

SciencesPo

CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES

LES ÉTUDES DU CERI

N° 223 - septembre 2016

**LA TERRE, ENTRE GUERRE ET PAIX
POLITIQUES FONCIÈRES
ET SORTIE DE CONFLIT EN COLOMBIE**

Jacobo Grajales



La terre, entre guerre et paix

Politiques foncières et sortie de conflit en Colombie

Résumé

L'année 2016 a marqué l'aboutissement des négociations de paix entre le gouvernement colombien et les Farc, après quatre ans de tractations à la Havane. Même si durant toute la période l'issue du processus est restée aléatoire, rares ont été les acteurs politiques qui ont attendu la signature de la paix pour en réclamer les fruits. De nouvelles politiques publiques sont en marche, et dans le domaine rural et foncier, la rupture avec le passé violent est mise en scène de manière fracassante. Cependant, les transformations conduites au nom de la consolidation de la paix ont des effets plus discrets. Elles génèrent d'ores et déjà une marchandisation accrue de la terre, qui risque d'attiser l'exclusion et la dissension dans les campagnes. S'il est indéniable que l'agenda du post-conflit inclut des politiques de réparation à l'égard des victimes et de protection des petits producteurs, l'appréhension de la paix comme opportunité pour le développement économique génère également un intérêt pour des territoires définis comme de nouvelles frontières agraires. Ainsi, l'exploitation agro-industrielle et la transformation de la nature en marchandise sont non seulement légitimées, mais semblent faire partie des mutations sociales que la paix rend possibles et même souhaitables.

Land, from War to Peace

Land Policies and Post-Conflict Situation in Colombia

Abstract

Four years after the negotiations started in Havana, 2016 marked the success of the peace talks between the Colombian government and the Farc rebels. Even if during the entire process the outcome was unclear, most political actors did not wait for the actual signature of the agreement to claim results. New public policies have been launched and in the rural and land sector the break with a violent past has been loudly dramatized. Changes conducted in the name of the consolidation of peace do however have more discreet effects. They cause an increased business of land, which risks producing exclusion and dissent in rural areas. Although it is undeniable that the post conflict agenda includes reparations policies for the victims and protection for small farmers, taking advantage of peace as an opportunity for economic development does also trigger interest for territories that are defined as new agrarian frontiers. And so, not only have the agro-industrial exploitation and the commodification of nature become legitimate, but they seem to be part of the social changes that are both made possible by peace, and desirable.

La terre, entre guerre et paix

Politiques foncières et sortie de conflit en Colombie

Jacobo Grajales, Université de Lille, CERAPS¹

Le lien étroit qui existe entre la violence armée et les conflits fonciers est pleinement reconnu aujourd'hui. Cette dimension agraire n'est pas une découverte : elle a été présente et identifiée dans toutes sortes de circonstances historiques, de la conquête romaine² aux guerres coloniales³. Mais la recherche de variables explicatives plus complexes, dépassant les analyses simplificatrices et intentionnalistes, met au centre des débats sur l'analyse des conflits les problématiques portant sur les rivalités économiques, politiques et symboliques pour le foncier, le territoire et les ressources naturelles⁴. A son tour, bien que de manière plus discrète, la littérature sur les sorties de conflits s'intéresse de manière croissante au rapport entre la terre et les processus de construction et de consolidation de la paix⁵. L'attention portée aux problèmes du foncier apparaît ainsi comme un enjeu pour la reconstruction des tissus sociaux et économiques, mais aussi comme un élément central d'une paix durable⁶.

¹ Ancien docteur associé au CERI-Sciences Po.

² G. Chouquer, *La Terre dans le monde romain : Anthropologie, droit, géographie*, Paris, Editions Errance, 2010.

³ J. C. Weaver, *The Great Land Rush and the Making of the Modern World, 1650-1900*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006.

⁴ C. Cramer et P. Richards, « Violence and war in agrarian perspective », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 11, n° 3, 2011, pp. 277-297 ; J.-P. Chauveau et P. Richards, « West African insurgencies in agrarian perspective : Côte d'Ivoire and Sierra Leone compared », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8, n° 4, 2008, pp. 515-552.

⁵ D. Jensen et S. Lonergan (dir.), *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding*, New York, Routledge, 2012 ; J. Unruh et R. Williams (dir.), *Land and Post-Conflict Peacebuilding*, Routledge, 2013 ; H. Young et L. Goldman (dir.), *Livelihoods, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding*, Routledge, 2015.

⁶ C. Bruch, D. Jensen, M. Nakayama, J. Unruh, R. Gruby et R. Wolfarth, « Post-conflict peace building and natural resources », *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 19, n° 1, 1^{er} janvier 2009, pp. 58-96.

Le retour des réfugiés et l'octroi de réparations aux victimes peuvent faire partie des dispositifs de « réconciliation » et de construction de la paix « par le bas »⁷. Par ailleurs, l'attention portée aux causes – qualifiées parfois de « structurelles » – des conflits peut amener les gouvernements ou les mouvements armés qui négocient leur réintégration à promouvoir de nouvelles politiques foncières, et la présence de mesures de « réforme agraire » dans les accords de paix n'est pas une innovation.

Simultanément, la sécurisation des territoires et la stabilisation des situations sociopolitiques ouvrent la porte à de nouvelles formes de mise en exploitation capitaliste des ressources naturelles – agro-industries et industries extractives. Un tel dessein de partage peut entrer en conflit avec les convoitises qu'attise le post-conflit. Le discours de rupture communément mobilisé dans ces situations se traduit par un renouvellement des schémas développementalistes, faisant de la paix un facteur clé de l'essor économique. Dans un supposé cercle vertueux, le post-conflit participerait à l'accession du pays à la catégorie des émergents, ce qui viendrait à son tour sécuriser les acquis de la construction de la paix. Le développement économique fait ainsi partie d'un paradigme de la reconstruction et du « rattrapage », dont le présupposé fondamental est l'existence d'une rupture radicale entre le temps de la guerre et celui de la paix.

Si les gouvernants considèrent que le développement économique est à la fois une conséquence de la paix et la garantie de sa consolidation, de profondes contradictions peuvent exister entre les deux termes de l'équation. En effet, les nouvelles formes d'exploitation des ressources peuvent induire des conflits. Le cas du foncier illustre particulièrement bien cela, car la redistribution de la ressource est incompatible avec sa mise en exploitation agro-industrielle. En cherchant à tirer parti des nouvelles conditions de sécurité et à repositionner les économies agraires vers des cultures favorisant l'exportation, l'intervention des acteurs politiques peut être porteuse de nouvelles formes d'exclusion. Elle peut également conduire à des reconfigurations des systèmes productifs, délaissant par exemple l'exploitation vivrière au profit de cultures commerciales. Cela a des impacts indéniables sur la souveraineté alimentaire et sur le bien-être matériel et culturel des populations, notamment paysannes.

La Colombie est un bon exemple pour qui veut analyser la manière dont ces contradictions sont abordées, car le pays concentre bien des paradoxes qui viennent d'être évoqués. Alors que les niveaux de violence y décroissent depuis plus d'une décennie, que la situation sociopolitique semble stable et que le gouvernement et les guérillas des Farc (Forces armées révolutionnaires de Colombie) viennent de signer un accord de paix, de nouveaux conflits pour lesquels la terre est un enjeu émergent. L'accord avec les rebelles prévoit ainsi un soutien fort à la petite paysannerie, une distribution plus équitable des terres et une lutte déterminée contre la pauvreté extrême qui frappe les zones rurales. En même temps, la sécurisation du pays et l'intégration au centre des zones périphériques ouvrent des possibilités de développement agro-industriel, modèle qui bénéficie d'un accord consensuel des acteurs gouvernementaux et des représentants des groupes économiques les plus influents.

⁷ Selon l'expression de S. Lefranc, « Convertir le grand nombre à la paix... Une ingénierie internationale de pacification », *Politix*, Vol. 4, n° 80, 2007, p. 7.

Comment résoudre les contradictions repérées entre le dessein de consolidation de la paix et le projet de développement agro-industriel ? Les acteurs gouvernementaux tentent de formuler un compromis, afin de donner une apparente satisfaction à toutes les parties. Un ensemble d'instruments de distribution et de protection des droits économiques et sociaux a été renforcé dans le cadre des accords de paix. Par ailleurs, la volonté de lever les freins – sécuritaires, économiques, juridiques – imposés à l'investissement agro-industriel et celle de s'appuyer sur les zones les plus marginales du pays pour nourrir le développement économique ont conduit à ce que l'on peut désigner comme de nouvelles formes de marchandisation. Il ne s'agit pas du simple transfert de propriété, mais plus amplement de la transformation de la terre en marchandise abstraite et interchangeable⁸.

Quels sont les mécanismes sociaux par lesquels de nouvelles formes de marchandisation de la terre peuvent être favorisées par un contexte de sortie de conflit ? Je l'ai suggéré, le lien le plus évident concerne la sécurité. Ainsi, des territoires peuvent apparaître soudain accessibles en raison du redéploiement de la puissance étatique. Leur marginalité historique peut par ailleurs conduire à les définir comme « vides » ou « sous-utilisés », notamment lorsque leurs populations sont dotées d'une faible représentation politique⁹. Mais ce rapport peut être plus complexe. En effet, nous verrons que la transformation de la terre en marchandise ne se réalise pas dans les marges des politiques de sortie de conflit mais qu'il peut exister des rapports étroits entre les deux. Et que les usages politiques du post-conflit peuvent participer à une redéfinition des frontières du légal et de l'illégal, à l'aune de laquelle une « gestion différentielle des illégalismes »¹⁰ se met en place, différenciant l'accaparement illégitime de l'investissement à encourager.

Avant d'aborder une analyse des processus de marchandisation de la terre, il convient de revenir sur la situation de guerre et de sortie de guerre en Colombie, qui détermine très largement les débats sur la propriété de la terre.

⁸ La transformation de la terre en marchandise constitue, selon Karl Polanyi, l'une des caractéristiques fondamentales de l'émergence du capitalisme libéral. Voir K. Polanyi, *La Grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 2009. Pour une application des thèses de Polanyi à la phase actuelle de développement du capitalisme agraire, voir L. Cotula, « The new enclosures ? Polanyi, international investment law and the global land rush », *Third World Quarterly*, Vol. 34, n° 9, 2013, pp. 1605-1629.

