



La fabrique des territoires de l'action publique : l'avènement des Contratos Plan en Colombie

Luis de La Torre

► To cite this version:

Luis de La Torre. La fabrique des territoires de l'action publique: l'avènement des Contratos Plan en Colombie. Géographie. Université Paul Valéry - Montpellier III, 2018. Français. NNT: 2018MON30052 . tel-02113912

HAL Id: tel-02113912

<https://theses.hal.science/tel-02113912>

Submitted on 29 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur

Délivré par l'**Université Paul Valéry, Montpellier III**

Préparée au sein de l'école doctorale Territoires,
Temps, Sociétés et Développement TTSD – ED 60
Et de l'unité de recherche Acteurs, Ressources et
Territoires dans le développement ART-Dev UMR
5281

Spécialité : **géographie et aménagement du
territoire**

Présentée par **LUIS DE LA TORRE**

LA FABRIQUE DES TERRITOIRES DE L'ACTION PUBLIQUE : L'AVENEMENT DES CONTRATOS PLAN EN COLOMBIE

Soutenue le 19 décembre 2018 devant le jury composé de

Madame **Martine Guibert**, MCF HDR, Université de
Toulouse, Jean Jaurès

Rapporteur

Monsieur **Carlos Antonio Zorro**, Professeur,
Université de Los Andes, CIDER, Bogotá, Colombie
Madame **Sylvie Clarimont**, Professeur, Université
de Pau et des Pays de l'Adour

Rapporteur

Examinatrice

Monsieur **Jean-Baptiste Meyer**, Directeur de
recherche, IRD

Examineur

Monsieur **Pascal Chevalier**, Professeur, Université
Paul Valéry, Montpellier III

Directeur de Thèse



Para Luzguilla*

Para mi tía Lucero**

** Luz Gabriela Arango, socióloga, 1958 – 2017*

*** Lucero Zamudio, Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, U. Externado de Colombia*

Quiconque veut s'emparer du monde et s'en servir court à l'échec

Laotseu

Entre l'homme et le monde, il faut l'Humanité

Auguste Comte

*Un país de regiones y de provincias, esa es la Republica Regional Unitaria
a la que invita kaziyadi (un término huitoto que significa amanecer, despertar)*

Orlando Fals Borda

Remerciements, *agradecimientos*, résumés

Ce travail est le résultat d'une aventure qui, comme toute entreprise humaine, est marquée par de nombreux moments et gestes de collaboration, d'aide et d'apprentissages mutuels. C'est tout au moins ce que je voudrais retenir en évoquant ici les personnes qui m'ont apporté leur soutien pendant les 4 dernières années pour me permettre de mener à bien cette recherche entre deux cultures et deux pays qui me définissent intimement. Remerciements et *agradecimientos* donc, pour dire à chacun ma reconnaissance et mon estime, au plus près du sens intransférable qu'expriment les deux langues qui sont aussi les miennes à part entière.

Merci d'abord à mon directeur de thèse, Pascal Chevalier, pour avoir accepté le défi de rentrer dans l'univers sociogéographique et politique de la Colombie et m'avoir guidé (et attendu !) avec pertinence et patience dans l'élaboration méthodologique et scientifique de ce travail. Si malgré mes penchants politistes et ma formation sociologique, ce travail a une quelconque résonance géographique, c'est à sa bienveillante persévérance que je le dois. Merci à Lala Razafimahefa, ingénieur d'études ART-DEV à Montpellier, pour le traitement des données empiriques de l'enquête de terrain et les idées et propositions qui ont conforté quelques-unes de mes intuitions mais aussi ouvert des pistes d'interprétation nouvelles pour moi. Je voudrais dire ma reconnaissance et mon amitié à Jean Baptiste Meyer qui a « senti » que le sujet de ce travail, et ce que j'avais à en dire, méritaient un effort de conceptualisation, et m'a encouragé à m'engager dans la voie de cette recherche (malgré mon âge avancé !), et à Geneviève Cortez, qui y a cru aussi, et m'a ouvert les portes d'ART-Dev. A travers elle, je voudrais remercier toute l'équipe administrative et scientifique de l'UMR 5281 qui œuvre avec conviction et efficacité pour faire avancer le beau projet de connaissance et de développement humain que porte ART-Dev. Merci enfin à Anne Le Perrot, responsable de la formation à l'Ecole doctorale 60, pour son inestimable écoute et gentillesse.

Gracias antes que nadie a Carlos Zorro que me acompañó metodológica y materialmente, en los momentos claves de la fijación de la problemática y de la inmersión en el trabajo de campo en 2016. Al cabo de estos 4 años, hemos afianzado un dialogo intelectual y personal que cuenta mucho para mí. A través de él, quiero agradecer al CIDER y a su director Oscar Pardo que me acogió generosamente para la investigación empírica. Ha sido una gran satisfacción compartir tiempo e ideas con el personal de esta institución que ha jugado y sigue jugando un papel relevante en la concepción y promoción del desarrollo regional dentro de la academia y la institucionalidad colombianas. Gracias a Gonzalo Ordoñez de la U. Externado de Colombia a quien me une un parentesco paterno que se ha vuelto una complicidad intelectual para emprender tal vez nuevos proyectos con otras perspectivas. Quiero dar un reconocimiento especial a los gestores de los Contratos Plan en el DNP, con énfasis en dos de ellos, David Soto, padre sin fe de bautismo de la medida, mi alter ego y amigo para este y otros proyectos, y Carlos Córdoba, desarrollador de los pilotos y poseedor de una incomparable inteligencia teórica y práctica de los procesos descentralizadores. Gracias a Carlos Aparicio, el otro iniciador de la fase de operacionalización, discreto y eficiente en cada una de sus intervenciones. Gracias a María Fernanda Téllez y María del Pilar González, cuyas funciones en la institución no han reconocido aun sus verdaderas capacidades de conceptualización y de gestión, y que fueron las indispensables facilitadoras de mis gestiones desde la comprensión del proceso institucional y desde la amistad. Gracias al Departamento Nacional de Planeación y a sus dirigentes de los años 2011 a 2016, en particular a Hernando José Gómez, Juan Mauricio Ramírez y Manuel Fernando Castro. Una mención especial para Mauricio Vasco, mi amigo desde el Liceo Francés, por su apoyo contante en muchos de mis proyectos y, en este caso, por su agudo aporte analítico sobre el proceso fundador de los CORPES en los años 80 y 90. Palabras de reconocimiento igualmente para Luz Helena Chamorro que me compartió la

memoria de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, y su íntima convicción y compromiso con los procesos de desarrollo territorial.

Para terminar, gracias a la salsa en general y al Gran Combo de Puerto Rico, la Sonora Ponceña, Rubén Blades y el Grupo Niche, en particular. Este “parto” necesitaba también esa definitiva, permanente y reconfortante contribución que también es parte integral de mí mismo.

.....

Résumé :

Les *Contratos Plan CP* sont apparus dans la législation colombienne en 2011. La recherche porte sur la période qui va de 1996 à 2016 où cet instrument, constamment présenté par l’administration colombienne comme inspiré des Contrats de Plan Etat Région CPER français, a été conçu et expérimenté.

Ce travail applique d’abord les concepts des *policy transfer* et *policy mobility studies* pour rendre compte du déroulé linéaire du processus de sélection-transposition-mise en œuvre, en référence à la source externe identifiée.

Ensuite, l’exploitation des données empiriques d’enquête permet de qualifier la participation d’un réseau social agissant au sein d’une coalition de cause (*Advocacy Coalition Framework ACF*). La création de la mesure se révèle être un moment crucial dans les transformations de deux paradigmes de l’action publique pour le développement : la reterritorialisation de la décentralisation (par création de « schémas associatifs territoriaux » associés aux CP), et la territorialisation de la planification (dans l’élaboration et mise en œuvre financière du Plan National de Développement via les CP).

Enfin, l’étude de 4 des 7 sites d’expérimentation (Atrato Gran Darién -AGD-, Boyacá, Tolima et Santander) révèle les enjeux de l’application de la mesure sur trois échelles de gouvernance territoriale : la région, territoire-projet tiraillé entre performances de gestion et portage de nouvelles ou anciennes constructions identitaires ; le département, territoire institutionnel de la compétition et de l’interaction politiques ; et le niveau local, territoire morcelé de la gestion des crises et des fragilités sociales, économiques, sécuritaires et environnementales du pays.

La recherche ouvre sur l’utilisation actuelle de la mesure, sous l’appellation *Contratos Paz CPz*, déclinaison territoriale des accords de paix FARC & Gouvernement.

Mots clés : *Contratos Plan*, Contrats de Plan Etat Région, *Contratos Paz*, transfert ou mobilité des politiques publiques, coalition de cause, décentralisation, planification, gouvernance territoriale

.....

Abstract:

The *Contratos Plan CP* appeared in Colombian legislation in 2011. This research covers the period from 1996 to 2016 when the instrument, constantly presented by the Colombian administration as inspired by the French *Contrats de Plan Etat Région CPER*, was conceived and experimented.

This work first applies the concepts of the policy transfer and policy mobility studies to account for the selection-transposition-implementation process linearity, in reference to the external source identified.

Secondly, the exploitation of empirical survey data enables to describe the participation of a social network acting within an Advocacy Coalition Framework ACF. Measure creation is

proving to be a crucial moment in the transformations of two paradigms of public action for development: reterritorialization of decentralization (by creating "territorial associative schemes" linked with CP), and planning territorialization (in the progress and financial implementation of the National Development Plan via CP).

Finally, the study of 4 of the 7 experimental sites (Atrato Gran Darién-AGD-, Boyacá, Tolima and Santander) reveals the stakes of the application of CP on three scales of territorial governance: the Region, project-territory torn between performance of management and portage of new or old identity constructs; the Department, the institutional territory of political competition and interactions; and the local level, fragmented territory of crisis management and social, economic, security and environmental fragilities of the country.

This research opens on the current use of the measure, under the name of *Contratos Paz* CPz, territorial variation of the FARC & government peace agreements.

Key Words: *Contratos Plan*, *Contrats de Plan Etat Région*, *Contratos Paz*, policy transfer, policy mobility, decentralization, planning, territorial governance

.....

Resumen:

Los Contratos Plan CP aparecen en la legislación colombiana en 2011. La investigación abarca el período que va de 1996 a 2016 durante el cual se concibe y experimenta este instrumento de acción pública, constantemente presentado por la administración colombiana como inspirado de los *Contrats de Plan Etat Région* franceses CPER.

El trabajo aplica primero los conceptos de los estudios sobre transferencia y movilidad de políticas públicas para dar cuenta de la linealidad del proceso de selección-transposición-implementación de la medida por referencia a la fuente externa identificada.

En la segunda parte, la explotación de los datos empíricos de la encuesta de campo permite analizar la participación de una red social que actúa dentro de una coalición de causa (*Advocacy Coalition Framework* ACF). La creación de la medida aparece como un momento crucial en las transformaciones de dos paradigmas de la acción pública para el desarrollo: la reterritorialización de la descentralización (mediante la creación de "esquemas asociativos territoriales" asociados a los CP) y la territorialización de la planificación (en la elaboración y ejecución financiera del Plan Nacional de Desarrollo a través de los CP).

Finalmente, el estudio de 4 de los 7 sitios experimentales (Atrato Gran Darién-AGD-, Boyacá, Tolima y Santander) revela lo que está en juego con la aplicación de la medida en tres escalas de gobernanza territorial: la Región, territorio-proyecto abocado a la disyuntiva de ser el vehículo de una gestión pública eficiente o el portador de nuevas o viejas construcciones identitarias; el Departamento, territorio institucional de la competencia y la interacción políticas; y el nivel local, territorio fragmentado de la gestión de las crisis y las fragilidades sociales, económicas, de seguridad y medioambientales del país.

La investigación se proyecta sobre la utilización actual de la medida bajo el nombre de Contratos Paz CPz, para la implementación territorial de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC.

