



HAL
open science

Les terres de la paix. Politiques foncières et sortie de conflit en Colombie

Jacobo Grajales

► **To cite this version:**

Jacobo Grajales. Les terres de la paix. Politiques foncières et sortie de conflit en Colombie. Gouvernement & action publique, 2019, Gouvernement et Action Publique, 8 (4), pp.25. 10.3917/gap.194.0025 . hal-02553109

HAL Id: hal-02553109

<https://hal.univ-lille.fr/hal-02553109>

Submitted on 15 Dec 2021

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.

Publié comme : Jacobo Grajales, J. 2019. Les terres de la paix. Politiques de l'aide, politiques foncières et sortie de conflit en Colombie. *Gouvernement et action publique*, 8(4), 25–47.

Les terres de la paix. Politiques foncières et sortie de conflit en Colombie

Jacobo Grajales

Résumé

Cette contribution s'intéresse à l'inscription d'un secteur d'action publique dans le domaine de la sortie de conflit ; elle analyse les mécanismes de ce déplacement, ainsi que ses effets sur le cadrage des problèmes et les relations entre acteurs. Prenant le cas de la politique foncière rurale en Colombie, l'article montre comment l'association entre terre et post-conflit est politiquement et socialement construite, dans des interactions qui engagent à la fois des institutions étatiques et des acteurs de l'aide publique au développement. Il décrit la transformation de la relation entre les acteurs, marquée notamment par l'internationalisation du problème du foncier rural. Enfin, l'article analyse la façon dont se nouent des concurrences pour apparaître comme un acteur central de la transition de la guerre vers la paix.

MOTS-CLÉS : COLOMBIE – CONFLITS FONCIERS – DÉVELOPPEMENT AGRAIRE – POLITIQUE FONCIÈRE – RÉOLUTION DES CONFLITS|

Abstract

This contribution focuses on the inclusion of a policy sector in the field of post-conflict peace-making; it analyses the mechanisms of this displacement, as well as its effects on the framing of public problems and the relations between various policy actors. Taking the case of rural land policy in Colombia, the article demonstrates that the association between land and post-conflict is politically and socially constructed, in interactions that involve both state institutions and official development assistance actors. It describes the transformation of the relationship between the actors, marked in particular by the internationalization of the rural land problem. Finally, the article analyses the way in which competitions arise among various Colombian state agencies to appear as a central actor in the transition from war to peace.

KEYWORDS : AGRARIAN DEVELOPMENT – COLOMBIA – CONFLICT RESOLUTION – LAND CONFLICTS – LAND POLICY

Le 4 septembre 2012, le gouvernement colombien a rendu publique l'existence de pourparlers avec la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), le plus ancien groupe rebelle du continent encore en activité¹. Quatre ans plus tard, le 26 septembre 2016, les deux parties paraphaient dans la ville de Carthagène un « Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable »². Après des renégociations hâtives provoquées par le rejet de l'accord lors du référendum de ratification, un nouveau texte a été signé le 24 novembre 2016, ce qui inaugurerait une phase de désarmement et de démobilisation des guérilleros. Les FARC sont désormais un parti politique, appelé Force révolutionnaire alternative du commun, même si leurs commandants doivent encore se soumettre à une juridiction pénale spéciale et que leur participation en politique demeure un sujet très polarisant. Si des milliers de femmes et d'hommes ont rendu les armes, les sources de violence demeurent, puisque les groupes dissidents des FARC, les anciens paramilitaires requalifiés sous le terme de « bandes criminelles »³ et les guérilleros de l'Armée de libération nationale (ELN) se disputent désormais les territoires anciennement tenus par la guérilla.

La complexité des chevauchements des logiques de violence et de pacification contraste avec l'apparente clarté que s'efforcent d'imposer les représentants de l'État, pour qui le temps de la guerre serait en train de laisser la place au temps de la paix. Cette transition existait dans les discours alors que les FARC portaient encore le treillis. Durant les négociations, et notamment au fur et à mesure que des points de convergence émergent, l'intervention des bailleurs de fonds étrangers, les budgets de diverses agences gouvernementales et par conséquent les actions d'une myriade d'acteurs différents commencent à être guidés par l'horizon de la paix. Lorsque je commence mon enquête en juillet 2015, l'expression « post-conflit » est devenue un axe central du travail quotidien d'un grand nombre de mes interlocuteurs, dans les ministères colombiens et les agences d'aide au développement étrangères. Elle est omniprésente, à la fois dans les discours et comme catégorie d'action publique.

Comme rappelé dans l'introduction de ce numéro, il est indispensable de se méfier des récits séquentiels qui mènent de la violence à la stabilité. De la même manière, une approche sociologique des sorties de conflit nécessite de tourner le dos à une approche exceptionnaliste, qui fait de la violence un facteur surdéterminant pour la formulation des politiques dites de « post-conflit ». En aucun cas, les politiques de sortie de conflit ne sont une simple réponse aux logiques de la guerre.

1 Créées officiellement en 1966, les FARC disposaient au moment de la signature de l'accord de paix d'environ 8 000 combattants. Elles occupaient des espaces marginaux, surtout dans le sud du pays, où elles représentaient la seule autorité politique.

2 *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

3 La démobilisation partielle des groupes paramilitaires entre 2003 et 2006 a conduit à une fragmentation de ces milices. Elles se sont réorganisées ensuite en réseaux, principalement autour du contrôle des espaces stratégiques pour le trafic de drogue.

Ma proposition est donc de délaissier le projet de « définir » le post-conflit, pour m'intéresser aux logiques de labellisation d'une certaine conjoncture historique, ainsi qu'aux effets de cette labellisation sur la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Cette posture conduit à une analyse des situations de sortie de conflit selon deux approches complémentaires.

Une première approche, cognitive, s'intéresse à la redéfinition des politiques publiques, dès lors que certains secteurs d'action publique sont rattachés au domaine du post-conflit. On peut voir ici le post-conflit comme un « cadrage » (Schön, Rein, 1995 ; Rein, Schön, 1996 ; Sured, 2000) qui permet de redéfinir des problèmes et ouvre l'accès à des ressources financières, politiques et bureaucratiques plus importantes – notamment par l'internationalisation des secteurs d'action publique. Le cadrage du post-conflit est par ailleurs lié à des processus de politisation et repolitisation des problèmes publics, dès lors que l'utilisation de la rhétorique de la paix peut servir à définir le périmètre du politique (Saiget, 2016). Ces redéfinitions entraînent des effets multiples, qui se manifestent par exemple par des transformations chez les acteurs qui apparaissent comme des « propriétaires » légitimes des problèmes publics (Gusfield, 1989).

De cela découle une seconde approche ; le post-conflit peut également être défini comme une configuration, au sens de Norbert Elias (1991), dès lors qu'une nouvelle division du travail et des ressources entre les acteurs, et donc de nouvelles hiérarchies politiques et administratives, sont légitimées au nom du passage de la guerre à la paix. Ces configurations peuvent se caractériser par l'émergence de nouveaux acteurs, par la transformation des rapports qu'ils entretiennent entre eux et par l'apparition de nouvelles ressources ou la variation dans leur valeur.

Cet article propose d'étudier ces logiques de redéfinition dans les politiques foncières, un secteur d'action publique qui s'est trouvé inscrit depuis 2011 au cœur des dispositifs de sortie de conflit. Ce secteur possède par ailleurs un périmètre variable. Il peut être restreint à la seule question de la propriété de la terre chez une certaine population – les victimes de déplacement forcé par exemple – ou déborder sur les conditions économiques et sociales de la jouissance de la propriété. Les acteurs dans les institutions colombiennes et les agences d'aide parlent alors volontiers de politique rurale ou territoriale.

L'analyse sera en grande partie dédiée à la période qui précède la signature des accords finaux, et qui est définie par mes interlocuteurs comme celle de la « préparation » du post-conflit. Elle est la clé pour comprendre la façon dont des acteurs institutionnels cherchent à se positionner dans un contexte qu'ils perçoivent comme ouvert, à la fois en raison de la situation politique interne – accords de paix – et des relations renouvelées avec les bailleurs de l'aide au développement. La conclusion remettra cette conjoncture en perspective, à la fois au regard de la trajectoire longue de l'État colombien et d'une temporalité plus courte, marquée par la relative fermeture des opportunités de changement opérée depuis 2017.

Mes arguments reposent sur deux enquêtes réalisées à l'été 2015 et à l'automne 2017 en Colombie, pour une durée cumulée de deux mois⁴, sur l'analyse de documents publics (décisions judiciaires, documents produits par les administrations et par les organisations internationales, comptes rendus de réunions) et sur des observations réalisées au siège de l'Agence française de développement à Paris, dans le cadre de ma participation à un groupe de travail sur le cadastre colombien. Le pan de mon enquête présenté ici se concentre sur des professionnels de l'action publique situés dans les institutions colombiennes qui participent directement aux politiques foncières, et sur les praticiens de l'aide au développement. Ces données sont complétées par des informations issues de mes précédentes recherches, dont une partie portait sur la place de la terre dans les violences armées dans ce même pays (Grajales, 2016). Le texte revient d'abord sur l'émergence du problème de la terre dans le champ du post-conflit ; il montre ensuite comment cette connexion a joué un rôle important dans les transformations entre l'État colombien et les bailleurs de l'aide au développement, et termine en revenant sur les luttes des institutions pour se positionner comme des acteurs du post-conflit.

