

# les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 4 ● Juillet 2011

*Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.*

## La répartition des terres en Colombie : conflits armés, développement économique et processus de réparation des victimes

De la violence des inégalités aux nouveaux espoirs de la redistribution

*Cette réunion a été motivée par le besoin de la Coopération française de mieux cerner et comprendre les enjeux de la question foncière dans ce pays, alors que l'AFD, le MAEE et plus largement la France sont aujourd'hui sollicités par le Gouvernement colombien pour les accompagner dans des projets de développement rural et d'enregistrement des droits sur les terres. Elle s'est structurée autour de présentations de spécialistes de la question foncière et agraire en Colombie : Jaime Zuluaga (professeur émérite à l'Université nationale et de l'Externado en Colombie) a notamment présenté le contexte du conflit armé et les défis de la loi de réparation des victimes ; Jaime Forero (professeur titulaire à l'Université Javeriana de Bogota) a présenté les systèmes agraires colombiens ; Stellio Rolland (doctorant à l'EHESS) a quant à lui présenté le contexte particulier de la région du Chocó.*

La Colombie est en conflit depuis plus de 60 ans. Ce conflit, impliquant guérillas de gauche, paramilitaires, force publique et narcotrafiquants est responsable du déplacement de plus de 5,1 millions de personnes à ce jour<sup>1</sup>. Il a abouti à deux types d'antagonismes en matière de foncier : un premier lié à la concentration et à l'accumulation des terres les plus fertiles, notamment dans les mains des organisations illégales ; et un deuxième lié à l'inadéquation entre le potentiel agricole des terres et leur usage effectif. Faute de terres, de nombreux paysans et populations déplacées restent dans une situation de pauvreté.

1. La population de déplacés est la deuxième plus importante au monde, après le Soudan.

Par ailleurs, si les agricultures familiales ont déjà fait leurs preuves en matière de contribution à la production agricole nationale, pour autant les politiques agricoles et foncières mises en place par les gouvernements successifs ne les ont pas appuyées malgré un tournant depuis 2010.

Durant le gouvernement d'Alvaro Uribe (2002-2010) et grâce à la politique de démobilisation des groupes paramilitaires mise en place par celui-ci, les conditions de sécurité du pays se sont améliorées, comme en témoigne la baisse du nombre d'enlèvements, d'attaques de villages, d'attentats et d'affaires criminelles. Ce processus de pacification reste néanmoins questionnable, du fait d'une part de la mise en scène par les autorités de certaines actions de démobilisation, et d'autre part, de l'apparition de groupes néo-paramilitaires appelés aussi « bandes criminelles ».

Si le gouvernement a su établir un climat de confiance pour les investissements étrangers, le bilan est toutefois à nuancer. De nombreux scandales mettant en évidence un noyautage de l'appareil de l'État par les réseaux des narcotrafiquants et des paramilitaires soulignent l'existence de graves dysfonctionnements dans les modes de gouvernance du pays.

En 2010, le président nouvellement élu, Juan Manuel Santos, a impulsé une nouvelle dynamique politique, en mettant en place un gouvernement d'unité nationale. Il promulgue en juin 2011 la loi des victimes et de restitution des terres, à travers laquelle le Gouvernement colombien ne réduit plus le conflit armé à une « menace terroriste » et reconnaît l'existence d'un véritable conflit interne et l'obligation d'apporter des réparations aux populations victimes dont les terres ont été spoliées pen-

»» Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

nant le conflit. Cette loi constitue le premier pas du gouvernement pour mettre en place les conditions nécessaires à la reconstruction de la paix. Malgré ses imperfections et les immenses défis à relever pour sa mise en application effective, cette loi suscite de grandes attentes auprès de la population colombienne. Dans le même temps, le gouvernement reconnaît l'importance du secteur agricole et de la paysannerie pour le développement du pays et formule aujourd'hui un projet de loi portant sur l'organisation du développement rural.

Dans l'histoire de ce pays, la terre a toujours constitué un facteur de pouvoir, tant économique que politique. Comment le foncier a-t-il donc été mobilisé par les acteurs du conflit armé comme une ressource pour asseoir les rapports de force ? Quelles sont aujourd'hui les implications foncières de ces luttes ? La loi des victimes et de restitution des terres constitue-t-elle une réponse au défi de l'accès à la terre de l'ensemble des victimes du conflit ? Quels sont les enjeux et les défis de cette loi ? Représente-t-elle une base pour construire une nouvelle politique foncière qui sécuriserait les agricultures familiales ?