Palabras clave: Contratos Plan, Contratos Plan Estado Región, Contratos Paz, transferencia o movilidad de políticas públicas, coalición de causa, descentralización, planificación, gobernanza territorial

SOMMAIRE

INTRODUCTION	10
Additif méthodologique n° 1 : acteur – observateur, le positionnement de l’auteur.....	18
Additif méthodologique n° 2 : recensement des matériaux empiriques et des méthodes	22
PREMIERE PARTIE. CONTRATS DE PLAN ETAT REGION & CONTRATOS PLAN : TRANSFERT, MOBILITE ET REFERENCEMENT DANS L’ELABORATION D’UNE POLITIQUE PUBLIQUE	25
I. <i>POLICY TRANSFER, POLICY MOBILITY</i> : « POSER LE DECOR » DE LA CIRCULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	28
A. Les études sur les processus de « diffusion » : un schéma descriptif de la propagation des innovations politiques	30
B. La notion de « transfert » : variance dans la circulation des politiques publiques et des idées	32
C. La « réception » de politiques importées : les limites de la notion de « modèle » dans les policy transfer	35
D. La mobilité des politiques publiques : une approche critique des <i>policy transfer</i> pour rendre compte de la spatialisation des changements politiques.....	38
II. GENESE ET POLICY MAKING DES <i>CONTRATOS PLAN</i> COLOMBIENS	44
A. Sélection – diffusion : circonstances du choix du référent français CPER et début du processus d’assimilation colombienne.....	45
B. Transposition – transcription : de la création législative à l’opérationnalisation des <i>Contratos</i> <i>Plan</i>	81
C. La réception – mise en œuvre : de la « phase pilote » à la recréation de la mesure	144
D. Contratos Plan – Contrats de Plan Etat Région, convergences et dissonances : entre référencement et modélisation.....	214
DEUXIEME PARTIE. RETERRITORIALISER LA DECENTRALISATION, TERRITORIALISER LA PLANIFICATION PAR LE CONTRAT : LES ENJEUX D’UNE COALITION DE CAUSE.....	224
I. UN RESEAU D’ACTEURS AU CŒUR DU CHANGEMENT POLITIQUE : UNE COALITION DE CAUSE (ACF) DANS LA CREATION DES CONTRATOS PLAN ?	226
A. Penser le changement à travers la transformation des systèmes de croyances et l’agir relationnel	226
B. La collecte de l’information empirique et sa première exploitation : méthodologie et traitement socio-statistique	237
C. Le réseau d’acteurs qui ont participé à la mise en œuvre des Contratos Plan : les instruments et les mécanismes de l’action publique en matière de développement en question	294
II. DECENTRALISATION, PLANIFICATION, CONTRACTUALISATION : LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	303
A. Pourquoi les Contratos Plan dans la LOOT 2011 ? Une reterritorialisation de la décentralisation	303
B. Pourquoi les Contratos Plan dans le Plan National de Développement 2010-2014 ? Les enjeux politiques de la territorialisation de la planification en Colombie	337
C. La contractualisation au cœur d’une décentralisation et d’une planification reterritorisées par des coalitions de cause	374

TROISIEME PARTIE. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN QUESTION : LA POLITIQUE DES TERRITOIRES DANS DES TERRITOIRES EN PROJET	379
I. LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ELEMENTS CONCEPTUELS DE CADRAGE	382
A. Territoire et gouvernance : deux notions à la croisée de transformations en profondeur de l'action publique	382
B. Trois enjeux de la gouvernance territoriale : la construction territorial, la cohérence spatiale, les changements d'échelles.....	385
II. EXPLOITATION DE L'ENQUETE DE TERRAIN COMPLEMENTAIRE AUPRES D'UN GROUPE-TEMOIN D'UTILISATEURS DE LA MESURE : LES TROIS ECHELLES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DES CP.....	391
A. L'enquête par questionnaire complémentaire : caractéristiques du groupe-témoin	392
B. Analyse des représentations des Contratos Plan chez les acteurs du groupe-témoin : convergences et divergences avec le groupe-réseau	395
C. La centralité confirmée des acteurs clé du groupe-réseau et des gains de popularité politiques et techniques dans l'univers d'enquête consolidé.....	405
D. Une typologie globale des acteurs des Contratos Plan : trois échelles de gouvernance territoriale pour la mise en œuvre des CP.....	413
III. LOGIQUES D'ACTION NATIONALE ET DYNAMIQUES TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE QUATRE <i>CONTRATOS PLAN</i> PILOTES.....	422
A. Les Contratos Plan pour le gouvernement national : une ressource parmi d'autres dans la négociation politique ?	423
B. Atrato Gran Darién AGD, Boyacá, Santander, Sud de Tolima : les enjeux des trois échelles de la gouvernance territoriale des <i>Contratos Plan</i>	430
C. Territoires institutionnels, territoires de projet et territoires de la proximité : les logiques d'action des trois échelles de gouvernance territoriale des Contratos Plan.....	470
CONCLUSION	474
BIBLIOGRAPHIE.....	485
TABLE DES FIGURES.....	499
TABLE DES TABLEAUX.....	502
ANNEXES :	504
TABLE DES MATIERES.....	521

INTRODUCTION

La loi du Plan National de Développement PND 2010-2014 *Prosperidad para Todos* et la Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT (pour *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*) adoptées à quelques jours d'intervalle en juillet 2011, ont créé les *Contratos Plan* CP en Colombie. La principale fonction de ce dispositif de coordination interinstitutionnelle est de permettre le cofinancement et la mise en œuvre de projets de développement territorial à vocation stratégique avec des objectifs à moyen et long terme par le biais d'un contrat signé par l'Etat et les collectivités locales. Dans le paysage institutionnel colombien, la mesure qui est portée et mise en œuvre par le Département National de Planification DNP, est constamment présentée dans la lignée du modèle français des Contrats de Plan Etat Région CPER¹.

La mesure a été opérationnalisée dans un travail interne au DNP au deuxième semestre 2011 pour préparer le lancement d'une expérimentation. Sept CP pilotes ont été ensuite signés entre septembre 2012 et juillet 2013. Ils ont été mis en œuvre, pour des durées variables de 5 à 7 ans, sur des territoires qui allaient de l'intercommunal (sur des groupes de communes des départements de Tolima, Boyacá, Cauca et Nariño) et le départemental (départements de Arauca et Santander) à l'interdépartemental (25 communes situées dans le secteur d'Urabá entre les départements d'Antioquia, Chocó et Córdoba).

Après trois années d'expérience et 12,6 milliards de pesos colombiens investis par la mutualisation des ressources engagées par l'Etat (à 78% en moyenne) et les collectivités locales (22%), les réalisations des 149 projets portés par la mesure concernaient un spectre de 14 domaines de l'action publique pour le développement. L'impact sur la population est loin d'être négligeable : le bilan du DNP fait état pour cette période de lancement de 60.000 emplois créés² et environ 20.000 personnes sorties de situations de pauvreté³ sur les 7 sites pilotes. Au début du second mandat du Président Santos (2014-2018), le dispositif est redéfini et institutionnalisé

¹ La page de présentation de la mesure sur le site du DNP, consultée le 19/09/2018, met toujours en valeur cette filiation revendiquée <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>

² Un chiffre qui s'explique par l'importance des travaux d'infrastructure routière prévus prioritairement dans une grande partie des CP pilotes.

³ Mesuré au moyen de l'évolution de l'indice SISBEN qui permet d'identifier la population en situation de pauvreté ou précarité, et dont le calcul par ménage moyennant une enquête personnalisée, ouvre droit au bénéfice de différents programmes sociaux gouvernementaux en matière d'éducation, santé, emploi et logement. <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/C%C3%B3mo-opera-el-Sisb%C3%A9n.aspx>

en tirant les enseignements de la phase pilote. Le nouveau PND a adopté un cadre d'expansion maîtrisée (10 CP supplémentaires), en définit une focalisation thématique (réduction des écarts sociaux et économiques de territoires) et ciblé territorial exclusivement des accords départementaux.

Le nouveau programme était à peine engagé avec l'instruction des premiers pré-accords des nouveaux CP, lorsque la mesure a été redéployée au deuxième semestre 2016 pour devenir l'un des vecteurs d'application territoriale des accords de paix que le gouvernement Santos a signé avec la guérilla des FARC. La nouvelle variante de la mesure est nommée *Contratos Paz* CPz et le ciblage territorial modifié afin de traiter en priorité la situation de territoires infradépartementaux touchés par le conflit et donc très exposés dans la phase du post-conflit. La focalisation thématique est maintenue mais une approche territoriale et participative est mise en valeur à travers la convergence attendue avec le second vecteur d'application territoriale des accords, les Programmes de Développement avec une Approche Territoriale PDET. Avec l'entrée en fonction en août 2018 du nouveau gouvernement présidé par Ivan Duque, un représentant des opposants aux accords de paix, la mise en œuvre effective de la mesure sur 6 nouveaux sites pressentis, reste suspendue à la définition des orientations générales du nouveau Plan de Développement.

Après 6 années de confrontation de l'instrument à la pratique de l'administration, aux contingences des territoires d'implémentation et à la réalité de la politique nationale et locale, et malgré les réalisations mentionnées qui ont fait évoluer les conditions de vie de la population sur les sites d'expérimentation, cette démarche novatrice dans l'action publique colombienne reste pourtant peu connue et insuffisamment étudiée.

On peut d'ailleurs dire que factuellement son avènement législatif était inattendu et son lancement n'a pas mobilisé les acteurs du développement ni les chercheurs. Pourtant, cette mesure, qui n'avait pas été annoncée lors de la campagne présidentielle de 2010, participe d'un projet politique majeur de modernisation de l'administration et du système politique colombiens qui porte l'empreinte du président Juan Manuel Santos.

Sans rentrer dans le détail, la campagne de 2010 qui a donné lieu à l'élection pour un premier mandat présidentiel de Juan Manuel Santos, signait la fin des « années Uribe » en Colombie. Empêché de se représenter après deux mandats de 4 ans (2002-2006 et 2006-2010) et une polémique constitutionnelle sur la possibilité d'effectuer un 3^{ème} mandat, Alvaro Uribe, l'homme politique le plus populaire du pays depuis 20 ans, a dû céder la place à la tête de l'Etat à Juan Manuel Santos, son dernier ministre de la défense. Santos, est un homme politique issu

du Parti Libéral (comme Uribe, leader antioqueño de cette formation) mais c'est le représentant d'une famille identifiée avec l'establishment politique et intellectuel de Bogotá⁴. Avec son le profil technocratique qui contraste avec le charisme populiste de son prédécesseur, Santos avait créé en 1994, au moment où il a quitté le Parti Libéral, la Fondation « *Buen Gobierno* », un think tank d'inspiration social-libérale qui sera un outil politique essentiel dans son parcours vers la Présidence. Il n'est donc pas étonnant qu'une des premières mesures annoncées par le nouveau Président qui avait écrit un livre intitulé « *La troisième voie, une alternative pour la Colombie* » (Santos, 1999) très inspiré des socio-démocrates européens qui l'appuieront pendant son gouvernement⁵, soit sa volonté de faire adhérer la Colombie à l'OCDE. C'est ce qu'il annonce à l'occasion solennelle de son discours de possession comme nouveau Président :

*« Nous avons (...) l'intention d'adhérer à la Convention anti-corruption de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques OCDE, une association de pays engagés pour la responsabilité économique et les bonnes pratiques, à laquelle nous aspirons adhérer comme une étape dans notre engagement contre la corruption »*⁶.

Sans doute l'adhésion à l'OCDE était considérée par le gestionnaire Santos comme une sorte de consécration symbolique du passage de la Colombie à la modernité. Mais en matière diplomatique et de présence internationale régionale, la participation du pays à ce « club de bonnes pratiques » sur le plan de la gestion publique, ne pouvait être perçue que comme un projet valorisant pour faire rentrer le pays dans la « cour des grands » puisque (la précision est importante en matière de reconnaissance internationale), seulement deux pays latino-américains, le Chili et le Mexique, étaient à l'époque membres de l'OCDE⁷.

C'est pourquoi il n'est pas surprenant que dans les premiers mois du mandat, l'ensemble des ministres du gouvernement soient appelés à contribuer dans chacune de leurs administrations à la modernisation de l'Etat. Le ton est donné dans l'entourage du Président

⁴ La famille Santos est étroitement liée au Parti Libéral colombien. Le grand-oncle de Juan Manuel, Eduardo Santos, a été président de la république réformateur entre 1938 et 1942. Il a été également le fondateur d'El Tiempo, premier tirage de la presse quotidienne colombienne aujourd'hui faisant partie du groupe média espagnol PRISA. Ce journal, aligné sur le plan éditorial depuis les années 80-90 sur les positions de l'establishment colombien, avait été persécuté dans les périodes noires de la violence politique et de la dictature (années 40s à 50s) comme porte-voix officiel du Parti Libéral.

⁵ Notamment, Tony Blair, ancien Premier Ministre britannique et José Luis Rodriguez Zapatero, ancien président du gouvernement espagnol, tous les deux très actifs tout au long du processus de négociation avec les FARC.

⁶ Discours de possession du Président Santos, 7 août 2010, Bogotá

⁷ Le Costa Rica a entamé un processus d'adhésion en 2015 qui n'a pas encore abouti et le Brésil, entretien des relations privilégiées avec l'organisation sans pour autant qu'une procédure d'adhésion ne soit aujourd'hui engagée.

avec la création du poste de « Haut Conseiller au Bon Gouvernement » que l'on confie à Maria Lorena Gutierrez, une ingénieure industrielle avec une importante expérience en matière de gestion dans le secteur privé⁸. A travers cette mesure, l'accent est mis sur la question cruciale et éminemment stratégique de la « transparence » de la vie publique, une priorité directement rattachée à la candidature à l'OCDE car c'est un des domaines (avec l'éducation) où avaient été repérés les plus grands écarts entre les normes de l'organisation internationale et les pratiques en cours dans le pays.