⁹ Voir, pour le cas du Mindanao (Philippines), S. Vellema, S. Borrás et F. Lara Jr., « The agrarian roots of contemporary violent conflict in Mindanao, Southern Philippines », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 11, n° 3, 2011, pp. 298-320.

¹⁰ Par allusion à la lecture proposée par Alexis Spire et Nicolas Fischer des travaux de Michel Foucault : N. Fischer et A. Spire, « L'Etat face aux illégalismes », *Politix*, Vol. 87, n° 3, 2009, pp. 7-20.

LE TEMPS DE LA GUERRE ET LE TEMPS DE LA PAIX

Terre et guerre

Les problèmes liés à la propriété de la terre ont occupé une place centrale dans le conflit armé colombien. La formation des guérillas marxistes dans les années 1960 et leur consolidation durant la décennie suivante sont liées à la fois à la colonisation de l'espace amazonien par des paysans sans terre et à la forte mobilisation en faveur d'une réforme agraire – jamais réellement mise en œuvre – qui ont marqué la Colombie de l'époque.

Par ailleurs, la formation de groupes paramilitaires, décrits par leurs promoteurs comme une réaction à l'insurrection communiste, a été intrinsèquement liée aux conflits dans les campagnes¹¹. D'une part, parce que l'armement de ces milices a été stimulé par les grands propriétaires terriens qui craignaient que leurs privilèges soient menacés par les guérillas. D'autre part, parce que ces groupes ont également participé à une véritable « contre-réforme agraire »¹² en accaparant par les armes de grandes étendues de terres pour leur compte et celui de leurs alliés.

Une partie de ces groupes ont rendu les armes entre 2003 et 2006, mais nombreux ont été les anciens paramilitaires qui sont restés liés à l'économie de la drogue, formant quelquefois des groupements armés sophistiqués, à l'organisation martiale, connus sous l'acronyme de Bacrim (pour « bandes criminelles »). Entretiens, les Farc et le gouvernement ont engagé dès 2012 des négociations en vue de la démobilisation des rebelles et de leur intégration au jeu politique et institutionnel. En mai 2013 le premier point de l'agenda des négociations a été signé ; il concernait justement les problématiques rurales. Il consacrait les engagements de l'Etat en faveur de la distribution de terres aux paysans, de l'investissement public dans les zones rurales ou encore de la protection des « zones de réserve paysanne » ; cette forme de propriété collective existait en effet dans la loi depuis 1994, mais elle avait été mise à mal depuis ses débuts par la méfiance des militaires qui voyaient là de possibles fiefs rebelles¹³.

Il faut souligner que le débat sur le lien entre une politique rurale et une éventuelle sortie de conflit a précédé la signature de ces accords. Ainsi, dès le début de son mandat (en 2010), l'actuel président Juan Manuel Santos s'est engagé en faveur d'une ambitieuse politique de restitution des terres. Elle visait les déplacés forcés, qui avaient dû abandonner leurs parcelles sous la pression des armes, et ouvrait la porte à la restitution des parcelles spoliées ou à d'autres formes de réparations pécuniaires.

¹¹ Sur l'histoire de ces groupes, voir J. Grajales, *Gouverner dans la violence. Le paramilitarisme en Colombie*, Paris, Karthala, 2016.

¹² J. Grajales, « The rifle and the title : Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia », *Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, n° 4, 2011, pp. 771-792.

¹³ Sur la mobilisation en faveur de ces zones de réserve paysanne, voir la thèse en cours de Mathilde Allain. Voir également M. Allain et A. Beuf, « L'agriculture familiale et ses réappropriations locales par le mouvement paysan colombien », *Revue Tiers Monde*, Vol. 4, n° 4, 1^{er} décembre 2014, pp. 43-59.

Il serait trop long d'évoquer ici le processus d'émergence du problème de la restitution des terres. Evoquons-en simplement quelques canaux.

D'abord le domaine judiciaire. Dès 1997, la Cour constitutionnelle a effectué un contrôle serré de la politique d'attention aux déplacés, mettant à l'œuvre une procédure de suivi et de contrôle des politiques gouvernementales¹⁴. Par ailleurs, les nombreuses enquêtes judiciaires menées à la suite de la démobilisation des groupes paramilitaires ont mis en lumière la manière dont ceux-ci avaient pu utiliser la violence pour mettre la main sur de vastes étendues de terres¹⁵.

Ensuite le rôle des agences étrangères de coopération, qui ont souligné l'insuffisance des ressources allouées à l'époque à la protection du patrimoine des populations déplacées¹⁶.

Enfin, la forte mobilisation de certaines organisations représentant des victimes, qui ont cherché à favoriser le retour des déplacés vers leurs terres. Elles espéraient attirer ainsi l'attention, notamment, des acteurs étrangers afin de forcer le gouvernement à soutenir leurs requêtes.

Le gouvernement de Juan Manuel Santos a réaménagé la stratégie de coopération internationale, tournée résolument vers la sortie de conflit. En endossant très fermement le discours du post-conflit et de la reconstruction du tissu social et économique des campagnes colombiennes, il est parvenu à capter les ressources de la coopération internationale. Ainsi en 2010, peu de temps après avoir été élu, le président a proposé aux bailleurs d'ouvrir un nouveau champ d'intervention en matière d'accès au foncier et de développement rural. Pour les agences de coopération, cela a constitué une fenêtre d'opportunité pour développer des initiatives qui étaient restées circonscrites à des espaces institutionnels ou à des thématiques bien précises.

La participation des bailleurs de fonds étrangers à la politique de sortie de conflit, et plus particulièrement à sa dimension rurale, n'a pas été uniquement financière. En effet, les agences de coopération ont également apporté une capacité d'action qui a souvent fait défaut au gouvernement colombien. Investies dans des zones marginales depuis des années, comptant sur de larges réseaux d'opérateurs et ayant accumulé une connaissance fine des territoires, ces agences possèdent parfois des compétences en matière de gouvernement et des instruments d'intervention dont manque l'Etat. Elles participent à ce titre à la coproduction des politiques publiques. Cette place est d'autant plus remarquable que la Colombie n'est nullement dépendante de l'aide étrangère et que l'action des bailleurs s'explique essentiellement en raison de la persistance d'un conflit armé.

Depuis le début officiel des négociations de la Havane, la rhétorique de la paix a été mobilisée par le gouvernement comme un élément de rupture par rapport au passé. L'horizon de la « fin de la guerre » serait ainsi censé marquer un « avant » et un « après » dans l'organisation du politique en Colombie. Ce langage de rupture est particulièrement mis à contribution depuis la campagne pour la réélection de Juan Manuel Santos en 2014, lorsqu'il a été mis en ballottage défavorable face au candidat de la droite conservatrice adoubé par l'ancien président Alvaro Uribe, un féroce

¹⁴ L. Gómez, « Le déplacement forcé par la violence en Colombie : émergence, réinscription et transformations d'une nouvelle catégorie de l'action publique », Thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po, 2012.

¹⁵ J. Grajales, « Land grabbing, legal contention and institutional change in Colombia », *Journal of Peasant Studies*, Vol. 42, n° 3-4, 2015, pp. 541-560.

¹⁶ M. del R. Estrada et N. M. Rodríguez, « La política de tierras para la población desplazada 2001-2011 : de la protección a la restitución », *Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 16, n° 1, 31 janvier 2014, pp. 75-119.

opposant à tout compromis avec les groupes de guérillas. A cette occasion, le discours qui a fait de Santos le « candidat de la paix » face à ses opposants belligérants lui a permis de mobiliser l'électorat libéral, son premier soutien, mais aussi de recueillir l'appui de la gauche.

La centralité politique du discours du post-conflit s'est accompagnée d'une volonté d'anticiper les demandes de la guérilla. Des politiques publiques qui faisaient partie de l'agenda des négociations, notamment sur les questions agraires, ont commencé à être appliquées. C'est bien sûr le cas de la restitution des terres, dispositif emblématique du gouvernement, mais aussi de la création d'une infrastructure institutionnelle dont l'objectif est le développement « intégral » et « territorialisé » des campagnes colombiennes. Si le contenu de ces politiques demeure en partie théorique, leur fonction dans la stratégie du gouvernement est claire. Celui-ci cherche d'une part à préparer les conditions institutionnelles d'une sortie de conflit, mais aussi à s'accaparer une partie des revendications des Farc, s'efforçant de projeter l'image d'une inutilité de la mobilisation armée dans un contexte où l'Etat est en mesure de conduire des politiques progressistes.

On le voit, la perspective d'une sortie de conflit est mobilisée par une diversité d'acteurs pour promouvoir de nouvelles politiques et de nouvelles définitions des problèmes. Un autre exemple est fourni par le cas du projet de création d'un nouveau cadastre pour les zones rurales (l'actuel est à peu près inopérant). Son financement repose essentiellement sur des contributions d'organismes internationaux – Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement – mais aussi d'Etats partenaires – au premier rang desquels les Etats-Unis mais également, dans une bien moindre mesure, des Etats européens dont la France. La nécessité de clarifier la propriété de la terre, générée notamment par la politique de restitution, est à l'origine du projet, qui a permis de constater le lien très fort qui existe entre les faiblesses de certains instruments – ici le cadastre – et les opportunités ouvertes à la criminalité bureaucratique et à l'accaparement de terres. Divers acteurs se sont mobilisés pour peser sur l'orientation des débats, générant des concurrences parfois appuyées par des partenaires étrangers, qui favorisaient leurs alliés dans l'espace national.

On perçoit dans ces brèves descriptions l'intérêt d'approcher des situations comme celle de la Colombie par l'étude des usages politiques du post-conflit. En effet, chercher à définir la sortie de conflit par rapport à des critères mesurables aboutit inmanquablement à une impasse. De nombreux travaux sociologiques et anthropologiques montrent que la rupture entre la guerre et l'après-guerre, dans les conflits contemporains, reste souvent illusoire¹⁷. Le cas de la Colombie ne peut qu'appuyer ce constat. D'abord parce que le post-conflit – sa définition et son contenu – est devenu un axe majeur du combat politique, et ce alors même que des combats se poursuivent (avec les Bacrim déjà citées, mais aussi avec la guérilla de l'Armée de libération nationale, ELN). Ensuite parce que les acteurs, notamment étatiques, n'ont pas attendu que les fusils se taisent pour récolter les profits politiques et économiques du post-conflit, période de rupture perçue comme exceptionnelle et ouverte, un moment où les cartes se redistribuent au sein de la société. En ce sens, le lien entre les usages du post-conflit et la réalité de la violence reste pour le moins élastique.