## > LE FONCIER EN COLOMBIE : CONCENTRATION ET SOUS-EXPLOITATION DES TERRES

Le phénomène d'accumulation des terres s'est accéléré au cours des cinq dernières décennies de conflit armé. Il a abouti aujourd'hui à une situation d'extrême inégalité d'accès à la terre. En 2001, 0,4 % de la population du pays détenait 62 % des terres. Le coefficient de Gini<sup>2</sup> est un des plus élevés au monde (0,88 en 2009). Le conflit armé, le narcotrafic et les déplacements de populations ont été les moteurs principaux de cette **concentration des terres**. Les terres fertiles ont été les principales

cibles de ces accaparements, notamment au profit d'organisations illégales en quête de pouvoir (rachats par les cartels ou expropriations par les organisations illégales militarisées). Sur ces terres, l'élevage est l'activité la plus répandue, non pas parce qu'elle permet de valoriser au mieux le potentiel de ces espaces, mais parce qu'elle permet de mieux contrôler le territoire. Ces modalités d'appropriation de la terre se traduisent par une **inadéquation entre le potentiel des terres et leur mise en valeur effective** : 39,2 millions d'hectares sont exploités en élevage extensif alors que 21,1 millions d'hectares sont évalués comme convenables pour cette activité<sup>3</sup>. Seulement 4,9 millions d'hectares sont exploités pour l'agriculture sur les 21,5 millions d'hectares potentiellement cultivables<sup>4</sup>, tandis qu'un hectare en production agricole génère en moyenne 12,5 fois plus de richesses qu'en élevage extensif<sup>5</sup>. **La sous-productivité des terres est donc un phénomène massif et touche plus de 15 millions d'hectares.**

**L'absence de réforme agraire effective** se dresse en trame de fond de cette répartition des terres particulièrement inégale socialement et inefficace économiquement. La première tentative de redistribution des terres est votée en 1936. Elle consacre la prescription acquisitive et l'expropriation lorsque la propriété ne remplit pas sa fonction sociale en termes de création d'emplois et d'activités productives. Mais la loi n'affecte finalement que marginalement la répartition des terres dans les campagnes, alors qu'elle avait généré de fortes attentes chez les paysans. Plus tard, la *loi 100 de 1944*, qui définit les contrats de métayage et de location comme d'utilité publique, contribue à renforcer l'emprise de certains groupes sur les terres.

L'Institut colombien de réforme agraire (Incora) est créé avec la *loi 135 de 1961* alors que dans le même temps des mouvements paysans militants pour la réforme agraire émergent (*Asociación Nacional de Usuarios Campesinos*). En 1971, l'Anuc organise une occupation des terres sur plus de 800 terrains dans le pays avec pour slogan « la terre à celui qui la travaille ». Malgré ces mobilisations, un accord dit « Pacte de Chicoral » est scellé entre les grands propriétaires terriens et le gouvernement. Il met

Agriculture paysanne © Société des agriculteurs de la Colombie



2. Le coefficient de Gini mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. C'est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 l'inégalité totale (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien, cas extrême du maître et de ses esclaves).

3. Acción Social, 2010.

4. Acción Social, 2010.

5. Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Projet de loi de développement rural, juillet 2011. [http://www.minagricultura.gov.co/archivos/proyecto\\_de\\_ley\\_general\\_desarrollo\\_rural.pdf](http://www.minagricultura.gov.co/archivos/proyecto_de_ley_general_desarrollo_rural.pdf)

fin à toute possibilité de réforme agraire et aux espoirs des paysans pour une redistribution des terres. À partir de 2003, le concept de réforme agraire disparaît des plans de développement, au profit de celui de développement rural. À titre d'exemple, l'Institut colombien de réforme agraire, créé en 1965, devient ainsi l'Institut colombien du développement rural (Incoder).