La nomination au second semestre 2013 d'une déléguée en charge du processus d'adhésion en poste au siège de l'OCDE à Paris⁹, confirme l'importance de cette orientation pour le gouvernement. La démarche colombienne va aboutir dans un délai inhabituellement court pour l'OCDE puisque le 25 mai 2018, c'est-à-dire à peine 5 ans après avoir formulé sa demande, la Colombie devient le 37^{ème} membre de l'organisation, 3 jours avant le premier tour de l'élection présidentielle, c'est-à-dire au moment symbolique de la fin du second mandat de Santos.

La création des CP fait manifestement partie de ce mouvement de modernisation de l'action publique colombienne. On l'observe dans la genèse de la mesure, notamment dans la loi du PND 2010-2014 qu'on examinera dans le détail. Mais on le constate aussi dans les documents de l'OCDE qui rendent compte des mesures que la Colombie devait prendre pour obtenir l'aval des 17 comités techniques qui évaluaient les avancées du gouvernement pour se conformer aux normes de l'organisation. Ainsi, l'*OECD Public Governance Reviews* de 2013 qui faisait un état des lieux au démarrage de la procédure d'adhésion, recommandait à la Colombie des mesures pour développer la multi-gouvernance, parmi lesquelles une clarification des dispositions qui sous-tendaient la décentralisation afin qu'elle devienne « *un outil pour bâtir un engagement collectif et mobiliser les principaux intervenants du secteur public et de la société civile à tous les niveaux du pays afin de travailler ensemble à la réalisation des objectifs de développement* » (OCDE, 2013, p. 45). Les *Contratos Plan* sont explicitement mentionnés comme un outil qui peut contribuer à cette clarification et apporter, par la mise en commun des

⁸ Avant de devenir une pièce essentielle des gouvernements Santos comme Secrétaire Générale de la Présidence puis, dans la second mandat Santos, Ministre-Conseillère et Ministre de la Présidence. <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/maria-lorena-gutierrez-botero>

⁹ Il s'agit d'une proche de Juan Manuel Santos, Catalina Crane. Economiste de l'U. de los Andes, ancienne de la Fondation Buen Gobierno et chercheuse à FEDESARROLLO, elle exercera des postes prestigieux à la Fédération des Caféiers et sera membre du cabinet du gouvernement Santos au poste de Haute Conseillère à la Gestion Publique. <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/catalina-crane-arango>

ressources des différents niveaux de l'administration publique, la capacité technique aux collectivités locales pour développer des agendas communs, promouvoir la transparence et réduire les coûts des investissements. Dans ce contexte de montée en puissance du projet d'adhésion de la Colombie à l'OCDE, la mise en œuvre du dispositif CP apparaît comme un puissant marqueur idéologique et politique de la présidence de celui qui deviendra ensuite, dans un contexte historique transformé, le Prix Nobel de la Paix 2016.

Les éléments contextuels que nous venons de présenter, dévoilent l'événementiel de l'avènement immédiat de la mesure et pose en pointillés les enjeux de la création des *Contratos Plan*, à savoir, la transformation des outils et des pratiques de l'administration nationale et locale, la modernisation de la décentralisation, le tout à un moment clé de changement des orientations politiques nationales du gouvernement colombien. Manifestement, le sujet a son importance dans l'évolution des référentiels de l'action publique de la Colombie, pour reprendre un concept de la science politique cognitive française et mérite selon nous un intérêt particulier. Ayant participé à la mise en œuvre de la mesure dans sa phase d'opérationnalisation¹⁰, j'ai souhaité décomposer et comprendre le processus qui a conduit à l'élaboration du nouvel outil d'action publique.

Je dois cependant dire au préalable que l'étude de la création des CP pose un problème méthodologique d'envergure. La difficulté majeure de ce travail de recherche était de mettre au point un dispositif d'investigation qui permette de lire ce qui apparaît de prime abord comme une innovation, dans le temps même de sa première mise en application. Car, comme nous l'avons indiqué, la création législative de la mesure est extrêmement récente, et sa mise en œuvre consolidée est un sujet encore aujourd'hui d'actualité. Il n'y a donc pas sur ce sujet, le recul temporel que le chercheur peut prétendre avoir dans d'autres situations vis à vis de cadres conceptuels institués ou de pratiques sédimentées par l'exercice de l'action publique et l'activité du système politique, pas plus que des travaux de recherche qui permettraient de confronter les schémas explicatifs élaborés à de nouvelles hypothèses interprétatives à explorer.

Par rapport à cette situation d'une *policy in action*, la recherche devait notamment se défier d'une posture évaluative. L'évaluation globale de la mesure reste d'ailleurs un devoir partiellement inachevé pour l'administration porteuse de la mesure, le Département National de Planification, alors même que l'instrument a été redéfini deux fois en 6 ans dans son cadre programmatique et sur son ciblage thématique et territorial. Au fond, les seuls matériaux

¹⁰ Cf. l'Appendice méthodologique n° 1 dans cette introduction à propos de mon rôle dans le process.

existants qui abordent la globalité du dispositif dans sa mise en œuvre, sont justement les deux ébauches d'évaluation existantes : l'évaluation ex-post de la phase pilote confiée à un prestataire externe en 2014 (que nous avons utilisé dans ce travail), et un bilan d'impact économique de l'application de la mesure, réalisé en 2017 par un consultant, mais dont les conclusions ne sont pas jusqu'à présent publiées. Il s'agit donc d'exercices d'évaluation partielle, sur commande des concepteurs de la mesure, tous deux centrés sur le « comment » de l'action en train de se faire, qui ne posent pas certaines questions importantes pour saisir la portée réelle de la mesure, notamment celles du « pourquoi » du nouvel outil d'action publique dans sa genèse et dans son inscription dans l'institutionnalité du pays.

Le projet d'investigation que j'ai mis au point se situe entre ces deux écueils, dépasser l'immédiateté d'un terrain d'action actuel et évolutif, sans pencher vers la démarche évaluative. Pour tenter de lire la manière dont se construit, au passé, au présent et au futur (conditionné) de l'instrument d'action publique *Contratos Plan*, j'ai choisi de croiser plusieurs regards. Cette tentative de compréhension du phénomène, se veut donc aussi une manière de poser le sujet dans le champ des sciences sociales et politiques. Pour réaliser cet objectif, j'ai ainsi adopté une démarche pluridisciplinaire qui m'a conduit à élaborer trois hypothèses de travail à partir de trois approches qui, dans la littérature scientifique actuelle, convergent sur l'interprétation des phénomènes de changement politique et d'innovation.

La première approche est celle de l'analyse des politiques publiques qui vise à saisir l'intervention des autorités publiques par les résultats de leur action. Aborder ainsi un sujet de politique publique, permet de mettre à distance une conception rationaliste de l'action publique (*public choice*) et de décaler le focal des mécanismes de la représentation politique vers le fonctionnement des organisations, c'est-à-dire se tourner vers la « boîte noire » de l'Etat et des autorités publiques en général. Nous adoptons ici la démarche de l'analyse cognitive des politiques publiques que défend Pierre Muller (Muller, 2000) qui considère que « *les politiques publiques ne servent pas (en tout cas pas seulement) à résoudre des problèmes* » (p. 195) mais qu'elles sont des espaces au sein desquels « *les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un 'rapport au monde' qui renvoie la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être* » (p. 196). Dans le cas qui nous occupe, nous avons pris comme point de départ la filiation revendiquée des *Contratos Plan* par rapport au dispositif français CPER, et nous avons examiné la genèse de l'instrument afin d'établir si les conditions de sa création et de son implantation relevaient bien d'un processus de « transfert » ou de « mobilité » d'une politique publique, et ce que cela impliquait dans le contexte de

réception. C'est l'approche que nous développons dans la première partie de ce travail, qui est la plus volumineuse de ce document parce qu'elle « pose le décor », que nous avons intitulé **« Contrats de Plan Etat Région & Contratos Plan : transfert, mobilité et référencement dans l'élaboration d'une politique publique »**.

La deuxième approche est celle de la sociologie de l'action publique qui cherche à élucider le rôle des acteurs dans les changements politiques et dans l'innovation. Dans la mise en œuvre des politiques publiques, les *outcomes*, sous la forme de normes, d'instruments ou de constructions conceptuelles, semblent être la résultante d'une action collective qui échapperait aux acteurs individuels avec leurs croyances normatives et leurs intérêts. Or, l'observation du changement montre que l'interdépendance des acteurs dans leurs interactions se matérialise dans des réseaux sociaux (Latour, 2006) qui sont au contraire déterminants dans les processus d'innovation. A travers ce relationnel organisé, ils constituent des groupes d'acteurs qualifiés (*skilled actors*) qui vont exercer des fonctions d'articulation entre divers univers de sens, sous-systèmes d'action (Sabatier, 2014) ou référentiels globaux-sectoriels (Muller, 2014) qui se transforment dans et avec l'action. Dans notre cas, nous faisons l'hypothèse que le rôle que jouent les acteurs politiques, administratifs et sociaux associés au processus de conception et mise en œuvre pilote des CP, participe d'une transformation au long cours des paradigmes des politiques publiques de développement dans laquelle le point commun est la territorialisation de l'action publique. C'est le sujet de la deuxième partie du document, **« Reterritorialiser la décentralisation, territorialiser la planification par le contrat : les enjeux d'une coalition de cause »**.

La dernière approche est celle, par définition interdisciplinaire, de la gouvernance territoriale. La notion de gouvernance territoriale est le point commun de référence d'un champ de recherche qui ne se départi pas d'une appartenance disciplinaire toujours plurielle dans les sciences sociales et politiques : celui des transformations en cours de l'action publique qui correspondent à *« l'ensemble des situations de coopération non ordonnée par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation des territoires, en particulier face à leur environnement économique et institutionnel »* (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2013, p. 5). La prise en compte de ces questions amène à reconsidérer des interrogations classiques : quels acteurs gouvernent ? Comment gouverne-t-on de manière démocratique ? Qu'est-ce qui peut être gouverné et financé ? (Le Galès, 2013), dans des contextes localisés. Dans le cas qui nous occupe, nous proposons l'hypothèse de l'existence de systèmes d'action locale différenciés par leurs enjeux (politiques, sociaux, économiques,

d'appartenance culturelle) et par la pratique des acteurs qui les forment, en fonction des trois échelles territoriales d'application de la mesure qui ont jusqu'à présent été utilisées dans l'expérimentation pilote des *Contratos Plan*. C'est le thème de la troisième partie de ce travail, « **La gouvernance territoriale en question : la politique des territoires dans des territoires en projet** ».

Additif méthodologique n° 1 : acteur – observateur, le positionnement de l’auteur

Comme je l’ai indiqué précédemment, j’ai collaboré avec le Département National de Planification à Bogotá sur la mise en place des *Contratos Plan*. Entre juillet et décembre 2011, j’ai exercé la fonction de « *gerente* » (directeur) du programme *Contratos Plan*. J’ai été sollicité pour remplir cette fonction dans des circonstances personnelles que je dois ici évoquer.

A début 2011, j’avais été contacté par le DNP, en l’occurrence par le Directeur de la Direction du Développement Territorial DDT, Oswaldo Porras, pour lui transmettre des éléments d’information sur le dispositif Contrats de Plan Etat Région. L’équipe du DNP et la DDT en particulier, étaient alors en pleine élaboration du PND 2010-2014. J’ai donc écrit un rapport qui a alimenté la réflexion des intervenants qui travaillaient sur le Plan (De la Torre, 2011a).

Pour des raisons personnelles et professionnelles, je me suis rendu à Bogotá en juillet 2011 pour une période six mois, en position de disponibilité¹¹. Le PND avait été voté au Parlement et l’établissement public en charge de la planification nationale, constituait une équipe pour préparer la mise en place de la mesure CP. La mission consistait à mettre au point, avec les différentes directions du DNP concernées et la participation de la coopération des USA, les conditions de l’entrée en application du CP sur plusieurs sites expérimentaux en 2012.

