional governments founded on the immunity of criminal undertakings.

### The impact of paramilitary policies on cocaine production

*by Oscar Jansson*

This essay analyzes the cocaine economy in Putumayo, with emphasis on regulations imposed by paramilitary forces on primary producers and middlemen. It is demonstrated that the paramilitaries' establishment of political control in various parts of the region has been followed by an imposition of taxes on middlemen in the trade with coca paste, as well as direct involvement in cocaine production. It is also demonstrated that the paramilitary conquest has entailed a significant reduction of cocaine production costs for the criminal organisation that buys its coca paste in Putumayo. Hence, a symbiotic relation exists between the paramilitaries in the region and this cartel.

### Cocaine, containers, contacts and controls. The Port of Rotterdam through the eyes of Colombian drug traffickers

*by Damián Zaitch*

Based on a long-term ethnographical research on Colombians involved in cocaine traffic in the Netherlands [Zaitch, 2000], this article examines the subjective perceptions of Colombian traffickers working in the Port of Rotterdam. We describe the factors which, in their eyes, make Rotterdam (and the Netherlands) a low-risk zone to import cocaine into Europe. Whereas the traffickers consider certain economic and human resource factors as key decision-making



*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e trimestre 2005, p. 327-328*

Reproduction interdite © INHES 2006

elements, the risks posed by police work tend to be perceived as secondary or else vary widely depending on the actors and the form of their intervention in this illegal trade.

### The Colombian government's antidrug policy

*by Juan Carlos Buitrago Arias*

Drugs are a serious threat for Colombia. Eradicating illicit crops and eliminating the drug trade are key objectives of the Colombian government's Democratic Security and Defence Policy. Aerial spraying has reduced the area under coca and poppy cultivation and alternative development programmes have been implemented. Nevertheless, Colombian institutions face several challenges, the foremost being to neutralize the criminal link between drugs and terrorism.

### Plan Colombia : failing the test

*by Adam Isacson*

Plan Colombia ended in September 2005. What were the results of this 5-year American-Colombian plan to promote peace and fight drug traffic? Indicators show that the announced objectives in terms of controlling drug traffic, and improving human rights and democratic governance were not fulfilled.



### Social work through the eyes of the forces of order

*by Antoine Vérétout*

Although it is too early to affirm that the prevention/repression opposition - symbolized by the relationship between social workers and the forces of order - is a thing of the past, we can nevertheless see a decline in the stereotypes that pervaded the interaction between these two professional groups. The change is partly due to an ebb in ideology as well as institutional measures deployed. Nonetheless, it is pressure from the street and growing public safety problems that largely explain the daily collaboration observed in certain areas.

### The origins of defendable space: a criticism of urban renewal

*by Bertrand Vallet*

The notion of preventing crime through urban renewal emerged in the United States in the 1960s. This article studies the foundations of this approach, the so-called « situational prevention », in order to understand how the notion took form in French urban planning practices, and its link with current urban renewal policy.

### The police and political reforms: the democratisation of the South African police force

*by Thierry Vircoulon*

This article traces the process of reform undertaken by the South African police since democracy was installed in this country. The reform is based on the idea that a new regime needs a new police force, but without necessarily undergoing a « cleansing » phase, as happened in other transitions to democracy. The police in South Africa have gone through a long-term process of reform (10 years now) where all the various changes are intricately interlinked. This makes for a unique dynamic of reform that addresses factors that are both internal and outside the police institution.

### The customs service coping with pillage of fishing resources in French Guiana

*by Francis Carpentier*

Sea fishing, the main economic sector in this French Overseas Departement, is at the mercy of a vast underground economy where poaching, piracy and smuggling go hand in hand with inadequate marketing. This study analyses the situation in Guiana and the action taken by the State services to fight this economic crime in which the customs service are also involved. It also shows the role the customs must assume to support international trade, which is the only way to offer this region sufficient prospects to escape this vicious black market cycle.



Reproduction interdite © INHES 2006

# ONT CONTRIBUÉ

**Juan Carlos BUITRAGO ARIAS** est mayor de la Police nationale de Colombie, ex-officier de liaison auprès d'Europol.
*e-mail : jcba68@yahoo.com*

**Francis CARPENTIER** est directeur adjoint des Douanes, affecté en Guyane depuis fin 2001, où il est chargé de l'orientation des contrôles et des questions économiques. Spécialisé dans le transit portuaire, il a créé en 1989 dans le port de Rouen un service dédié au contrôle des exportations des produits de la PAC, la cellule d'intervention agricole (CIA). Lauréat du concours d'inspecteur des douanes en 1988 et major de la sélection professionnelle d'inspecteur principal en 1997, il a été enseignant à l'École nationale des douanes de Neuilly. Il a également assuré différentes missions de formation à l'étranger pour le compte de l'Organisation mondiale des douanes et la Commission européenne.
*e-mail :*
*francis.carpentier@douane.finances.gouv.fr*

