

**COMMUNICATION AUX 10^{èmes} JOURNEES DE RECHERCHES EN SCIENCES
SOCIALES (JRSS) PARIS-LA DEFENSE – 8 ET 9 DECEMBRE 2016**

Titre:

Les *Contratos Plan* : un *policy transfer* au cœur de la nouvelle gouvernance territoriale dans le post-conflit colombien

Auteur :

**Luis DE LA TORRE
1440, Avenue du Père Soulas
34090 MONTPELLIER
luisar1@yahoo.fr
Tel : +33-467635910
Tel pro : +33-499527750
Port : +33-623817605**

Résumé :

Le gouvernement colombien a signé en septembre 2016 un accord de démobilisation et d'intégration dans la vie politique de la guérilla des FARC. La mise en œuvre dans la phase dite du post-conflit d'un « volet territorial » des accords de paix en phase de renégociation après le plébiscite perdu du 2 octobre, s'appuie sur l'utilisation des « *Contratos Plan* », un instrument de politique publique qui s'inspire du dispositif de contractualisation territoriale français « Contrats de Plan Etat Région ». L'implantation de cette mesure issue d'un *policy transfer*, marque l'aboutissement d'un processus de transformation du référentiel de la planification du développement en Colombie et amorce une recomposition de grande ampleur de la gouvernance territoriale colombienne dans le monde rural.

Mots-clés :

Contratos Plan ; Contrats de Plan Etat Région ; contractualisation ; gouvernance territoriale ; planification territoriale ; référentiel ; systèmes d'action local ; FARC

Le gouvernement colombien a signé en septembre 2016 un accord de démobilisation et d'intégration dans la vie politique de la guérilla des FARC. Soumis à plébiscite le 2 octobre 2016, le texte a été rejeté par une courte majorité de l'électorat colombien (50.08%) ce qui a conduit à une renégociation de l'accord final négocié pendant quatre ans à La Havane¹. Cependant, parmi les cinq points de l'accord, les deux mesures qui visent à apporter des réponses aux principaux facteurs déclencheurs du conflit interne depuis 50 ans en Colombie, semblent ne pas devoir être modifiées. Il s'agit de la mise en œuvre d'une « *réforme rurale intégrale* » (point 1 de l'accord final), et d'un programme d'intervention globale pour apporter une « *solution au problème des drogues illicites* » (point 4 de l'accord).

En effet, même si la création des FARC comme groupe d'autodéfense paysanne doit être pensée dans la complexité multicausale du développement historique colombien², leur émergence à la fin des années 50s dans la continuité du conflit politique de *La Violencia* s'inscrit dans une tradition de luttes paysannes qui se rapporte directement aux conditions d'extrême inégalité sociale et économique du monde rural notamment en matière d'accès à la propriété de la terre³. L'expansion militaire de cette guérilla tout au long de sa phase de formation pendant les années 60s à 80s, reflète ainsi, pour partie, la géographie des inégalités sociales de la ruralité colombienne⁴. En ce qui concerne le narcotrafic, le développement à compter des années 80s/90s en Colombie⁵ d'une forte production cocalière qui va permettre l'autosuffisance de la chaîne de production de la cocaïne en vue de son exportation vers les pays consommateurs, c'est incontestablement appuyé sur la présence territoriale des FARC⁶. A l'inverse, on peut considérer que le prélèvement par les FARC d'une partie de la rente du narcotrafic⁷, est un des facteurs explicatifs de la réussite du modèle de contrôle politique et économique des territoires où elle a bâti ses bastions et ses sanctuaires⁸.

¹ Les principaux points qui ont polarisé les partisans du NON dans la campagne plébiscitaire concernent la participation politique des dirigeants des FARC impliqués dans des crimes contre l'humanité, les instances judiciaires de la « justice transitionnelle » créées pour juger les coupables de ces crimes et les peines qui leur seraient appliquées.

² Dans lequel interviennent des données structurelles d'un environnement politique fragmenté par (entre autres) les discontinuités géographiques, la précarité des modes d'affiliation politique nationale et la faiblesse historique des régulations étatiques. PECAUT. D., 1987

³ Qui est à l'origine de ces mouvements de colonisation continue du vaste territoire colombien commencés dans les années 1920 et qui se prolongent encore aujourd'hui dans les zones de présence des acteurs actuels du conflit interne. PECAUT D., 2008

⁴ PIZARRO LEÓNGOMEZ E., 1991

⁵ Qui dans les années 80s, période de développement du trafic de la cocaïne, n'était pas un grand pays producteur de feuille de coca, mais le lieu d'élaboration industrielle du stupéfiant et l'étape d'organisation de l'acheminement et de la commercialisation du produit final vers les pays consommateurs, avec une matière première (la feuille de coca ou la coca-base) massivement importée des pays producteurs Bolivie et Pérou. HOLMES J., AMIN GUTIERREZ de PIÑERES S., CURTIN K., 2006

⁶ PECAUT, 2006

⁷ Au titre d'abord de missions de surveillance des cultures, de maîtrise de l'approvisionnement logistique et des routes pour les narcotrafiquants, puis par la participation à la production et à la commercialisation du stupéfiant. LABROUSSE A., 2004

⁸ Par le déploiement tactique de troupes et de moyens militaires, et par l'encouragement et l'appui à une colonisation paysanne fournissant aux narcotrafiquants les réseaux de petits producteurs (*cocaleros*) et l'armée d'ouvriers agricoles (*raspachines*) qui ont développé la culture de la coca sur les territoires d'influence de la guérilla. Cf. notamment ECHANDIA C., 2012

La mise en œuvre annoncée dans la phase dite du post-conflit d'un « volet territorial » des accords de paix pour traiter prioritairement ces deux questions, revêt donc une importance capitale.

Le dispositif imaginé par le gouvernement pour relancer sur le terrain le développement rural, va ainsi s'appuyer sur l'extension aux zones qui seront les plus exposées après la démobilisation des ex-combattants, des « *Contratos Plan* » CP. Or, cet instrument de politique publique s'inspire explicitement du dispositif de contractualisation territoriale français « **Contrats de Plan Etat Région** » CPER. Il a été expérimenté depuis 2012 sur 7 territoires dits « pilotes »⁹ et dans la phase du post-conflit à venir, les nouveaux CP, devenus pour les besoins de la cause de la paix « *Contratos Plan para la Paz* » ou plus simplement « *Contratos Paz* », vont être implantés sur 8 territoires plus particulièrement exposés aux risques liés à la démobilisation des ex-combattants des FARC.

La démarche contractuelle des CP constitue d'ailleurs une politique publique consolidée si l'on croit l'inscription du développement de la mesure parmi les orientations générales du Plan National de Développement PND 2014-2018¹⁰ et les décrets qui ont permis de constituer le Fonds Régional pour les Contratos Plan¹¹ et de redéfinir les règles d'élaboration et de financement des CP, ce second adopté après l'échec du plébiscite d'approbation des accords (décret 1675 du 21 octobre 2016). De fait, deux CP nouvelle génération ont été signés courant octobre dans les secteurs emblématiques de Montes de Maria¹² et Meta-Caqueta-Guaviare¹³.

L'entrée en application des CP dans sa phase expérimentale et désormais dans le champ ouvert par la mise en œuvre des accords de paix, constitue un terrain de recherche actuel à la croisée d'approches disciplinaires convergentes entre le *policy making*, la sociologie politique et la géographie du développement, qui peut être lue sous trois registres complémentaires.

Sur le plan de l'analyse des politiques publiques, le processus apparaît d'abord comme le transfert d'un dispositif d'organisation administrative française, identifié et adapté par des intervenants de l'administration colombienne à la faveur de deux lois votées au début du premier mandat du Président Juan Manuel Santos. Certaines composantes du schéma des *policy transfer* sont venues là : la référence à un instrument d'action publique exogène choisi par un groupe d'acteurs qui l'adaptent et s'appuient sur un organisme qui facilite la transposition, en l'occurrence l'Agence Française pour le Développement.

Mais l'examen de la généalogie de la mesure dans l'administration publique colombienne révèle que l'idée d'un instrument qui permet la territorialisation de l'exercice de planification est antérieure à la législation qui instaure les CP. Du point de vue de la gouvernance et de l'aménagement du territoire, l'adoption de la mesure marque l'aboutissement d'un processus de **transformation du référentiel de la planification du développement en Colombie**.