En juin, j’ai été contacté par Porras qui m’a mis en relation avec le sous-directeur général du DNP Juan Mauricio Ramirez. L’équipe du DNP connaissait le travail que j’avais envoyé en mars et considérait que ma connaissance pratique de la mesure, en tant que fonctionnaire territorial français, et la familiarité que j’avais avec le cadre institutionnel colombien, composaient un profil approprié pour mener à bien cette mission. J’ai donc pris en charge le pilotage du « programme *Contratos Plan* » et j’ai élaboré, personnellement ou en équipe, au terme des 6 mois de prestation de services, les documents demandés : un projet de décret d’application pour la mise en œuvre des CP ; un document de politique générale qui comportait les éléments nécessaires pour la mise en œuvre expérimentale et l’extension de la mesure, document dit pré-CONPES (De la Torre, 2011b) ; un rapport qui abordait le cadre conceptuel des expériences internationales correspondant aux CP (De la Torre, 2012) ; et un guide d’application de la mesure à l’usage des élus locaux.

¹¹ Je suis Directeur Territorial au Centre Communal d’Action Sociale de Montpellier, en charge actuellement d’une mission de conseil technique pour le développement stratégique de cet établissement.

Cette expérience a été personnellement très riche. Elle m'a donné une connaissance de première main sur l'environnement dans lequel a été mise en place la mesure. J'ai établi des contacts directs avec des intervenants politiques, de la haute administration et des consultants qui ont joué un rôle dans la conception de la mesure et dans sa mise en œuvre effective. Et bien entendu, j'ai eu une intervention directe dans la phase que j'ai appelé ensuite « d'opérationnalisation » de la mesure, c'est-à-dire celle qui a permis de transcrire dans des protocoles opérationnels la législation adoptée en juillet 2011.

Il est donc important, avant de dérouler l'analyse de la création de la mesure, d'apporter des précisions sur deux points qui permettent de qualifier mon positionnement dans cette recherche : le premier concerne la temporalité de l'action et de la recherche ; le second, la démarche de décentrement que j'ai adopté pour « neutraliser » le biais que pouvait apporter mon implication directe dans le sujet examiné.

En ce qui concerne la question de la temporalité, j'ai déjà indiqué que j'ai pris part à une seule phase de l'élaboration de l'instrument CP : mon intervention se situe précisément après l'étape de conception de la mesure, qui est antérieure et englobe l'adoption législative de la mesure en 2011, et précède la phase de mise en œuvre effective des CP dans les 7 sites pilotes qui démarre en janvier/février 2012. Mon rôle et la production que j'ai effectuée sont directement en lien avec la mise en forme opérationnelle de la mesure en dehors et sans relation avec les terrains d'application du dispositif.

Au titre de la mission qui m'a été confiée, j'ai exercé un rôle institutionnel direct qui s'est arrêté fin 2011 avant le lancement des pilotes. Dans l'analyse que nous allons effectuer, nous retrouverons donc ma participation dans la première partie de ce travail, spécifiquement de juillet à décembre 2011, une phase qui dans notre analyse est désignée comme la 2^{ème} étape de la séquence de « transposition-transcription » de la mesure.

Au cours de ma prestation au DNP, j'ai joué également un rôle dans la rencontre entre l'Agence Française de Développement AFD et le DNP, qui va permettre de consolider le référencement de la mesure CP dans l'orbite de la figure de contractualisation française CPER. Ce point, qui est important dans l'analyse que nous proposons, sera examiné de manière détaillée également dans la 1^{ère} partie de ce travail, et on verra que je n'ai pas joué de fonction directe dans les missions de la coopération française qui se sont succédé entre 2013 et 2014.

D'autre part, je n'ai pas participé directement à la mise en œuvre sur le terrain des *Contratos Plan* qui est analysée dans la 2^{ème} et 3^{ème} parties de ce travail.

En résumé, on peut distinguer une double temporalité dans mon positionnement : le temps de « l'action », la phase d'opérationnalisation de la mesure (où j'ai effectué une prestation de services auprès du DNP) et le temps de « la recherche » que je propose dans cette investigation doctorale, qui démarre en 2014 la mise en œuvre effective de la mesure dans les 7 pilotes sur lesquels ont été collectés les matériaux d'investigation. On notera que j'ai également joué une fonction de « médiateur » dans l'enclenchement de la relation entre le DNP et l'AFD mais que ce rôle n'est pas allé jusqu'à celui « d'articulateur » (*broker*) dans le process de mobilité-transfert de la mesure.

Les circonstances particulières dans lesquelles j'ai acquis une connaissance fine du sujet, m'ont conduit à définir une démarche de décentrement afin de mettre à distance la relation personnelle que j'ai avec l'objet de la recherche. Pour cela, j'ai eu en tête le modèle formel qu'un intellectuel qui n'est pas étranger à la Colombie, Albert O. Hirschman¹², avait développé pour expliciter sa théorie sur les trois options offertes au choix d'un individu en matière d'action collective, le triptyque *Exit, Voice, Loyalty* (Hirschman, 1970). J'ai adopté une approche qui a consisté, après avoir été « acteur-prestataire de services » et, dans ce cadre-là, un des « traducteurs » de la mesure, à me positionner en tant que « chercheur », c'est-à-dire une posture qui alterne *voice* et *loyalty*. Mais on ne peut pas considérer que ce positionnement, soit une forme « d'extériorité » par rapport au sujet (une posture d'*exit* que je n'ai pas choisi). En effet, dans mon cas, les différents aspects de la construction du protocole de recherche et le type de traitement que je fais des matériaux collectés et analysés, sont à lire dans cette dualité du « dedans » et du « dehors ». Dans cette optique j'ai procédé de la manière suivante :

- J'ai choisi de mettre à distance le relationnel personnel et professionnel que j'avais établi sur place dans le cadre de l'action dans la préparation du travail de terrain : par la construction d'un large échantillon d'informateurs et de témoins, sur la base de critères objectifs (de relation avec le processus d'action publique que j'expliciterais dans la partie méthodologique) et par l'organisation de la collecte et le traitement de l'information empirique à partir d'une grille homogène de questionnaire et un guide d'entretien semi-directif qui ont permis de donner un statut unique et distancé à tous les répondants.

¹² Hirschman a participé en 1951-52 à la première mission que la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (une composante du Groupe Banque Mondiale) a dépêché hors de l'aire européenne, pour aider la Colombie à faire face aux suites du Bogotazo de 1948. Nous reviendrons sur cette mission coordonnée par l'économiste américain Lauchlin Currie dans la 2^{ème} partie de ce travail.

Cependant, j'ai bien sûr fait usage de la connaissance préalable des acteurs et informateurs que j'ai mobilisé pour déclencher et rendre plus rapide le travail de terrain.

- Dans l'interprétation des données collectées, j'ai utilisé des protocoles de traitement des matériaux empiriques normalisés (traitement socio-statistique, exploitation mathématique, analyse des entretiens semi-directifs) que je détaille dans l'additif méthodologique n° 2 ci-après. La lecture que j'en fais a sans doute utilisé la connaissance que j'avais des enjeux des interactions entre certains acteurs. Cependant, il est évident pour moi que pour construire les hypothèses sur lesquelles j'ai travaillé et pour les traiter, l'essentiel des réponses est venu de l'approfondissement du travail de terrain, l'interprétation de la documentation collectée, donc de la « distanciation » qu'apporte le passage du temps (après l'action) et le changement de positionnement (du *prestataire de service* au *chercheur*). Je dois dire que ce changement de positionnement a été assumé par les acteurs du processus qui ne me connaissaient pas (à plus de 85% des personnes rencontrées dans la passation des questionnaires et des entretiens semi-directifs), et reconnu par ceux que je connaissais. Tous m'ont considéré, au moment de la collecte d'information documentaire et empirique, sous l'angle du nouveau statut de chercheur.

Pour conclure, je dirais que le travail que je propose dans cette recherche est nécessairement le résultat d'un double positionnement, « acteur » et « observateur » de l'action, avec un décalage dans le temps : le premier rôle (« acteur ») pendant une phase de l'action analysée, et le second rôle (« observateur ») d'un processus dont je ne suis plus le protagoniste mais sur lequel j'ai un « point de vue » pour partie construit dans l'action et le rôle antérieur. Enfin, dans ce second rôle, j'ai pris soin d'approfondir et de développer ma distanciation vis-à-vis de l'objet, par un dispositif normalisé de collecte et de traitement des matériaux d'enquête, puis par l'analyse d'une documentation sur l'action qui était majoritairement inconnue pour moi avant le travail de terrain.

Additif méthodologique n° 2 : recensement des matériaux empiriques et des méthodes

Cette recherche s'appuie sur un cumul de matériaux d'enquête que je voudrais ici recenser et indexer avant de présenter de manière détaillée dans le corps de ce document (Partie 2, Titre I, Chapitre A.1 ; et Partie 3, Titre II, Chapitre A) les modalités de traitement et d'exploitation.

- *L'enquête de terrain :*

Elle s'est déroulée en deux temps :

- Premier séjour de terrain : février – avril 2016.
- Deuxième séjour de terrain : novembre 2016.

- *Les supports de collecte de l'information empirique :*

Sur la base d'un protocole de recherche qui avait pour objectif de collecter des données de terrain qui mettent en évidence l'existence et les caractéristiques de groupes d'acteurs ayant eu un rôle actif dans la conception-mise en œuvre du nouvel outil d'action publique *Contratos Plan*, j'ai élaboré deux supports de recueil d'information :

1. Une grille d'entretiens semi-directifs pour interviewer les acteurs. La grille a été déclinée de manière différente pour les acteurs nationaux (hommes politiques et agents appartenant à l'administration centrale en charge du pilotage national du programme surtout au DNP et à des bureaux d'études et consultants) et pour les acteurs territoriaux (élus locaux, administratifs en charge localement des CP pilotes et responsables d'ONG) :
 - Avec la grille des acteurs territoriaux (Annexe I de ce document) j'ai abordé avec des questions ouvertes, 4 sujets : le lancement de la mesure, la phase précontractuelle et de définition, la phase de la décision et la phase d'implémentation ;
 - Avec la grille de acteurs nationaux (Annexe II) j'ai traité par des questions ouvertes 3 thématiques : la connaissance de la mesure, la phase de conception et d'opérationnalisation de la mesure, et l'utilisation de la mesure, les enseignements de son implémentation et les perspectives.
2. Un questionnaire d'enquête auto-administré destiné à établir les représentations des acteurs enquêtés sur le CP et un certain nombre de points clé des problématiques du développement et de la gouvernance territoriale ; les relations d'interconnaissance, sociabilité ou de proximité entre ces acteurs ; et les interactions entre eux qui participent (directement ou indirectement) de la mise en œuvre des CP. Le questionnaire (Annexe III) comportait trois parties :

- Une 1^{ère} partie avec 6 échelles d'ordination et d'appréciation sur les enjeux de développement local liés à la mise en œuvre du dispositif *Contratos Plan* ;
- Une 2^{ème} partie avec 6 interrogations sur une matrice de 32 acteurs identifiés comme ayant joué un rôle clé dans la conception, opérationnalisation et mise en œuvre de la mesure, destinées à obtenir une information sur les interactions entre les membres du groupe ;
- Et une 3^{ème} partie sur les données nominatives d'identification des répondants : sexe, âge, niveau d'études, carrière, statut professionnel, lieu de travail.

- ***Les matériaux collectés et les modalités de traitement et d'exploitation :***

1. J'ai réalisé 43 entretiens semi-directifs dont 41 en présentiel et 2 via Skype¹³. Cela représente environ 45 heures d'enregistrements audio. J'ai procédé à une transcription partielle de ces matériaux d'enquête qui sont la base de la réflexion, des hypothèses d'interprétation et des informations inédites de ce travail. J'en restitue des extraits dans la 1^{ère} et la 2^{ème} parties de la thèse. C'est aussi la matière première originale de la partie consacrée aux 4 CP pilotes dont j'aborde les conditions de lancement et de déploiement dans la 3^{ème} partie de ce document.
2. Le questionnaire a été rempli par deux groupes d'acteurs :
 - Un premier groupe de 19 répondants, à l'occasion du premier séjour de terrain constitué essentiellement de personnes qui ont participé à la conception et premier lancement de la mesure. Dans ce groupe il y a un équilibre entre intervenants nationaux du programme CP-DNP, et acteurs des CP pilotes travaillant dans les 7 pilotes. Ils figurent tous dans la matrice des 32 acteurs ayant participé à la phase de conception-lancement de la mesure. Nous les avons donc appelés « groupe-réseau ».
 - Un deuxième groupe de 25 répondants, rencontrés à l'occasion du deuxième séjour de terrain, constitué essentiellement d'utilisateurs de la mesure dans la phase de consolidation du dispositif¹⁴. Ils ne figuraient pas dans la matrice des acteurs du questionnaire et sont majoritairement des intervenants appartenant aux instances locales de gestion des 7 sites pilotes de l'expérimentation DNP. Nous les avons appelés « groupe-témoin ».

¹³ La liste des personnes interviewées est dans l'annexe IV de ce travail.

¹⁴ 60% des questionnaires n'ont pas été remplis en présentiel mais transmis via courrier électronique.