**François DIEU**, maître de conférences en science politique, est responsable du Master « Politique et Sécurité » de l'Institut d'études politiques de Toulouse et de la Mission d'observation de la délinquance de l'agglomération toulousaine. Il est l'auteur notamment de : *Police de la route et Gendarmerie*, L'Harmattan, 2005 ; « La police et le miracle new-yorkais », *in Community Policing* et Zero Tolerance à New York et Chicago, La Documentation française, 2003 ; *La Gendarmerie. Secrets d'un corps*, Complexe, 2002 ; Politiques publiques de sécurité, L'Harmattan, 1999.
*e-mail : francois_dieu@univ-tlse1.fr*

**Gustavo DUNCAN** est chercheur à l'Universidad de los Andes de Bogota, détenteur d'un Master (MSC) en Sécurité internationale de l'Université de Cranfield au Royaume-Uni. Ses thèmes de recherche sont la violence et la configuration de l'État en Colombie.
*e-mail : gusduncan@yahoo.com*

**Florent GATHÉRIAS** est psychologue clinicien à la Direction de la formation de la Police nationale, expert judiciaire,
*e-mail : florent.gatherias@reseau.dapn.dgpn.mi*

**Olga L. GONZÁLEZ,** sociologue, chercheure rattachée au CIDSE-Universidad del Valle, Cali, et au Groupe actualités Colombie GAC-FMSH de Paris. Elle a été professeure dans plusieurs universités colombiennes. Actuellement elle termine un doctorat au CADIS-EHESS. Elle a travaillé à l'IEPRI de l'Universidad Nacional de Colombia, où elle a participé à la recherche sur « Les coûts colombiens de la lutte contre les drogues ». Elle a également travaillé sur l'impunité et son rapport à la violence en Colombie. En France, elle poursuit des recherches sur les formes d'organisation des migrants latino-américains.
*e-mail : olgalu@free.fr*

**Adam ISACSON** travaille depuis 1995 au Center for International Policy, une organisation indépendante de recherche et de *lobbying* basée à Washington DC. Il est chargé d'un projet de suivi de l'aide militaire des États-Unis à l'Amérique latine, évaluant son impact sur le conflit et la société colombienne et proposant des alternatives pacifiques. Il est titulaire d'un Master en relations internationales de l'Université de Yale et a travaillé pour la Fondation Arias pour la paix et le progrès de l'Homme à San José au Costa Rica.
*e-mail : isacson@ciponline.org*

**Oscar JANSSON** est doctorant au département d'anthropologie culturelle et d'ethnologie et enseignant au Collegium for Development studies de l'Université d'Uppsala en Suède. Chercheur en anthropologie politique et



*Les Cahiers de la sécurité, 59, 4e* trimestre 2005, p. 329-331

Reproduction interdite © INHES 2006

économique, sa spécialité est l'économie politique des cultures à usage illicite et la production illicite de drogues dans les pays producteurs. Il a effectué de nombreuses études de terrain dans le Sud de la Colombie et est l'auteur de diverses publications sur l'économie de la cocaïne.
*e-mail : oscar.Jansson@antro.uu.se*

**Laurent LANIEL** est actuellement chargé de recherche à l'INHES. Il a été chargé d'étude à l'Observatoire géopolitique des drogues (OGD) entre 1995 et 2000, consultant et membre du réseau MOST-drogues de l'UNESCO entre 1997 et 2002, et coauteur du rapport final *Drugs, Globalization and Criminalization*, UNESCO, Paris, 2002. Doctorant en sociologie à l'EHESS (CIRPES), il est également auteur et traducteur de divers articles relatifs au trafic de drogues et à sa répression.
*e-mail : laurent.laniel@interieur.gouv.fr*



**André RAMON** est commandant de police à la cellule de Coordination des GIPN, Direction centrale de la Sécurité publique.
*e-mail : andre.ramon@exac.ctiac.dti.mi*

**Francisco THOUMI** est économiste. Il a eu une carrière universitaire variée aux États-Unis et en Colombie et a servi comme analyste auprès de diverses institutions financières internationales, dont la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Il a aussi été consultant et conseiller auprès de nombreuses organisations internationales et de ministères du gouvernement des États-Unis. Il a notamment été coordonnateur des recherches du Programme mondial de lutte contre le blanchiment d'argent de l'Office des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime où, entre autres fonctions, il a révisé le dernier rapport mondial sur les drogues.
*e-mail : fthoumi@urosario.edu.co*