⁹ ARISTIZABAL C., GONZALEZ J. M., TELLEZ M. F. Ed., 2016

¹⁰ Articles de la loi du PND n°198 (Contratos Plan) et 199 (Mecanismos para la ejecución de los Contratos Plan)

¹¹ Décret 240 du 4 mai 2016

¹² Zone de la région Caraïbe particulièrement touchée par la violence paramilitaire.

¹³ Vaste territoire où se situait la « *zona de despeje* » (zone de retrait de l'armée) où s'est déroulée la négociation inaboutie entre les FARC et le gouvernement d'Andrés Pastrana en 2002.

Enfin, dans la mesure où la réglementation qui définit les CP n'a pas délimité un territoire unique d'application de la nouvelle mesure, contrairement au CPER français qui est initialement un accord d'investissement passé entre l'Etat et les Régions, le lancement des *Contratos Plan pilotos*, et surtout le déploiement à venir des *Contratos Paz*, amorce **une recomposition de la gouvernance territoriale** colombienne de grande ampleur.

I. CPER – CP : un *Policy Transfer* France – Colombie

A. *Contratos Plan* – *Contratos Paz* : l'expérimentation d'une innovation

Le recours à la contractualisation territoriale est une nouveauté en Colombie. Dans tous les textes officiels, les « *Contratos Plan* » sont présentés comme un dispositif exemplaire de « bonne pratique » en matière de gestion publique préconisé notamment par l'OCDE dans un rapport sur les expériences réussies de développement territorial publié en 2007¹⁴. Le recours explicite par l'administration colombienne à cette référence n'est pas fortuit puisque depuis le début de la Présidence Santos, la Colombie a engagé une démarche volontariste pour adhérer à l'OCDE¹⁵.

Le principal acteur de la mise en place des CP est le *Departamento Nacional de Planeación* DNP qui a en charge l'élaboration et le financement du Plan National de Développement. En août 2011, le DNP a constitué une équipe qui avait pour mission d'élaborer des documents conceptuels, méthodologiques, normatifs et de politique générale fixant les conditions du lancement de la mesure.

Factuellement, le nouvel instrument avait cependant été instauré préalablement par une double source législative, la loi du Plan National de Développement PND 2010-2014 « *Prosperidad para Todos* » et la Loi Organique d'Aménagement du Territoire (LOOT) adoptées à quelques jours d'intervalle en juin 2011. La loi du PND définissait le CP comme un accord entre l'Etat et les collectivités locales pour le cofinancement et la mise en œuvre de projets de développement territorial à vocation stratégique, piloté par le niveau central. La LOOT considérait le CP comme l'outil idoine pour organiser et financer la prestation de services publics à la population que la décentralisation a confié aux collectivités locales mais aussi le support des dynamiques d'association entre collectivités locales devant aboutir à de nouveaux « schémas associatifs territoriaux » assimilables pour partie aux processus de régionalisation et de coopération intercommunale français.

A partir de janvier 2012, la mesure CP a été mise en place dans le cadre d'une démarche expérimentale. Cependant, dès son lancement, l'expérimentation a porté sur la seule formule des CP associant l'Etat aux collectivités locales c'est-à-dire celle préconisée par la loi du PND plus proche du référent français des CPER. Dans ce programme, 7 *CP pilotos* ont été signés :

- Atrato Gran Darien qui comprend 24 communes appartenant à 3 Départements (Córdoba, Chocó et Antioquia) situés dans l'aire du Golfe du Darien frontalière avec le Panama ;
- Cauca : 13 communes du Nord du département de Cauca ;
- Nariño : 14 communes qui couvrent une diagonale qui va du littoral Pacifique à la frontière avec l'Equateur dans le département de Nariño ;
- Tolima : 9 communes du Sud du Tolima ;
- Boyacá : 117 (des 123) communes du département de Boyacá ;

¹⁴ CHARBIT C., MIZELL L., Ed., 2007

¹⁵ Les 34 membres de l'OCDE ont approuvé le 19 septembre 2013 une « feuille de route » qui définit la procédure d'adhésion et les conditions à remplir par le futur membre. La Colombie a déjà obtenu l'aval de 17 des 23 comités techniques de l'OCDE qui évaluent les avancées du gouvernement pour se conformer aux normes OCDE. Le gouvernement devrait pouvoir présenter son adhésion pré-validée lors de la réunion ministérielle de l'organisation multilatérale en 2017.

- Santander : les 87 communes du département de Santander ;
- Arauca : 7 communes du département d'Arauca situées sur les plaines orientales frontalières avec le Venezuela.

Au terme du 1^{er} gouvernement du Président Santos (2010-2014) et dans la perspective de son second mandat (2014-2018), le DNP a préparé une montée en puissance des CP. La démarche a été présentée dans le document CONPES¹⁶ du 2 décembre 2014 intitulé « *Contratos Plan : lineamientos de política y plan de expansión* ». L'objectif était de consolider la démarche sur un plan institutionnel et de signer entre 2015 et 2017, 10 CP supplémentaires entre l'Etat et autant de départements. Mais la finalisation de la négociation des accords de paix avec les FARC en 2016 ont amené le gouvernement à modifier ce programme de montée en puissance de la mesure.

En effet, même si l'évaluation ex-post des *CP pilotos* est encore en cours, les vertus de la démarche et ses principales insuffisances sont désormais bien connues. Ainsi, pour le sous-directeur général du DNP, l'instrument a renforcé la coopération entre les différents niveaux de gouvernement et facilité la mutualisation des sources de financement pour des projets qui ont généré un ample consensus de la population car ils résultaient d'une négociation explicite dans les territoires. En revanche, on a également observé qu'il était nécessaire de l'ajuster afin d'installer un cercle vertueux de gouvernance multiniveaux plus inclusive, en focalisant les investissements sur les programmes et les projets de plus grand impact social et économique sur chaque territoire¹⁷.

La pertinence de l'instrument pour faire face aux défis du post-conflit est récemment apparue avec le constat que les CP avaient généré des dynamiques économiques et politiques bien réelles dans les territoires où ils ont été expérimentés. Or, ces territoires se trouvent être particulièrement bien représentés parmi les 187 communes¹⁸ les plus touchées par le conflit. Les caractéristiques de ces communes à fort impact du conflit interne sont leur caractère rural¹⁹, la présence sur leur territoire d'exploitations minières illégales et de cultures agricoles liées au narcotrafic, et l'existence selon les régions de configurations de surutilisation ou sous-utilisation des sols²⁰. C'est donc prioritairement pour apporter des réponses aux impasses du développement de ces zones rurales exposées désormais aux risques de redémarrage des hostilités après la démobilisation des combattants des FARC, que vont se concentrer les investissements du post-conflit à travers les CP de 2^{ème} génération, les *Contratos Paz*²¹.

¹⁶ Les documents CONPES sont des textes de politique générale soumis pour approbation au Conseil National de Politique Economique et Sociale (dont ils portent donc l'acronyme) qui est présidé par le Président de la République en présence de l'ensemble des ministres. Créé par la loi 19 de 1958, le CONPES est la principale autorité nationale de planification qui joue selon la loi le rôle « *d'organisme assesseur du gouvernement national dans tous les aspects liés au développement économique y social du pays* ».

¹⁷ CASTRO, 2016

¹⁸ Sur les 1.123 que compte le pays.

¹⁹ Seulement 5 communes appartiennent à des « systèmes urbains ».