L'univers consolidé de l'enquête par questionnaires est donc de 44 répondants qui constituent une large majorité des acteurs qui ont été confrontés à la mise en œuvre de la mesure CP entre 2011 et 2016.

L'enquête par questionnaire a donné lieu à une exploitation statistique qui est décrite précisément dans la deuxième partie de ce travail (Titre I, Chapitre B. 1. B). Nous avons utilisé une méthode de statistique multivariée de type « analyse en composantes principales » ACP. Cette méthode a permis de présenter les réponses en « nuages de points » sur des plans factoriels. Nous avons ensuite procédé à une classification mixte (*hybrid clustering*) pour consolider les plans factoriels et les typologies d'acteurs. L'ensemble de ces données a permis de bâtir et finaliser les interprétations des hypothèses sur les réseaux sociaux à l'œuvre dans la mise en place des CP que nous présentons dans la 2^{ème} et 3^{ème} parties de ce travail.

Le traitement statistique a été effectué avec le logiciel SPAD (Data Mining) à l'aide de son module d'analyse factorielle et typologies par Lala Razafimahefa, Ingénieur d'études d'ART-DEV à Montpellier.

PREMIERE PARTIE

CONTRATS DE PLAN ETAT REGION & CONTRATOS PLAN : TRANSFERT, MOBILITE ET REFERENCEMENT DANS L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

La création des *Contratos Plan* (CP) en Colombie peut être précisément datée : la loi 1450 du 16 juin 2011 (article 8) qui permet l'adoption du Plan National de Développement 2010-2014 "*Prosperidad para todos*", et la Loi Organique d'Aménagement du Territoire connue sous l'acronyme LOOT¹⁵ (articles 9, 12, 13, 14 et 18) du 28 juin de la même année, ont, toutes deux, fait rentrer les CP dans la législation colombienne. La naissance de la nouvelle mesure est donc factuellement législative.

Nous avons évoqué en introduction le contexte de cette création institutionnelle qui s'inscrit dans les objectifs de transparence et de bonne gestion administrative du premier du gouvernement du Président Juan Manuel Santos. Mais telle qu'elle se donne à voir dans les déclarations de début de mandat des autorités administratives colombiennes, notamment du Département National de Planification DNP, la mesure semble surtout mettre en perspective la dimension d'innovation directement et explicitement référée à un modèle importé, les Contrats de Plan Etat Région CPER français. Cela se manifeste notamment dans le processus de préparation du Plan National de Développement qui est une des sources législatives de la mesure, au cours du premier semestre 2011, dans lequel ont été sollicité plusieurs intervenants (dont moi-même) pour une information et un avis sur les CPER¹⁶.

On doit donc interroger le processus d'avènement des CP en Colombie pour examiner s'il résulte bien de l'importation d'un dispositif exogène et en particulier poser la question suivante : le *policy making* du nouveau dispositif peut-il être lu comme un *policy transfer*, un transfert de politique publique ?

Depuis plus 20 ans, date de la publication du célèbre article de Dolowitz et Marsh "*Who learns what from whom: a review of Policy transfer Studies*" (1996), le philtre des *policy transfer studies* PTS a aidé à nommer et à appréhender de multiples phénomènes de changement politique dans le monde. La matrice compréhensive des *policy transfer* et sa critique par l'approche géographique et pluridisciplinaire des *policy mobilities*, sont utilisées dans notre travail pour « ordonner » les événements qui, de la « découverte » de l'instrument d'action publique français à sa progressive assimilation et appropriation opérationnelle colombienne, concourent à l'entrée en application de la mesure.

¹⁵ Pour "*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*"

¹⁶ Cf. L'additif méthodologique n° 1 de l'introduction.

Ce processus s'étale sur 20 ans et n'apparaît pas spontanément, on va le voir, comme le résultat d'un échange ou d'une collaboration franco-colombienne, en tout cas, pas comme l'action ou la contrepartie d'un accord bilatéral, mais comme une démarche initiée en local par l'administration d'Etat colombienne. Cependant, la reconstruction de la généalogie du processus de création du dispositif CP à travers le cadre conceptuel des PTS, montrera les temps d'une gestation de l'instrument, pour partie exogène, tout en révélant un certain nombre d'enjeux majeurs de l'organisation de l'action publique en Colombie qui rattachent le processus de ce *policy-making* à l'histoire de la construction institutionnelle colombienne, ce que nous développerons de manière plus approfondie dans la deuxième partie de ce travail.

La première partie comporte donc deux titres. Le premier présente les apports des approches en termes de *policy transfer* et de *policy mobilities* à la compréhension des changements politiques et institutionnels, en précisant notamment comment elles construisent une matrice compréhensive susceptible de dire quels sont les temporalités de la circulation des idées, des politiques et des modèles d'action publique dans un environnement mondialisé, et quels enjeux d'échange, d'apprentissage et de localisation déterminent ces mouvements de transmission. Dans le deuxième titre, nous appliquons ce qu'on appelle le « cycle du transfert » (Chevalier, 2014) au cas des CP colombiens pour appréhender les conditions de l'avènement en Colombie de l'instrument de contractualisation du développement territorial que nous étudions.

I. *POLICY TRANSFER, POLICY MOBILITY* : « POSER LE DECOR » DE LA CIRCULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

« La question du transfert des politiques publiques (...) concerne le processus par lequel la connaissance des politiques, des arrangements administratifs et des institutions en vigueur à un temps et/ou un lieu donné, est utilisée pour le développement des politiques, arrangements administratifs et institutions sur un autre temps et/ou lieu ».

L'article de Dolowitz et Marsh de 1996 duquel est extraite la définition citée, est un des textes fondateurs d'un champ d'études en sciences politiques dont l'objet est à la fois pluriel, composite et totalement contemporain. Les états de l'art sur les *policy transfer studies* mettent ainsi l'accent sur la diversité des terrains explorés par ce type d'approche, sur le caractère pluri ou interdisciplinaire des études cataloguées dans le champ, et sur le rapport qu'entretiennent ces terrains de recherche ou d'application et les schémas conceptuels utilisés avec des phénomènes caractéristiques de la fabrication de l'action publique de notre temps.

Lorsqu'on délimite le champ des *policy transfer studies* PTS depuis plus de 20 ans, on observe qu'une partie substantielle de ces études correspond à des terrains empiriques très variés. La mosaïque des PTS prend en compte des situations de transmission de modèles ou de modes d'action qui couvrent une large partie de secteurs et d'institutions publiques comme l'indiquent Benson et Jordan (2011) lorsqu'ils recensaient pêle mêle des travaux sur les politiques sociales, la lutte contre la criminalité, l'éducation publique, la coopération pour le développement, la planification urbaine et la régulation économique, qui pouvaient concerner des échanges entre des ensembles géographiques tels que le Royaume Uni et les USA, l'Australie et l'Asie, et des transferts intra-asiatiques ou intra-européens (Benson, Jordan 2011). On peut en particulier mettre en exergue la multiplication de travaux qui abordent les contingences des processus d'intégration régionale, notamment ceux qui participent du développement des institutions et des échanges à l'intérieur de l'Union Européenne (Bulmer et al, 2007) et de l'eupéanisation des politiques publiques en son sein (Saurugger, Surel, 2006). On doit également indiquer l'intérêt d'autres chercheurs sur les phénomènes de transfert du Nord au Sud du continent américain, qui peuvent toucher des secteurs aussi divers que la mobilité urbaine (Montero, 2017) ou les politiques sociales et de participation (Peck, Theodore, 2015).

Dans chacun de ces contextes, les chercheurs ont abordé un certain nombre de problématiques qui délimitent aujourd'hui un champ de recherches interdisciplinaires. La confluence des courants de recherche est une des clés de lecture de ce champ : sans chercher à être exhaustif dans le recensement, l'histoire administrative, la politique comparée, la

sociologie de l'innovation, l'analyse néo-institutionnelle, la géographie de la proximité, sont convoquées dans une convergence dont on peut à la fois relever le caractère parfois disparate (Dumoulin, Saurugger, 2010) et observer le dialogue fructueux que permet ce croisement d'outils conceptuels et de problématiques (Russeil, 2014). Avec cette approche à la croisée de plusieurs disciplines, les PTS ont permis de déterminer différentes typologies des transferts, d'identifier et de caractériser les protagonistes et les jeux d'acteurs qui rendent possible le processus même de circulation des idées et des politiques publiques et sa mise en œuvre en local, de décortiquer les enjeux qui inspirent les choix d'emprunt ou d'assimilation, les dynamiques qui encadrent la circulation des modèles et les modalités de consolidation ou de transformation des pratiques institutionnelles (Delpeuch, 2009).

Ces différentes recherches ont aussi contribué à révéler ou à appuyer sur un certain nombre de questions et de concepts aux ancrages disciplinaires diversifiés, dans un terrain de référence caractéristique, celui des fonctions et des raisons des organisations multilatérales (Dolowitz, 2008) et du rôle que jouent auprès des gouvernements et des entreprises, certaines instances supranationales de gouvernance comme par exemple, l'OCDE (Loupsans, 2013). Car c'est l'autre point qu'il nous semble important de mentionner sur le sujet : l'essentiel des travaux que l'on recense dans ce champ cherche à appréhender les dynamiques contemporaines de la mondialisation ou de la globalisation des échanges. Il semblerait donc que l'actualité économique et géopolitique pose « l'urgence » d'une réflexion sur la circulation des modèles de gouvernance, des instruments d'action publique ou des idées. En tout cas, quelles que soient les raisons de cette mise en agenda scientifique¹⁷, nous relevons que le corpus des travaux publiés dans ce champ depuis le milieu des années 1990, examine en priorité des politiques en train de se faire, et qu'il apparaît donc comme un miroir de la fabrique actuelle de l'action publique et des idées contemporaines en mouvement.

Les PTS possèdent les avantages d'un cadre analytique qui balise une diversité des terrains d'enquête empirique avec une ouverture transdisciplinaire adaptée à la contemporanéité des process d'élaboration des politiques publiques. L'objectif de notre recherche d'appréhender un exemple de changement politique actuel mobilise ce cadre conceptuel des études sur la

¹⁷ On pourrait ainsi s'interroger si, à son tour, l'existence parmi les sciences du politique, d'un champ de recherche centré sur la mobilité des normes, ne concoure pas au déploiement et à la structuration de l'internationalisation des échanges avec des objectifs qui peuvent être ceux d'une certaine idéologie néolibérale qui a fait justement de la mondialisation, le filtre de toute lecture du politique (Peck, 2011).

circulation des idées et des politiques publiques. Afin de préciser l'usage que je vais faire de cette approche, je vais d'abord interroger un certain nombre de notions et concepts présents habituellement dans ce champ : j'aborderais pour commencer la question de la diffusion de l'innovation politique qui est la problématique qui fonde historiquement l'approche des *policy transfer studies* ; j'examinerais ensuite la notion de « transfert » qui est essentielle dans la démarcation et la problématisation du champ des PTS lui-même ; je prendrais après en compte la question de la « réception » des apports de politiques en circulation, puis celle des dynamiques de « mobilité » qui marquent l'inscription spatiale du changement politique contemporain.

A. Les études sur les processus de « diffusion » : un schéma descriptif de la propagation des innovations politiques

Dans l'étude sur la propagation des politiques publiques (*spreading of policy*), il est courant d'introduire un distinguo entre le processus de « diffusion » et celui de « transfert ». Ainsi, Newmark (2002) à la suite de Rogers (1995), suggère que les processus de diffusion comportent quatre composantes :

- Le fait que le processus concerne une « innovation » ;
- Qu'il utilise des « canaux de communication » ;
- Que l'activation du processus mobilise un champ social où les échanges se déroulent ;
- Et qu'il se déroule dans un temps donné, celui nécessaire à la dissémination-assimilation de « l'innovation ».

La notion d'innovation, est ici considérée comme « *une idée ou un programme qui est nouveau pour une entité, même s'il existe ailleurs et si d'autres entités l'ont adopté* » (Newmark, 2002, p. 157). Le processus est médiatisé par des canaux de création et d'échange de l'information qui connectent les acteurs susceptibles d'être « producteurs » ou « adoptants » des innovations au sens où nous l'avons indiqué. Le champ social de la diffusion est celui de cet ensemble d'acteurs qui investissent leur ressources temps, énergie, réputation, voir finances, pour mettre dans l'agenda publique de nouvelles politiques. La présence de ces acteurs, agents ou entrepreneurs de l'innovation, accroît le spectre et l'efficacité de propagation des nouvelles idées-programmes. La question de la diffusion des politiques fait l'objet d'une démarche sociologique, parfois monographique, parfois recherchant la modélisation mathématique par une méthodologie quantitative. On peut dire que les études sur la diffusion sont focalisées sur le

déploiement géographique et sur les interactions qui sont susceptibles de rendre « possibles », « adaptés » ou « réussis » les processus de circulation des politiques publiques.