¹⁷ P. Richards, « New war : an ethnographic approach », in P. Richards (dir.), *No Peace, No War. An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Athens/Oxford, Ohio University Press/J. Currey, 2005 ; R. Marchal, « Les frontières de la paix et de la guerre », *Politix*, Vol. 15, n° 58, 2002, pp. 39-59 ; M. Debos, *Le Métier des armes au Tchad. Le gouvernement de l'entre-guerres*, Paris, Karthala, 2013 ; N. Duclos (dir.), *L'Adieu aux armes ? Parcours d'anciens combattants*, Paris, Karthala, 2010.

Ainsi, plutôt que définir le post-conflit à l'aune d'une supposée transition de la guerre vers la paix, il est préférable de l'aborder à partir de deux perspectives complémentaires, résolument sociologiques : une première que l'on peut qualifier de configurationnelle et une seconde que l'on peut appeler cognitive. D'une part le post-conflit peut être lu comme une nouvelle configuration d'acteurs¹⁸, car la sécurisation du territoire et la relative marginalisation de la violence comme mode d'accès aux ressources de l'Etat produisent de nouvelles contraintes institutionnelles et de nouvelles possibilités politiques et économiques, changeant donc les règles du jeu. Approcher le conflit et le post-conflit comme des configurations permet de mettre l'accent sur les enchevêtrements des processus sociopolitiques et sur les différentes temporalités de conflictualité ou de pacification, évitant ainsi de réifier et d'opposer systématiquement le temps de la paix et le temps de la guerre. D'autre part, le post-conflit peut également être interprété comme un paradigme, au sens de la sociologie de l'action publique¹⁹, à l'aune duquel certaines politiques sont reformulées. L'inscription d'une politique dans le registre du post-conflit ouvre la porte à des logiques de captation de ressources, du fait de l'orientation de ressources économiques et symboliques sur de nouvelles priorités. Cette inscription peut également conduire à des reformulations importantes, qui changent les équilibres de pouvoir au sein des institutions politiques, incitant les acteurs légitimes à prendre en charge les problèmes ou les instruments utilisés pour aborder ces problèmes. Elle peut également relever d'une forme de dépolitisation, dans la mesure où elle tend à faire prévaloir la vision d'un avant et d'un après, d'une table rase qui serait à l'origine d'une forme d'union nationale ou d'unanimité autour des priorités des gouvernants, notamment sur le plan économique²⁰. Une telle approche me conduit à mettre l'accent sur les manières dont les acteurs s'adaptent aux nouvelles règles du jeu, utilisent les ressources institutionnelles, économiques et symboliques associées au post-conflit (comme configuration), mais mobilisent aussi des cadres cognitifs²¹, des problématisations²² et des outils d'interprétation fournis par le paradigme du post-conflit.

Les concurrences internes à l'Etat, les nouvelles ressources rendues disponibles au nom du post-conflit, ainsi que les nouvelles définitions et justifications de l'action publique ont des effets multiples. En effet, les priorités de la sortie de conflit réorientent l'action de l'administration dans des champs divers. Examinons-en un cas paradigmatique, celui de l'entreprise de moralisation économique et bureaucratique conduite au nom de la rénovation de l'action de l'Etat en matière de propriété de la terre.

¹⁸ Au sens donné à ces termes par N. Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Le Seuil, 1991.

¹⁹ P. Hall, « Policy paradigms, social learning, and the State : The case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, 1993, pp. 275-296 ; Y. Surel, « Les politiques publiques comme paradigmes », in A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 125-151.

²⁰ J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine : Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

²¹ Y. Surel, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n° 4, janvier 2000, pp. 495-512.

²² E. Henry, *Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.

Une police des mœurs économiques et bureaucratiques

La définition des politiques foncières comme axe central de la sortie de conflit, parallèlement aux dimensions distributives que j'ai mentionnées, comporte un volet coercitif. S'il s'agit de réparer les torts générés par la guerre, il faut également poursuivre les acteurs de la spoliation des terres. Ce qui signifie cibler ceux qui ont, en utilisant des acteurs armés – notamment paramilitaires – accumulé des terres par la violence, mais aussi tous ceux qui ont profité de la situation de conflit pour s'en approprier qui appartenaient à l'Etat (le domaine national, ou *baldíos*). Récupérer les terres des paysans spoliés mais aussi de l'Etat, « première victime de spoliation », est un objectif essentiel.

Punition et réparation sont par ailleurs liées par les enjeux pratiques de la mise en œuvre des politiques. D'une part, l'accaparement violent de terres ne s'est jamais fait par la seule force des armes. Il a été soutenu et légalisé par le soutien d'acteurs politiques et bureaucratiques au sein des institutions. La mise en œuvre d'une nouvelle politique nécessite donc de purger ces institutions des individus liés aux processus d'accaparement. D'autre part, la récupération du foncier appartenant à l'Etat alimenterait un « fonds de terres », censé permettre la distribution de la ressource foncière et le retour des réfugiés vers les campagnes.

La feuille de route de Juan Camilo Restrepo, le premier ministre de l'Agriculture du gouvernement Santos, nommé en 2010, était extrêmement ambitieuse, axée sur l'intégration de la politique foncière au sein des efforts de pacification et de consolidation. Restrepo est un conservateur modéré, membre de l'élite sociale et docteur en droit de l'université Panthéon-Assas de Paris. C'est un fin connaisseur de l'appareil d'Etat colombien qui, comme beaucoup d'individus dotés d'un profil similaire, est entré dans le monde de l'entreprise après avoir commencé sa carrière dans la haute administration publique. Ministre en 1991 et de nouveau en 1998, il a été un ferme opposant au président Alvaro Uribe, ce qui lui a valu d'être écarté des cercles du pouvoir pendant les deux mandats de celui-ci.

Lorsqu'il arrive au ministère de l'Agriculture, sa priorité est la planification et la mise en œuvre de la politique de restitution des terres. A cette fin, il choisit des cas d'accaparement violent pour conduire des expériences pilotes. Il s'entoure de collaborateurs dotés d'une connaissance très pointue des problématiques d'accaparement et revendiquant une approche militante de ces questions. Parallèlement à la mise en œuvre de cette politique, le ministère se concentre également sur la formalisation de la propriété et la récupération des terres du domaine national, qu'il confie à une de ses agences, l'Incoder (Institut colombien du développement agricole). Or toute politique conduite par cette institution nécessite la désarticulation simultanée des réseaux criminels qu'elle abrite. Des enquêtes mettant en cause les bureaux départementaux de l'Incoder sont lancées dès 2010, qui établissent les relations qui ont existé entre les groupes paramilitaires et les fonctionnaires de l'institution, grâce à l'organisation locale de ces agences décentralisées : la nomination des fonctionnaires faisait l'objet de marchandages avec les

élus locaux, qui cherchaient à distribuer des postes à leurs affidés. Or dans bien de régions colombiennes, ces mêmes élus étaient de proches alliés des paramilitaires²³.

Miriam Villegas, nommée directrice générale de l'Incoder en 2012, a donc une double mission : une purge institutionnelle et la conduite de ce qui apparaît à l'époque comme une politique publique de premier plan. Comme son ministre de tutelle, elle appartient à l'élite sociale et est proche du parti conservateur. Elle a également une longue trajectoire d'engagement auprès des mouvements sociaux : d'une part elle collabore de très près à l'action sociale et humanitaire des jésuites dans les zones frappées par le conflit, d'autre part elle soutient activement le mouvement paysan, qui accueille très favorablement sa nomination. Par ailleurs, sa légitimité technique en matière de politique rurale est reconnue dans les milieux universitaires, dont certains membres occupent à l'époque des postes de conseiller au cabinet du ministre. Ces positions dans des milieux multiples expliquent les marges de manœuvre dont elle dispose lors de son arrivée à la tête de l'Incoder.

Des fonctionnaires au profil similaire sont également nommés par le ministre à d'autres niveaux de direction au sein de l'agence, et chargés de cette même mission de purge et de redéploiement de l'action de l'institution. L'exemple de Jhenifer Mojica, une juriste issue des équipes chargées de la conception de la politique de restitution illustre bien cela. Mojica est diplômée de l'Université nationale, la grande institution publique d'enseignement supérieur de la capitale. Avant même l'entrée en fonction de Villegas, elle a été nommée directrice adjointe en charge des politiques foncières. Son arrivée à ce poste s'est accompagnée de recrutements externes qui visaient à constituer des équipes administratives sans liens avec les fonctionnaires qu'elles étaient censées contrôler. L'Incoder est ainsi investi par des juristes spécialisés en droit pénal qui constituent une sorte de police interne, mais aussi par des proches des milieux universitaires et des mouvements paysans, qui entrent dans l'institution par les mêmes réseaux dont font partie Villegas et Mojica.

Le personnel qui intègre l'Incoder à cette époque s'investit dans une entreprise de moralisation qui vise avant tout les bureaux décentralisés de l'agence, identifiés comme des espaces clés des relations collusives. Cela aboutit à révéler les stratégies mises en œuvre par les fonctionnaires de ces bureaux locaux, dans le but d'attribuer des titres de propriété portant sur des terres du domaine national à des personnes qui n'auraient pas pu y prétendre. A plusieurs reprises, l'ensemble des archives des bureaux départementaux sont saisies. Des cas de relations collusives avec des politiques, des narcotrafiquants, des groupes paramilitaires ou de simples patriciens locaux sont dévoilés. La direction de l'Incoder saisit le bureau du procureur général de la nation (*fiscal general de la Nación*) afin de créer une équipe de procureurs dédiés à ces cas de criminalité bureaucratique. Plus de neuf cents enquêtes sont ouvertes ; elles ne concernent pas uniquement l'action pénale, mais engagent également d'autres institutions. L'Inspection générale (*Procuraduría general de la Nación*), institution chargée du contrôle disciplinaire des agents publics, et le contrôleur général (*contraloría general de la República*), responsable du contrôle de la régularité des comptes publics, interviennent également.

²³ J. Grajales, *Gouverner dans la violence*, op. cit.

Si la mise à l'agenda institutionnel des problèmes de corruption qui accablent l'agence est déterminée par un contexte plus général de mobilisation en faveur de la moralisation de la politique, notamment servi par les grandes affaires politico-judiciaires qui ont marqué la fin de la présidence d'Uribe²⁴, elle est – je l'ai dit – également engendrée par la mission confiée à l'Incoder de récupération des terres mal acquises. Or à l'époque, la seule procédure qui permette de saisir ces terres est le recours en annulation devant le tribunal civil d'instance (*juzgado civil de circuito*). Afin de palier à la lenteur de cette action, la possibilité d'agir par voie administrative est initiée par un décret de juillet 2013 qui met des procédures d'abrogation et de réversion en place et prévoit une possibilité de recours devant le Conseil d'Etat, dont les effets ne sont pas suspensifs²⁵.