²⁰ DNP, 2015

²¹ C'est ce qui est en tout cas prévu dans le document CONPES pour le post-conflit en préparation actuellement. DNP, 2016

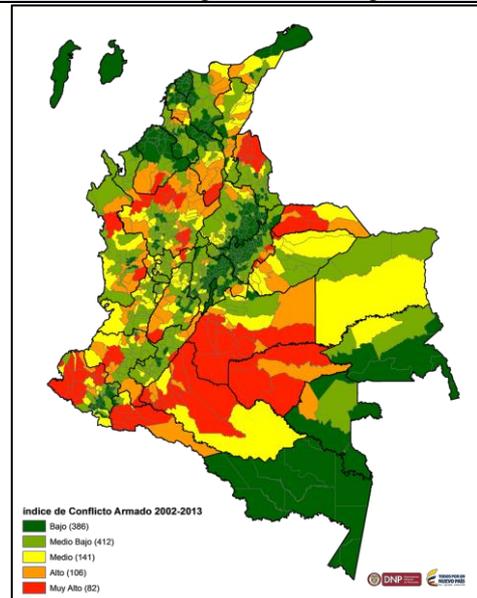
Les CP pilotes ont financés des projets de développement pour un investissement total de 12.700.000 millions de pesos colombiens²². Le financement de l'Etat représente 78,5%²³ du total des investissements programmés et les collectivités locales apportent les 21.5% restants²⁴.

Les projets recensés concernent 15 catégories d'investissements sectoriels²⁵ mais la part consacrée au financement d'infrastructures routières est prépondérante : elle représente à elle seule 63% du total. Deux autres rubriques captent plus de 5% des ressources, les projets de gestion de la ressource eau (7%) et les projets d'agriculture et de santé (environ 5% chacun). Ces quatre types d'investissement répondent bien à des objectifs de développement ou de désenclavement des espaces ruraux exposés au conflit.

Les 187 communes les plus touchées par le conflit armé sont en rouge et orange sur la carte ci-contre. →

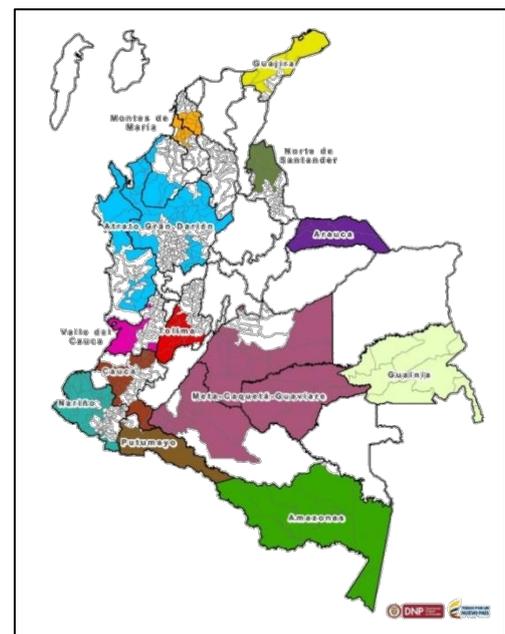
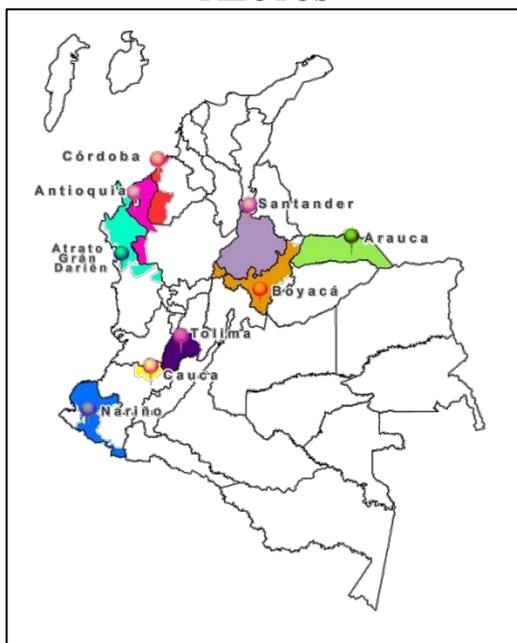
Ces localisations sont fortement représentées dans la carte des CP 1^{ère} génération dans les départements de Cordoba, Antioquia, Choco (Atrato-Gran Darién), Arauca, Tolima, Cauca et Nariño.

↓ Ces mêmes zones exposées désormais aux risques du post-conflit, sont le noyau dur des 8 futurs Contratos Paz.



LA 1^{ère} GENERATION DES 7 CONTRATOS PLAN PILOTOS

LES 8 CONTRATOS PAZ PROGRAMMÉS



²² Environ 4.600 millions d'Euros

²³ A partir du Budget Général de la Nation et du Système Général de Participations, mais également avec des ressources propres au DNP qui seront réunies dans un nouveau « *Fonds Régional des Contratos Plan* » actuellement en phase de réglementation.

²⁴ La moitié issue du *Sistema General de Regalías* (51%) qui redistribue le produit fiscal de l'exploitation des ressources minières du pays, et le reste en fonds propres des collectivités territoriales.

²⁵ Voirie, gestion de la ressource hydrique, santé, agriculture, exploitation minière et énergie, logement, inclusion sociale, TIC, éducation, tourisme, autres investissements d'infrastructure, politique environnementale, consolidation des initiatives de paix, sécurité, aménagement du territoire.

B. Un réseau social agissant au cœur du *policy transfer*

Si on s'arrête maintenant sur la généalogie de cette innovation dans l'administration colombienne, il faut d'abord indiquer que l'équipe du DNP qui a opérationnalisé la mesure après les deux lois de 2011, était dirigée par un fonctionnaire de l'administration territoriale française en disponibilité, et constituée par deux chargés de mission dont un ancien élève de l'École Nationale d'Administration française, et une dizaine de fonctionnaires spécialisés du DNP (juristes, économistes et spécialistes du développement régional). Ont été également associés à l'élaboration du dispositif expérimental plusieurs administrations d'Etat²⁶, mais aussi, dans une démarche active de conseil et d'aide à la décision, deux agences de coopération internationale, USAID²⁷ et l'Agence Française pour le Développement AFD.

Dans le cahier des charges de cette équipe « *Contratos Plan DNP* », le travail devait théoriquement consister à puiser à la source de plusieurs exemples étrangers de contractualisation territoriale, pour aboutir à une expérimentation sur plusieurs sites *pilotos*. Mais le dispositif de référence choisi parmi les exemples étrangers étudiés et mis en contexte dans un document préparatoire au lancement du programme expérimental²⁸, était dès le début celui des CPER français. Pourquoi cette focalisation ?

La référence au dispositif français est agissante en amont de la phase de conception-opérationnalisation de l'instrument. Le premier indice est bien sûr le choix de la locution « *Contrato Plan* » qui est une traduction littérale de l'expression « *Contrat de Plan* » présente dans la formule « *Contrat de Plan Etat Région* ». Malgré la confusion que peut poser la concordance du vocable « *contrato* » avec le terme qui désigne la catégorie des « *negocios juridicos* » (les contrats entre personnes de droit privé) et les « *contratos o convenios interadministrativos* » (contrats de prestation de services entre personnes morales de droit public), il n'a jamais été question de nommer la mesure, par exemple, « *acuerdo* » (accord) ou « *pacto* » (pacte) comme les dispositifs contractuels italiens de « programmation concertée »²⁹.

A ce sujet, il faut rappeler que dans le champ de la contractualisation territoriale à la française³⁰, on trouve d'autres formes de « contrat » à vocation sectorielle qui couvrent des interventions publiques définies en commun par les différentes collectivités publiques dans des champs tels que la sécurité (Contrats Locaux de Sécurité) ou l'éducation (Contrats Locaux de Réussite Educative), pour ne prendre que deux exemples français actuels. La référence des CP colombiens, le CPER, est le seul dispositif contractuel directement lié à la planification du développement à tel point qu'il a supplanté, au terme du X^e Plan, la pratique de la planification législative qui prévalait en France depuis l'après-guerre. Le fait que le CPER se définit à la fois comme un outil de programmation et comme un instrument d'action publique,

²⁶ Le Ministère de l'Intérieur qui a porté la réforme de la politique d'aménagement du territoire consacrée par la LOOT, et le Ministère des Finances (*Ministerio de Hacienda y Gasto Público*) qui gère le budget de l'Etat.

²⁷ A travers le programme de renforcement institutionnel conduit à l'époque par l'opérateur local AECOM dans le cadre du Plan Colombie, un accord bilatéral initié en 2000 par les gouvernements Pastrana et Clinton, connu surtout par son volet d'appui militaire dans la lutte contre le trafic de drogues.