Terre et sortie de guerre

En Colombie, contrairement à d'autres pays marqués par des situations de guerre, les institutions nationales jouent un rôle central dans la définition des politiques de sortie de conflit (Nussio, 2012 ; Rettberg, 2012). Dans ces conditions, et bien que l'histoire des guérillas et des groupes paramilitaires soit intimement liée à celle des conflits pour la terre (Grajales, 2011), la formulation d'un lien entre politiques foncières et politiques de paix n'a rien de mécanique ; elle est au contraire le produit d'un travail politique conduit depuis des institutions étatiques.

En effet, durant les tentatives de négociation des années 1980, le problème de l'inégalité dans l'accès à la terre avait fait partie des points négociés avec les guérillas. C'est dans ce climat qu'une nouvelle Constitution est ratifiée en 1991, qui inclut la reconnaissance de droits territoriaux des minorités dites ethniques (Indigènes et Afro-colombiens) ainsi que la notion de la « fonction sociale de la propriété ». Ces mesures aboutissent à la distribution de propriétés collectives à ces populations ethnicisées, ainsi qu'aux demandes pressantes des paysans métis pour bénéficier d'avantages comparables (Hoffmann, 2004). Cependant, ces problèmes passent au second plan durant les années 1990. Le paradigme économique qui s'impose alors est celui de l'ouverture du marché interne aux importations, de la signature de traités de libre-échange et de la dérégulation de l'économie. Cela se traduit par des programmes de « réforme agraire par le marché » et par une réduction très considérable des

⁴ Quarante-huit entretiens ont été réalisés avec des professionnels des agences internationales de développement, des fonctionnaires colombiens de plusieurs niveaux hiérarchiques (à Bogotá et Villavicencio), des conseillers d'élus au Parlement, des membres d'organisations non gouvernementales et des acteurs de mouvements sociaux. Ce travail fait partie d'un projet de plus grande ampleur, proposant une analyse comparée de l'économie politique du foncier rural dans des pays en situation de post-conflit. Initié avec des financements du CERI-Sciences Po et de la Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme, ce projet est aujourd'hui poursuivi dans le cadre du projet ANR PWACCOP (ANR-17-CE41-0001-01appel JCJC-2017). Il a également reçu l'appui du projet ECOS « Faire de la politique entre guerre et paix en Colombie : une analyse par le local » dirigé par David Garibay.

capacités d'action publique dans les espaces ruraux (Fajardo, 2014). En effet, les institutions de développement agricole et les programmes de soutien aux producteurs créés durant les années 1970 et 1980 font l'objet d'un démantèlement en règle au début des années 1990. Accusée d'étatisme et de paternalisme, la politique de développement rural est démantelée, sans qu'une alternative institutionnelle vienne la remplacer (Machado, Meertens, 2010). En lieu et place est instaurée une politique de subsides directs, octroyés aux associations de grands producteurs (*gremios*). Ceci a comme conséquence une concentration des crédits dans les mains des secteurs les plus puissants (café, canne à sucre et plus récemment palmier à huile) et une absence totale de soutien public en matière technique ou en commercialisation. Les seuls instruments de ce type sont ceux gérés directement par les associations sectorielles.

Dans ces conditions, la politique rurale est l'angle mort du débat public sur la sortie de conflit durant la seconde moitié des années 1990. Cette situation est encore aggravée durant les premières années du nouveau siècle, puisque s'impose alors l'idée que la sortie de conflit se fera exclusivement par la voie militaire, grâce au renforcement des capacités d'action de l'armée qui devraient conduire à terme à l'épuisement des guérillas.

Pendant ce temps, le problème de la terre ne disparaît pas ; il est abordé de manière marginale dans des espaces bureaucratiques clos, par l'intermédiaire du traitement des déplacés forcés. En effet, le déplacement forcé de près de 6,5 millions de personnes (CNMH, 2015, p. 16) – dont 87 % de ruraux – conduit diverses institutions à proposer des formes de prise en charge. Le problème des terres est alors réintroduit en sourdine dans l'agenda gouvernemental, s'agissant de la prévention de la spoliation des terres des déplacés. Il est ensuite repris en main par un nouveau gouvernement arrivé en 2010. Dans les années qui suivent, la terre est progressivement associée à la sortie de conflit. Dès lors que les négociations avec les FARC sont rendues publiques en 2012, cette association au post-conflit fonctionne à la fois comme un cadrage, qui redéfinit l'importance des politiques foncières, et comme une reconfiguration des jeux d'acteurs, qui transforme les relations entre des individus et des institutions. Afin d'exposer de manière brève et schématique une telle évolution, nous pouvons la découper en trois moments.

Spoliation : l'émergence conflictuelle d'un problème public

Un premier moment pourrait être qualifié d'émergence conflictuelle, tant la question du devenir des terres des déplacés fait problème. Il se déroule entre le milieu de la décennie 1990 et l'année 2010. Au milieu des années 1990, le problème du déplacement forcé commence à être abordé par les institutions publiques. Selon le politiste Lucas Gómez (2012) et l'anthropologue Juana Dávila (2017), les populations déplacées sont d'abord prises en charge par le gouvernement à l'intérieur du même cadre d'action que les victimes de catastrophes naturelles, avant que se développe progressivement une politique publique spécifique. Celle-ci se matérialise pour la première fois en 1997, avec le vote de la loi sur la « prévention du déplacement forcé, l'attention, la protection et la stabilisation socio-économique des déplacés internes par la violence ». Partant du principe que les victimes de déplacement forcé sont très massivement des ruraux, la loi prévoit des dispositions pour éviter la spoliation des terres des

déplacés. Or, cette disposition reste très longtemps lettre morte, car elle ne fait l'objet d'un décret d'application qu'en 2001, ce qui aboutit à la création d'un « projet de protection de terres des populations déplacées » (PPTP). L'unité en charge du PPTP a notamment la responsabilité d'imposer des moratoires sur la vente des terres abandonnées par les déplacés forcés, afin qu'elles ne fassent pas l'objet de transactions tant que la situation de violence qui a produit le déplacement perdure.

L'histoire du difficile démarrage et du déploiement de ce projet est très bien documentée par Estrada et Rodríguez (2014, 2016). L'enquête de ces deux sociologues montre que l'adoption du décret et la mise en marche du PPTP sont étroitement liées à la mobilisation des fonctionnaires qui portent le projet, et facilitées par des financements de la Banque mondiale. Cela a cependant lieu dans un contexte très contraint. En 2002, l'arrivée d'Álvaro Uribe à la tête de l'État marque un raffermissement de la politique sécuritaire. L'heure n'est pas aux politiques de réparation, qui sont soupçonnées de sympathie à l'égard des insurgés. Dans ses premières années, toujours selon Estrada et Rodríguez, le projet de protection de terres parvient à exister grâce à une définition technique et juridique de ses compétences et au soutien de la coopération internationale. La Banque mondiale, la coopération suédoise, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Organisation internationale des migrations (OMI) apportent leur soutien. Alors que les ressources du projet sont sans commune mesure avec l'ampleur de la mission qu'il s'est donnée, le PPTP fonctionne avant tout comme un espace de production de connaissances et de réseaux sur la question de la spoliation de terres.

Ces années voient l'émergence d'autres formes de mobilisation à l'intérieur des institutions. En 2004, la Cour constitutionnelle prend une décision très critique à l'égard du gouvernement, dans laquelle elle estime que l'État n'a pas rempli ses devoirs à l'égard des populations déplacées (Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, 2010). Elle met en place un dispositif de suivi, constitué d'audiences publiques dans lesquelles les ministres et hauts fonctionnaires sont obligés de rendre compte régulièrement de leur capacité à produire une politique publique d'attention à ces populations. Plus de quatre-vingts arrêts de suivi (*autos*), dans lesquels l'action publique est évaluée, sont adoptés dans les années suivantes. Parallèlement à l'action de la Cour, une Commission de suivi à la politique publique en matière de déplacement forcé est mise sur pied en 2005. Y participent des ONG, mais aussi l'université des Andes, l'une des plus prestigieuses universités privées du pays. Plusieurs anciens magistrats auxiliaires ayant travaillé auprès de magistrats de la Cour constitutionnelle jouent un rôle moteur dans cette initiative. La Cour s'appuie sur cette commission de suivi, montrée comme un « organe de la société civile », afin d'alimenter son travail de surveillance du gouvernement. La commission conduit ainsi, pour le compte de la Cour, des enquêtes sur les conditions de vie des déplacés.