Dans les « états de l'art » sur les PTS consultés¹⁸, ces travaux sont critiqués en considérant plusieurs points :

- D'un point de vue contextuel d'abord, ils seraient le produit du « fédéralisme compétitif » qui a caractérisé la modernisation technocratique des états fédérés américains dans les années 1870s et 1960s avec une circulation d'innovation politique des états « riches » innovateurs-pionniers (New-York, Massachussets, California p. ex.) vers des états « retardataires » émulateurs-adopteurs (Mississippi, Wyoming, Nevada p. ex.) (Peck, 2011, p. 776) ;
- Ensuite parce que, centrées sur les mécanismes et les événements de la circulation des politiques publiques, les études sur la diffusion accordent peu d'importance au contenu des politiques ainsi propagées et déployées (Newmark, 2002, p. 174) ;
- On pointe également le caractère souvent « mécaniste » des travaux qui empruntent ce schéma explicatif où la diffusion apparaît comme une nécessité fonctionnelle liée principalement à des évolutions de contexte (Delpeuch, 2008, p. 9) ;
- Il est aussi posé l'absence d'une analyse critique des négociations et interactions entre acteurs dans leur rapport à l'innovation (Moulin, Saurugger, 2010, p. 11).

Les travaux sur la diffusion établissent néanmoins un cadre descriptif rigoureux dans lequel l'observateur analyse « l'aller-vers » de l'objet politique publique de son lieu (supposé) de fabrication à celui (donné) de consommation-adaptation. Les études sur la diffusion me semblent en cela avoir un intérêt pratique important : elles s'attachent au déroulement factuel des processus de transmission et fournissent ainsi une sorte de « schéma descriptif » de la propagation des politiques qui apparaît comme une première étape essentielle pour comprendre la circulation des idées, des instruments d'action publique, des modèles et des institutions.

¹⁸ Page (2000), Bulmer et alt. (2007), Delpeuch (2008), Russeil (2010), Moulin, Saurugger (2010), Benson, Jordan (2011) ; Peck (2011).

B. La notion de « transfert » : variance dans la circulation des politiques publiques et des idées

La notion de transfert est bien sûr centrale dans les PTS mais ses contours sont difficiles à délimiter.

Pour commencer, dans l'introduction du célèbre article de 1996, Dolowitz & Marsh prennent la précaution de distinguer le « transfert » de « l'apprentissage » (*lesson drawing*)¹⁹, et de « l'imitation » (*emulation* : « *adoption, with adjustments for different circumstances, of a program already in effect in another jurisdiction* », Newmark, 2002). Mais la littérature scientifique présente de multiples tentatives de catégorisation ou de problématisation des questions que pose la circulation des politiques publiques qui s'emploient, au contraire, à montrer la proximité entre la notion de transfert et un certain nombre de termes analogues.

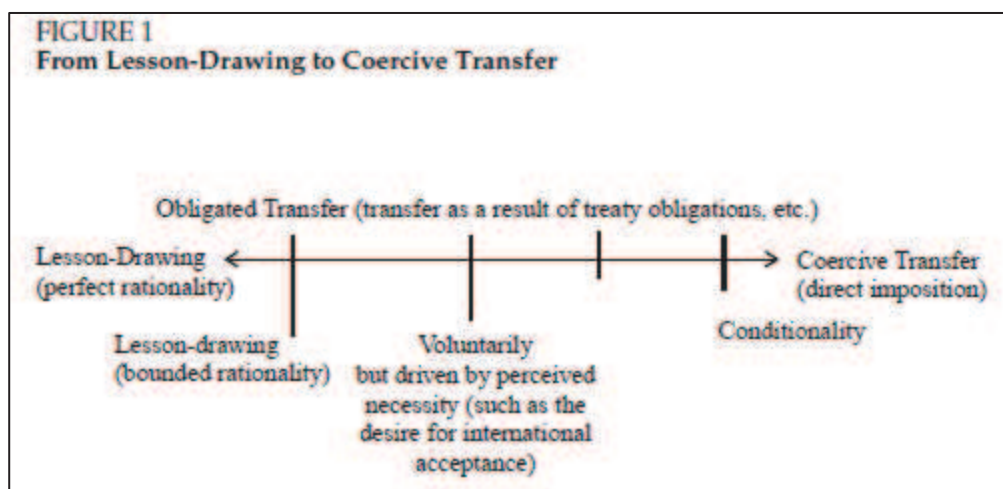
Par exemple, Richard Rose (1991) prenait en compte les écarts entre le modèle d'origine et l'application visée par le processus de transfert et en ressortait une typologie établissant un classement en cinq catégories de transferts par ordre décroissant de conformité avec l'original qui incorpore les notions que Dolowitz et Marsh cherchaient initialement à différencier :

- Le niveau de plus grande proximité est la « copie », adoption plus ou moins intacte d'un programme déjà appliqué dans une autre juridiction ;
- Le deuxième, « l'imitation », adoption avec des ajustements circonstanciels d'un programme déjà appliqué dans une autre juridiction ;
- Le troisième, « l'hybridation », combinaison d'éléments de programmes de plusieurs endroits ;
- Le quatrième, la « synthèse », combinaison d'éléments communs à plusieurs programmes déjà appliqués sur trois endroits ou plus ;
- Le cinquième, le plus éloigné de l'original étant « l'inspiration », programmes exogènes -ou venus d'ailleurs- qui sont utilisés comme stimulation pour le développement d'un nouveau programme sans équivalent ailleurs.

Dolowitz et Marsh eux-mêmes établissent en 2000, un classement des niveaux de transfert en utilisant comme critère de classification l'intensité de l'imposition ou de la contrainte exercée sur l'environnement de réception. Cette approche conduit en pratique à une

¹⁹ Pour un parallèle plus précis entre les notions de *transfer* et de *lesson drawing*, voir Page (2000)

typologie qui abandonne la stricte différenciation entre « transfert » et « apprentissage » pour poser l'existence d'un continuum de situations qui oscillent entre l'apprentissage volontaire et la transposition contrainte, dans le schéma linéaire ci-après.



Source : Dolowitz & Marsh, 2000

Les différentes tentatives de catégorisation des *policy transfer* recensées par Delpuech (2008, p. 27 à 33) prennent en compte d'autres critères de différenciation :

- On peut s'intéresser à la nature des entités ou objets en circulation : la gamme des phénomènes étudiés est très large car « ce qui circule » peut aller des orientations politiques générales (éléments programmatiques ou savoirs en lien avec des problèmes publics, voire les idées, par exemple) aux « réponses » et instruments (textes législatifs, techniques organisationnelles, fiscales etc.) ;
- Ou bien, on peut prendre comme facteurs discriminants les conditions contextuelles du transfert, et en particulier, la déploiement géographique (sur lequel nous reviendrons plus longuement dans ce chapitre) selon que les transferts se passent sur des unités ou ensembles locaux régionaux, nationaux, internationaux ; ou bien les temporalités du transfert dans la mesure où le transfert peut concerner certaines séquences de l'élaboration d'une politique publique donnée (par exemple, la phase de conception et la programmation, c'est-à-dire la politique « en train de se faire ») ou bien intervenir ex-post comme facteur de légitimation ou comme un outil d'évaluation d'une politique ; ou bien encore le transfert peut concerner l'ensemble du processus d'élaboration de la politique publique.

La notion de transfert apparaît ainsi *in fine* comme le point d'ancrage d'un champ cognitif ouvert qui s'intéresse, en revenant à Dolowitz & Marsh en 1996, à la circulation des « politiques, des arrangements administratifs et des institutions ». A ce type de transferts qui

porte sur ce qu'on appelle dans la littérature scientifique les « *hard transfers* », c'est-à-dire les apprentissages institutionnels de dispositifs juridiques, réglementaires ou techniques, avec un caractère contraint et normatif, il conviendrait d'ajouter deux autres formes de transfert : le processus dit « *middle* » qui porteraient sur la mobilité d'expériences ou de méthodes, en dehors de toute contrainte ou obligation externe, favorisées par le jeu d'acteurs appartenant à l'espace d'importation où on « s'inspire » du modèle étranger librement choisi ; et les transferts dit « *soft* » qui concernent la propagation de principes, méthodes et savoir-faire, et cherchent à favoriser les apprentissages politico-sociaux dans le vaste territoire des idées, des idéologies et des concepts (Bonnal et al., 2016).

On peut aussi indiquer que les trois modèles de cette dernière classification synthétique des types de transfert, jouent de complémentarité fréquemment, les transferts en train de se faire pouvant correspondre, selon les étapes du processus, de manière plus ou moins intense, successivement à l'un des trois types de transfert *soft*, *middle*, *hard*. On retrouve ce phasage dans les travaux de D. Stone (2000, 2004, 2010) sur les transferts des éléments constitutifs des politiques publiques qui circulent librement entre des acteurs non-étatiques dans le contexte de la globalisation, cette idée de variation adaptative dans le temps des formes du transfert appliquée à un même *policy transfer* particulier pouvant s'appliquer aux différentes tentatives de typologisation du phénomène.

La littérature des PTS, et notamment les diverses typologies de transferts, apporte des réponses aux questions que met en exergue synthétiquement le « système de transfert des politiques publiques » (*policy framework*) (Dolowitz, Marsh, 2000) à savoir :

- Pourquoi le transfert ?
- Qui est associé au transfert ?
- Qu'est-ce qui est transféré ?
- A partir d'où ?
- Quels sont les niveaux du transfert ?
- Quelles sont les contraintes du transfert ?
- Qu'est-ce qui rend compte du transfert ?
- Quels résultats du transfert ?

Selon nous, les différentes tentatives de problématisation et de catégorisation des transferts de politiques publiques des PTS décrivent une forme de « variance » des processus de propagation des politiques publiques et des idées, et la notion de transfert par elle-même pose l'adaptabilité des formes de la transmission et la pluralité des situations concrètes de circulation et de changement de l'action publique. En reprenant la distinction de Newmark entre diffusion et transfert, on peut dire que les études sur la diffusion des politiques publiques apportent un schéma descriptif de la dissémination de l'innovation centrée sur les mécanismes de circulation des politiques, alors que dans les études sur le transfert qui adoptent la figure de « l'importation », les *policy transfer* apparaissent finalement comme des choix, plus ou moins volontaires, faits par un certain nombre d'acteurs pour répondre aux besoins de remédiation d'un problème de politique publique (Rose, 1991).

C. La « réception » de politiques importées : les limites de la notion de « modèle » dans les policy transfer

Un autre point qu'il est important de questionner est celui de la « réception » des politiques publiques issues de *policy transfers*. Les transformations de l'environnement qui « reçoit » une politique publique, les effets en matière de complexification de ce contexte d'accueil, l'impact des « greffes » dans la durée, notamment en matière de choix de réponses ou de modalités d'analyse des problèmes d'action publique qui se posent, sont quelques-uns des sujets qu'abordent les PTS. Dans ces recherches, il apparaît que les résultats des transferts dépendent de nombreux facteurs et en particulier de la nature des mécanismes ou instruments qui sont mobilisés pour effectuer le transfert ou la question déjà évoquée des niveaux de transfert, en particulier le caractère contraint ou volontaire de l'importation, par exemple (Delpeuch, 2009).

Pourtant, l'analyse des mécanismes de transfert ne permet pas d'anticiper l'impact possible sur l'environnement de réception, la diversité de ses effets « à l'arrivée » et les résultats attendus d'un point de vue institutionnel et social, dans les cas d'un processus d'import en train de se faire. Un tel exercice prédictif pourrait éventuellement être envisagé avec des modèles qui seraient en quelque sorte « prêts au transfert » (et à l'emploi) que les candidats à l'import choisiraient et appliquerait. Or les conclusions des nombreux travaux empiriques que constitue le corpus des PTS montrent, au contraire, d'abord des transformations sensibles du « modèle » utilisé dans le transfert dans son implémentation. Par ailleurs, même si les dispositifs ou instruments objet de transfert n'étaient pas condamnés à être « dénaturés » ou

« altérés » au cours du processus de transfert, on observe que les cadres et les modalités de l'action publique du contexte de réception déterminent pour beaucoup l'ampleur de l'impact de l'assimilation des nouveaux modes d'intervention qu'apporte le *policy transfer* (Bonnal et alt., 2016).