²⁸ DE LA TORRE L., 2012

²⁹ CARMONA R., 2006

³⁰ GAUDIN J.P., 1999

est un point important dans la démarche colombienne de transfert comme on va le voir par la suite.

La primauté de la référence au CPER dans la construction opérationnelle des CP s'est surtout affirmée au fur et à mesure que se mettaient en place les *CP pilotos*. C'est alors que l'intervention de l'AFD est déterminante. En effet, en 2009 l'agence française avait accordé un « prêt budgétaire » de 140 millions de dollars au gouvernement colombien pour l'appuyer dans l'approfondissement de sa politique de décentralisation³¹. Ce prêt était conditionné à la mise en œuvre d'une « matrice de politiques publiques »³² et comportait un volet d'appui technique centré à partir de 2012 sur le développement de l'expérimentation des *CP pilotos* en vue de leur généralisation.

Cet appui technique se déroule principalement entre 2013 et 2014. 2 missions de 4 experts en Colombie³³, qui donnent lieu à des déplacements sur sites, des rapports et à l'organisation d'un forum où participent côté colombien des personnels administratifs nationaux et locaux et des élus des territoires des *CP pilotos*, sont organisées. Puis 2 voyages d'études en France pour une quinzaine d'intervenants colombiens, entre personnels administratifs et élus locaux associés aux *CP pilotos*, accueillis par des administrations centrales³⁴ et des collectivités locales françaises³⁵. Aux côtés de l'AFD, l'ENA joue un rôle important dans cette phase. En effet, c'est la responsable du secteur Amérique Latine de l'Ecole qui fait le choix des experts mobilisés dans les missions³⁶ et organise les voyages en France des colombiens.

L'examen de la documentation issue de ces actions d'appui technique et les témoignages des acteurs mobilisés (en France et en Colombie), montre que cette intervention est essentielle dans le processus de transfert. On peut dire qu'à travers les missions d'appui, la « référence–CPER » devient progressivement « modèle de référence ».

Autre élément important dans cette série d'échanges bilatéraux transatlantiques : de toute évidence, les formes et les contenus des interactions entre acteurs (administratifs nationaux du DNP, responsables des Ministères, politiques locaux et experts de la coopération internationale), qui y participent, sont au cœur de l'implantation des CP colombiens. En effet, la prégnance et la régularité des interactions entre acteurs, qu'il s'agisse du processus de transfert-réception du modèle français, ou de l'activité des intervenants sur les sites expérimentaux, nous ont conduit à explorer chacun des terrains de mise en œuvre des *CP pilotos* à partir de la notion de « réseau social ». Cette notion permet de rendre compte de l'interdépendance des acteurs et du caractère efficient de la chaîne d'actions qui matérialise le réseau où, selon l'expression de Bruno LATOUR, « chaque participant est traité à tous

³¹ Prêt décentralisation PSACOL.

³² Qui portait sur des objectifs de décentralisation budgétaire (transfert des ressources aux gouvernements sub-nationaux ; réforme et modernisation du Système Général de Participations) et de décentralisation administrative (renforcement de la transparence du système fiscal local ; développement des capacités et des compétences des administrations locales).

³³ En février 2013 ; en Novembre 2013

³⁴ ENA, DATAR, Conseil d'Etat.

³⁵ Région Aquitaine ; Région Bretagne.

³⁶ Ancien Préfet, directeur général des services d'une Région, fonctionnaires de la DATAR, expert européen.

égards comme un médiateur »³⁷. L'action collective ou institutionnelle qui en résulte est autant l'expression de la rationalité des acteurs que le révélateur du système de normes et de règles qui fondent les systèmes d'action locale³⁸.

Ainsi donc une première approche purement institutionnelle de l'innovation que constitue la création des CP colombiens tendrait à montrer que, dans le processus de transfert, le DNP, puissant organe directement rattaché à la Présidence de la République, joue le rôle « d'importateur ». Puis, à partir du lancement de l'expérimentation de l'instrument en 2012, l'AFD intervient comme facilitateur de « l'exportation » notamment pour consolider la référence au CPER français et l'installer comme « modèle ». Mais manifestement le *policy transfer* a surtout été possible par l'intervention d'un réseau social dont la recherche que je conduis détermine progressivement les contours, les profils d'acteurs et les moyens d'action.

Ce réseau est constitué d'une vingtaine d'intervenants associés pour certains à la phase importation-opérationnalisation de la mesure (avant et pendant l'année 2011), pour d'autres à celle de l'expérimentation sur les 7 sites *pilotos* (à partir de 2012), et pour la majorité d'entre eux, présents à la fois dans les deux phases de l'implantation de la mesure.

On observe qu'ils peuvent intervenir tantôt comme des « entrepreneurs institutionnels »³⁹ capables de promouvoir les accords nécessaires pour mutualiser les moyens qui permettent les arrangements institutionnels des CP, tantôt comme des « brokers-médiateurs »⁴⁰ qui exercent par leur rôle institutionnel ou s'attribuent par leur statut, la fonction de « traduction » de la demande des acteurs locaux dans les longues phases de négociation des programmes d'action inscrits dans le texte des CP. La place et l'influence d'une diaspora francophile⁴¹ semble également stratégique notamment dans les processus d'apprentissage et d'adaptation des logiques d'action propres à la mesure française.

Les éléments d'enquête que nous réunissons actuellement nous amènent également à considérer que les référents éthiques communs, les intérêts explicites des différentes catégories d'acteurs et leurs modes d'intervention, font de ce collectif une « communauté épistémique »⁴² qui a rendu viable, politiquement et socialement, l'assimilation de l'innovation – CP.

A partir du moment où l'enquête que nous conduisons a révélé le rôle central du réseau social qui participe à la conception-opérationnalisation de l'innovation – CP et à sa mise en place sur des sites expérimentaux, la question du « pourquoi ? » de ce changement institutionnel aux conséquences politiques encore à explorer, a dû être posée. La recherche que nous menons nous a conduit à examiner de près les enjeux de la gouvernance multiniveaux de l'action publique en Colombie.

³⁷ LATOUR B., 2006, p. 189

³⁸ CHEVALLIER P., 2014

³⁹ Tels qu'étudiés notamment par GARUD R., HARDY C., MAGUIRE S., 2007

⁴⁰ Dans l'esprit du rôle que jouent les *brokers*, acteurs clé de la captation et mobilisation de la rente du développement étudiés par LEWIS D. & MOSSE D., 2006

⁴¹ Assimilable aux « diasporas de la connaissance » qu'étudie dans d'autres contextes d'échanges et d'innovation MEYER JB., 2004

⁴² HASS P., 1992

II. Territorialise la planification: les enjeux d'un changement de référentiel rendu possible par l'adoption des *Contratos Plan*

L'examen de la généalogie législative de l'instrument CP nous a montré qu'avant même les travaux préliminaires à l'élaboration du Plan National de Développement PND 2010-2014 et la loi qui le rend applicable, et de la Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT de 2011, les administrations de l'Etat regardaient avec intérêt les dispositifs de contractualisation du développement.

En effet, pour les deux lois, un certain nombre de réflexions internes à l'administration et plusieurs travaux conceptuels, ont préparé une sorte de prise de conscience de la nécessité de concevoir un instrument de contractualisation territorial du type de celui qui a été finalement créé avec les CP. Plus important encore, dans chaque cas, la référence au CPER français était plus ou moins explicite, du fait de la participation active d'intervenants ayant une connaissance ou une expérience antérieure en lien avec l'administration française. Cette réflexion des acteurs du changement institutionnel qui se profile à l'horizon, répond à deux enjeux politiques majeurs de la période qui se concrétisent dans les deux lois qui donnent naissance aux CP : l'enjeu de la territorialisation de la planification (loi du PND) et celui de l'approfondissement de la décentralisation (LOOT).

A. L'enjeu de la territorialisation de la planification : la loi du PND

Le Plan National de Développement est un texte législatif de programmation des investissements publics préparé par le DNP. Cet exercice est coordonné directement par la Direction Générale du DNP et met à contribution l'ensemble des directions sectorielles⁴³, intersectorielles⁴⁴ et fonctionnelles⁴⁵ de l'établissement. Parmi ces instances, la Direction du Développement Territorial, travaille depuis le milieu des années 2000, en solitaire et à contre-courant des autres directions de l'organisme, sur différents méthodes et outils destinés à rendre l'exercice de planification nationale plus territorialisé.