Le gouvernement est donc sous la pression de la Cour, elle-même soutenue par des organismes internationaux comme l'UNHCR. Dans ces conditions, l'exécutif s'appuie sur le projet de protection, dont les moyens restent entièrement dépendants du soutien des bailleurs étrangers, pour afficher des résultats dans une politique qu'il mène à reculons.

De la pacification à la restitution

Les choses changent en 2010 avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement. Juan Manuel Santos, ancien ministre de la Défense du gouvernement Uribe, accède à la présidence avec un discours de continuité avec son prédécesseur. Or, il s'en éloigne dès son arrivée au pouvoir. La rupture est nette dans le personnel politique et administratif qu'il favorise. Alors qu'Uribe avait gouverné pendant huit ans en s'appuyant sur les élites régionales, dont certains secteurs étaient très proches des milices paramilitaires, Santos favorise les réseaux technocratiques de la capitale, dont il est lui-même issu. Les hauts cadres du privé et des professionnels expatriés aux États-Unis et en Europe sont également appelés aux affaires. En quelques mois, les réseaux de l'ancien pouvoir sont évincés ; la rupture est d'autant plus brutale que des proches de l'ancien président font au même moment l'objet d'enquêtes pénales pour corruption et pour liens avec les groupes paramilitaires.

Bien qu'en tant qu'ancien ministre de la Défense, il réclame une partie du mérite pour les succès militaires de la présidence Uribe, Santos déploie très vite un discours d'apaisement. Il ouvre alors la porte à une sortie négociée du conflit. Cela passe notamment par l'adoption de politiques publiques favorables aux espaces et aux individus les plus touchés par la violence.

C'est avec les politiques foncières que cette stratégie démarre. La feuille de route du premier ministre de l'Agriculture du gouvernement Santos, Juan Camilo Restrepo, 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, issu d'une riche famille et docteur en droit de l'université Panthéon-Assas. C'est un fin connaisseur de l'appareil d'État colombien et, comme beaucoup d'individus dotés d'un profil similaire, il 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 à Álvaro Uribe, ce qui lui a valu d'être écarté des cercles du pouvoir pendant deux mandats présidentiels.

Restrepo arrive aux affaires dans un contexte de forte mobilisation pour dénoncer la spoliation des terres des déplacés et leur accaparement dans les mains des paramilitaires, leurs prête-noms ou leurs alliés. Des cas ont été amenés devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme et devant la Cour constitutionnelle, qui ont toutes deux demandé à l'État colombien d'adopter des mesures de protection. Ces actions étaient alors conduites par des ONG de défense des droits de l'homme qui ont développé une pratique militante du droit. Un regroupement des victimes des groupes paramilitaires et de l'armée, le Movice (mouvement des victimes d'État), met en place depuis les dernières années de la présidence Uribe un « cadastre participatif » qui a l'ambition de recenser les terres accaparées par la violence.

Dans ce contexte, la loi dite de « victimes et restitution de terres » est présentée au Congrès. Elle vise entre autres à récupérer les propriétés spoliées et à permettre un retour vers les campagnes de millions de déplacés⁵. La préparation de la mise en œuvre de ce point de la loi justifie par ailleurs des réorganisations profondes des institutions en charge de

⁵ Pour une compréhension du contexte de justice transitionnelle dans lequel cette loi est votée, voir Lecombe (2014). Le Centre national de la mémoire historique, organisme public, estime que près de 8,3 millions d'hectares ont été spoliés ou abandonnés de force dans le cadre du conflit armé (CNMH, 2015, p. 16).

l'administration des terres. Deux transformations politiques majeures ont donc lieu à ce moment-là : d'une part, l'établissement d'un lien fort entre politiques foncières et pacification, dont on a vu qu'il n'a rien d'évident ; d'autre part, l'émergence de ces politiques foncières comme un axe important de l'action gouvernementale, alors que ce secteur n'avait jamais été au cœur des préoccupations des élites politiques. Ces transformations vont se poursuivre avec l'ouverture de pourparlers avec les FARC.

Transformer les campagnes

Un troisième moment est marqué par l'élargissement des politiques foncières à des objectifs plus ambitieux. Ce changement d'échelle est lié à l'engagement de négociations avec les FARC en 2012 et à l'adoption du point numéro un de l'accord de paix, portant sur les politiques agraires en 2013. La focalisation exclusive sur les populations victimes de déplacement forcé change alors, pour étendre les dispositifs politiques à la question de la lutte contre la pauvreté rurale.

Cela s'explique en partie par l'histoire des FARC. La trajectoire de cette guérilla est fortement ancrée dans les espaces marginaux qui se trouvent à la rencontre entre la cordillère des Andes et la jungle amazonienne (Molano, 1987 ; Jaramillo *et al.*, 1986 ; Ramírez, 2011). Dans ces régions, jamais investies par l'État et demeurées à la marge de la construction de la Nation, des paysans sans terre et des aventuriers migrent dès les années 1930, mais surtout dans les années 1940 et 1950, alors que des combats sanglants déchirent les zones de montagne. Les années 1970 voient la production de drogue – marijuana d'abord, cocaïne ensuite – se développer dans ces régions. Les FARC, qui avaient accompagné le mouvement de colonisation dès ses débuts (Ramírez Tobón, 1990), se retrouvent en situation de représenter la seule autorité politique qui régule les conflits et gouverne les sociétés locales.

Cette histoire détermine l'importance initiale des problématiques de pauvreté rurale dans l'agenda de négociation. Lorsque les deux parties se retrouvent à La Havane, elles sont d'accord pour commencer les négociations par les questions agraires. Pour les FARC, cela permet d'afficher des conquêtes politiques de fond auprès de leurs bases sociales. Pour le gouvernement, qui travaille depuis 2011 sur des réformes profondes des politiques rurales, ce dossier apparaît comme beaucoup moins brûlant que la participation politique des futurs démobilisés, leur pardon judiciaire ou encore l'éradication de cultures de coca.

Le premier point (sur six) affirme la volonté de l'État pour conduire des politiques territoriales ambitieuses. Ceci transforme l'agenda politique pour les campagnes, qui passe d'une vision restreinte à la question de la spoliation des terres aux problèmes de pauvreté et d'inégalité territoriale. Ce que l'on commence à appeler la « politique rurale » englobe ainsi des éléments juridiques – la définition de la propriété –, économiques – le développement d'infrastructures de transport mais aussi de dispositifs de soutien aux producteurs – et sociaux – éducation, santé, biens publics fondamentaux tels que l'électrification et l'eau potable.

À partir du moment où ce premier point est signé, une « commission de préparation institutionnelle » est créée à Bogotá. Elle est coordonnée par le conseiller technique en matière foncière et rurale qui avait fait partie de l'équipe de négociation à La Havane. Andrés

García est alors un économiste trentenaire ayant débuté sa carrière au ministère de l'Agriculture et possédant des diplômes d'institutions universitaires prestigieuses. Au moment où il entreprend ses missions à Bogotá, il s'engage en parallèle dans un doctorat en « *global governance* » de l'université de Waterloo, au Canada⁶. Son travail consiste alors à réunir des groupes de travail interministériels devant formuler des politiques publiques concrètes, dotées d'un chiffrage budgétaire et d'un cadre réglementaire. Il s'agit de « traduire les accords en politique publique » et de chercher à « faire prendre conscience aux institutions du rôle qu'elles allaient jouer »⁷. Un tel espace participe alors à des réorganisations institutionnelles, dans lesquelles certains se positionnent comme des « acteurs du post-conflit ». La dernière partie du présent texte fournira un exemple de ces dynamiques. Pour le moment, il convient d'évoquer une transformation parallèle et intimement liée au jeu des institutions colombiennes : l'internationalisation des politiques foncières. En effet, par les financements et le soutien politique qu'ils apportent, les bailleurs participent à accroître la visibilité du problème foncier.

Une transformation de l'aide internationale

Comment se transforme dans ces années-là le rôle des bailleurs de l'aide au développement, qui participent au financement de nombreux programmes d'aide à la sortie de conflit ? Domaine d'action très internationalisé, les politiques de sortie de conflit ne sont pas une simple imposition de modèles portés par des acteurs internationaux, mais doivent être saisis dans leur réappropriation et leur captation. Ici aussi, nous observons un double mouvement de recadrage des enjeux et de reconfiguration des réseaux d'acteurs. Les agences d'aide participent, avec le gouvernement colombien, à la mise en scène d'une même transition depuis l'action humanitaire d'urgence vers l'aide au développement. Cela s'accompagne d'une transformation des relations entre certains bailleurs et le gouvernement, dès lors que les premiers capitalisent sur des années d'expérience auprès de populations déplacées ou dans des zones durement frappées par la violence pour avancer leur agenda de reconstruction post-conflit. Nous examinerons brièvement l'interaction entre ces deux dimensions.