**Ricardo VARGAS MEZA,** sociologue, détenteur d'une maîtrise en philosophie sociale de l'Universidad Nacional de Colombia, est chercheur associé au Transnational Institute (TNI) d'Amsterdam et directeur de l'ONG Corporación Acción Andina Colombia. Ses dernières publications incluent : *Narcotráfico, Guerra y Política Antidrogas, Acción Andina*, Bogota, 2005. *Drogas, Conflicto armado y Desarrollo Alternativo, Acción Andina*, Bogota, 2003 ; *Fumigación y Conflicto, Tercer Mundo/TNI/Acción Andina*, Bogota, 1999 ; « The Anti-Drug Policy, Aereal Spraying of Illicit Crops and their Social, Environmental and Political Impacts in Colombia », *Journal of Drug Issues*, vol. 32, n° 1, 2002 ; « State, Esprit Mafioso and Armed Conflict in Colombia », *in* BURT (J.-M.), MAUCERI (P.) (eds.), *Politics in the Andes: Identity, Conflict and Reform*, University of Pittsburgh, 2004.
*e-mail : rivarme@colomsat.net.co*

**Bertrand VALLET,** doctorant en sociologie urbaine à l'Université Paris-X Nanterre sur les enjeux de sécurité dans le renouvellement urbain, sous la direction de Jacques Donzelot ; est chargé de mission sur le renouvellement urbain et la sécurité urbaine à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Il est titulaire d'un DEA de sociologie urbaine sur la construction et la gestion de l'insécurité dans les espaces publics partagés, Institut d'urbanisme de Lyon.
*e-mail : bertrand.vallet@gmail.com*

**Antoine VÉRÉTOUT**, sociologue, est chargé de recherche à l'Institut régional du travail social d'Aquitaine (IRTSA), chercheur associé au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et chargé de cours au Département de sociologie de l'université Victor Segalen–Bordeaux 2. Il travaille actuellement sur « les aménagements de peines pénitentiaires ».
*e-mail : a.veretout@irtsaquitaine.fr*

Reproduction interdite © INHES 2006

**Thierry VIRCOULON,** ancien élève de l'ENA, a passé plusieurs années en Afrique du Sud. Il travaille sur les réformes de sécurité dans les démocratisations et a écrit un livre intitulé *L'Afrique du Sud démocratique ou la réinvention d'une nation*, L'Harmattan, 2004.
*e-mail : tv78@wanadoo.fr*

**Jean-Jacques YVOREL**, docteur en histoire, est chargé d'études au Centre national de formation et d'étude de la Protection judiciaire de la jeunesse. Il travaille sur l'histoire des déviances et de leurs prises en charge médico-sociale ou judiciaire. Parmi ses publications sur l'usage des stupéfiants on retiendra : *Les poisons de l'esprit. Drogues et drogués au XIXe siècle*, Paris, Quai Voltaire, 1992 ; « Regard historique sur les étiologies de la dépendance » *in* PADIEU (R.), BEAUGÉ (F.), CHOQUET (M.), MOLINARD (R.), PARQUET (P.), STINUS (L.) (dir.), *Dépendance et conduites de consommation,* Paris, INSERM, 1997 et « D'un usage élitaire à une consommation de masse. La consommation du haschisch en France aux XIXe et XXe siècles » *in* HUERRE (P.), MARTY (F.) (dir.), *Cannabis et adolescence, des liaisons dangereuses,* Paris, Albin-Michel, 2004.
*e-mail : jjyvorel@wanadoo.fr*

**Damián ZAITCH** est maître de conférences au département de criminologie de l'université Erasmus de Rotterdam. Ses publications passées ont porté sur le contrôle social et le terrorisme, la coopération policière en Europe, la criminologie critique, la criminalité organisée, les marchés des drogues et les politiques de contrôle des drogues aux Pays-Bas et en Amérique latine. Il a obtenu son doctorat en criminologie à l'université d'Amsterdam en 2001, avec une thèse à caractère ethnographique portant sur les Colombiens impliqués dans le trafic de cocaïne aux Pays-Bas (publiée chez Kluwer Law International en 2002 sous le titre *Trafficking Cocaine*). Ce travail lui a également valu de remporter le prix Willem Nagel en 2003. Ses recherches actuelles portent sur différents types de criminalité organisée transnationale et transfrontalière en Europe, et sur la criminalité en col blanc en Amérique latine et aux Pays-Bas.
*e-mail : zaitch@frg.eur.nl*



Reproduction interdite © INHES 2006