Le constat de cette direction au début du siècle était que le PND était devenu un instrument de programmation sectorielle de l'investissement de l'Etat déconnecté de la réalité des « régions » c'est-à-dire des territoires locaux⁴⁶. Ce constat fait écho à un certain nombre de diagnostics politique et socio-économique qui rapportent la persistance du conflit à la faiblesse de la présence étatique sur les territoires⁴⁷. Pendant ces années-là, la DDT a œuvré pour incorporer progressivement la dimension territoriale dans la préparation du Plan.

Elle a d'abord élaboré des outils d'observation socio-économique des territoires, qui ont démontré les écarts de développement entre les régions et l'ampleur des inégalités sociales et

⁴³ Ex. économie et compétitivité, agriculture et eau, infrastructures et habitat etc.

⁴⁴ Ex. développement territorial, évaluation des politiques publiques etc.

⁴⁵ Ex ; finances et dépenses publiques etc.

⁴⁶ Dans le vocabulaire de l'administration colombienne, les termes « régions » et « régional » englobent l'ensemble des territoires politiques et administratifs locaux. Ils ne désignent pas distinctement comme en France des collectivités locales ou des espaces infranationaux et supra-départementaux, alors même que, comme on l'a indiqué précédemment, les « régions administratives » sont prévues par la Constitution de 1991. Celles-ci sont à peine actuellement en phase de création avec notamment la mise en place de la Région Administrative de Planification Spéciale « RAPE Centre » qui couvre le territoire des départements de Cundinamarca (dont Bogotá DC), Boyacá, Tolima et Meta.

⁴⁷ SANCHEZ GOMEZ G., 1987

économiques dans le pays⁴⁸. Par ce biais a été promue la dimension départementale de la programmation du développement que la Constitution de 1991 avait d'ailleurs clairement consacrée⁴⁹. De cette approche découle la montée en puissance du niveau départemental (*gobernación*) comme instance politique d'action pour traiter les situations d'inégalité territoriale et mettre en œuvre des stratégies de développement endogène.

Ensuite, ce travail dépasse la dimension départementale du développement puisqu'apparaît (en 2013) le concept « d'Aires de Développement Territorial » qui conduit à formuler de véritables « *politiques régionales différenciées* »⁵⁰. En utilisant ce concept, la DDT propose au sein du DNP de poser les bases d'une véritable politique régionale intégrale afin qu'à côté des schémas directeurs sectoriels souvent dimensionnés à l'échelle départementale⁵¹, les exécutifs publics national et locaux soient obligés de prendre en compte des initiatives infra ou interdépartementales pour, par exemple, structurer des filières productives avancées sous forme de clusters, ou préserver les espaces naturels vulnérables à travers des parcs naturels régionaux, mais aussi, dès 2010, afin de coordonner les interventions des différentes administrations dans le Programme National de Consolidation et de Reconstruction qui définit les « Zones de Consolidation de la Paix ».

Dans la continuité de ce travail, le PND 2010-2014 abandonne donc (en partie) l'approche sectorielle du développement et affiche la volonté de territorialiser les participations financières de l'Etat incorporées dans le Plan⁵².

B. L'enjeu de l'approfondissement de la décentralisation : la LOOT

La LOOT est un texte législatif dont la longue gestation est revenue au Ministère de l'Intérieur. Il faut d'abord dire que l'élaboration d'une Loi Organique d'Aménagement du Territoire avait été prescrite par la Constitution de 1991, et qu'elle ne sera adoptée qu'en juin 2011. La preuve de son caractère très politique et stratégique est que dans cet intervalle de 20 ans, les gouvernements qui se sont succédés ont présenté entre 1992 et 2010 13 projets de lois qui n'ont pas pu être adoptés faute de majorités parlementaires suffisantes.

Une des questions centrales et problématiques de ce long processus de conception de la LOOT était celle de la répartition des compétences et des ressources entre collectivités publiques. En effet, le processus de décentralisation colombien, initié par l'acte législatif n° 1 du 9 janvier 1986 qui instaure l'élection au suffrage universel des maires, a établi un partage de compétences entre les niveaux national et local sans définir une véritable spécialisation des différentes collectivités territoriales par « blocs de compétences sectorielles »⁵³. Par

⁴⁸ Par exemple, un « indice multidimensionnel de la pauvreté » qui croise des données sociodémographiques, économiques et géographiques pour délimiter les inégalités de revenus, de ressources et d'offre de services dans le pays. DNP, 2008.

⁴⁹ Art. 298 de la Constitution Politique de la Colombie.

⁵⁰ DNP, 2013

⁵¹ Par exemple les Plans Départementaux d'Eau (pour la gestion des services de fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées), ou les Commissions Régionales de Compétitivité (pour l'organisation de l'activité productive), tous deux dans le périmètre d'action des *gobernaciones*.

⁵² Cf. notamment dans le document « *Bases del PND 2010-2014* » qui prépare le texte du Plan.

⁵³ Aux départements l'administration des affaires départementales ; la planification et la promotion du développement économique et social ; l'exercice de fonctions administratives, de coordination et de complémentarité avec les communes ; des fonctions d'intermédiation entre l'Etat et les communes (Art. 298 de

ailleurs, les lois de décentralisation n'ont pas transféré les ressources fiscales correspondant aux compétences déléguées qui auraient permis de consolider l'autonomie fiscale des collectivités locales. Le système de financement de la décentralisation adopté en Colombie opère par transferts conditionnés des ressources soumis aux aléas de la gestion administrative nationale des gouvernements successifs. Cette question du partage inachevé ou incomplet des compétences et des ressources est un révélateur du bilan contrasté de la décentralisation colombienne.

En effet, si les 30 années de décentralisation ont régénéré la vie politique et la gestion publique⁵⁴, elles ont aussi révélé des failles et des faiblesses structurelles dont les deux conséquences majeures sont :

- L'échec dans une grande partie du territoire national de la décentralisation administrative. Les éléments de bilan dont on dispose montrent que, même si le système adopté a créé les conditions pour que les collectivités territoriales puissent prendre en charge la fourniture des services de base aux populations, condition *sine qua non* pour la diminution des inégalités sociales et territoriales dans le pays, les carences gestionnaires des administrations, associées aux pratiques de clientélisme et de corruption, n'ont pas permis d'atteindre le niveau de couverture des services publics attendu par la réforme et par les populations sur tout le territoire national⁵⁵.
- La capture et le détournement des ressources publiques, qu'elles soient issues de la fiscalité locale, des transferts conditionnés ou des ressources du Système Général de Regalías, par les acteurs armés dans les zones du conflit⁵⁶, a également largement dénaturé et déconsidéré aux yeux de la population les acquis institutionnels de la décentralisation.

La difficulté de savoir « *qui fait quoi ?* » entre les administrations colombiennes, se double de la faible marge de manœuvre dont disposent les collectivités locales en matière de ressources propres issues de l'impôt que nous signalions précédemment : les communes et les départements absorbent certes 40% des recettes courantes de la Nation mais ces ressources sont pour l'essentiel des transferts conditionnés devant servir à assurer un certain nombre de dépenses obligatoires liées aux prestations de services à la population⁵⁷.

Par ailleurs, les formules de coopération entre collectivités territoriales (par exemple à travers l'intercommunalité) qui auraient pu apporter une réponse « horizontale » aux défis sociaux, financiers et politiques du développement territorial par le partage et la mutualisation des ressources et des moyens, ont aujourd'hui encore un déploiement balbutiant comme

la Constitution) ; aux communes la prestation des services publics ; la construction d'équipements locaux ; l'organisation du développement de son territoire ; la promotion communautaire (Art. 1 de la loi 136 de 1994).

⁵⁴ RESTREPO D., 2005.

⁵⁵ MALDONADO COPELLO A., 2011.