En l'espace de quelques mois, l'Incoder acquiert un nouveau capital, lié à la capacité de certains acteurs d'impulser en son sein des entreprises de moralisation. Or la centralité politique acquise à l'époque par la question de la moralisation administrative génère également des concurrences bureaucratiques très fortes pour se positionner sur ce qui apparaît alors comme un domaine d'action valorisé. Examinons-les brièvement.

Dans le contexte de l'époque, la capacité à dévoiler les collusions bureaucratiques qui sous-tendent le processus d'accaparement devient une ressource politique centrale. L'Incoder a une place équivoque dans un tel paysage. Il s'agit, nous l'avons vu, d'une institution décrédibilisée par des années de mauvaise gestion, qui a laissé s'installer en son sein des formes sophistiquées de criminalité bureaucratique. Cela a conduit le ministre Restrepo à envisager sa dissolution et à le remplacer par une autre institution, mais la nécessité d'agir vite dans la mise en œuvre de la restitution a dissuadé le gouvernement d'emprunter un tel chemin. La nomination de nouveaux fonctionnaires ayant la confiance du ministre et du cabinet, comme Jhenifer Mojica et Miriam Villegas, constitue ainsi une tentative de s'appuyer sur l'Incoder malgré ses carences évidentes.

Une autre institution se trouve à l'époque dans une situation comparable. En Colombie, l'enregistrement des titres de propriété sur des biens immeubles relève de la responsabilité d'une agence placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur : la surintendance de notariat et enregistrement (SNR)²⁶. Moins visible que l'Incoder, elle ne fait pas moins l'objet de critiques violentes en raison de l'incapacité dont elle a fait preuve par le passé pour extraire l'action administrative des logiques d'accumulation et de détournement. D'une manière comparable à ce que je viens de décrire, les responsables de la SNR déploient alors des efforts considérables pour apparaître comme des acteurs clés de la moralisation administrative. Les enquêtes démarrent peu après la nomination de Jorge Enrique Vélez à la tête de l'agence. Vélez est un proche de German Vargas Lleras, une personnalité clé du gouvernement, plusieurs fois

²⁴ J. Grajales, « Quand les juges s'en mêlent. Le rôle de la justice dans la démobilisation des groupes paramilitaires en Colombie », *Critique internationale*, n° 70, 2016, pp. 117-136.

²⁵ Décret 1465, 10 juillet 2013.

²⁶ Institution chargée de la surveillance des bureaux d'enregistrement et des offices notariaux et dépendante du ministère de la Justice. Les offices notariaux sont garants de la sécurité juridique des transactions ; les bureaux d'enregistrement inscrivent les transactions à la demande des parties. L'enregistrement n'est pas automatique et comporte le paiement d'un droit, ce qui explique que nombre d'acheteurs, notamment dans des régions reculées, s'abstiennent d'enregistrer la transaction.

ministre et par la suite vice-président. Ayant fait l'essentiel de sa carrière politique dans la ville de Medellín, Vélez possède une envergure politique très modeste et n'a aucune expérience des thématiques foncières. Or il se positionne dès sa nomination en 2010 sur le créneau porteur de la moralisation.

En 2011, dans le cadre des mesures prises en faveur de la restitution des terres²⁷, la SNR crée un bureau délégué à la protection, restitution et formalisation des terres. Ce bureau est chargé de faire le ménage dans l'institution ; de manière significative, on l'installe dans une maison située dans un quartier résidentiel à quelques kilomètres du siège de l'entité. Les membres de ce bureau sont, comme dans le cas de l'Incoder, des individus extérieurs à la SNR et le plus souvent dotés d'une formation juridique. Le directeur place à sa tête un homme controversé, Jairo Mesa. C'est un personnage extrêmement discret, réputé pour ses compétences en matière de droit foncier, qui a fait carrière au sein du ministère de l'Agriculture et de l'Incoder. Sa trajectoire témoigne des revirements subis par les milieux administratifs durant les dix dernières années. Conseiller du ministre Andrés Felipe Arias, Mesa a survécu à la mise en cause de son supérieur. Le ministre a en effet été l'objet de dures attaques de la part de la Cour suprême, qui ont abouti à sa condamnation par contumace à dix-sept ans de prison dans une affaire de détournement de fonds. De lourdes accusations pèsent également sur Mesa. Sa carrière a failli être brisée par des révélations concernant sa participation à des montages juridiques qui ont facilité des formes d'accaparement, voire des détournements de fonds publics. Sa survie bureaucratique s'explique notamment par les réseaux qu'il nourrit dans diverses institutions.

On le voit, des transformations multiples sont à l'œuvre, à la fois dans les équilibres de pouvoir et dans les perceptions qui guident l'action publique. Le dessein de moralisation économique et administrative qui touche le domaine de l'administration de la terre a abouti à des enquêtes et des dénonciations dans divers espaces institutionnels. Or il va conduire également à des discordances, alors que l'encouragement de l'investissement à grande échelle apparaît comme un enjeu économique majeur. La définition conflictuelle du légal et de l'illégal, du légitime et de l'illégitime, est ainsi intimement liée aux contradictions inhérentes à la sortie de conflit : si cette entreprise de moralisation découle d'un projet politique de rupture avec le temps de la guerre et de la formulation de politiques de réparation, elle peut également porter atteinte à la transformation de la paix en développement économique, élément central du paradigme auquel l'on se réfère au sommet du pouvoir. Traçant ainsi le périmètre de l'acquisition marchande par rapport à l'accaparement criminel, ces controverses participent au processus de marchandisation de la terre. Ces contradictions sont l'un des éléments centraux du lien entre pacification et accumulation de la terre.

²⁷ Loi 1448, dite loi sur les victimes et la restitution de terres.

DES DYNAMIQUES DE MARCHANDISATION

Les plaines de l'Orénoque, une nouvelle frontière agraire

Parallèlement à ces politiques ambitieuses dans la mise en œuvre de la restitution des terres ou de la traque des comportements criminels, des transformations beaucoup plus discrètes sont à l'œuvre. Elles sont notamment liées au fait que la sécurisation du territoire – toute relative – alimente des projets d'exploitations agro-industrielles. Dans les plaines de l'Orénoque (Orinoquía ou Llanos Orientales), les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont établi qu'il serait possible d'exploiter plus de quatre millions d'hectares de terres agricoles. Malgré sa proximité avec la capitale, cette région est restée jusqu'à aujourd'hui à la marge du développement industriel et agricole du pays. A l'exception notable de la production de pétrole, aucune autre activité économique ne la relie au marché national et mondial. Si l'exploitation pétrolière a un impact profond sur les structures sociales et économiques des zones d'exploitation, elle est réalisée selon une logique d'enclave, et ne remédie aucunement à la marginalité historique de la zone.

Une route, récemment élargie, relie Bogota à la principale ville de la région, Villavicencio, qui se situe au pied de la cordillère. Au-delà s'étendent des plaines interminables. Deux routes partent de Villavicencio : l'une vers l'est, l'autre vers le sud. Elles traversent les champs de palmiers à huile et les plaines d'élevage avant de laisser place à des pistes de terre. En dehors de ces deux axes et de leurs rares ramifications, il n'y a aucune voie de communication dans la région. Les habitants, appelés *llaneros*, sont pour la plupart des descendants de colons venus de l'intérieur du pays, certains après la guerre civile qui a déchiré la Colombie au milieu du xx^e siècle. Dans les zones rurales, ils vivent essentiellement d'un élevage très extensif, dans lequel une tête de bétail correspond à plus de deux hectares de terres.

Dès le début des années 2000, alors que la région fait l'objet d'un redéploiement de la présence directe de l'Etat, les plaines de l'Orénoque éveillent des convoitises. Située à la lisière de la région amazonienne, où les Farc possèdent un ancrage fort, l'Orénoque a longtemps été un territoire disputé. Des groupes paramilitaires y sont apparus dès le milieu des années 1980, sous l'impulsion notamment du narcotrafiquant Gonzalo Rodríguez Gacha et du magnat des émeraudes Victor Carranza. Lorsque les groupes paramilitaires ont cherché à étendre leur contrôle territorial dans la seconde moitié des années 1990, l'Orénoque a fait partie des zones prioritaires. Le massacre d'une cinquantaine de personnes en 1997 dans le bourg de Mapiripan, situé à la frontière entre la région de savane et la zone forestière, en est un témoignage. Enfin, l'Orénoque a également fait partie des régions clés de la stratégie de sécurité et de consolidation déployée par le gouvernement d'Alvaro Uribe : l'armée cherchait à sécuriser les investissements pétroliers. A la même époque, la production de brut s'est traduite par la construction de quelques nouvelles infrastructures, notamment une route reliant Puerto Gaitan, où la compagnie canadienne Pacific Rubiales exploitait un camp pétrolier, et Villavicencio.

L'amélioration de la situation sécuritaire s'est accompagnée d'une relance des activités économiques. Cela s'est très nettement ressenti dans le marché foncier. Sans que l'on puisse

s'appuyer sur des sources consolidées, on a constaté des augmentations très nettes du prix de la terre. Les personnes que j'ai interviewées rendent compte d'une multiplication par deux, trois voire dix, selon l'emplacement de leur parcelle²⁸. Des investisseurs étrangers à la région ont alors commencé à arriver. Dans la zone de San Carlos de Guaroa, où les exploitations de palmiers à huile existaient depuis des décennies, les surfaces se sont étendues et des domaines ont changé de main, le plus souvent au profit de nouveaux entrepreneurs.

On trouve dans les plaines de l'Orénoque une bonne illustration du lien qui existe entre les situations de post-conflit et la marchandisation de la terre. Malgré leur histoire violente, longtemps considérées comme inaccessibles, elles apparaissent aujourd'hui comme l'exemple paradigmatique d'une région où la consolidation de la paix rend possible une exploitation agricole à grande échelle.