Un certain nombre d'études, notamment celles qui portent sur l'eupéisation des politiques publiques dans les pays de l'Union Européenne²⁰, privilégient, en dehors du concept d'apprentissage précédemment évoqué, des notions telles que « l'hybridation », déjà recensée par Rose, ou la « convergence » qui rendent justement compte du fait qu'à la réception, la relation au modèle se construit par des processus souples d'adaptation et de mixage et pas du tout de reproduction à l'identique. Dans les études de cas européens où la circulation des politiques publiques est orchestrée par des institutions à vocation intégratrice, en l'occurrence celles de l'UE, et médiatisée parfois par des compensations financières conditionnées tels que le système des fonds, programmes et aides économiques communautaires servies aux pays membres, et où ont lieu les transferts censés être les « plus normés », se posent de toute façon de manière évidente des questions sur la contrainte-volonté de l'importation pour les acteurs de la réception, ou sur la conformité-dissemblance des politiques appliquées au modèle importé.

L'autre point soumis à controverse quand on se penche sur la question de la réception des politiques objet de transfert, est la tendance des PTS à privilégier une explication exogène du changement politique et social. Au fond, avec l'approche des PTS, on peut avoir tendance à interpréter les processus de circulation des politiques publiques comme ayant pour objectif général (ou celui qui prévaut dans la grande majorité des cas), la transposition de modèles qui chercheraient in fine l'homogénéisation des référentiels de l'action public (Delpeuch 2008). Or, il est aisé de constater qu'en dehors des processus d'eupéisation, peu de *policy transfer* sont inscrits dans des dynamiques de régionalisation ou de construction d'institutions supranationales, et que pour les acteurs protagonistes le résultat attendu de l'implémentation d'une politique publique importée n'est pas l'adéquation d'une certaine pratique institutionnelle localisée à un référentiel normé. Comme on l'a indiqué, de nombreux exemples montrent que le processus de transfert se lit de prime abord à l'aune de la résolution d'un « problème politique » posé préalablement en local dans l'environnement récepteur.

²⁰ Bomberg, Peterson (2000) ; Saurugger, Surel (2006) ; Bulmer et alt. (2007) ; Chevallier (2014) ; Delpeuch, Vassileva (2016)

En même temps, la définition a priori d'un objectif « externe » (la construction européenne, par exemple) ou « interne » (l'optimisation du financement du développement local ou la modernisation des institutions juridiques ou du système éducatif d'un pays, par exemple), ne semble pas marquer de manière déterminante la nature du processus de transfert. Autrement dit, la généalogie d'un *policy transfer*, et en particulier la définition des objectifs ou des résultats attendus par le transfert tels que le posent Dolowitz et Marsh (2000), se présente souvent comme un compromis entre ce que les acteurs qui participent au transfert « veulent » et ce qu'ils « doivent » faire, la « volonté » et le « devoir » pouvant être alternativement du côté de la conformité au modèle ou des contraintes qu'impose le contexte de réception. On pourrait dire que pour les acteurs engagés dans une démarche concrète de changement politique par *policy transfer*, le « désir » de transfert ou mise en circulation d'une politique publique, se trouve finalement à la croisée de logiques exogènes et endogènes qu'il convient de mettre en évidence, pour chaque cas, avec toutes leurs contradictions, complexités et transversalités.

La question de la réception dans les *policy transfer* révèle surtout, selon nous, le caractère équivoque de la notion de « modèle » : dans les situations concrètes, les acteurs aux prises avec « l'importation » tout comme ceux en situation « d'exportateurs », mettent en œuvre la transplantation d'une politique publique dans un laborieux process de traduction, d'interprétation, d'emprunt sélectif ou d'adaptation, et cela quel que soit « l'objet qui circule », dispositifs juridiques et réglementaires, principes, méthodes ou savoir-faire au service d'un processus d'apprentissage institutionnel (Chevallier, 2014) ou si on veut, en empruntant les catégories de la typologie de Bonnal et al (2016) qu'il s'agisse de *hard*, *middle* ou *soft* transferts. Les effets induits par le processus de circulation des idées ou des politiques sur l'objet même du transfert et sur l'environnement de réception, conduisent donc à problématiser la notion de « modèle » qui est pourtant aussi essentielle que celle de « transfert » dans les PTS.

On le voit lorsqu'on observe que le schéma du *policy transfer* construit une représentation de la circulation des politiques publiques qui renvoie à une forme de linéarité des rapports sociaux ou politiques, assimilable au schéma canonique de la communication mis en évidence par Abraham Moles en 1986. Il est frappant de voir que le psycho-sociologue français définissait la communication dans des termes très proches de ceux employés par Dolowitz & Marsh en 1996 à propos des *policy transfer* :

« (La communication est) l'action de faire participer un organisme ou un système, situé en un point donné, aux stimuli et aux expériences de l'environnement d'un autre individu

ou système, situé en un autre lieu et à une autre époque, en utilisant les éléments de connaissance qu'ils ont en commun » (Moles, 1986, p.15).

Le *policy transfer* décrit un processus de diffusion qui fait circuler un objet (en l'occurrence des politiques publiques, des arrangements, des institutions, des idées) d'un point à un autre, la particularité étant que ce processus est posé comme un transfert, c'est-à-dire la transmission d'un « modèle » qui aboutit à un objet politique autre, transformé à-et-par la réception dans un nouvel environnement d'assimilation. On doit donc se saisir des acquis des sciences de l'information et de la communication, pour analyser des situations de *policy transfer* en action et suivre les transformations de l'objet pris comme modèle, en gardant en vigilance des questions telles que celles des codes partagés entre les acteurs engagés dans la diffusion d'une politique²¹, la problématique de la « fidélité » (les notions de feed-back et de « bruits ») dans les échanges des contenus qui circulent dans les processus de *policy transfer*, et les notions de « flux » et de « cycle » (Castells, 1998).

La dimension communicationnelle des processus de circulation des idées et des politiques publiques nous semble négligée dans les PTS tout comme l'est la dimension spatiale.

D. La mobilité des politiques publiques : une approche critique des *policy transfer* pour rendre compte de la spatialisation des changements politiques

Par rapport à la question spatiale, un des premiers constats est que les politiques ne « voyagent » pas entre les différents territoires de l'action publique avec le même potentiel d'impact ou d'évitement. Si on prend par exemple, la réalité des effets des politiques sociales ou de cohésion sociale en France, qu'il s'agisse de politiques explicites portant sur des populations cible ou des problématiques déterminées (la lutte contre pauvreté p. ex.) ou de politiques implicites qui articulent diverses interventions sectorielles (école, rénovation urbaine, sécurité pour prendre le cas de la politique de la ville), l'efficacité de l'action publique varie souvent selon les échelles territoriales d'application (nationale, régionale, départementale, communale, infracommunale) et, bien sûr, d'un territoire donné à l'autre (Davezies, 2009).

A cet égard, l'Europe constitue un bon laboratoire d'observation de l'applicabilité et de l'adaptabilité territoriales variables des politiques publiques. De nombreuses études portant sur la circulation des normes et des programmes dans l'espace de l'Union Européenne ont mis l'accent sur la dimension adaptative des dynamiques d'européanisation. Dans ce type

²¹ Mise en évidence à travers la fonction métalinguistique du langage (Jacobson, 1963)

d'approche, la question dominante n'était pas celle de la fracture dans l'implantation des politiques elles-mêmes mais bien celle de la légitimation de l'intégration communautaire (Smith, 1999). Les structures politiques domestiques étaient saisies comme de simples réceptacles des normes communautaires, bâties et portées dans un espace public de dimension européenne par des institutions communautaires et nationales, autant que par des « entrepreneurs d'Europe » individuels ou coalisés (Weisbein, 2002).

Cette approche de l'Europe « par le haut », a été remplacée par une lecture plus sociologique de l'application des normes et des programmes d'action communautaires par les acteurs impliqués, aussi bien dans l'édiction de ces normes que dans leur utilisation en local dans les différents pays de l'Union. Cette autre approche « par le bas », visait à prendre en compte la pluralité des acteurs (donc pas seulement les acteurs institutionnels) dans leur action pour re-construire les politiques européennes, par contraste avec une vision des politiques communautaires simplement « *mises en œuvre* » nationalement (Pasquier, Weisbein, 2004). Cet effort pour saisir sociologiquement l'Europe à partir de l'espace local « par les acteurs » (par opposition à une approche européenne exclusivement institutionnaliste « par les secteurs ») constitue une critique implicite des *policy transfer studies* qui fait écho à l'approche géographique des *policy mobilities*.

La réflexion sur la mobilité des politiques publiques qui se veut une forme de dialogue critique de trois littératures aux frontières de la science politique, le comparatisme institutionnaliste et la sociologie politique, cherche à mettre en avant « *le contexte socio-spatial constitutif des activités de policy-making, et les mutations et hybridations des techniques et pratiques des politiques publiques qui traversent des paysages institutionnels dynamiques* » (Peck, 2011). L'approche développée au début du siècle par Jamie Peck et Nik Theodore, décrit un contexte post-guerre froide où les cycles d'élaboration des politiques publiques se sont considérablement raccourcis par la généralisation de modes d'intervention des *policy-makers* caractérisés par l'emprunt pragmatique des idées ou politiques « *qui fonctionnent* » en ayant recours systématiquement aux « *bonnes pratiques* » sous l'influence prescriptive des intermédiaires du conseil en gestion et de l'évaluation des politiques publiques.

Ce nouvel environnement de « *politiques publiques sans frontières* », ce qu'ils appellent les *fast policy* (Peck, Theodore, 2015), serait-il le nouveau paradigme de l'action publique où l'adoption de nouvelles politiques est l'acte volontaire d'acteurs rationnels parfaitement insérés dans les circuits de la mondialisation ? La critique que ces deux auteurs proposent montre

comment dans l’imaginaire des *policy transfer studies* orthodoxes il y a des producteurs et des consommateurs de politiques publiques et que les rôles ne sont pas interchangeables. Mais dans ce *policy market* virtuel, la propagation des idées, des politiques et des institutions, est moins « verticale », par contrainte ou prescription comme l’ont fréquemment posé Dolowitz et Marsh, que « horizontale », par compétition et émulation. Le terrain des transformations des régimes Centre et Est européens après la chute du Mur de Berlin a été un des révélateurs de la prégnance de ces mécanismes. Les changements opérés dans la conjoncture de la transition post-soviétique se sont souvent fait en ayant recours aux seules recettes d’un *market-friendly policy* très limité et influent car, selon l’expression restée célèbre du ministre des finances polonais Leszek Balcerowicz, en lançant son célèbre « plan de choc » de 1989, son pays était tout simplement *« trop pauvre pour expérimenter... (et donc pour eux) il était préférable de prendre des modèles éprouvés »*.

Les études postérieures aux PTS classiques invitent à tester quatre mécanismes causaux de la diffusion internationale des politiques publiques : l’émulation, l’apprentissage, la compétition et la coercition (Garret et al. 2008). Dans le jeu compétitif des territoires à l’échelle mondiale, les formes de l’émulation peuvent consister à suivre le « modèle leader » c’est-à-dire les solutions de politique publique reconnues comme des réussites, ou bien à s’appuyer sur les théorisations expertes que fournissent, par exemple, les organismes de gouvernance spécialisés ou des groupes d’experts coalisés, ou bien encore à « apprendre des paires » en se référant pour élaborer ses propres politiques aux pays dont les décideurs ont repéré des affinités culturelles ou institutionnelles.

Le projet de cette approche alternative des phénomènes de circulation des politiques publiques qui se définit comme social-constructiviste et transdisciplinaire (aux frontières de l’anthropologie, la géographie, la science politique, la sociologie et la planification urbaine)²², est de privilégier l’analyse des politiques en action et en interconnexion. Il a commencé dans un terrain qu’a induit la dynamique de globalisation économique des années 80s, celui de l’analyse des échanges interurbains sur des questions de planification urbaine. Une des manifestations caractéristiques de ces échanges est que de nombreux modèles de politique publique qui gagnaient en notoriété à cette époque, étaient associés non seulement aux villes qui contrôlent les centres de production et les marchés financiers telles que Londres, New-York ou Tokyo,

²² Par opposition à la démarche positiviste-rationaliste des PTS et à son ancrage disciplinaire quasi exclusivement politologique.

mais aussi à des sites urbains émergents ayant traité de manière originale des problématiques urbaines spécialisées : Bogotá (dans les années 90s), la mobilité urbaine ; Porto Alegre, les budgets participatifs ; Copenhague, les transports urbains doux (bicyclette) par exemple. L'innovation politique apparaît donc aussi localisée que transnationale en s'identifiant à des sites urbains singuliers qui développent des solutions alternatives en matière de gestion urbaine. La circulation des idées structure même des circuits de *policy tourism* à travers lesquels les *policy-makers* locaux se déplacent pour voir sur site les politiques publiques émergentes afin d'apprendre directement de leurs auteurs comment les redéployer à leur tour (Temenos, Mc Cann, 2013).