⁵⁶ La prégnance des phénomènes de corruption, d'extorsion et d'intimidation armée rendue possible en partie par le processus de décentralisation non-maitrisé tout au long de ces 30 années, accrédite la thèse d'une « reconfiguration cooptée » de l'Etat par les acteurs armés du conflit et les politiques qui les ont soutenus. C'est la thèse défendue par GARAY SALAMANCA L. J. et SALCEDO-ALBARÁN E., 2010, et largement illustrée dans LOPEZ HERNANDEZ C., 2010

⁵⁷ MALDONADO-COPELLO A., 2011

conséquence de la faiblesse institutionnelle structurelle des collectivités locales que nous venons de mentionner⁵⁸.

La LOOT résout partiellement cette question épineuse en prônant le développement de la coopération entre collectivités locales par le biais de nouveaux « schémas d'association territoriale » qui induisent la détermination d'autant de territoires politiques d'action publique originaux, affranchis des circonscriptions d'action des collectivités territoriales⁵⁹.

C. Les *Contratos Plan* et le changement de référentiel de la planification

Dans les deux lois (PND 2010-2014 et LOOT), les *Contratos Plan* ont été introduits et proposés comme un instrument administratif permettant de coordonner les exercices de planification national et local, et de réaliser des investissements en mutualisant les ressources dont disposent les différentes collectivités publiques, nation, départements et communes.

Dans la loi du PND, les CP sont directement pilotés par le DNP. Leur objectif est de construire une stratégie de développement régional qui articule une vision partagée du territoire et la volonté de réaliser des projets en commun dans le cadre d'une négociation multiniveaux⁶⁰.

Dans la formule de la LOOT qui n'a pas encore été mise en pratique, l'initiative vient des collectivités territoriales. Elle leur permet, à travers les CP, d'assumer en commun ou de déléguer entre elles la prestation de services, l'exécution d'œuvres ou l'exercice de fonctions administratives ou de planification⁶¹. La LOOT prescrit d'ailleurs l'utilisation de la mesure pour créer les « schémas associatifs territoriaux » précédemment évoqués.

Au moment de l'adoption de ces deux textes de loi, la référence à l'exemple français joue un rôle essentiel. Faisant la synthèse des enjeux de planification et de gouvernance territoriale auxquels répondent les deux textes de loi, les discours des promoteurs de la mesure vise à valoriser l'efficacité du dispositif français qui permet l'exécution de grands projets d'infrastructure ou d'aménagement (ex. infrastructure routière ou réseau TGV) et d'initiatives portées par les acteurs locaux (ex. développement de nouvelles chaînes productives). Le discours des promoteurs des CP met en avant l'efficacité du modèle étranger et confère au nouveau dispositif colombien, par assimilation des vertus intrinsèques prêtées au référent, la double fonction de « **planification** » et « **d'action publique** ».

De cette manière l'arrivée du CP décante la longue démarche de fonctionnaires et de politiques qui depuis les années 80s⁶², cherchent à battre en brèche une conception sectorialisée et macro-économique de la planification qui dominera jusqu'au tournant du siècle au sein des ministères et du DNP lui-même. Par contraste, s'installe la perspective d'une planification où la notion de « territoire » et les démarches de « projet » constituent les clés de voute d'une nouvelle conception de la programmation de l'action publique sur les

⁵⁸ DE LA TORRE L., 2016

⁵⁹ Parmi ceux-là, les « associations de communes », les « provinces », les « aires métropolitaines », et les RAPE précédemment mentionnées.

⁶⁰ VELASCO M., 2016

⁶¹ Articles 9, 12, 13, 14, 15 et 18 de la LOOT.

⁶² Si on prend en compte notamment l'expérience des *Consejos Regionales de Planificación Económica y Social* CORPES créés par la loi 76 de 1985, une expérience essentielle dans le processus de formation des régions et d'initiation de la décentralisation politique en Colombie. CHAMORRO L.H., 1997 et VASCO M. 1996.

territoires. L'existence d'un « instrument » d'action publique⁶³ du type CP qui réunit ces deux composantes, rend la démarche à la fois techniquement opérationnelle et politiquement légitime. Autrement dit, la référence gratifiante à l'exemple français, actualise en faveur d'une conception territorialisée de la planification la lutte d'influence entre différents intervenants politiques, techniques et administratifs qui participent au plus haut sommet de l'Etat à l'élaboration des politiques publiques de développement en Colombie.

En adoptant le schéma de l'analyse cognitive des politiques publiques⁶⁴, on peut considérer que l'adoption du CP participe de la transformation de la représentation de la réalité dans laquelle sont immergées les interventions des acteurs en charge de l'action publique. A partir de cette approche, l'objet de consensus que constitue l'instrument d'action publique CP, constitue le facteur qui amorce une transformation radicale du **référentiel⁶⁵ de la planification du développement** en Colombie.

⁶³ Au sens de LASCOUMES P., LE GALES P., 2004

⁶⁴ JOBERT B., MULLER P., 1987

⁶⁵ MULLER P., 2009

III. Perspectives d'une recomposition de la gouvernance territoriale : les territoires de projet et les territoires de la paix

Sur le plan de la gouvernance territoriale, l'apparition des CP installe les conditions d'une **recomposition politique territoriale** de grande ampleur.

En effet, même si la réglementation qui a lancé les CP n'a pas délimité un territoire unique d'application de la mesure, la négociation du contenu des différents *CP pilotos* a mobilisé essentiellement le couple « fonctionnaires du DNP – *gobernadores* »⁶⁶, ce qui veut dire que le gouvernement national a initialement privilégié le territoire départemental pour mettre en œuvre les CP. Or, sur les 7 sites expérimentaux, il n'y qu'un seul CP qui couvre intégralement l'espace départemental (le département de Santander), les 6 autres étant répartis entre 5 sites intercommunaux (les 13 communes du Nord du département de Cauca ; 14 communes de Nariño ; les 9 communes du Sud du Tolima ; les 117 de Boyacá ; et 7 communes d'Arauca) et un site interdépartemental (les 24 communes appartenant aux départements de Córdoba, Chocó et Antioquia dans le CP « Atrato Gran Darien »).

D'autre part, comme on vient de le signaler, la LOOT prévoit que les CP puissent être souscrits par les collectivités territoriales entre elles. Dans ce cas, les CP seraient le support des processus d'association entre collectivités locales devant aboutir à de nouveaux « schémas associatifs territoriaux » prévus par cette même loi organique sur des « provinces », des aires métropolitaines et des régions.

La question des « territoires pertinents » pour la mise en œuvre de la nouvelle mesure qui a été posée dans la préparation de l'expérimentation⁶⁷ n'est donc pas tranchée. Elle se pose également de manière plus générale si on considère les dynamiques spatio-temporelles qu'ont générées la globalisation des échanges économiques et les implications qu'elle peut avoir en matière d'aménagement du territoire⁶⁸. Les CP portent en réalité en germe un changement d'échelle dans la conception, financement et mise en œuvre des politiques publiques territoriales, et en conséquence une transformation des « systèmes d'action locale »⁶⁹ où sont insérés les acteurs locaux du développement.

A. Le choix expérimental : la vocation départementaliste des CP dépasse les territoires d'action « institutionnels »

Il faut d'abord indiquer que malgré le fait que l'expérimentation des CP avait été préparée en amont par l'équipe projet du DNP, son entrée en application n'a pas été conduite en application d'un protocole national normé. En utilisant une métaphore commerciale, pour le DNP la démarche expérimental a d'abord consisté à « placer » la mesure sur un nombre significatif de territoires afin de la rendre crédible, à défaut d'incontournable, dans le paysage institutionnel colombien⁷⁰. En utilisant une expression courante colombienne, on pourrait

⁶⁶ Le *gobernador* est élu au suffrage universel direct pour présider l'exécutif d'un département.

⁶⁷ DE LA TORRE L., 2011

⁶⁸ ZORRO C., 2013

⁶⁹ MULLER P., 2009

⁷⁰ La question de la viabilité de la mesure CP au sein de l'administration centrale colombienne c'est bien posée en 2011. Tout au long de la phase de conception de l'instrument, au DNP et dans les échanges avec les

parler d'une logique de « *victorias tempranas* » (victoires précoces) érigée en principe méthodologique d'action.