L'exploitation agro-industrielle de l'Orénoque est évoquée dans les milieux économiques et au sein du ministère de l'Agriculture à partir du début des années 2000. La Société d'agriculteurs de Colombie (SAC), où les grands producteurs se tiennent la main, impulse déjà à l'époque l'idée qu'un accompagnement étatique des acteurs économiques serait nécessaire pour exploiter la région, mais l'insécurité est encore vue comme un obstacle incontournable. En 2004, un ancien dirigeant de la SAC, Carlos Gustavo Cano, est nommé à la tête du ministère de l'Agriculture. Il lance une étude sur les perspectives d'exploitation de l'Orénoque, en partenariat avec diverses agences étatiques chargées de la recherche agronomique et géographique. Un problème technique est alors identifié : les sols de l'Orénoque sont acides et riches en aluminium, il est nécessaire de les traiter avant de procéder à toute exploitation agricole intensive. Des procédés chimiques existent qui ont déjà été expérimentés ailleurs sur le continent. Le Brésil a ainsi développé une expérience scientifique et technique considérable dans l'exploitation de sols très similaires, ceux de la savane tropicale connue sous le nom du Cerrado, qui constitue le cœur du potentiel agro-industriel de ce pays. Des équipes de chercheurs colombiens et des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture visitent dès cette époque le grand centre de recherche agronomique brésilien, Embrapa.

Parallèlement, l'Orénoque entre dans l'imaginaire économique des gouvernants comme l'une des possibles zones d'expansion du nouveau capitalisme agraire qui est au cœur du modèle économique colombien. L'exemple brésilien sert alors d'argument central, à la fois pour plaider en faveur d'une exploitation de la région – qui deviendrait le nouveau Cerrado – et pour montrer les gains économiques potentiels d'une telle stratégie. Des efforts de « marketing territorial », c'est-à-dire de promotion des potentialités spécifiques du territoire auprès des investisseurs étrangers, sont alors déployés. Le gouvernement tente de les attirer avec un projet massivement financé par des fonds publics, le projet Gaviotas, qui propose l'exploitation de 150 000 hectares de pins tropicaux, hévéas et palmiers à huile. L'investissement public est évalué à 360 millions de dollars. Le plan comprend des subventions et des exceptions fiscales pour les entreprises, notamment étrangères, qui viendraient s'installer dans l'Orénoque. Une

²⁸ L'absence de cadastre fiable ou de centralisation des informations sur les transactions immobilières dans l'espace rural rend impossible toute étude quantitative.

brochure, diffusée par la présidence de la République, fait la réclame du projet, sous le titre *La renaissance des savanes de l'Orénoque : un méga projet colombien pour le monde*²⁹.

A cette époque, alors que les initiatives publiques tardent à se concrétiser, des acteurs privés mettent en route des exploitations agro-industrielles dans la région. L'une des premières entreprises est un consortium colombien, le groupe Aliar, qui démarre en 2003 ce qui deviendra par la suite une exploitation de 16 000 hectares appelée El Brasil. En partenariat avec un groupe financier colombo-chilien, Aliar produit du soja et du maïs, essentiellement utilisés pour l'alimentation des volailles et des porcs élevés dans la même exploitation. La légalité de l'acquisition de ces parcelles est incertaine, et son histoire est liée à la violence paramilitaire. En effet, ces terres ont été originellement allouées à des bénéficiaires de la réforme agraire. Les paysans les ont vendues, durant l'une des périodes les plus violentes qu'ait connues la région, à un personnage extrêmement controversé de l'histoire récente du pays, l'entrepreneur d'émeraude et présumé promoteur de groupes paramilitaires Victor Carranza, qui les aurait ensuite vendues aux entreprises qui font aujourd'hui partie du groupe Aliar. De surcroît, ce dernier a établi des contrats avec une communauté indigène nomade, les Sikuaní, pour exploiter des terres appartenant à leur réserve³⁰.

Les grands groupes s'installent massivement dans l'Orénoque à partir de la fin des années 2000. En 2008, le groupe Monica, producteur céréalier brésilien, présent également en Bolivie, acquiert 13 000 hectares de terre. En 2010 c'est la multinationale Cargill qui s'en procure 52 000 hectares tout en annonçant qu'elle projette d'en exploiter à terme plus de 90 000. Or une bonne partie de ces transactions viole une législation censée lutter contre l'accumulation de terres, notamment par le biais de montages juridiques complexes. L'affaire déclenchée par les révélations de ces achats constitue un moment clé de la définition des limites entre le légal et l'illégal, et illustre clairement la diversité d'usages politiques possibles du post-conflit.

Les limites du légal et de l'illégal

Pour comprendre les controverses juridiques générées par ces acquisitions, il faut revenir sur la législation colombienne portant sur les terres du domaine national. Dans bien de régions, et notamment dans des zones historiquement marginales, les petits paysans qui possèdent un titre sont d'anciens bénéficiaires des programmes de réforme agraire. Bien souvent, ces programmes n'ont comporté aucune forme de redistribution de terres, l'administration se contentant de délivrer des terres du domaine national. Une telle politique s'est donc moins apparentée à une réforme agraire *stricto sensu* qu'à l'ouverture d'une frontière agraire par des paysans sans terre, bénéficiant *a posteriori* – et de manière fort aléatoire – d'une régularisation de leur possession de fait. En

²⁹ *The Renaissance of the Orinoco River Savannas : A Colombian Mega-project for the World*, en anglais dans le texte d'origine.

³⁰ Sur Aliar, voir les enquêtes du prestigieux journal en ligne *Verdad Abierta* (www.verdadabierta.com) : « "Hemos sido absolutamente legales y leales" : Jaime Liévano », *Verdad Abierta*, août 2015, et « Grupo Aliar-La Fazenda responde por las tierras de "El Brasil" », *Verdad Abierta*, mars 2015.

1994, le législateur a entrepris d'établir un minimum de garanties portant sur l'utilisation de cette réserve foncière constituée par le domaine national³¹. La loi a établi que les terres allouées aux paysans ne pouvaient faire l'objet d'accumulation au-delà d'une certaine surface. Cette limite, connue sous l'acronyme UAF (pour « unité agricole familiale »), a été fixée dans chaque municipalité, et constitue en théorie la surface nécessaire pour exercer une activité économique paysanne dans de bonnes conditions³². Si le paysan ayant bénéficié de la titularisation de terres vend sa parcelle, le nouveau propriétaire ne peut détenir une surface supérieure à une UAF. Toute tentative d'accumuler des terres au-delà de cette limite, par exemple en établissant les titres au nom d'un enfant ou du conjoint de l'acquéreur, frappe la transaction de nullité. On peut donc interpréter ces dispositions comme une limite au processus de marchandisation de la terre.

Depuis leur création ces mesures font l'objet de dures critiques de la part de beaucoup d'entrepreneurs agro-industriels. En empêchant l'acquisition des terres ayant fait partie du domaine national par de grands exploitants, elles mettent un frein à la possibilité d'intégrer de vastes domaines au marché capitaliste. En restreignant leur achat au groupe social des petits exploitants, elles mettent des limites à la transformation du foncier en marchandise.

Les tensions entre ce cadre législatif et les desseins des entreprises sont particulièrement fortes dans une région comme l'Orénoque, où le modèle économique est construit sur la base de l'exploitation agro-industrielle extensive. Or initialement la loi sur les terres domaniales n'est pas perçue comme une mesure interdisant d'emblée les transactions sur ces terres, mais plutôt comme un obstacle légal pouvant faire l'objet d'accommodements. Ainsi, lorsqu'en 2009 la rédaction du journal de l'association de producteurs céréaliers s'est entretenue avec le président de la filiale colombienne du groupe agro-industriel brésilien Monica, celui-ci a ouvertement reconnu les manœuvres juridiques utilisées pour acquérir ces terres :

« Afin d'acquérir les 13 000 hectares de l'exploitation à El Chaparral, Monica a dû constituer six entreprises, seule manière de se conformer à ce que dispose la loi 160 de 1994. »

Et il a affirmé :

« En résumé, les investisseurs nationaux ou étrangers en mesure d'exploiter de grands domaines se retrouvent limités, car ils ne peuvent acquérir les terres qui dépasseraient la mesure établie par l'unité agricole familiale. Ce seul fait décourage l'investissement, car il rend nécessaire la création de sociétés diverses, pour mettre à leur tête des associés ou des tiers. »³³

Les critiques formulées contre ce cadre contraignant, dénoncé par les entreprises et les associations professionnelles comme un obstacle à l'investissement, ont reçu un accueil favorable dans l'espace politique. Sensible aux arguments des entrepreneurs agraires, le président

³¹ C'est une mesure qui met en application un principe constitutionnel adopté en 1991. Il s'agit de l'article 64 de la nouvelle Constitution, qui établit le devoir qu'à l'Etat de promouvoir l'accès à la propriété des paysans sans terre.

³² L'UAF comporte une limite haute et une limite basse, afin notamment de limiter le fractionnement des parcelles par effet d'héritage.

³³ « Detrás de Mónica otros vendrán », *El Cerealista*, février-mars 2009.

Alvaro Uribe a tenté d'assouplir les limites légales posées à la vente des terres anciennement domaniales. Par une décision administrative de l'Incoder, qui s'est avérée illégale par la suite, une procédure d'exception pour des « projets agro-industriels à haut impact économique »³⁴ a été adoptée. Son successeur Juan Manuel Santos a été sensible aux mêmes arguments. En 2011, une loi a établi une procédure similaire, jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle l'année suivante. En 2012, son gouvernement a soumis une consultation au Conseil d'Etat pour connaître le comportement que devait adopter l'administration en cas d'enregistrement de terres faisant l'objet d'une accumulation.

Or on l'a vu, depuis 2010 le contexte est à la moralisation économique et bureaucratique dans la distribution et l'appropriation de la terre. Des enquêtes ont dès 2012 mis en cause le comportement de grandes entreprises. Il s'agissait de groupes colombiens importants, comme Riopaila-Castilla, leader colombien de la production de canne à sucre, producteur d'agro-carburants et acteur majeur de l'industrie de l'huile de palme, et également de firmes étrangères : Cargill et Monica Semillas, déjà mentionnées, ou encore Poligrow, une entreprise au capital hispano-italien.

Les enquêtes portant sur le contournement de la loi sur les terres domaniales ont d'ailleurs conduit à des accusations collatérales, par exemple sur les fraudes permettant de cumuler des aides publiques. En effet, dès le début des années 2000 le gouvernement colombien a lancé une politique ambitieuse de financement des activités agro-industrielles. Des exceptions fiscales et des crédits non remboursables ont été distribués. Or la création d'entreprises de façade n'a pas uniquement permis de régulariser les achats, elle a aussi démultiplié artificiellement la capacité des entreprises à obtenir ces aides. De telles fraudes ont été découvertes à la suite des premières enquêtes sur l'accumulation de terres. Ainsi, l'autorité de régulation des sociétés commerciales (Surintendance des sociétés) a exigé en 2013 que le groupe Monica rembourse près de 7 millions d'euros de subventions reçues par ses entreprises prête-noms.