## > LES RÉGIMES FONCIERS EN COLOMBIE

Le monde rural se caractérise par une grande informalité des droits sur la terre. Un rapport du PNUD<sup>6</sup> décrit les différentes formes de droits sur la terre qui sont suivies les cas plus ou moins reconnues par l'État :

- les **propriétés rurales** (*propiedad rural*) : ce sont des terres enregistrées auprès d'un exploitant agricole via un acte notarié, c'est-à-dire un titre reconnu par l'État. Le droit désigne cet exploitant comme propriétaire de ces terres (*propietario*);
- les **possessions** (*posiciones*) : ces terres appartiennent à une personne dénommée *poseedor* qui les exploite mais qui n'a pas de titre reconnu par l'État. En revanche dans certains cas, elle peut s'être dotée de titres informels (petits papiers établis sous seing privé);
- les « **tenures** » (*tenencias*) : les terres sont occupées et exploitées par des populations (*tenedores*) suivant diverses modalités plus ou moins précaires selon les cas, qui en reconnaissent la propriété à des tiers;
- les **tenures collectives** des indigènes ou aux Afrocolombiens, et les **territoires traditionnels** des groupes socio-ethniques.

Par ailleurs, il existe d'autres formes de droits qui renvoient à des situations où les populations occupent et exploitent le domaine public de l'État<sup>7</sup>.

## > REcul DE L'ÉTAT, EXPANSION DU CONFLIT ARMÉ ET CONSOLIDATION DU NARCOTRAFIC

Le changement de modèle de développement du pays à la fin du XX<sup>e</sup> siècle s'inscrit dans une stratégie d'ouverture de l'économie au marché mondial, et de renforcement des secteurs miniers et agro-industriels. La constitution de 1991 consacre l'État social de droit en même temps qu'il lui donne mandat d'intervenir dans la vie économique. Ces évolutions dans les rôles donnés à l'État génèrent des fractures au sein des classes dirigeantes.

Dans le même temps, sur les recommandations de la Banque mondiale, l'État n'intervient plus dans les transactions foncières et met en place les

conditions nécessaires à la création d'un marché sur les terres. En parallèle, le conflit armé s'étend sur le territoire national, avec une présence accrue des paramilitaires qui contrôlent à la fois les rentes de l'économie parallèle (narcotrafic, prostitution, contrebande, etc.), les budgets de l'État (notamment la passation des marchés publics), et une partie des activités du secteur privé (investissements, racket des entreprises pour les autorisations d'exercer, etc.). Il évolue dans sa nature aussi : la lutte pour la terre glisse vers une lutte pour le territoire. « Dans le passé, la guerre a produit des déplacements. Aujourd'hui, la guerre se fait pour produire des déplacements » constate ainsi Jaime Zuluaga.

Par ailleurs, le développement et la consolidation de l'économie du narcotrafic permet au pays de devenir le premier producteur de feuilles de coca, et le premier exportateur de cocaïne<sup>8</sup>. Ce développement s'appuie sur l'émergence de nouvelles élites régionales et locales, et sur les organisations paramilitaires qui entretiennent des liens étroits avec les acteurs politique et économique du pays. Il existe donc une relation étroite entre l'État et l'illégalité, la politique et le crime.

## > LA LOI DES VICTIMES ET DE RESTITUTION DES TERRES (loi 1448 du 10 juin 2011)

En Colombie, la loi de réparation pour les victimes du conflit armé était très attendue par les populations déplacées et spoliées. **On estime actuellement à 5,1 millions le nombre de personnes déplacées<sup>9</sup>, et 8 millions le nombre d'hectares de terres ayant fait l'objet d'abandon forcé<sup>10</sup>, dont 3 millions issus de spoliation directe.**

Le projet de loi est approuvé en décembre 2010 par la Chambre des représentants, puis adopté par le sénat en juin 2011 (loi 1448 du 10 juin 2011). Cette loi prévoit une réparation financière aux victimes du conflit par la restitution des terres usurpées par les principaux acteurs de la guerre (paramilitaires, narcotrafiquants et guérillas), et la mise en place de mesures d'accompagnement et d'assis-

6. PNUD. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización económica y la reparación. Octubre 2011, [http://pnudcolombia.org/lindh2011/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26&Itemid=90](http://pnudcolombia.org/lindh2011/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=90)

7. Comme les *baldios* qui désignent des friches ou des biens publics, dont les réserves forestières, parcs naturels, etc.

8. La production colombienne représentant 70 % du marché mondial.

9. CODHES.

10. Accion Social, 2010. Les chiffres sur les déplacés peuvent varier selon les sources, en fonction des critères variables pour qualifier le « déplacement forcé ».



tance. Elle ne prend néanmoins en compte que les populations victimes des conflits à partir de 1991, et n'offre aucune solution aux populations déplacées et spoliées avant cette date.