Par ailleurs, la mise en œuvre des *CP pilotos* a dû répondre à plusieurs exigences pour son adoption dans les sites d'implantation locale, dont deux essentielles :

1. La prise en compte des attentes qu'a suscitées chez les élus et fonctionnaires administratifs locaux la publication de la réglementation sur les CP, en considérant la représentation qu'ils avaient de la mesure. En effet, le CP apparaissent sinon comme une ressource financière nouvelle du gouvernement national⁷¹, au moins comme une manière efficace de mobiliser des financements identifiés dans la PND que les territoires ne pouvaient pas ou avaient du mal à recevoir ;
2. L'adaptation du nouvel outil aux priorités en matière de développement des *territoires-pilotos* car les projets d'investissement susceptibles d'être financés via les CP étaient, dans la plus part de cas, préprogrammés par les autorités locales dans les différents sites.

Dans ces conditions, la prépondérance dans la démarche expérimentale de l'échelle départementale, pourrait être vue comme une solution de facilité. En réalité, cette focalisation départementale obéit à des raisons institutionnelles et politiques de fond.

D'abord, comme on a pu le dire précédemment, les *gubernaciones* (l'administration départementale), ont des compétences en matière de planification, de promotion du développement économique et social du territoire départemental et elles jouent également une fonction d'intermédiation entre les services de l'Etat et les municipalités⁷². D'autre part, sur le plan politique, les *gobernadores* contrôlent une bonne partie des investissements dans les petites communes ce qui en fait des acteurs clé du système politique local colombien. Souvent à la tête de réseaux clientélistes très structurés, ils sont une pièce essentielle dans la carte politique territoriale. Ce sont les principaux prescripteurs du vote dans les scrutins locaux mais également pour les consultations nationales (législatives et présidentielles).

Cependant, comme on vient de l'indiquer, le choix d'un dialogue privilégié avec les *gobernadores* n'institue pas l'espace départemental comme territoire privilégié pour l'application de la mesure. En rentrant dans le contexte précis des sites expérimentaux que j'ai étudiés, on observe les motivations des élus locaux qui ont joué pour déterminer les différentes configurations territoriales que couvrent les *CP pilotos*.

La *gubernación* de Tolima a fait le choix de concentrer les efforts sur les 8 communes du Sud pour « *payer la dette historique* » que la Nation est censée avoir avec cette région, la plus

ministères, des efforts constants d'explication et de pédagogie ont dû être déployés pour rendre compte de la spécificité de la mesure et de sa portée (par exemple, la différenciation des CP avec les d'autres formes de « contrats » parmi les outils de la réglementation colombienne en matière de commande publique (notamment les « *convenios interadministrativos* »), et la fonction et l'utilité socio-économique et politique de l'instrument qui dans le cas français est devenu la formule substitutive d'une planification nationale arrivée à bout de souffle au début de la réforme de décentralisation des années 1982/83.

⁷¹ Une « *bolsa de dinero* » comme la qualifiait encore il y a quelques semaines l'actuel Directeur Général du DNP

⁷² Arts. 297 a 310 de la Constitution de 1991, et Code du Régime Départemental Decreto-Ley 1222 de 1986 y la Ley 617 de 2000.

pauvre, isolée et soumise de longue date aux problèmes d'insécurité et de violence du conflit interne, sur le département⁷³.

A Boyacá, le *governador* a engagé à travers le CP un projet exemplaire de développement intégral du département⁷⁴. Cependant, le CP fait délibérément l'impasse sur la capitale Tunja, ville de 190.000 habitants située au cœur d'un système urbain particulièrement dynamique⁷⁵, afin de limiter la capacité d'influence de cette commune sur son aire intercommunale avec laquelle, de surcroît, il n'y avait pas de coïncidence politique partisane⁷⁶.

Le choix de couverture de l'ensemble des communes de Santander, le seul CP sur ce type de configuration, apparaît au premier abord comme essentiellement gestionnaire. C'est le *piloto* qui capte le plus de financements d'Etat et qui mobilise aussi le plus de fonds propres locaux avec l'objectif affiché d'accroître la compétitivité territoriale en palliant au déficit structurel d'infrastructures de transports qui ralentit le développement du département qui est le 4^{ème} pôle économique du pays en termes de production et richesse produite. Ce choix économique est cependant aussi politique pour un *governador* dont l'élection a été contestée⁷⁷ et qui ne pouvait pas s'appuyer sur l'électorat et la machine politique d'un fief territorial localisé.

En ce qui concerne le site interdépartemental « *Atrato Gran Darien* », ce choix unique dans l'expérimentation (très critiqué ensuite), ne peut pas se comprendre sans connaître la complicité des gouverneurs d'Antioquia et Chocó⁷⁸, catalogués tous les deux comme politiquement « indépendants ». Les deux futurs élus se rencontrent, avant même leur élection, pour poser les bases d'un accord sur un projet de lutte contre la pauvreté extrême dans la région frontalière entre les deux départements, une des plus touchées par le conflit à l'échelle nationale.

Au terme de la phase expérimentale, l'hypothèse de la vocation départementaliste de la mesure CP est à la fois validée et relativisée. Du point de vue de la gouvernance des processus politiques de négociation, c'est bien l'autorité territoriale départementale (le *governador*) qui est en première ligne. Cependant, on voit bien que ce sont les enjeux politiques locaux qui priment dans la détermination des territoires d'implantation de la mesure. Les *CP pilotos*, partis sur les territoires institutionnels de l'action publique, font l'expérience de changements d'échelle vers l'infra et le supra-départemental qui répondent aux enjeux de chaque contexte local.

B. La perspective des *Contratos Paz* : une dynamique de territoires de « projet » ?

On a indiqué précédemment, qu'avant le récent choix d'utiliser le CP dans le volet territorial des accords de paix de La Havane, le gouvernement avait prévu dans un document CONPES de décembre 2014, d'amplifier dans la 2^{ème} génération de CP, le caractère « départementaliste » de la mesure. En effet, ce texte les circonscrivait aux seuls pactes « Etat-Département » avec de surcroît l'obligation d'une couverture intégrale du territoire sur

⁷³ Ces communes sont très exactement celles dans lesquelles sont nées les FARC au milieu des années 50s.

⁷⁴ Intitulé « *Las Siete Maravillas de Boyacá* »

⁷⁵ Le triangle qu'elle forme avec 2 autres villes parmi les plus peuplées du département Sogamoso et Duitama

⁷⁶ Le Maire de Tunja était du Parti Vert ; le Gouverneur du Parti de la U

⁷⁷ C'est le fils d'un cacique politique libéral incarcéré dans le cadre des scandales de corruption de la « *parapolítica* ».

⁷⁸ Sergio Fajardo et Luis Gilberto Murillo

chaque département bénéficiaire de la mesure⁷⁹. La question des co-financements avait également été tranchée, fixant une répartition 60% Etat / 40% collectivités locales, un objectif très ambitieux au regard des 72%/28% des CP pilotes. Les responsables du programme du DNP ont ensuite annoncé une priorisation des projets à financer sur la thématique de la compétitivité territoriale avec, par exemple, le soutien à l'ambitieux programme de développement de l'infrastructure de transports 4G⁸⁰. L'objectif des 10 CP supplémentaires pour la nouvelle période de gouvernement a été assumé jusqu'au début 2016 puisque les trois premiers « nouveaux CP » étaient prêts en juin 2016 pour les départements d'Amazonas, Valle del Cauca et Norte de Santander.

Mais avec la décision de redéployer l'instrument à travers les *Contratos Paz* dans les territoires les plus exposés du post-conflit, la donne semble avoir changé en matière de gouvernance territoriale.

D'un point de vue géographique, les CP se déploient désormais sur une carte où sont présents les acteurs du conflit armé, les guérilleros des FARC mais aussi les membres de l'autre guérilla active le ELN⁸¹ et des anciens et nouveaux paramilitaires, et narcotrafiants, réunis dans ce que l'on appelle les « *bacrim* », pour « Bandes Criminelles »⁸². La carte des *Contratos Paz* rejoint celle des *CP pilotes* dans plusieurs espaces périphériques et frontaliers qui correspondent à ces critères. Elle intègre d'autres zones de frontières :

- avec le Venezuela, du Nord au Sud, la Guajira, Norte de Santander et Guainía complètent le département d'Arauca déjà en CP pilote ;
- avec le Pérou et le Brésil, Putumayo et Amazonas rejoignent le CP de Nariño ;
- et sur le littoral Pacifique, le Valle del Cauca rejoint le Chocó du CP « Atrato Gran Darién ».