Parallèlement à ces enquêtes administratives, d'autres canaux de dénonciations sont apparus, venant de deux milieux différents : celui de la gauche parlementaire et celui des ONG.

Wilson Arias, membre du Pôle démocratique alternatif (PDA), le principal parti de gauche de Colombie, a été député à la Chambre de 2010 à 2014. C'est un ancien leader syndical de la vallée du Cauca, première région agro-industrielle de Colombie, dont sont originaires les plus grandes fortunes du secteur. A l'époque, le traité de libre échange avec les Etats-Unis, que la gauche n'avait cessé de dénoncer, était sur le point d'entrer en vigueur ; le PDA s'est alors tout particulièrement intéressé aux problèmes liés aux secteurs les plus globalisés de l'économie colombienne et au rôle des firmes étrangères dans le pays. Peu après son élection, Arias a chargé son équipe parlementaire de réaliser des enquêtes sur les investissements que des entreprises agro-industrielles effectuaient dans l'Orénoque. Il a identifié une quinzaine de grands groupes qui avaient acquis de vastes étendues de terres depuis la fin des années 2000. Des proches d'Arias travaillaient à l'Incoder, ce qui lui a permis d'obtenir des informations sur les enquêtes que menait alors l'agence sur les acquisitions de grands domaines dans l'Orénoque. A partir du moment où il a posé des questions publiques au ministre de l'Agriculture, une

³⁴ Accord n°148 du 29 juillet 2008.

collaboration de nature plus officielle s'est établie entre l'agence et les équipes parlementaires. Les fonctionnaires qui menaient les enquêtes au sein de l'agence ont vu là une manière de donner une plus grande envergure politique à leur travail, et ont espéré que cela leur permettrait d'avancer plus rapidement.

A cela s'ajoutent donc les dénonciations des ONG. La première enquête sur le sujet a été publiée par l'organisation internationale Oxfam en septembre 2013. Elle signalait l'accaparement de terres par Cargill. Les investigations d'Oxfam n'ont pas été menées de manière isolée : des échanges se sont établis très tôt avec l'Incoder et avec le parlementaire Wilson Arias. Par ailleurs, l'organisation a travaillé en partenariat avec des acteurs colombiens : l'enquête sur Cargill a été menée en collaboration avec Indepaz, une ONG qui a publié par la suite des enquêtes sur d'autres entreprises.

Enfin, des organisations du mouvement paysan ont rejoint la dynamique de mobilisation, révélant également l'accaparement de terres. Les entreprises avaient en grande majorité acheté des terres allouées à des paysans dans le cadre de la réforme agraire. Par conséquent, la loi leur interdisait d'acquérir des surfaces supérieures à l'unité agricole familiale, qui oscillait dans la région entre 600 et 1 200 hectares³⁵. D'après ce que l'on sait aujourd'hui, l'essentiel des grands groupes agro-industriels présents dans l'Orénoque avaient alors cherché à contourner la loi en créant des entreprises de façade. Le schéma mis en œuvre par Cargill illustre bien les stratégies suivies par les autres entreprises du secteur. Afin d'acquérir plus de 52 000 hectares, la compagnie multinationale a créé trente-six compagnies prête-noms, possédant la même domiciliation à Bogota. Dans la plupart des cas, les achats n'ont pas été réalisés directement par ces compagnies, mais par le biais de sociétés par actions simplifiées, qui ont servi d'intermédiaires après avoir été créées dans le seul but d'acquérir les terres.

La conjonction de ces dénonciations transforme la controverse. Si la grande majorité des cas avaient déjà été identifiés par l'Incoder, les gestes d'Arias et d'Oxfam ont donné une envergure politique à des déviations économiques. En août 2013, Jorge Robledo, sénateur et figure majeure du PDA, a organisé un débat au Congrès pour exposer les résultats de l'enquête d'Arias. Sa cible était moins le problème de l'accaparement de terres en tant que tel que les relations collusives entre milieux politiques et économiques. Il a ainsi pointé la responsabilité de l'un des cabinets d'avocats les plus prestigieux du pays, Brigard & Urrutia, dans les transactions. Ce serait sur le conseil de ce cabinet que les entreprises incriminées auraient utilisé le procédé des compagnies de façade. Or l'un des associés majoritaires de Brigard & Urrutia était Carlos Urrutia, un proche du président, ambassadeur à Washington. Le rôle de Brigard & Urrutia a été au centre des accusations lancées par le PDA, qui a cherché à mettre la responsabilité du président en cause dans l'affaire. Urrutia a finalement été poussé à la démission par le scandale.

³⁵ La taille très importante de ces surfaces – si l'on songe au fait que la UAF correspond à une parcelle pouvant être mise en culture par une famille – s'explique par le mode de calcul utilisé. Dans une région très reculée, où le réseau routier est presque inexistant et où la terre nécessite des traitements chimiques importants avant d'être mise en culture, la taille de la surface est censée compenser les difficultés d'exploitation et de commercialisation.

Ces dénonciations se sont accompagnées d'une action répressive, mais un frein a rapidement été mis à l'action des fonctionnaires qui entendaient pénaliser ces pratiques. En effet, s'il existait un accord général pour rejeter dans l'illégalité les alliances avec des groupes paramilitaires, qui ont conduit à l'accaparement de vastes domaines, le fait de cibler de grands investisseurs a posé un problème. Cela a abouti à un repositionnement des acteurs de la moralisation bureaucratique et économique, avec la démission du ministre de l'Agriculture et de l'équipe de direction de l'Incoder. Jhenifer Mojica, qui a quitté l'Incoder peu après l'explosion de l'affaire de l'Orénoque, a décrit ainsi cette transformation :

« Le cas qui m'a tuée a été celui de Riopaila. Lorsque le scandale sur les liens entre Riopaila et l'ambassadeur Urrutia a explosé, la présidence nous a demandé un rapport. Nous enquêtons depuis bien longtemps. Alors nous avons présenté l'ensemble des éléments au président. Il nous a dit que ça ne pouvait pas continuer. Que la priorité ici c'était l'investissement et la sécurité juridique. Il a dit : "une chose c'est que vous persécutez un Castaño, un Carranza ou un Mancuso [noms de chefs paramilitaires], autre chose que vous vous en preniez à des gens bien". Quand on est sortis de là, on a compris qu'il fallait qu'on plie bagage. »³⁶

Au-delà des dénonciations de ces différents acteurs, l'affaire de l'accaparement est significative, car elle pose la question des limites entre le légal et l'illégal. En effet, si le gouvernement a soutenu les enquêtes qui ont conduit à ouvrir des procès contre des fonctionnaires corrompus de l'Incoder ou à l'encontre d'entrepreneurs alliés avec des groupes paramilitaires, il a été autrement plus embarrassé par la mise en cause d'entreprises étrangères et de grands groupes colombiens. Le fonctionnaire corrompu ou l'entrepreneur paramilitaire apparaissent aux yeux des gouvernants comme de simples criminels, mais la mise en cause de la responsabilité de ces acteurs économiques pose d'autres problèmes. La proximité sociale entre les gouvernants et ces capitaines d'industrie, le rôle majeur assigné à l'investissement, notamment étranger, dans le discours de l'« émergence » du pays aboutissent à des contradictions. Il s'agit alors de faire la part entre ce qui relève des comportements clairement criminels et ce qui n'est qu'une entorse faite à une loi qui serait mal conçue, ou en tout cas qui ne serait plus adaptée aux priorités économiques du pays. Ce qui est en jeu ici n'est donc pas uniquement la question de la gestion différentielle des illégalismes, mais aussi celle de l'utilisation légitime de la terre.

L'utilisation légitime de la terre

En réaction aux dénonciations et aux enquêtes qui les accablaient, les producteurs agro-industriels ont exigé qu'une loi vienne régulariser la situation d'entreprises qui, selon eux, auraient été victimes d'une législation inadaptée aux réalités de l'activité économique. La demande de « sécurité juridique » est devenue le maître mot de ces mobilisations. Le *lobbying*, conduit par

³⁶ Entretien, Bogota, juillet 2015.

la puissante union des exploitants agricoles – la SAC – mais aussi par un ancien ministre de la Justice, devenu avocat pour les grands groupes agro-industriels, est intense.

Plusieurs tentatives ont été faites pour réformer le cadre légal des terres domaniales et anciennement domaniales. En août 2013, la presse a évoqué des projets gouvernementaux, qui auraient tous eu pour but de régulariser la situation des grandes entreprises dans l'Orénoque³⁷. Ils se sont matérialisés par le dépôt d'un projet de loi en novembre. Or un tel geste était risqué. Le gouvernement, qui venait de signer le 26 mai 2013 un accord avec les Farc – le premier de l'agenda des négociations – portant sur la politique agraire du post-conflit, a été mis devant ses contradictions. Offrir la dernière « frontière agraire » du pays aux agro-industries, alors que la consolidation de la paix allait nécessiter une redistribution massive de terres, suggérait que le pouvoir jouait un double jeu. Les négociateurs de la Havane l'ont averti des risques d'un tel geste, ce qui a contribué à mettre le projet en sourdine.

En octobre 2014, le gouvernement a déposé un nouveau projet de loi, qui a soulevé l'opposition de la gauche, des mouvements paysans et d'une partie des parlementaires de l'Orénoque. Le texte créait les « Zones d'intérêt de développement économique et social » (Zidres), dans lesquelles le modèle d'exploitation privilégié était l'association entre des propriétaires petits et moyens et des entreprises agro-industrielles. La possibilité d'exproprier les détenteurs qui refuseraient de rentrer dans la démarche d'association avec de grands exploitants était également prévue dans les premières versions de la loi. Celle-ci aurait aussi permis la mise en concession des terres domaniales pour de longues durées. Le projet établissait un certain nombre de critères pour la création des Zidres, qui concernaient des régions éloignées des centres urbains, difficiles d'accès et manquant d'infrastructures de transport nécessaires à la commercialisation des produits agricoles. Si le projet de loi n'établissait pas une liste de régions visées par le dispositif, il était évident que l'Orénoque constituait la cible principale du dispositif.