## Une loi historique, fruit de luttes sociales

À travers cette loi historique, le gouvernement s'attaque pour la première fois aux implications foncières des conflits qui ont touché le pays. La loi est le fruit de la lutte de nombreuses organisations sociales, de victimes et de paysans pour la reconnaissance des dommages par l'État. Cependant, la loi ne reconnaît pas la responsabilité de l'État.

Les autorités prévoient de redistribuer jusqu'à deux millions d'hectares de terres, sur les 6 à 8 millions d'hectares qui ont été abandonnés ou spoliés. Mais dans un contexte où paramilitaires et narcotrafiquants sont intimement liés à la propriété des terres, cette loi est un grand pas en avant vers la construction de la paix. La loi s'inscrit aussi dans la stratégie de l'État de restaurer ses institutions et de normaliser les droits fonciers. Cependant, il ne s'agit que d'un acte de justice et non d'une réforme agraire. La loi ne prévoit pas de modifier en profondeur les modalités d'accès à la terre.

## Contenu de la loi : de la reconnaissance des victimes à la charge de la preuve inversée

La loi reconnaît l'existence du conflit armé interne. Elle définit et caractérise le statut de victime selon les normes du droit international. Elle reconnaît ainsi les victimes de déplacement forcé et le droit à la restitution de biens immobiliers dans la réparation.

Un élément particulièrement important et positif dans ce processus de réparation est la **charge de la preuve inversée** : ce n'est pas à la victime d'une spoliation de prouver son droit sur les terres en question mais bien à l'occupant actuel des terres de le faire, qu'il soit *propietario*, *poseedor* ou *tenedor*.

Si l'occupant actuel peut fournir un titre légal alors que la spoliation est avérée, il doit donner la preuve de sa bonne foi<sup>11</sup> ou de la légalité de son titre, ce qui n'était pas le cas avant la loi. S'il en est incapable, la terre est rendue au plaignant, ou ce dernier peut être à sa demande indemnisé<sup>12</sup>. Il n'y a pas d'obligation de retour si les victimes ne le souhaitent pas. Dans ce cas, l'État les indemnise ou les relocalise.

11. C'est-à-dire qu'il a occupé ou acquis des terres sans savoir qu'elles ont fait l'objet d'une spoliation antérieure.

12. Il faut toutefois faire attention, car cela peut être une manière détournée de légaliser la spoliation. Selon la loi, le paysan qui réclame sa terre n'est pas obligé d'y retourner en raison de la guerre, mais il ne peut pas la vendre avant un délai de deux ans. Dans ce cas, l'État peut relocaliser le paysan.



Déplacés colombiens © colombianas.ACUNURACNUR/X.Creach (ACNUR-UNHCR)

La loi accorde une attention particulière aux femmes et aux déplacés victimes du conflit. Elle a par ailleurs d'autres particularités : elle prévoit notamment des réparations collectives à des groupes ou des communautés, afrocolombiennes et indigènes notamment.

## Les défis à relever

### Faiblesse de l'État face aux organisations criminelles

Parce qu'elle touche directement à la répartition des terres et à son contrôle, cette loi pose un immense défi pour son application. Elle cible des acteurs puissants, tant au niveau local que régional, qui se sont associés aux narco-paramilitaires. Face à la « Mano negra » (selon les mots du président Santos), de gauche comme de droite, l'État, qui reste encore animé pour une partie par les organisations illégales, n'a pas encore montré des signes forts de sa capacité à garantir l'effectivité de la loi comme la sécurité des victimes.

### Un cadastre dépassé et une ambiguïté dans le droit de propriété

La volonté du gouvernement de normaliser les droits de propriété est réelle. Une grande partie des paysans n'ont pas de titres pour les terres qu'ils exploitent, et 45 % des « titres » ne sont pas enregistrés par un acte notarié reconnu par l'État. Ce ne sont donc pas des « propriétaires » mais des « possesseurs » (*poseedores*) ou des « détenteurs » (*tenedores*), alors que la plupart des transactions foncières s'effectue de manière informelle. Pour Alberto Berry, chercheur à l'Université de Toronto,

c'est la loi de la jungle qui prime en Colombie en matière de propriété foncière. Malgré la charge de la preuve inversée prévue par la loi, il sera difficile dans la pratique de reprendre des terres spoliées puis acquises par un exploitant agricole de bonne foi.