La nouvelle géographie des CP prend également en compte les pleines orientales de Meta, Guaviare et Caquetá, et exclu des zones des *CP pilotes* moins sensibles au conflit (Boyacá et Santander).

En matière de contenus de l'action publique, la nouvelle génération de CP prend en compte de manière directe les accords de paix de La Havane. L'accent est désormais mis à la fois sur la lutte contre les inégalités territoriales et la pauvreté extrême (stratégie de « *cierre de brechas* ») et sur la participation de la société civile et des populations concernées aux processus de planification du développement. Sur ce second point, les CP sont couplés avec les « *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* » PDET⁸³ une mesure négociée par le gouvernement avec les FARC pour mettre en œuvre le point 1 de l'accord de paix, « *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* ».

En conclusion, si l'instrument de contractualisation *Contratos Plan* arrive en Colombie pour valider une approche territoriale de l'exercice de planification qui entérine un véritable

⁷⁹ CONPES, 2014, p. 25

⁸⁰ Pour 4^{ème} génération d'infrastructure routière.

⁸¹ *Ejercito de Liberación Nacional*.

⁸² cf. la carte des 8 *Contratos Paz* programmés

⁸³ Programmes de Développement avec une Approche Territoriale.

changement de référentiel sectoriel, la nouvelle génération de *Contratos Paz* pose les bases d'une transformation majeure de la gouvernance territoriale avec la définition de nouveaux critères de repérage et de construction des territoires de l'action publique.

Ces nouvelles constructions territoriales qui dépassent ou bouleversent les frontières administratives et politiques classiques, se substitueront-elles durablement aux territoires institutionnels de l'action publique ? Seront-elles les territoires de « projet » aux contours variables ou aménagés par la négociation des acteurs locaux que préconisait la LOOT ? Les CP du post-conflit pourront-ils engendrer les espaces politiques d'expression de dissensus qui autrefois se réglaient par l'affrontement militaire ? L'avènement de la nouvelle arène politique que structure la mise en œuvre du nouvel instrument d'action publique qu'est le CP est le grand défi de la Colombie rurale, mais aussi urbaine, après la solitude de ces 50 dernières années de conflit armé.

Bibliographie

ARISTIZABAL C. Cristina, GONZALEZ R. John Mario, TELLEZ A. María Fernanda Ed., *“Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo de la regiones”*, DNP, Bogotá, 2016

CARMONA Rodrigo, *“Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicaciones en términos de governance”*, Revista EURE (Vol. XXXII, N° 96), p. 117-133, Santiago de Chile, 2006

CASTRO Manuel Fernando, *“Un instrumento para mejorar la calidad de la inversión e impulsar el desarrollo regional”* in *“Los Contratos Plan: un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones”*, DNP, Bogotá, pp. 15-40, 2016

CHAMORRO Luz Helena, *“Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia: los CORPES”*, Planeación – Desarrollo, Bogotá, Vol. 28, n° 4, Oct-Dic, 1997, p. 115-150

CHARBIT Claire, MIZELL Lee, Ed. *“Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development”*, OECD, 2007

CHEVALLIER Pascal, *« Action locale et développement rural en Europe. Le modèle européen LEADER 2007-2013 »*, PIE Peter Lang, 2014, p. 103-105

DE LA TORRE Luis Arturo, *« Borrador de documento CONPES que define los lineamientos estratégicos de política general y metodología para la implementación de los Contratos Plan en Colombia »*, DNP, nov. 2011

DE LA TORRE Luis Arturo, *“Marco conceptual para la implementación del instrumento Contratos Plan en Colombia”*, Document interne DNP, mai 2012

DE LA TORRE Luis Arturo, *“El desafío frente a las insuficiencias de la coordinación interinstitucional”* in *“Los Contratos Plan: un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones”*, DNP, Bogotá, p. 51-66, 2016

Departamento Nacional de Planeación DNP, *“Índice de vulnerabilidad territorial: resultados 2008-2012”*, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, Subdirección de Seguridad y Defensa, Bogotá, 2015

Departamento Nacional de Planeación DNP, *“Guía para la estructuración de Áreas de Desarrollo Territorial alrededor de ejes de integración y corredores de desarrollo”*, Octubre 2013

Departamento Nacional de Planeación DNP, *“Propuestas para la formulación de políticas regionales diferenciadas”*, documento de trabajo, diciembre 2008

Departamento Nacional de Planeación DNP, CONPES en préparation, “*Estrategia de posconflicto en Colombia*”. Borrador 07/07/2016

ECHANDIA Camilo, « *Colombie: évolution du conflit armé à partir de l'analyse de la territorialité et des stratégies des FARC (1990-2011)* », Problèmes d'Amérique Latine 2012/1 (n° 83), p. 101-116

GARAY SALAMANCA Luis Jorge et SALCEDO-ALBARÁN Eduardo, « *Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia* » dans Konrad Adenauer Stiftung, 2010

GARUD Raghu, HARDY Cynthia, MAGUIRE Steve, “*Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue*” in Organization Studies, July 2007; vol. 28, 7: pp. 957-969.

GAUDIN Jean Pierre, « *Gouverner par contrat: l'action publique en question* », Presses de Sciences Po, 1999

HAAS Peter M., “*Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*”, International Organization, 46 (1), 1992, p. 1-35.

HOLMES Jennifer S., AMIN GUTIERREZ de PIÑERES Sheila, CURTIN Kevin M., « *Drugs, Violence and Development in Colombia: a Department-Level Analysis* », Latin American Politics and Society, Vol. 48, n° 3, 2006

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, « *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes* », Paris PUF, 1987

LABROUSSE Alain, « *Colombie : le rôle de la drogue dans l'extension territoriale des FRAC-EP (1987-2002)* », Hérodote 2004/1, n° 112, p. 27-48

LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, “*Gouverner par les instruments*”, Presses de Sciences Po, 2004

LATOUR Bruno, « *Changer de société. Refaire de la sociologie* », La Découverte, 2006

LEWIS D. and MOSSE D. (eds.), “*Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*”, Kumarian Press Inc., 2006

LOPEZ HERNANDEZ Claudia ed. “*Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*”, Corporación Nuevo Arco Iris, 2010

MALDONADO COPELLO Alberto, “*La descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*”. Policy Paper 1, FESCOL, juin 2011

MEYER Jean-Baptiste, « *Les diasporas de la connaissance : atout inédit de la compétitivité du Sud* », Revue internationale et stratégique 2004/3 (n° 55), p. 69-76

MULLER Pierre, « *Les politiques publiques* », Paris PUF, 2009

PECAUT Daniel, « *L'Ordre et la Violence, évolution socio-économique de la Colombie entre 1930 et 1953* », Ed. EHESS, Paris, 1987

PECAUT Daniel, « *La 'guerre prolongée' des FARC* », EcoGéo (en ligne), Sur le Vif, mis en ligne le 15 décembre 2008

PECAUT Daniel, « *Les FARC : longévité, puissance militaire, carences politiques* », Hérodote 2006/4, n° 123, p. 9-40

PIZARRO LEÓNGOMEZ Eduardo, “*Las FARC (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas la formas de lucha*”. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1991

RESTREPO Darío I., “*El futuro de la descentralización en Colombia*” in “*Descentralización en perspectiva comparada: España, Colombia y Brasil*”, FES – ILDIS, Ed. PLURAL, 2005.

SANCHEZ GOMEZ Gonzalo ed. “*Colombia: Violencia y Democracia*”. Comisión de Estudios sobre la Violencia, Centro Editorial Universidad Nacional, Bogotá, 1987.

VASCO Mauricio, “*Sistema de inversión pública y descentralización: el caso colombiano*”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, Santiago de Chile, 1996

VELASCO Marcelo, “*Retos de los Contratos Plan pioneros en Colombia*” in “*Los Contratos Plan: un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones*”, DNP, Bogotá, p. 75-86, 2016

ZORRO SANCHEZ Carlos, “*El nivel local en la política de desarrollo territorial. Perspectivas y retos a la luz de la ley 1454 de 2011*”, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2013