Après un retrait du texte en mars 2015, le projet a de nouveau été déposé le mois suivant. Dans le discours qu'il a prononcé le 20 juillet 2015, lors de la fête nationale, Santos a affirmé que la loi faisait partie des priorités majeures de son gouvernement, et a demandé au Congrès d'accélérer le processus d'adoption. Dans l'Orénoque, plusieurs parlementaires qui avaient auparavant manifesté leur forte opposition au texte se sont tus : les élections locales d'octobre 2015 monopolisaient leur attention. De surcroît, la principale opposante locale à l'initiative, la sénatrice Maritza Martínez, était très fortement engagée dans la campagne au poste de gouverneur du département du Meta que menait son mari, qui se présentait avec l'appui d'un parti membre de la majorité présidentielle. Le texte a finalement été voté en décembre 2015.

Parallèlement au travail législatif, un débat sur l'utilisation légitime de la terre est déjà en cours. Il vise d'une part à étayer la nécessité de privilégier le modèle agro-industriel et d'autre part à discréditer l'exploitation du territoire par ses habitants actuels. Examinons brièvement ces deux éléments.

³⁷ A. Bermúdez, « En los baldíos, Santos tendrá que escoger entre los cacao y su discurso en La Habana », *La Silla Vacía*, 3 août 2013.

Le modèle agro-industriel semble, dans le discours des responsables politiques, la seule voie pour exploiter l'Orénoque. Les difficultés d'accès – fruits d'un abandon total de l'Etat – font partie des arguments mobilisés. En effet, quand bien même de petits ou moyens producteurs arriveraient à s'y installer, l'accès aux marchés serait très difficile et les coûts de commercialisation prohibitifs. Les responsables politiques vont jusqu'à affirmer que les entreprises qui viendraient exploiter ces terres pourraient, en échange des largesses consenties par l'Etat, construire des infrastructures de transport. Les arguments scientifiques déjà évoqués, portant sur les caractéristiques chimiques du sol, mais également sur les cycles de pluie dans la région – nécessitant la mise en place de systèmes d'irrigation sophistiqués – sont utilisés pour justifier la place centrale des agro-industries.

Des controverses scientifiques et politiques s'engagent, dès lors que les acteurs cherchent à chiffrer le coût de la mise en exploitation de la terre. D'une part, dans les milieux où l'on soutient le modèle agro-industriel, le chiffre de 3 000 euros d'investissement par hectare est souvent avancé. Nous l'avons vu, la taille moyenne d'une exploitation dans la région est très importante : l'unité agricole familiale oscille autour de 1 000 hectares. La logique financière est implacable, aucun agriculteur petit ou moyen ne pourrait lever trois millions d'euros pour rendre sa propriété exploitable. Les acteurs qui cherchent à contrer ce discours dominant affirment que les techniques de l'agro-écologie – mises en œuvre dans des parcelles bien plus petites – permettraient de rétablir un équilibre chimique des sols et de produire une large variété de cultures vivrières. Une étude allant dans ce sens a été effectuée par des universitaires en partenariat avec Oxfam. Ces arguments restent cependant assez marginaux dans l'espace public, où la plupart des acteurs se rejoignent dans l'acceptation d'une terre pauvre, difficile à exploiter et éloignée des régions centrales du pays.

Face à cela, les *llaneros*, ces populations locales qui possèdent l'essentiel de la terre, se sentent profondément menacés. Et pour cause : beaucoup de familles autochtones ont reçu, fin 2014, des avis d'expulsion au motif qu'ils occupent illégalement des terres appartenant au domaine national. Comme je l'ai indiqué, la marginalité de la région se manifeste, entre autres, par l'informalité presque totale de la propriété. Or les *llaneros*, qui font paître leur bétail sur d'immenses étendues de terres – ceux que j'ai interrogés lors de mon enquête possédaient tous plus de 5 000 hectares – tombent sous la coupe des dynamiques actuelles de récupération des terres mal acquises et accaparées. Ils sont en effet trop riches pour bénéficier des programmes de formalisation des titres de propriété, ne serait-ce qu'en raison du capital qu'ils possèdent sous la forme de bétail. Une application stricte de la loi aboutirait ainsi à l'expropriation d'une partie importante des 80 000 éleveurs de bétail de la région. Pour le moment, Dignillanos, l'association qui s'est constituée pour représenter leurs intérêts, a recensé plus de huit cents avis d'expulsion. Par ailleurs, auraient-ils la possibilité d'accéder aux programmes de titularisation que les *llaneros* ne pourraient garder qu'une portion de leurs terres correspondant à une unité agricole familiale, dont la taille équivaut dans les cas que j'ai rencontrés à environ 10 % des surfaces qu'ils possèdent.

Etudier la place particulière de cette bourgeoisie rurale nécessite de prendre en compte des dynamiques d'occupation du territoire³⁸, qui l'ont conduite à accumuler de grandes surfaces

³⁸ J. M. Rausch, *Territorial Rule in Colombia and the Transformation of the Llanos Orientales*, Gainesville, University Press of Florida, 2013.

sans pour autant créer de conflits, du moins dans une période récente. Dans un contexte où la terre apparaît comme une ressource infinie, les *hatos*, ces latifundia singulières en raison de l'abondance des terres, dominent un paysage où les clôtures sont rares et où la richesse se trouve beaucoup moins dans la terre que dans le bétail que l'on y élève. Si une telle forme d'accumulation foncière ne génère pas de conflits dans le local, elle apparaît comme totalement contradictoire avec la politique actuelle de développement agricole. L'exploitation extensive des *llaneros* fait figure, pour les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, d'aberration économique et d'archaïsme voué à disparaître.

Les représentants de la SNR et du ministère de l'Agriculture ont cherché à les rassurer lors des réunions qui les ont réunis, en affirmant qu'ils pourraient notamment bénéficier des schémas d'association prévus par la loi Zidres, qui prévoient que les détenteurs de la terre la mettent à la disposition d'un associé qui apporte le capital et gère l'exploitation. Cependant la problématique de la propriété reste entière, car dans la situation actuelle ils ne peuvent se voir attribuer un titre sur les territoires qu'ils revendiquent.

Que devient entretemps le marché foncier dans la région ? Parallèlement aux menaces d'expulsion, qui attirent une attention politique très modérée, des transformations encore plus discrètes sont à l'œuvre. Les données dont je dispose actuellement ne permettent que de suggérer quelques hypothèses. Dans la mesure où de nombreuses transformations socio-économiques bouleversent aujourd'hui la région, il est utile d'évoquer ici des indices significatifs.

Deux voies pour l'accès des petits exploitants à la propriété existent actuellement en Colombie : la restitution et la formalisation. Dans l'Orénoque, ces deux formes de sécurisation/accès à la propriété entretiennent des relations ambiguës avec le développement des agro-industries. Le programme de restitution des terres a pour but la réparation des torts causés aux victimes du conflit. Il doit permettre aux individus ayant perdu leur exploitation d'y retourner, d'obtenir une parcelle équivalente ou une indemnisation monétaire. Il n'est pas proposé dans tout le pays, mais sur des territoires faisant l'objet d'une « focalisation », qui relève d'une décision administrative. Cette focalisation répond aux critères d'opportunité – existence de cas de déplacement forcé – et sécurité – conditions suffisantes pour l'action des fonctionnaires publics et le retour des déplacés. Une diversité de raisons explique qu'aujourd'hui le programme de restitution ne menace pas le développement des agro-industries dans l'Orénoque. Elles renvoient à la fois au processus de focalisation et à la détermination de l'éligibilité des demandeurs. Ainsi, les zones choisies pour conduire la politique de restitution ne correspondent pas aux sites où se développent les agro-industries. Cela s'explique par plusieurs raisons.

La première renvoie au prix de la terre dans la région. On trouve ailleurs en Colombie, parmi les méthodes d'accaparement violent, des achats de terres à des prix très inférieurs à ceux du marché. Les autorités considèrent que l'on peut alors soupçonner une vente sous la contrainte. Or dans l'Orénoque, les entreprises semblent avoir payé des sommes convenables. De toute manière, comme je l'ai souligné, lorsque la fièvre d'achat s'est emparée de la région au milieu des années 2000, le prix de la terre était très bas en raison des conditions de sécurité et de l'absence de réseau routier. Quand bien même un ancien propriétaire voudrait faire valoir que la vente de son bien s'est effectuée dans des conditions défavorables, l'unité de restitution n'intervient que si la transaction a eu lieu pour moins de la moitié de la valeur marchande

estimée. Enfin, il est très difficile de connaître les valeurs réelles des transactions. Elles sont en effet souvent enregistrées pour des montants très inférieurs aux sommes réellement échangées, afin d'éviter le paiement d'impôts.

Dans d'autres régions de développement agro-industriel, l'unité de restitution estime que les conditions de sécurité ne sont pas réunies pour déployer l'action de ses fonctionnaires ou pour organiser le retour des déplacés, alors même que la sécurité semble suffisante pour préserver l'activité des entreprises, qui ont vraisemblablement trouvé un terrain d'entente avec les groupes armés. Ainsi, dans la municipalité de Mapiripan, marquée comme je l'ai dit par une histoire violente, l'essentiel du territoire a été exclu de la zone de focalisation. Les fonctionnaires expliquent que la région est encore sous le contrôle de groupes armés, constitués d'anciens paramilitaires qui rendent toute tentative de restitution trop risquée. Or à Mapiripan est également installé un projet agro-industriel qui a fait l'objet d'une attention politique récente. L'entreprise hispano-italienne Poligrow y possède depuis 2008 une exploitation dédiée à la production d'huile de palme : fin 2014, 6 500 hectares étaient en production³⁹.

Un dernier élément peut être pris en considération. Si la réglementation actuelle exclut que les parcelles des bénéficiaires soient vendues durant les deux années suivant l'acte de restitution, les schémas d'association promus par la loi Zidres pourraient permettre de contourner cette limite. Ils entendent promouvoir l'agriculture contractuelle, c'est-à-dire l'association entre les paysans qui détiennent la terre et les entreprises associées qui l'exploitent. L'entreprise verse un loyer aux paysans, souvent indexé sur les résultats obtenus par le projet. Outre le fait que ces schémas contractuels tendent à faire supporter une partie des risques par les paysans – par l'indexation des droits versés – ils concourent à la transformation des propriétaires en salariés de l'entreprise et à l'accaparement des ressources nécessaires à l'exploitation de la terre, notamment l'eau⁴⁰.