Par ailleurs, l'évaluation des propriétés pour le paiement de l'impôt est aujourd'hui très inéquitable, les petits propriétaires payant plus que les grands. La fiscalisation extrêmement faible des grands propriétaires terriens a favorisé l'accumulation de terres pour les activités d'élevage extensif. Si celles-ci génèrent des revenus infimes à l'hectare, elles deviennent économiquement intéressantes (pour le propriétaire terrien du moins) lorsqu'elles sont menées à grande échelle.

Face à l'ensemble de ces constats, le gouvernement a demandé l'appui technique de la France pour rénover le cadastre.

#### Des politiques publiques antagonistes

Certaines politiques publiques notamment agricoles vont à l'encontre de cette loi. Par exemple, les politiques de promotion des investissements étrangers (dans l'agro-industrie et les concessions minières par exemple) prévoient peu de mesures de régulation. Certains projets empiètent ainsi sur les territoires des communautés indigènes ou noires. Il convient de nuancer le lien entre agriculture capitaliste et accaparements de terres. D'après Jaime Forero, le déplacement de populations n'était pas un projet du capitalisme agro-industriel en Colombie. Il s'agissait plutôt d'un projet de contrôle territorial, mis en œuvre par les groupes émergents, en alliance avec les groupes de pouvoir traditionnels. De fait, une très faible partie des terres des déplacés ont été occupées par des entreprises agricoles.

En revanche, certains acteurs économiques ont profité des déplacements pour étendre leurs exploitations, mais sans lien de cause à effet entre déplacements forcés et développement de ces formes d'agriculture capitaliste.

#### Les critiques formulées à l'encontre de la loi

La société civile colombienne salue l'initiative de la loi, et suit de près le processus. Elle émet néanmoins certaines réserves et critiques : les victimes n'ont pas participé au processus de formulation de la loi. Aussi, la loi ne prend pas en compte le principe d'universalité et d'égalité des victimes face au conflit. Alors que le conflit a commencé en 1964, elle n'en reconnaît les victimes qu'à partir de 1985, et le droit à la restitution des terres n'est possible que pour les spoliations postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1991. Par ailleurs, elle viserait plus à la titrisation des terres qu'au retour des déplacés. Certaines dispositions comprendraient par ailleurs certains

risques. Par exemple, le « contrat de transaction » pourrait affaiblir le droit à une juste indemnisation. Le « droit de superficie » pourrait quant à lui légitimer et légaliser certaines spoliations.

### > LE FONCIER ET LES AGRICULTURES FAMILIALES

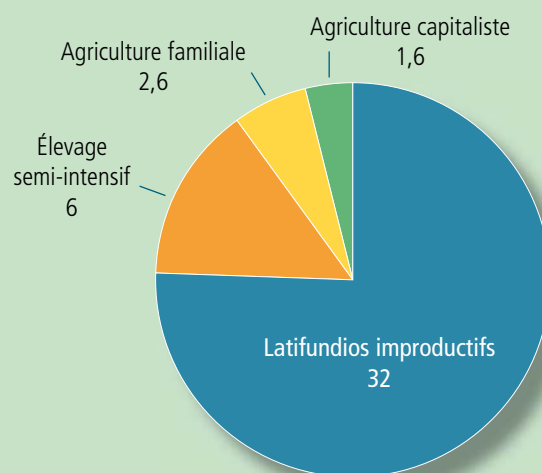
#### La place des agricultures familiales dans l'économie agricole

Les surfaces de terres des *latifundia* improductifs sont douze fois supérieures à celles exploitées par les agricultures familiales (cf. graphique ci-dessous). Ceci démontre l'ampleur de la sous-exploitation des terres en Colombie, immobilisées par des *latifundistas* improductifs qui limitent l'extension de l'agriculture capitaliste et *a fortiori* celle des agricultures familiales.