Les ressources de la coopération

En endossant très fermement le discours du post-conflit et de la reconstruction du tissu social et économique des campagnes colombiennes, le gouvernement parvient à capter les ressources de la coopération internationale. Cette captation n'a pas lieu dans un environnement de dépendance à l'aide. Avec un PIB oscillant ces dernières années autour de 300 milliards de dollars, la Colombie appartient selon l'OCDE au groupe des économies à rente moyenne-élevée. En 2016, l'aide publique au développement atteignait 1,1 milliard de dollars et représentait 0,4 % du PIB (OCDE, 2018, p. 154)⁸. Ainsi, les ressources financières des institutions publiques colombiennes sont bien au-delà de ce que les bailleurs peuvent

6 Entretien avec Andrés García, Bogotá, octobre 2017.

7 *Ibid.* Tous les entretiens cités dans ce texte, y compris ceux avec des fonctionnaires étrangers, ont été effectués en espagnol. Il s'agit donc toujours de ma traduction.

8 Nous présentons ici les données de l'époque de signature des accords de paix, qui correspondent à la temporalité de l'analyse. La création d'un fonds multi-bailleurs pour le processus de paix en 2016 a fait évoluer la situation. Or, l'analyse de ce processus dépasse les limites de cet article.

proposer. Par exemple, le budget du ministère de l'Agriculture oscille ces dernières années autour de 1,6 milliard de dollars, alors que le premier bailleur bilatéral, les États-Unis, apportait en 2016 un montant de 293 millions de dollars, tous secteurs et modalités confondus (OCDE, 2018, p. 154). La Banque mondiale, quant à elle, apportait à l'époque exclusivement des prêts à des taux s'approchant de ceux du marché, et qui ne sont donc pas comptabilisés comme une forme d'aide au développement. Les indicateurs macroéconomiques de la Colombie ne lui permettent en effet pas de bénéficier des dispositifs réservés à des pays plus pauvres. Dans ces conditions, on s'interrogera ici sur les caractéristiques de cette aide et sur les formes d'influence qu'elle ouvre aux acteurs de la coopération.

La transformation du statut politique des questions rurales représente une fenêtre d'opportunité pour les agences de coopération, dont certaines avaient développé des initiatives restées circonscrites à des espaces institutionnels ou des thématiques bien précises. Le cas du PNUD offre un bon exemple. Il s'agit de l'un des acteurs de la coopération les plus actifs sur le plan de la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Durant les années 2000, il avait mis en œuvre le programme Redes (réconciliation et développement), une initiative visant à développer les capacités organisationnelles des communautés paysannes. Jusqu'en 2010, ce programme est régulièrement critiqué par le gouvernement d'Álvaro Uribe, pour lequel l'appui à ces groupes sociaux allait à l'encontre des efforts contre-insurrectionnels. Or, avec le changement de climat politique, l'expérience acquise par le PNUD est réinvestie dans la nouvelle politique rurale que le gouvernement entend promouvoir. Ceci permet au bureau du PNUD en Colombie de participer aux discussions de La Havane, dans lesquelles il occupe la coprésidence de la table ronde sur le développement rural.

Un élément mérite d'être souligné ici. Le PNUD, mais aussi d'autres acteurs de la coopération – comme l'Union européenne –, ont investi à partir de la fin des années 1990 des ressources conséquentes dans l'action au niveau local (Castañeda, 2014). Ils se retrouvent alors en position d'apporter une connaissance du territoire qui fait défaut aux institutions colombiennes. En effet, l'État colombien possède des capacités techniques très importantes dans certaines entités centrales, mais entretient historiquement une relation lointaine et conflictuelle avec ses territoires les plus marginaux. Les besoins de connaissance du territoire qui émergent dans le cadre des nouvelles politiques de développement rural donnent la possibilité aux acteurs de la coopération de se placer dans la posture paradoxale de fournisseurs d'informations nécessaires à l'action publique. Ainsi, l'influence des agences de coopération se mesure moins à leur poids financier qu'à l'aune de leurs capacités à pallier le centralisme très marqué de l'administration.

Plus largement, le travail des agences vise à créer des espaces d'influence. Ainsi, dans le cadre des travaux liés au programme de restitution de terres, le réseau d'opérateurs de développement d'USAID, appelé Colombia Responde, fournit au gouvernement des juristes et des topographes expérimentés. Par ailleurs, les trajectoires professionnelles qui mêlent des passages par les institutions étatiques colombiennes et les agences d'aide étrangères sont très courantes. L'État colombien faisant largement appel à du personnel contractuel, la stabilité du travail est très faible. Pour des professionnels hautement qualifiés, familiers des politiques de

développement, la circulation entre les agences de l'aide et les ministères est décrite comme une « porte tournante »⁹. Les relations entre agences de coopération et fonctionnaires colombiens ne peuvent ainsi pas se comprendre si l'on en reste à l'observation des relations bilatérales. Leur appréhension nécessite de dépasser les catégories national/international pour voir comment se structure une « configuration développementiste » (Olivier de Sardan, 1995, p. 7 ; voir aussi Allal, 2010).

Sur la base de ces connaissances, les acteurs de la coopération cherchent à influencer la fabrique des politiques publiques. Ils peuvent alors tenter d'instaurer des « bonnes pratiques », dont la légitimité se fonde sur leur circulation mondiale et leur application à des contextes très différents, mais aussi sur des savoir-faire spécifiques à un pays. C'est le cas du Canada, qui tout en ayant des intérêts économiques très prégnants en Colombie, cherche à exporter son modèle de coopératives agricoles. Avec l'aide de l'Association canadienne de coopératives et des financements du secteur privé, la coopération canadienne met sur pied un programme d'accompagnement à des coopératives agricoles colombiennes. Celui-ci fait partie d'une intervention plus large qui va dans le sens du renforcement des « capacités entrepreneuriales de la paysannerie ». Ainsi, en partenariat avec la banque québécoise Desjardins, un programme de stimulation à la financiarisation de l'agriculture est mis sur pied. Il s'agit de favoriser l'accès des paysans au crédit et de promouvoir une « culture assurantielle ».

Ainsi, même si les ressources de la coopération internationale restaient alors modestes au regard de la capacité financière de certaines institutions, leur impact est réel. En effet, dans divers champs bureaucratiques colombiens, les acteurs perçoivent la possibilité d'accéder, par les nouvelles priorités formulées, à des ressources de la coopération internationale. Les programmes de la coopération internationale offrent des conditions de flexibilité dans l'engagement des ressources et de visibilité des résultats qui les rendent très attractifs pour des fonctionnaires ministériels souhaitant s'investir dans un domaine d'action publique qui est alors en pleine expansion, doté de surcroît d'un prestige clair et de possibilités de carrière immédiates. Si l'internationalisation de l'action publique ouvre la porte à la circulation des « bonnes pratiques » et des standards internationaux, cela est le signe de l'influence des acteurs internationaux sur les manières de formuler les problèmes et de l'habileté des acteurs colombiens à l'heure d'adopter le langage qui est attendu de leur part.

Il convient enfin de nuancer le constat d'une influence financière marginale de la coopération internationale. Si le gouvernement colombien n'est nullement dépendant de l'aide, il est cependant, dans le cadre des politiques de post-conflit, à la recherche de ressources pour financer des politiques très coûteuses. Nous reviendrons sur un exemple de ce type avec le cas du cadastre. Ces dépenses extraordinaires sont ainsi couramment financées avec des ressources d'origine externe, alors que dans leur fonctionnement ordinaire les institutions colombiennes sont largement indépendantes de ces financements.

Cela pose la question des justifications de l'aide dans une telle situation. En effet, si les institutions colombiennes sont en mesure de fonctionner sans l'apport permanent de

⁹ Entretien, Bogotá, octobre 2017. Agent de l'AFD, de nationalité colombienne, diplômé de l'Institut des Hautes Études sur l'Amérique latine. Ayant travaillé pour le ministère colombien de l'Environnement.

ressources financières étrangères, qu'est-ce qui explique la présence importante de la coopération internationale ?

La Colombie : de crise humanitaire à *success story*

Le lancement de politiques publiques censées « accompagner » la sortie de conflit se double d'un repositionnement de nombreux acteurs de l'aide, qui redéfinissent leurs actions comme participant de la conjoncture du post-conflit. Afin de comprendre ce point, il faut tenir compte de la classification de la Colombie comme pays à rente moyenne. Ainsi, la croissance rapide de l'économie colombienne et l'amélioration des conditions de sécurité ont conduit certains bailleurs à réévaluer leurs positions. Les différentes agences d'aide sont d'accord pour estimer que leur présence en Colombie pose problème, notamment du point de vue des performances économiques du pays. Un agent de la coopération européenne va jusqu'à déclarer en entretien :

« La Colombie est considérée comme un pays de rente moyenne-élevée, peut-être avec de meilleures conditions économiques que la Grèce ou certains pays d'Europe de l'Est membres de l'UE. Par conséquent, en principe, il n'est pas justifiable que le contribuable européen paie pour un programme de coopération en Colombie. La seule raison qui justifie cette collaboration est l'existence d'un conflit armé »¹⁰.