D'une manière similaire, la formalisation de la propriété, désignée pourtant par le gouvernement comme une pièce essentielle de la protection de l'agriculture paysanne et de la lutte contre la pauvreté rurale, n'est nullement contradictoire avec le processus d'essor des agro-industries. En effet, contrairement au moratoire sur les ventes qui pèse sur les terres restituées, aucune entrave n'existe à la vente des terres qui font l'objet d'une titrisation : un paysan qui exploite des terres du domaine national et qui obtient leur titrisation peut les vendre immédiatement. La formalisation de la propriété dans des zones où les conditions de production et de commercialisation sont difficiles et où ni l'Etat ni les associations professionnelles ne fournissent au paysan un appui technique ou financier, ne peut donc aboutir qu'au rachat des propriétés. Le scandale de l'accaparement dans l'Orénoque a montré que les entreprises avaient pleinement intégré cela dans leurs stratégies d'achat. Dans le cas des terres acquises par le groupe Riopaila-Castilla, des promesses de vente ont été établies pour huit parcelles, alors qu'elles faisaient encore

³⁹ SOMO et Indepaz, « Reconquering and dispossession in the Altillanura. The case of Poligrow », Amsterdam et Bogota, novembre 2015.

⁴⁰ Pour des critiques de ces modèles contractuels, voir S. Vermeulen et L. Cotula, « Over the heads of local people : consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa », *Journal of Peasant Studies*, Vol. 37, n° 4, 2010, pp. 899-916 ; G. J. Veldwisch, « Contract farming and the reorganisation of agricultural production within the Chókwè irrigation system, Mozambique », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 42, n° 5, 2015, pp. 1003-1028.

partie du domaine national. Mes observations sur le terrain suggèrent que de telles pratiques sont courantes. Il existe ainsi à Villavicencio des négociants de terres spécialisés dans ce type de rachats. Ils approchent les paysans alors qu'ils n'ont pas encore reçu leur titre ni même parfois entamé de procédure. Ils prennent en charge les démarches administratives, et recrutent au besoin des topographes et des avocats. Etant donné les difficultés d'exploitation que j'ai soulignées, les paysans pensent alors faire une bonne affaire en vendant leurs droits acquis sur la terre et en rejoignant le groupe des migrants vers la ville.

Cela amène une dernière remarque. La problématisation du sujet de l'accaparement des terres dans l'Orénoque a été très dépendante des débats portant sur les grosses entreprises, sur l'unité agricole familiale et sur l'exploitation à grande échelle du territoire. Aux côtés des projets déjà en place, d'autres acteurs économiques ont manifesté leur volonté de conduire des projets à très grande échelle. L'ambassadeur chinois en Colombie a ainsi publiquement annoncé l'intérêt de son pays pour l'acquisition d'une surface de 400 000 hectares. Or derrière ces annonces spectaculaires et ces controverses médiatiques, des processus d'accumulation plus discrets sont à l'œuvre. La fièvre de l'achat qu'ont décrite mes interlocuteurs, et dont on peut estimer l'ampleur par l'observation de l'augmentation du prix de la terre, n'est pas uniquement le fait de l'action de ces grands groupes. Comme le signale toute la littérature sur l'accaparement des terres, les processus d'accumulation à petite et moyenne échelle sont encore plus significatifs, même s'ils sont moins visibles⁴¹.

Il suffit d'une visite au cœur de la région de production d'huile de palme de San Carlos de Guaroa pour le confirmer. Aux côtés des plantations appartenant à Manuelita, un grand producteur palmier et sucrier, se développent des exploitations de moindre taille. Celles-ci appartiennent souvent à des investisseurs colombiens issus d'autres régions. Beaucoup de ces entrepreneurs viennent du Pacifique, où un champignon pathogène a détruit au cours des dernières années de grandes étendues de culture du palmier. Ils arrivent avec leurs propres travailleurs, qui vivent à l'intérieur des plantations et ne se mélangent pas aux populations locales. Aux alentours, et notamment à proximité des axes routiers, la terre a changé de propriétaire, même si elle n'est pas toujours mise en culture. Des citoyens, anticipant la poursuite de l'augmentation des prix, ont ainsi acheté des propriétés de plusieurs milliers d'hectares, anticipant une future plus-value à la revente. Beaucoup de ces acheteurs n'ont qu'un lien très ténu avec la terre. A proximité de Villavicencio on évoque ainsi l'achat de terres par des officiers et anciens officiers de l'armée de l'air, qui auraient découvert les opportunités de négoce dans la région à la faveur de leur présence sur la base militaire d'Apiai.

⁴¹ Voir par exemple L. Cotula, *The Great African Land Grab ? Agricultural Investments and the Global Food System*, Londres/New York, Zed Books, 2013.

CONCLUSION

On le voit, le rapport entre une situation de sortie de conflit et des transformations dans l'économie politique du foncier rural sont multiples. S'il est manifeste que la promotion de politiques se réclamant du post-conflit peut constituer une occasion pour impulser une meilleure distribution de la terre et une administration plus transparente du foncier, ces effets sont équivoques. D'une part en raison de la concomitance, dans le paradigme du post-conflit, des préoccupations distributives et du souci de récolter les « profits de la paix ». Le discours de l'émergence, qui se traduit par une nouvelle vision développementaliste du territoire et des ressources naturelles est ainsi étroitement lié à l'idée d'une construction de la paix. D'autre part, parce que la sortie de conflit constitue une « conjoncture fluide »⁴², qui affecte la valeur des capitaux politiques et bureaucratiques, oriente les mobilisations vers de nouveaux enjeux et de nouvelles arènes, et met en contact des secteurs sociaux très variés.

Ce point est bien illustré par la polysémie de l'idée de post-conflit. Pour les acteurs économiques qui se ruent actuellement sur des exploitations agro-industrielles dans les plaines de l'Orénoque, le post-conflit renvoie à l'amélioration des conditions sécuritaires, qui leur permet de mettre la terre en exploitation et/ou d'attirer des investissements externes vers la région. Pour les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture et des agences associées, le post-conflit consiste en une nouvelle manière d'appréhender des politiques publiques. La définition de ce qui relève de l'accaparement illicite et de ce qui constitue une activité économique à encourager, l'utilisation de ce qui est perçu comme une immense réserve foncière soudain rendue disponible... toutes ces questions se rattachent à la vision d'une période temporaire, aux limites variables, où les cartes se redistribuent, où l'autorité politique est redéfinie et où les perspectives de développement économique sont recalculées.

Dans une telle situation de rupture, les caractéristiques de la propriété et de l'autorité se trouvent questionnées⁴³. L'Etat cherche ainsi à promouvoir de nouvelles définitions de la propriété, qui passent par des « géographies imaginées »⁴⁴, des territoires censés être ouverts à une colonisation capitaliste d'un nouveau type qui mobilise un imaginaire de la mondialisation et de l'émergence – la référence à l'expérience brésilienne étant omniprésente. En même temps, des entreprises mettent en cause la définition actuelle de la propriété, réclamant de l'Etat l'ouverture de nouvelles possibilités d'appropriation, une levée des obstacles à l'accaparement et même un accompagnement financier et en termes d'infrastructures.

Dans ces circonstances, l'héritage de la violence – qui ne cesse pas – est ambigu. Certes, l'ampleur des violences qui ont accompagné les conflits pour la propriété de la terre incite

⁴² Au sens classique de ce terme utilisé par M. Dobry dans *Sociologie des crises politiques* (1986), Paris, Presses de Sciences Po, 2009. Pour une analyse des transitions démocratiques comme « conjonctures fluides », qui se rapproche de l'usage que je fais ici de ce concept, voir R. Banegas, « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », *Cultures & Conflits*, n° 12, 1993, pp. 105-140.

⁴³ C. Lund, « Rule and rupture. State formation through the production of property and citizenship », *Development & Change*, sous presse.

⁴⁴ E.-W. Said, *L'Orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Paris, Le Seuil, 2005.

les gouvernants à proposer une législation progressiste, qui crée de nouveaux droits pour les victimes et qui cherche à prendre en main les causes – dites structurelles – de la guerre. Ils utilisent en cela les ressources propres de l'Etat colombien, qui possède un appareil institutionnel issu d'une longue trajectoire et chargé de mettre en place un « gouvernement de la violence »⁴⁵. Ils mobilisent également les ressources de la coopération internationale, les standards et les bonnes pratiques promues par les bailleurs, ainsi que les fonds qui s'y adossent.

Mais parallèlement, les nouvelles formes d'appropriation de la terre n'apparaissent pas comme une rupture radicale avec l'accaparement violent promu des années durant par les groupes paramilitaires et leurs alliés. Au contraire, la marchandisation de la terre, menée cette fois-ci par des entreprises pleinement conciliables avec la légalité capitaliste, et dont les entorses à la loi peuvent faire l'objet de négociations et d'accommodements, prolonge les formes d'inégalités qui ont été précédemment créées et renforcées par la violence armée. Dans l'Orénoque comme ailleurs dans le pays⁴⁶, la concentration de la terre n'est pas remise en cause par les politiques distributives. Le modèle agro-industriel, qui dans de nombreuses régions a été imposé par la violence, retrouve aujourd'hui une légitimité nouvelle. Participant à la mise en culture de ces nouvelles frontières agraires, il n'est pas seulement compatible avec le post-conflit. Il est censé être l'un des acteurs centraux. Sur ce plan, l'accord de paix avec les Farc n'est pas, en lui-même, porteur d'une transformation radicale de l'économie politique du capitalisme agraire en Colombie⁴⁷.

⁴⁵ J. Grajales, *Gouverner dans la violence*, *op. cit.*

⁴⁶ Voir par exemple le cas de l'arrière-pays caraïbe : D. Ojeda, J. Petzl, C. Quiroga, A. C. Rodríguez et J. G. Rojas, « Paisajes del despojo cotidiano : acaparamiento de tierra y agua en Montes de María, Colombia », *Revista de Estudios Sociales*, n° 35, 2015, pp. 107-119.

⁴⁷ L'enquête ayant conduit à la rédaction de ce texte a été financée par le CERI-Sciences Po. Les premières versions de ce texte ont été présentées au CERAPS, à l'Institute for Social Studies de la Haye, à l'Université de Lausanne et à l'Université libre de Bruxelles. Je remercie tout particulièrement Anne-Cécile Douillet, Anne Bazin, Jun Borrás, Christelle Genoud, Jean-Christophe Graz, Isaline Bergamaschi et Frédéric Louault pour leurs invitations, ainsi que pour leurs commentaires et questions. Je remercie également les évaluateurs anonymes des *Etudes du CERI* pour leur lecture attentive et critique.