**L'agriculture familiale occupe 6,2 % des terres productives en Colombie. Pourtant, elle mobilise 1,7 millions de familles, 62 % des surfaces cultivées, et génère plus de 60 % de la valeur de la production agricole nationale**<sup>13</sup>. L'agriculture familiale contribue fortement à la production agricole tant pour le marché national que pour les exportations. Les petits producteurs représentent par exemple 80 % de la production de café, principal secteur d'exportation du pays. Ce « miracle » des agricultures familiales s'explique par leur diversité agricole, l'autoconsommation, l'assimilation de technologie issue de la révolution verte, et la substitution du capital par la main-d'œuvre familiale. Les études de Jaime Forero font la démonstration de l'efficacité économique de **l'activité agricole paysanne; elle**

13. Forero, 2010.

Graphique 1 : Distribution des usages de la terre selon les systèmes de production en 2006 (en millions d'hectares)



**est capable de mieux rémunérer sa main-d'œuvre que les autres secteurs d'activité.** La pauvreté n'est donc pas intrinsèque aux systèmes de production des agricultures familiales, elle est d'abord liée directement aux difficultés d'accès à la terre de nombreux paysans.

La promotion de l'accès des paysans à la terre ne renvoie pas qu'à un idéal de justice. Elle découle également de considérations économiques puisqu'elle permettrait d'améliorer la productivité des terres, dans un contexte de redistribution et de circulation des excédents agricoles entre les acteurs des filières qui dynamise ainsi l'économie territoriale et nationale. À raison d'1,5 emploi généré pour 5 hectares, l'exploitation de 15 millions d'hectares de terres fertiles actuellement immobilisés de façon improductive permettrait de générer 4,5 millions d'emplois par le travail de paysans sur leurs propres terres, ou par le salariat dans de petites et moyennes entreprises agricoles.

### Les actions du gouvernement pour les agricultures familiales

En même temps qu'il définit les paysans comme les protagonistes principaux du développement rural, le gouvernement fait la promotion d'investissements agricoles à grande échelle. Cependant, plusieurs de ses initiatives ouvrent des perspectives optimistes pour les agricultures familiales, notamment la restructuration en cours de l'Incoder et des programmes de financement de l'agriculture qui privilégieraient dorénavant la petite et moyenne production, la mise en place de mesures complémentaires pour promouvoir la production agricole des paysans bénéficiaires de la restitution des terres et enfin, la création de réserves paysannes, garantissant le contrôle collectif de l'accès à la terre pour les communautés rurales.

La loi de restitution des terres aux victimes n'est pas une loi de réforme agraire. Dans le meilleur des cas, elle permettra seulement de retrouver la situation foncière de 1991 (date maximale fixée de déplacements pour les restitutions de terres). Or,

à cette époque, la répartition de la terre était déjà très inégale et concentrée aux mains de certains acteurs. L'objectif du gouvernement est à terme de récupérer l'ensemble des 6 millions d'hectares de terres abandonnées ou spoliées<sup>14</sup>, dont deux millions d'hectares seront alloués aux paysans par le biais de la loi. Dans tous les cas, cette loi aura un impact limité sur les systèmes de production paysans. Mais cette intervention de l'État sur le foncier, jusqu'alors inédite, suscite des attentes pour d'autres distributions de terres et la mise en place d'une nouvelle politique foncière.

### Un projet de loi portant réorganisation du développement rural

Un projet de loi portant réorganisation du développement rural a été présenté au congrès en juillet 2011<sup>15</sup>. Cette loi se veut être la traduction d'une politique de réconciliation et de prospérité. Elle part du constat que les normes sont dépassées et ne correspondent plus aux réalités actuelles. Elle propose de nombreuses mesures en matière d'aménagement du territoire, notamment pour le développement des réserves forestières, et l'arrêt des fronts pionniers. Elle prévoit aussi la mise en place d'incitations pour un usage du sol plus efficace. Pour ce faire, elle prévoit la création d'un Conseil national des terres et la définition d'une politique des usages de la terre.

Enfin, cette loi envisage la mise en place de mesures pour favoriser l'accès à la terre pour les petits paysans et les sans-terres, par l'achat direct de terres par l'Incoder, la possibilité de délivrer des titres sur les terres en friches du domaine de l'État, etc. Elle permettrait également d'offrir un accompagnement aux bénéficiaires des attributions, en matière d'irrigation, de services financiers, de conseil technique et d'habitat rural. De quoi susciter de grands espoirs chez les populations, si le congrès approuve le projet de loi.