Un autre agent de cette même agence évoque un imaginaire de l'émergence économique que l'on trouve couramment dans les milieux des professionnels du développement et chez les fonctionnaires colombiens :

« À terme, la politique bilatérale va disparaître, pour aller vers un travail sur des relations commerciales plus équitables. Cela se voit dans l'évolution de l'organisation administrative de la délégation : on avait à l'origine trois unités [sur les questions de conflit], aujourd'hui il n'en reste qu'une avec sept personnes. À terme, il faudra qu'on migre tous vers des unités chargées du commerce. Cela est principalement la conséquence du développement du potentiel commercial de la Colombie »¹¹.

Ce dernier commentaire fait écho à la trajectoire et l'expérience personnelle d'une partie de mes interlocuteurs. Johny Ariza, par exemple, employé colombien de la représentation de la Commission européenne à Bogotá, participe dans les années 2000 à des programmes humanitaires, avant que son travail ne soit réorienté sur le développement rural. Il était, au moment de notre rencontre, en charge de thématiques de préservation de l'environnement¹².

D'autres considérations peuvent entrer en ligne de mire dans le repositionnement des agences. Alors qu'après la crise économique mondiale de 2008 la plupart des bailleurs réduisent leur contribution aux opérations en Colombie, la coopération canadienne augmente sensiblement

10 Entretien, Bogotá, juillet 2015.

11 Entretien, Bogotá, juillet 2015.

12 Entretien avec Johny Ariza, Bogotá, juillet 2015.

sa participation – se plaçant en 2014-2016 aux alentours de 30 millions de dollars par an. Ceci est d'autant plus étonnant que la présence canadienne dans la région était très modeste auparavant. La présence canadienne s'explique alors par la reconfiguration récente de la politique de coopération bilatérale prônée par Ottawa. Elle consiste notamment en la fusion en 2013 des administrations en charge du développement international, du commerce et de la diplomatie au sein d'un grand ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. Les intérêts commerciaux du Canada pèsent alors davantage dans la façon dont la politique de l'aide est décidée. La Colombie figure parmi les vingt-cinq pays considérés comme prioritaires par le Canada, en vertu de l'existence d'un conflit armé. Or, la présence d'entreprises canadiennes, notamment dans le secteur extractif – très sensible du point de vue politique –, encourage également ce positionnement. Par ailleurs, au contraire de ses voisins équatorien ou vénézuélien, la Colombie est perçue comme un interlocuteur fiable et fermement ancré dans un modèle de développement capitaliste, un État « responsable ».

Globalement, on peut considérer que la coopération bilatérale tend à opérer une double transformation. D'une part, nous repérons une transition, au moins au niveau de la conception des programmes, de l'aide humanitaire vers le développement économique. D'autre part, les professionnels de l'aide de coopération cherchent à définir leur position comme une coproduction de politiques publiques, ce qui – estiment-ils – est possible uniquement quand la temporalité de la coopération est moins marquée par l'urgence humanitaire.

L'évolution récente des programmes de la coopération européenne illustre bien cette double transformation. Ainsi, le programme pluriannuel 2002-2007 était entièrement centré sur des actions de développement social, avec une faible recherche de partenariat avec l'État et avec l'appui opérationnel d'ONG et d'organisations du mouvement social. Le programme phare de la coopération européenne était alors celui des « laboratoires de paix », qui consistaient en une modalité de protection et d'« empowerment » des populations locales (Castañeda, 2014). Ce mode d'action se transforme à partir du milieu des années 2000. Pèsent dans cette transformation la progressive – et relative – stabilisation de la situation sécuritaire et humanitaire, mais aussi l'agenda économique de l'Union européenne. Un accord commercial est à l'époque en cours de négociation entre l'Europe et la Colombie ; c'est notamment par ce biais que la convergence entre agenda économique et action humanitaire se réalise.

Le plan 2008-2013, tout en maintenant le programme des laboratoires de paix, établit des liens plus serrés avec les institutions colombiennes. À partir de 2005, le gouvernement colombien avait mis sur pied une stratégie d'optimisation de l'aide internationale, qui passait notamment par la création d'une institution centralisant l'ensemble des contributions des bailleurs. Ceci répond à la fois aux priorités internes – chercher à capter une manne qui profite alors grandement aux ONG, souvent critiques du gouvernement – et au contexte international, alors que la « déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » a mis au cœur des débats dans les milieux du développement la question de l'appropriation des politiques par les pays bénéficiaires (Lavigne Delville, 2013 ; Bergamaschi, 2011). C'est donc à cette « Agence pour l'action sociale et la coopération internationale » que revient la responsabilité de devenir le principal interlocuteur de la coopération européenne. Les programmes de coopération adoptés

depuis 2014 confirment l'institutionnalisation plus poussée de la collaboration entre autorités colombiennes et bailleurs étrangers. Ainsi, le plan 2014-2017 introduit des programmes d'appui budgétaire, qui consistent en un alignement de l'aide internationale sur les politiques publiques impulsées par l'État colombien. Les fonds de la coopération n'ont donc plus vocation à soutenir des initiatives ponctuelles, mais à alimenter des lignes budgétaires de l'État. Les professionnels de l'aide soulignent le lien existant entre la stabilisation de la situation sécuritaire en Colombie et ce nouveau mode d'intervention. La Colombie ne serait plus un « pays malade » au chevet duquel il faut se rendre, mais une nation en plein essor dont il faudrait accompagner le processus d'émergence économique et de pacification.

La réalité de cette rupture doit cependant être nuancée. D'une part, les instruments utilisés pour mettre en œuvre ces nouveaux programmes sont généralement issus des expériences passées en matière d'intervention humanitaire. Cette continuité se retrouve au niveau des individus chargés de concevoir et de mettre en place ces nouveaux programmes. La situation des « courtiers » (Olivier de Sardan *et al.*, 2000) illustre bien cette continuité, car le changement d'approche ne se traduit pas par un renouvellement de ce groupe d'acteurs. D'autre part, le changement ne se traduit pas forcément par des transformations dans la composition du groupe des bénéficiaires. Les organisations locales bien insérées auprès des bailleurs et des réseaux locaux de développement sont, bien entendu, les mieux placées pour adopter les exigences nouvellement requises. Cela se retrouve notamment dans le cas des populations définies sur des critères ethniques, alors que la patrimonialisation de leur territoire et de leur culture est l'un des traits significatifs des recompositions contemporaines de la démocratie, en Colombie comme ailleurs en Amérique latine (Hoffmann, 2004). Des groupes correspondant aux critères de visibilité et maniant le langage de la coopération internationale sont ainsi en mesure de reproduire les relations qu'ils possèdent avec ces professionnels du développement. Des demandes auparavant cadrées dans les termes des droits humains sont de plus en plus formulées dans le langage des droits territoriaux et de l'accès à la terre¹³.

Cet aperçu nous montre que les politiques rattachées par les acteurs à une situation de post-conflit, et plus spécifiquement celles qui sont en lien avec les problématiques rurales et agraires, font l'objet d'une très forte internationalisation. L'influence des agences étrangères se retrouve ainsi à tout niveau, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des programmes. Or, elle joue avant tout au niveau cognitif, en raison notamment des caractéristiques très particulières de la Colombie, dont l'économie est perçue comme étant stable et en plein essor, mais qui continue cependant à attirer l'action des bailleurs étrangers.

Devenir des acteurs du post-conflit

On l'a vu plus haut, l'inclusion de la terre dans le débat sur la sortie de guerre n'a rien de mécanique, elle a au contraire fait l'objet d'un travail politique soutenu. Mais les ressorts de cette association ne se trouvent pas uniquement au sommet de l'État ou dans les bureaux des agences de coopération. Une myriade d'institutions et d'individus cherchent à devenir « des

¹³ Je dois cette dernière remarque à Mathilde Allain, dont la recherche constitue une contribution importante à la compréhension des mobilisations transnationales en Colombie. Voir Allain (2016).

acteurs du post-conflit », contribuant ainsi à faire de la sortie de conflit un axe central de la réorganisation de la politique foncière, bien au-delà des questions de réparation et de redistribution de terres auxquelles il est plus directement associé. La question du cadastre est ici exemplaire.

Les transformations du problème du cadastre gagnent à être analysées au travers des notions de cadrage et de reconfiguration. En effet, le cadastre est associé à la sortie de conflit lorsque l'ouverture de négociations avec les FARC place au cœur de l'agenda politique la capacité des institutions à mettre en œuvre les engagements pris par le gouvernement en matière de distribution et de formalisation des terres. Ce recadrage, qui voit une question technique et historiquement marginale acquérir soudainement un statut politique plus élevé, produit de nouveaux jeux d'acteurs. Il fait entrer en scène des agences d'aide au développement et attire des institutions technocratiques colombiennes qui ne s'étaient pas souciées jusque-là de cette question.

Un cadastre pour la paix

Le cadastre colombien, proche dans son fonctionnement – théorique – de celui de la France, est d'abord créé en 1821, afin de financer la guerre d'indépendance contre l'empire espagnol. Aujourd'hui, il est pris en charge dans les plus grandes villes par les administrations municipales, mais dans le reste du territoire¹⁴ c'est l'Institut géographique Agustín Codazzi (IGAC), organisme public chargé de la production de la cartographie, qui s'en occupe. Cette institution n'ayant pas les capacités d'assurer une mise à jour efficace du cadastre, celui-ci ne reflète pas la réalité de l'occupation du territoire en milieu rural, mais parfois en milieu urbain aussi, notamment dans les quartiers d'habitat précaire. Pendant longtemps, l'écart n'est pas apparu comme un problème fondamental : la propriété rurale est faiblement taxée en Colombie, il n'y a pas d'incitation fiscale à mettre en œuvre un système efficace.

Le cadastre colombien a pour autre particularité de ne communiquer ni avec le registre des transactions immobilières (tenu par les bureaux d'enregistrement), ni avec les offices notariaux. Un acheteur, qui signe d'abord un acte d'achat devant notaire, doit ensuite faire enregistrer son achat auprès du bureau d'enregistrement avant de signaler le changement au cadastre. Tout cela a bien sûr un coût. Dans la pratique, beaucoup d'acheteurs se contentent de l'acte notarié. Certains vont au bureau du registre, beaucoup moins jusqu'au cadastre. L'administration estime ainsi que les informations de registre et de cadastre correspondent correctement dans moins de 2 % des parcelles rurales¹⁵. À cela s'ajoute que, jusqu'à très récemment, de très nombreux bureaux d'enregistrement et offices notariaux en milieu rural n'étaient pas informatisés. Le résultat de cette complexité est une sorte d'inefficacité opératoire, c'est-à-dire un ensemble de dysfonctionnements qui créent des opportunités de captation de rentes, et témoignent moins d'une supposée faiblesse étatique que de l'accord pratique entre un grand nombre d'acteurs sur le fait qu'il est urgent de ne rien changer.

14 À l'exception du département d'Antioquia qui possède son propre cadastre décentralisé.

15 Source : Consejo Nacional de Planeación Económica y Social et Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3641. Política nacional para consolidar la interrelación de catastro y registro, 2010.

Des projets de réforme du cadastre existent pourtant depuis longtemps. La mission économique Kemmerer¹⁶, mandatée par le gouvernement étasunien, conseillait déjà en 1930 la fusion du registre et du cadastre. La question revient sur l'agenda dans les années 1970, sans suites. En 1997 un projet cofinancé par l'État colombien et la Banque interaméricaine de développement (BID) est mis sur pied pour moderniser le cadastre et délivrer des titres à des tenanciers informels. Il est abondé avec 104 millions de dollars, dont 38,5 par la BID. Le projet est un échec ; seulement 14 millions de dollars sont dépensés¹⁷, essentiellement dans l'achat de matériel informatique et la rémunération de consultants. À partir de 2007, une politique d'interopérabilité du registre et du cadastre est mise en œuvre. Les entrées dans le registre et le cadastre sont mises en relation pour plus de 676 municipalités dans le pays (sur 1 122)¹⁸. Or, cette mise en relation est ponctuelle, ce qui veut dire que tous les changements – achat, agrandissement d'une parcelle... – qui viendraient par la suite ne sont pas pris en compte. L'interrelation est faite, mais condamnée à une rapide obsolescence. Ces dysfonctionnements sont bien sûr entretenus par le fait que l'organisme en charge de la tenue du cadastre (l'IGAC) est sous doté. Or, ni l'IGAC, ni la Surintendance de notariat et enregistrement (SNR, responsable des bureaux d'enregistrement) ne veulent abandonner leurs prérogatives respectives.

La première entité à prendre en main le problème est la Cour constitutionnelle, dans le cadre du processus d'intervention sur la question du déplacement forcé mentionné plus haut. En 2009, elle estime que les faiblesses du cadastre constituent un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de protection des terres des populations déplacées¹⁹. En 2010, le Département national de planification (DNP), puissant organe technocratique rattaché à la présidence, propose de mettre en place un système de communication entre cadastre et registre. Bien que l'arrêt de la Cour soit cité, la principale justification retenue par le DNP n'est cependant pas liée à la sortie de conflit. Il s'agit d'abord de fournir une « sécurité juridique » favorable à l'investissement²⁰.

La requalification du problème en lien avec la sortie de conflit s'impose réellement dans l'administration à partir du moment où la politique de restitution de terres commence à être mise en œuvre. Les fonctionnaires du DNP qui sont en charge de la conception de cette politique dès 2010 réalisent l'absence totale d'information couvrant les zones en conflit. Il devient tout d'un coup urgent de faire quelque chose, ce qui ouvre une fenêtre d'opportunité à l'IGAC et à la SNR pour la proposition de mesures de modernisation du cadastre.

Dès l'ouverture des négociations entre le gouvernement colombien et les FARC en 2012, le problème du cadastre est présent à l'agenda de négociation. Il est porté par des experts colombiens présents à La Havane comme « conseillers », particulièrement nombreux sur le

16 Du nom du professeur d'économie Edwin W. Kemmerer, qui se rend deux fois en Colombie, en 1926 et 1930, pour conseiller le gouvernement dans ses réformes économiques.

17 Source : BID, « Proyecto CO0157 : Titulación y Modernización del Registro ».

18 Source : Consejo Nacional de Planeación Económica y Social et Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, 2016.

19 Cour constitutionnelle, Auto 008/09, 26 janvier 2009, magistrat rapporteur Manuel José Cepeda Espinosa.

20 Source : CONPES 3641, document cité, p. 10.

thème foncier. La première partie de l'accord approuvé par les deux parties en mai 2013, qui porte justement sur la politique agraire, inclut la question du cadastre. Dès la signature de ce premier point, la priorité du problème dans les cercles administratifs à Bogotá change. La nouvelle importance du sujet est actée par la loi en 2015. Le Plan national de développement, outil de planification mais surtout d'affichage de l'action gouvernementale, inscrit alors le cadastre dans les priorités du second gouvernement Santos (2014-2018). La justification est le lien entre cadastre et politique de sortie de conflit. La transformation de la définition emportera, nous le verrons à présent, de nouvelles relations de pouvoir entre les institutions qui interviennent dans ce secteur.

Propriété de la terre, propriété du problème de la terre

L'intérêt de divers acteurs à se saisir du problème du cadastre est déterminé par deux facteurs : d'une part, la présence des ressources de la coopération internationale dans le dossier, et d'autre part, le fait que cette question, en apparence technique, véhicule en réalité une nouvelle organisation de la politique foncière.

En matière de politique foncière, il y a une dynamique d'émulation dans le positionnement des différentes agences de coopération. Le foncier devient le domaine dans lequel il faut être présent. Sollicitées par le gouvernement colombien, la Banque mondiale et la BID sont prêtes à apporter une première tranche de financements de 100 et 50 millions de dollars respectivement. USAID fournirait de son côté des dons. À partir de là, les agences de coopération européennes cherchent également à être présentes. Les Pays-Bas, qui possèdent un savoir-faire mondialement reconnu en matière de cadastre, cherchent à en être, ainsi que l'Agence française de développement (AFD). Les autorités colombiennes sont bien sûr demandeuses. Le président Santos évoque ainsi le sujet avec les autorités françaises lors de sa visite à Paris en janvier 2015. Son ministre des Finances fera de même quelques mois plus tard.

En même temps, pour les autorités de ces pays, ces interventions visent à obtenir des marchés pour leurs entreprises. L'outil de financement utilisé par l'AFD, appelé Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE), finance l'appui technique fourni par des entreprises françaises. L'un de ses objectifs est de « contribuer à valoriser l'expérience et les savoir-faire français dans les secteurs où les avantages compétitifs des entreprises françaises et des experts français sont avérés »²¹. Bien que les agents de l'AFD y voient la possibilité d'influencer la politique colombienne dans le sens de leurs propres convictions, ils savent qu'ils doivent apporter des gages d'efficacité économique, notamment en assurant à Bercy que des entreprises françaises pourront concourir aux marchés qui s'ouvriront.

Fin 2016, l'administration colombienne met sur pied un « comité d'experts », composé d'individus mandatés par les bailleurs et d'acteurs colombiens nommés par l'administration. Le comité est censé accompagner le gouvernement colombien dans l'établissement d'une loi

21 Source : « Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement ». France, Assemblée nationale, Député rapporteur : Jean-René Marsac. 21 février 2017.

qui régulerait le nouveau cadastre. Des projets pilotes sont mis en œuvre au même moment, dans l'objectif d'alimenter le travail des membres du comité. Or, certains de ces membres se plaignent du fait que la loi est en réalité présentée par les Colombiens comme « définie d'avance »²². L'administration est pressée de la faire voter afin de disposer d'un mandat légal pour travailler. Les « experts » sont ainsi cantonnés à un accompagnement défini comme technique, c'est-à-dire à la production d'avis sur les standards utilisés, les méthodes de recueil et l'architecture de l'information. La nouvelle organisation politique et administrative du cadastre leur est présentée comme une affaire colombienne, sur laquelle ils n'ont pas vocation à s'exprimer.