### > CONCLUSION

La Colombie se caractérise par une répartition des ressources foncières la plus inégale au monde, et l'immobilisation sous forme d'élevage extensif de plus 15 millions d'hectares de terres cultivables, la plupart aux mains de groupes illégaux. Cette situation foncière s'explique par l'absence de réforme agraire, et ce malgré diverses initiatives et les attentes réelles du monde paysan. De plus, à partir des années 1960, l'État recule tandis que les

Élevage dans le département du Caquetá



14. Statistiques gouvernementales.

15. Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Projet de loi de développement rural, juillet 2011. [http://www.minagricultura.gov.co/archivos/proyecto\\_de\\_ley\\_general\\_desarrollo\\_rural.pdf](http://www.minagricultura.gov.co/archivos/proyecto_de_ley_general_desarrollo_rural.pdf)



organisations illégales montent en puissance avec la consolidation du narcotrafic. Les liens étroits se tissent entre l'État et l'illégalité. Peu à peu, l'État n'assume plus ses fonctions régaliennes de maintien de la sécurité et d'application de la justice. Le conflit armé qui éclate en 1946 est alors limité à des régions marginales. À partir des années 1980, il s'étend à l'ensemble du pays, avec l'implication des narcotrafiquants, des groupes armés de la guérilla et des milices paramilitaires. Le conflit a généré plus de 5 millions de déplacés et 8 millions d'hectares de terres ont fait l'objet d'abandon forcé.

La loi de restitution des terres aux victimes, fruit de luttes sociales, fait un grand pas en avant. À travers elle, l'État reconnaît enfin l'existence du conflit armé, entame le processus de paix en formalisant la notion de réparation, et affirme aussi la volonté de se doter de véritables institutions. Cependant, la mise en application de la loi soulève des défis immenses et questionne la capacité de l'État à récupérer les terres, face au pouvoir des grands propriétaires et des organisations illégales.

« Le contrôle des terres s'est fait en trois temps en Colombie : certains viennent sur les terres en tuant, d'autres en s'appropriant des terres abandonnées, et les derniers en y faisant des investissements, ce qui légitime d'avantage leur situation » résume ainsi Jaime Zuluaga pour décrire les modes d'appropriation de la terre en Colombie. L'arbitrage du modèle de développement agricole à retenir

(agrobusiness vs agricultures familiales) pour développer le pays reste encore aujourd'hui à faire. L'agriculture familiale contribue fortement (plus de 60 %) à l'économie agricole nationale malgré la part minime (6,2 %) qu'elle représente en termes de surface de terres cultivables. Favoriser l'accès à la terre aux agricultures familiales permettrait de stabiliser les populations rurales et d'assurer un réel développement agricole et rural. Cela obligerait l'État à les reconnaître comme des acteurs économiques incontournables et à prévoir des mesures d'appui complémentaires, notamment pour sécuriser leur accès au foncier. **Le projet de loi de développement rural en cours de formulation devrait prendre en compte ces éléments.**

La loi actuelle de restitution de terres aux victimes du conflit armé n'est qu'un principe de justice. Elle n'est pas une loi de réforme agraire. La démocratisation du secteur agraire est un espoir, un processus attendu, au même titre que la fin du conflit armé interne, etc. ●

Cette note a été rédigée par **Céline Allaverdian** ([allaverdian@gret.org](mailto:allaverdian@gret.org)) avec l'appui d'**Aurore Mansion** ([mansion@gret.org](mailto:mansion@gret.org)), à partir des contributions de **Jaime Zuluaga Nieto** ([jzuluagan@yahoo.es](mailto:jzuluagan@yahoo.es)), **Jaime Forero Alvarez** ([jforero@javeriana.edu.co](mailto:jforero@javeriana.edu.co)), **Stellio Rolland** ([stelliorolland@hotmail.com](mailto:stelliorolland@hotmail.com)) et **Stefan Ortiz** ([st\\_ortiz@hotmail.com](mailto:st_ortiz@hotmail.com)).

## Pour en savoir plus

- ABDALA SALINAS Y., *Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia*, Documento elaborado para la FAO, mai 2011.
- Acción Social, *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia, proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada*, Acción Social, Bogotá, 2010, 384 p.
- BALCÁZAR A. et al., *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Red de desarrollo agropecuario*, CEPAL, septembre 2001.
- FORERO ALVAREZ J., SALGADO ARAMENDEZ C., *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010, 140 p.
- PNUD, Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011. Desplazamiento forzado, tierras y territorios. *Agendas pendientes: la estabilización económica y la reparación*, octobre 2011, [http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26&Itemid=90](http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=90)

COORDONNÉ PAR LE GRET  
AU TITRE DU SECRÉTARIAT  
DU COMITÉ TECHNIQUE  
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET  
« APPUI À L'ÉLABORATION  
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