Et pour cause, si les acteurs colombiens semblent pressés de mettre en œuvre la loi, c'est parce qu'elle participe d'une réorganisation d'ensemble de la politique foncière.

Parallèlement aux négociations de La Havane, selon la logique d'anticipation déjà mise en exergue, un travail de conception des politiques publiques est en effet à l'œuvre à Bogotá. Ce travail s'accompagne d'une nouvelle prise en charge administrative. Alors qu'historiquement, les questions rurales sont l'apanage du ministère de l'Agriculture et des agences spécialisées qui lui sont rattachées, la redéfinition de la politique rurale est confiée à un organe technocratique placé au sommet de la hiérarchie administrative colombienne, le Département national de planification (DNP). Cette institution, largement peuplée d'économistes, souvent dotés d'un doctorat et passés par des universités étasuniennes ou européennes, dépend directement de la présidence. Ses membres n'hésitent pas à se présenter comme l'élite de l'administration colombienne.

La reprise en main des politiques rurales par le DNP se matérialise d'abord par l'organisation d'une « Mission pour la transformation des campagnes colombiennes », conduite par le DNP et dirigée par un haut fonctionnaire chevronné, José Antonio Ocampo. Ce professeur de l'université de Columbia aux États-Unis a dirigé la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, un organe de l'ONU), a été secrétaire général adjoint des Nations unies sous Koffi Annan et en lice pour prendre la présidence de la Banque mondiale en 2012 (en représentation des pays émergents).

L'organisation de la Mission rurale est présentée par des fonctionnaires du DNP comme une fenêtre d'opportunité pour inscrire à l'agenda politique des réformes sur lesquelles travaillait l'institution depuis le début des années 2010. Ainsi le présente un cadre dirigeant du DNP :

« Nous avons pas mal de projets depuis un moment, qui n'étaient pas visibles. Du coup la mission a été notre petit cheval de bataille. Comme c'était Ocampo, du coup on a dit que c'était une politique présidentielle et qu'il fallait que ce soit le président qui signe les lettres, les invitations... Comme ça il nous remarquait. Après, quand les conclusions de la mission sont sorties, elles allaient bien sûr dans notre sens. Alors il suffisait de dire – c'est la mission qui l'a dit »²³.

22 Source : observation participante, Agence française de développement, Paris, janvier et février 2017.

23 Entretien, Bogotá, octobre 2017.

À partir de là, les fonctionnaires du DNP cherchent à mettre la main sur des volets stratégiques de la politique foncière. Leur discours de légitimation est fortement ancré dans l'image que ces fonctionnaires ont d'eux-mêmes et de leur institution. Il met ainsi l'accent sur la très haute compétence technique qui leur est reconnue. Un élément est récurrent dans mes entretiens : alors que l'administration de la terre aurait longtemps été laissée à des politiques ou des bureaucrates inexpérimentés, qui restent très peu de temps en poste et qui doivent leur nomination davantage à leurs loyautés politiques qu'à leurs capacités techniques, l'importance prise par le problème nécessiterait, selon les fonctionnaires du DNP, qu'il soit investi par l'élite de l'administration. L'enjeu selon eux est de sortir le sujet des routines de l'administration colombienne, afin de l'inscrire dans des logiques qui valorisent l'efficacité et la performance.

L'un des domaines dans lesquels cette tentative de renversement des routines est la plus forte est justement le cadastre. Cela débouche sur une passe d'armes – pas encore soldée – entre le DNP et la principale institution du secteur, l'IGAC. Toute l'année 2017, des consultations ont lieu dans le cadre de la rédaction du projet de loi qui devrait réorganiser les attributions en matière de politique cadastrale. Le résultat est un texte qui sépare les fonctions de régulation, vigilance et exécution. La régulation de l'ensemble du système est prise en charge par le DNP, la surveillance est dans les mains de la Surintendance de notariat et enregistrement, qui reçoit notamment la mission de lutter contre la corruption. Enfin, l'exécution est en principe du ressort de l'IGAC. Mais même cette étape lui échappe en partie. En effet, la fonction est partagée par deux types d'acteurs. D'une part des « gestionnaires cadastraux », de l'autre des « opérateurs cadastraux ». Les premiers sont nécessairement des acteurs publics. Ils sont responsables de la gestion de l'information cadastrale. Il peut s'agir de l'IGAC mais aussi des villes ou des départements, lorsque ces entités décentralisées en ont la capacité financière. L'IGAC n'est en réalité en charge que des régions trop pauvres – majoritaires – pour assumer elles-mêmes cette responsabilité. Les opérateurs cadastraux sont quant à eux en charge du travail concret de recueil des informations : alimentation des bases de données, enquêtes de terrain, ou encore croisement des données. Les opérateurs sont des prestataires de service travaillant pour le compte des gestionnaires. Cette tâche a vocation à être privatisée. Dernier élément, dans la hiérarchie administrative, l'IGAC ne dépendrait plus du Département national des statistiques (DANE) mais du DNP. C'est donc une mise sous tutelle qui se double d'un déclassement politique.

L'IGAC, bien que doté d'une influence et d'un prestige bien moindre que le DNP dans la galaxie institutionnelle colombienne, n'est pas dépourvu de ressources. En réponse aux tentatives de prise de contrôle, son directeur mobilise des réseaux partisans à l'intérieur du parti libéral pour infléchir la discussion de la loi. En effet, dans le système politique colombien, la nomination à la plupart des postes de responsabilité dans l'administration est hautement politisée. Certains partis ont des « fiefs » organisationnels, qu'ils s'efforcent de sauvegarder par-delà les alternances. C'est le cas de l'IGAC, dont les postes ont le plus souvent été alloués au parti libéral.

Ainsi, c'est une parlementaire libérale, Olga Lucia Velásquez, qui est nommée rapportrice du projet. En privé, elle reprend à son compte la critique faite par les fonctionnaires de l'IGAC de la privatisation de la politique cadastrale, qui serait avant tout motivée par l'envie du DNP de favoriser des opérateurs avec lesquels certains cadres haut placés entretiendraient des relations collusives. En public, elle s'oppose frontalement aux ambitions du DNP ; son rapport affirme ainsi :

« Ce qui est proposé [par la loi] c'est l'affaiblissement et la quasi-disparition de l'IGAC en matière de cadastre, par l'octroi de la fonction de régulation à une entité comme le DNP, qui non seulement n'a pas de connaissance ou d'expérience en la matière, mais qui de surcroît n'entretient, par nature, aucun lien avec la fonction qu'elle aspire à remplir [...]. De plus, le manque d'expertise [du DNP en matière de cadastre] peut conduire à une difficulté dans la mise en œuvre des accords de paix, qui nécessitent pour leur développement et leur mise en œuvre la participation d'individus et entités réellement compétents et expérimentés »²⁴.

Les fonctionnaires du DNP cherchent alors à contrer l'influence parlementaire de l'IGAC par une utilisation des rapports privilégiés qu'ils entretiennent avec les bailleurs de fonds étrangers. Ils affirment ainsi devant l'enquêteur, mais aussi devant des journalistes :

« Le financement a été pensé en partant du principe que c'est le DNP qui va gérer l'argent. Ça ne peut pas marcher avec l'IGAC. La Banque mondiale ne va jamais donner de l'argent à l'IGAC. Ils font confiance au DNP, mais pas à l'IGAC »²⁵.

Le dissensus atteint même les colonnes des quotidiens généralistes, lorsqu'un économiste médiatique, proche du DNP, signe une colonne au vitriol dans laquelle il affirme que la « vorace faim partisane » serait en passe de condamner le cadastre à un « échec définitif » (Kalmanovitz, 2017). Publiée alors que je suis à Bogotá, cette colonne est citée par plusieurs enquêtés, aussi bien du côté de l'IGAC que du DNP, pour regretter la « politisation » d'un sujet sur lequel chacun s'estime doté d'une expertise « technique » supérieure à celle de son concurrent.

Ce feuilleton se poursuit encore. Le projet de loi a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat, avant d'en être retiré par manque de temps sur le calendrier parlementaire. Alors qu'une nouvelle législature a démarré en juillet 2018, aucun nouveau projet de loi n'a encore été déposé. Tout indique à ce stade que le dissensus est tel que le débat risque d'être gelé.

Conclusion

On le voit, dans les années 2011-2017, c'est l'ensemble de la politique foncière colombienne qui est redéfinie comme faisant partie du domaine de la pacification. Cela s'opère par l'émergence progressive du problème de la terre, par la transformation des rapports entre

24 Rapport portant sur le projet de loi n° 019/2017C « Par lequel se régule le système national cadastral ».

25 Entretien, Bogotá, octobre 2017. Les mêmes arguments sont attribués à une « source » à l'intérieur de l'IGAC par la journaliste Angélica Latorre (2017).

institutions colombiennes et bailleurs étrangers, mais aussi dans la politisation de questions en apparence techniques, comme le suggère le cas du cadastre²⁶. Deux questions conclusives se posent alors : l'inscription de cette conjoncture dans un temps plus long de gouvernement de la terre d'abord, la fluidité et la pérennité d'un tel contexte de changement ensuite.

Les controverses sur les rapports entre terre et violence doivent se comprendre au regard de la trajectoire historique de l'État colombien et des très fortes inégalités sociales dans l'accès à la terre. La Colombie est en effet l'un des pays où l'accès au foncier rural est le plus inégalitaire au monde. Selon les dernières enquêtes disponibles, 69,5 % des producteurs occupent des parcelles de moins de 5 hectares. Leurs propriétés couvrent seulement 5,2 % de la terre cultivable. À l'inverse, 0,2 % des producteurs exploitent des parcelles de plus de 1 000 hectares, qui couvrent 32,8 % des terres agricoles (DANE, 2016). Les luttes pour la terre sont un élément structurant du politique dans les espaces ruraux, mais aussi des rapports entre centre et périphérie. Dans le monde rural, la classe dominante est composée de grands propriétaires fonciers qui cumulent pouvoir économique et politique. La représentation politique de ces espaces à l'échelle nationale est le plus souvent monopolisée par ces mêmes acteurs (Fajardo, 2014). Ce sont d'ailleurs les divisions entre les élites rurales et urbaines qui ont le plus souvent débouché sur des formes timides de justice agraire. Nous l'avons vu, en 2011, c'est le conflit entre gouvernants nouvellement arrivés, issus du monde de la haute fonction publique, de la finance et des universités privées de Bogotá, et gouvernants sortants beaucoup plus liés aux intérêts de la grande propriété qui explique en partie l'adoption d'une loi de restitution de terres et l'engagement de négociations avec les FARC. Mais ces transformations ne mettent pas en cause les rapports de force locaux, et ne permettent pas de surmonter la marginalisation politique de la paysannerie.

Et pour cause, la conjoncture d'ouverture au changement décrite ici est déjà, à l'heure où cet article est écrit, refermée. L'élection d'un nouveau président, Iván Duque, qui a pris ses fonctions en août 2018, semblait acter publiquement le retournement de la situation. Le nouveau chef de l'État a effectivement été fortement appuyé dans sa campagne par les milieux agro-industriels et les grands propriétaires fonciers. En réalité, mon enquête de l'automne 2017 suggère que la clôture de cette conjoncture fluide s'est opérée bien avant, dès lors que la démobilisation des FARC durant la première moitié de cette année-là ôtait du poids au discours mettant l'accent sur l'urgence du changement. La question de l'ouverture et de la fermeture de ces conjonctures promptes au changement nécessiterait cependant d'être développée dans un autre texte.

Ainsi, les conclusions de la présente étude redéfinissent le post-conflit comme une conjoncture d'action politiquement produite, dont les rapports avec les logiques de la violence restent élastiques. Mais l'exceptionnalisme que mettent en avant les différents acteurs ne doit pas tromper les observateurs. Cette conjoncture, aussi exceptionnelle qu'elle paraisse, s'inscrit en réalité dans des histoires plus longues et des logiques plus ordinaires de concurrence au cœur de l'État. Ainsi, en donnant à un secteur d'action une visibilité jamais atteinte – comme dans le cas du cadastre – ou en transformant la place des acteurs de la coopération

26 À l'instar de l'analyse faite par Barthe (2003).

internationale, l'usage politique du post-conflit participe à ces luttes d'influence. Celles-ci font exister une supposée « transition » qui fonctionne avant tout par l'appel démiurgique à l'horizon de la paix.

Jacobo Grajales

Université de Lille, CERAPS

Institut Universitaire de France

jacobo.grajales-lopez@univ-lille.fr

Bibliographie

ALLAIN, M. (2016), *Défendre le territoire : la construction de solidarités internationales par les organisations paysannes colombiennes*, Thèse de Doctorat, Science politique, Bordeaux, Université de Bordeaux, Centre Émile Durkheim.

ALLAL, A. (2010), « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 48 (3), p. 97-116.

BARTHE, Y. (2003), « Le recours au politique ou la problématisation politique “par défaut” » dans LAGROYE, J. (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, p. 475-492.

BERGAMASCHI, I. (2011), « “Appropriation” et “lutte contre la pauvreté” au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents », *Tiers Monde*, 205, p. 135-150.

CASTAÑEDA, D. (2014), *The European Approach to Peacebuilding: Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond*, Londres, Palgrave Macmillan.

CNMH (2015), *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Centro nacional de memoria histórica.

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016), *Censo Nacional Agropecuario*.

DÁVILA, J. (2017), *A Land of Lawyers, Experts and « Men without Land »: The Politics of Land Restitution and the Techno-legal Production of « Dispossessed People » in Colombia*, PhD dissertation: anthropology, Harvard University.

ELIAS, N. (1991), *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Seuil.

ESTRADA, M. del R., RODRÍGUEZ, N. M. (2014), « La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución », *Estudios Socio-Jurídicos*, 16 (1), p. 75-119.

ESTRADA, M. del R., RODRÍGUEZ, N. M. (2016), « Tácticas de gobierno en la política de protección de tierras de la población desplazada en Colombia: Una etnográfica del Estado », *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 11 (3), p. 381-404.

FAJARDO, D. (2014), *Las guerras de la agricultura colombiana, 1980-2010*, Bogotá, ILSA.

GÓMEZ, L. (2012), *Le déplacement forcé par la violence en Colombie : émergence,*

réinscription et transformations d'une nouvelle catégorie de l'action publique, Paris, Thèse de doctorat, Science politique, Paris, Sciences Po.

GRAJALES, J. (2011), « The Rifle and the Title: Paramilitary Violence, Land Grab and Land Control in Colombia ». *Journal of Peasant Studies*, 38 (4), p. 771–791.

GRAJALES, J. (2016), *Gouverner dans la violence. Le paramilitarisme en Colombie*, Paris, Karthala.

GUSFIELD, J. (1989), « Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State », *Social Problems*, 36 (5), p. 431-441.

HOFFMANN, O. (2004), *Communautés noires du Pacifique colombien. Innovations et dynamiques ethniques*, Paris, Karthala-IRD.

JARAMILLO, J. E., MORA, L., CUBIDES, F. (1986), *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Alianza Editorial Colombiana.

KALMANOVITZ, S. (2017), « Trabas al castastro multipropósito », *El Espectador*, 15 oct. 2017.

LATORRE, A. (2017), « La puja Gobierno – liberales que beneficia a los terratenientes », *La Silla Vacía*, 27 nov. 2017.

LAVIGNE DELVILLE, Ph. (2013), « “Déclaration de Paris” et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, 129, p. 135-155.

LECOMBE, D. (2014), « *Nous sommes tous en faveur des victimes* ». *La diffusion de la justice transitionnelle en Colombie*, Paris, Institut Universitaire Varenne, LGDJ.

MACHADO, A., MEERTENS, D. (eds), 2010, *La tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia en la Costa Caribe (1960-2010)*, Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de Memoria Histórica.

MOLANO, A. (1987), *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá, Ancora.

NUSSIO, E. (2012), *La vida después de la desmovilización: percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia*, Bogotá, Editorial Universidad de Los Andes.

OCDE (2018), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2018 Disbursements, Commitments, Country Indicators*, Paris, OCDE Publishing.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1995), *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P., CHAUVEAU, J.-P., BIERSHENK, T. (dir.) (2000), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala-APAD.

RAMÍREZ, M. C. (2011), *Between the Guerrillas and the State: The Cocalero Movement, Citizenship, and Identity in the Colombian Amazon*, Durham (N.C.), Duke University Press.

RAMÍREZ TOBÓN, W. (1990), *Estado, violencia y democracia: ensayos*, Bogotá, Universidad Nacional De Colombia/Tercer Mundo.

REIN, M., SCHÖN, D. (1996), « Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice », *Knowledge and Policy*, 9 (1), p. 85-104.

RETTBERG, A. (2012), « Construcción de paz en Colombia: contexto y balance », in RETTBERG, A. (ed.), *Construcción de paz en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, p. 3-50.

RODRIGUEZ GARAVITO, C., RODRIGUEZ FRANCO, D. (2010), *Cortes y cambio social. Como la*

Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, Dejusticia-Antropos.

SAIGET, M. (2016), « (De-)Politicising Women's Collective Action: International Actors and Land Inheritance in Post-war Burundi ». *Review of African Political Economy*, 43 (149), p. 365–81.

SCHÖN, A., REIN, M. (1995), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Reprint, New York (N.Y.), Basic Books.

SUREL, Y. (2000), « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, 7 (4), p. 495-512.