La dimension géographique s'affirme dans l'analyse des politiques urbaines car elle permet d'établir un lien entre les dynamiques de globalisation et la localisation des processus d'emprunt dans la nouvelle actualité de la diffusion des modèles de gestion urbaine. Les géographes apportent à la littérature sur les transferts de politiques publiques les concepts d'espace, d'échelle et de localisation qui sont autant d'outils pour interroger et problématiser la notion de territoire, une notion aussi omniprésente que polysémique dans les sciences sociales et politiques. Et cette nouvelle approche de la circulation des idées et des politiques entraîne un changement de vocabulaire qui bouleverse les cadres conceptuels instaurés par les *policy transfer studies* : les processus que l'on met au premier plan dans l'analyse des situations concrètes de circulation des politiques sont ceux que recoupent les concepts d'assemblages, mobilités et mutations.

Pour les géographes, en matière d'analyse des politiques publiques, la notion d'assemblage ne renvoie pas au simple montage des parties d'un tout collectées au hasard. Au contraire, elle pose les « modèles » de politiques publiques transférés comme « *faisceaux de connaissances et de techniques volontairement rassemblées de façon ponctuelle pour des raisons particulières* » (Temenos, Mc Cann, 2013, p 347). Cette approche offre une perspective qualitative à l'analyse de la circulation des politiques publiques qui suppose l'étude détaillée de la pratique sociale associée à chaque politique afin de faire apparaître une forme de cohérence « *qui exprime une identité et exige un territoire* » (Mc Cann, Ward, 2013, p. 8). La notion de mobilité, qui s'oppose à celle de mouvement, met l'accent sur un processus complexe qui implique un large éventail de pratiques sociales et de localisations, plutôt que le simple déplacement d'un point « a » à un point « b » : la mobilité suppose « *fluidités, mobilisations et déterritorialisations mais aussi nécessairement amarrages, stabilités et territorialisations* »

(Mc Cann, Ward, 2013, p.9). Le résultat de la circulation des politiques publiques peut aussi être la transformation radicale des modèles que traduit la notion de mutation.

En focalisant l'observation sur les interrelations global/territorial et global/relationnel, l'approche géographique des mobilités permet d'enrichir et de poursuivre l'exploration des phénomènes de circulation et d'élaboration des politiques publiques contemporaines dans un espace public contemporain marqué par le « penser global, agir local », travaillé donc par des dynamiques politiques, sociologiques et aussi, irréductiblement, territoriales.

*

* *

Les dynamiques de propagation des politiques-arrangements-institutions que proposent les *policy transfer* et les *policy mobilities studies*, qui combinent les problématiques de la diffusion, du transfert, de la réception et de la territorialisation des politiques publiques, ont alimenté mon analyse de l'élaboration des *Contratos Plan*. Ces interrogations ont servi de guide à l'investigation documentaire et de terrain que j'ai effectué pour réaliser cette recherche. Elles m'ont apporté une méthode et un instrument pour décrire le cadre général de ce changement politique, la matrice du « cycle de transfert ».

Cette notion, adaptée par P. Chevalier (2014) dans la modélisation du développement local européen dans les pays de l'UE à travers le programme LEADER, permet de faire une synthèse opérationnelle des problématiques abordées préalablement applicable à une étude de cas comme celui qui constitue notre sujet de recherche. Le schéma que je présente ci-après, a été conçu à l'origine pour rendre compte du transfert d'un modèle institutionnel strictement normé, mis en œuvre par les institutions de l'UE pour transformer le paradigme du développement local par la transposition dans les pays de l'Union des principes et des règles d'un dispositif communautaire, le programme LEADER²³.

²³ Rappelons pour mémoire, que le programme d'initiative communautaire L.E.A.D.E.R. (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*) a été lancé en 1990 par la Commission européenne pour soutenir le (re)développement des zones rurales. LEADER et ses avatars successifs (LEADER I -1991-1994-, LEADER II - 1995-2001- , LEADER + -2000-2006-, LEADER PAC -2007-2013-), ont privilégié une approche « ascendante » du développement qui mettait en valeur la consultation et la participation des populations et une démarche multisectorielle destinée à valoriser les atouts de chaque territoire pour faire émerger des stratégies de

La présentation du cycle du transfert proposée par P. Chevalier fait émerger un outil analytique qui intègre les acquis des *policy transfer studies* et les apports de l'approche en termes de mobilité des politiques publiques, et permet de :

- Distinguer les séquences ou fonctions qui marquent la temporalité du processus de transfert ;
- En les associant aux principaux acteurs/opérateurs qui se mobilisent dans chaque phase ;
- Et aux actions/démarches caractéristiques qu'ils entreprennent dans le transfert-mobilité des politiques publiques ;
- Tout en considérant les échelles territoriales où se déroule principalement chaque temps du processus.

SEQUENCES / FONCTIONS	ACTEURS / OPERATEURS	ACTIONS / DEMARCHES	ECHELLES TERRITORIALES
LA SELECTION	Acteurs source	Transfère	Niveau supranational
LA TRANSPOSITION	Opérateurs du transfert	Donne le cadre de référence	Niveau national
LA RECEPTION	Acteurs receveurs / opérateurs	Met en œuvre	Niveau local

Tableau 1 (Source : P. Chevalier, 2014)

Les éléments de contexte que nous possédons montrent que le transfert que nous étudions en Colombie ne relève pas d'un *hard transfer* comme ceux qui participent des dynamiques d'eupérisation des politiques publiques. Nous considérons néanmoins que la démarche volontariste d'adaptation au contexte colombien d'un dispositif institutionnel français et les conditions de sa mise en œuvre expérimentale, peuvent être analysées, dans un premier temps, en utilisant ce schéma descriptif du cycle de transfert. C'est l'objet du second titre de cette première partie.

II. GENESE ET POLICY MAKING DES *CONTRATOS PLAN* COLOMBIENS

J'ai étudié dans le détail la généalogie des CP colombiens à laquelle, comme je l'ai indiqué en introduction, j'ai participé au cours de l'année 2011. Pour reconstruire cette trajectoire, je m'appuie essentiellement sur un travail personnel de terrain qui a permis de collecter des informations de première main auprès des acteurs concernés par le déroulement des événements qui ont conduit à la création des CP. Les faits recensés et les opinions exprimées par les acteurs, ont été confrontés entre les différents récits individuels et soumis à une vérification documentaire (par sources bibliographiques, de presse ou de tiers personnes) lorsque c'était possible.

Je propose de présenter la chronologie de l'avènement des *Contratos Plan* colombiens en reprenant et adaptant le schéma du « cycle du transfert » appliqué au processus d'eupérisation des politiques de développement local qui, à la suite d'autres travaux issus du corpus des PTS, définit trois séquences dans les processus de transfert.

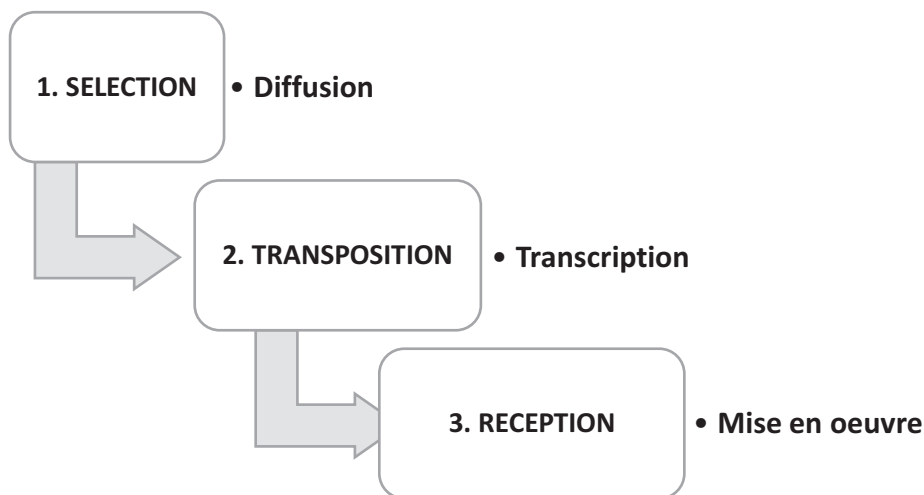


Figure 2 : le cycle du transfert (De la Torre, 2018)

A. Sélection – diffusion : circonstances du choix du référent français CPER et début du processus d’assimilation colombienne

1. 1995-1997 : les prémisses françaises d’une importation

Le point de départ de cette histoire se situe à Paris au second semestre de l’année 1995. David Soto Uribe, est un étudiant colombien de Sciences Po Paris en classe préparatoire pour accéder à l’Ecole Nationale d’Administration française ENA. Il avait fait ses études à l’Université Externado de Colombia de Bogotá, dans le cursus « Finances et Relations Internationales » (1986-1991) avec une spécialisation en « Finances Transnationales » (1993-1994) à la Faculté de Finances et Relations Internationales FIRI.

a. *Le contexte francophile de la première approche du référent français*

Cette faculté, créée en 1986 pour « *former des professionnels avec une vision interdisciplinaire capables d’assumer des positions de leadership aussi bien dans le secteur privé que dans le publique* »²⁴, est très marquée par l’influence des milieux académiques français.

Figure 3

L’UNIVERSITE EXTERNADO DE COLOMBIA : une institution universitaire très francophile

Dès sa naissance, le projet académique de l’Université Externado de Colombia s’appuie sur les valeurs de laïcité et de défense des institutions républicaines. Le texte introductif de sa page web illustre cette orientation :

*« L’Université Externado de Colombia est née le 15 février 1886 en réponse à l’absolutisme et la répression de la liberté de l’enseignement imposé par la dictature de la régénération. L’Université a été fondée par le jeune juriste et éducateur Nicolás Pinzón Warlostén, avec le soutien d’un groupe d’illustres maîtres de libéralisme radical. L’institution a permis depuis ses débuts, l’étude et l’examen libre des idées. Elle accueille des étudiants de toutes les régions du pays, pratique le respect des croyances religieuses et des idéologies politiques et promeut la tolérance comme méthode pour parvenir à une coexistence pacifique dans l’hétérogénéité. On l’a appelé « externado » (externat) parce que la nouvelle institution a assimilé l’influence des plus modernes centres éducatifs européens qui s’opposaient à l’époque à l’ancien système de « l’internat », le collège d’origine médiévale, enclin à la catéchèse et inapte pour le développement autonome de la personnalité. Externado impliquait donc ouverture, liberté des études et de l’enseignement »*²⁵.

Sur le plan politique, le projet initial est concordant (et contemporain) des valeurs du radicalisme français. La proximité institutionnelle avec la France ne s’est jamais démentie, en

²⁴ <https://www.uexternado.edu.co/finanzas-gobierno-relaciones-internacionales/la-facultad/> consulté le 29/04/2017.

²⁵ Extrait de la page de web de l’Université. <https://www.uexternado.edu.co/la-universidad-externado-de-colombia/historia/> , consultée le 29/04/2017.

particulier sous les deux derniers Recteurs, Fernando Hinestrosa (1963-2012) qui a été décoré de la Légion d'Honneur et fait Docteur Honoris Causa de l'Université Panthéon Assas Paris II, et l'actuel titulaire du poste, Juan Carlos Henao, Docteur en Droit de l'Université Paris II avant d'être Président du Conseil Constitutionnel colombien²⁶.

En ce qui concerne la création de la Faculté FIRI, parmi les cinq personnes qui ont participé à sa conception, figurent deux chercheurs en sciences sociales français, Pierre Gilhodes et Guy Hermet, tous deux à l'époque associés au CERI, le Centre de Recherches Internationales de Sciences Po Paris. Ils vont jouer chacun un rôle dans la communauté académique des politistes latino-américanistes français²⁷, Gilhodes en tant que sociologue et politiste avec une spécialisation marquée et reconnue sur la Colombie²⁸, et Hermet comme sociologue hispaniste avec des travaux remarquables sur les régimes autoritaires²⁹ et les transitions démocratiques en Amérique latine et en Europe³⁰. Les trois autres fondateurs sont aussi des intellectuels et hommes politiques colombiens notables : Enrique Low Murtra qui fut Ministre de la Justice passera à l'histoire comme un des hommes politiques assassinés par le Cartel de Medellín ; Carlos Restrepo Piedrahita, constitutionnaliste et diplomate ; et Roberto Hinestrosa, Doyen de la Faculté et homme politique.

David Soto est issu de la première promotion de la Faculté. Ayant vécu en France pendant son adolescence, il bénéficie en 1995 d'une bourse pour suivre le cycle de formation des étudiants étrangers de l'ENA. Après la prépa de Sciences Po, il intègre à la rentrée 1996 la promotion Valmy de l'ENA, et suit les cours de l'institution française dans le cycle court de formation continue. C'est dans le cours sur « Etat et Aménagement du Territoire » de Jean Louis Guigou, ancien Délégué Général de la DATAR, qu'il réalise un travail de recherche en lien avec la décentralisation. David ne s'intéressait pas spécialement au sujet mais il l'a abordé par les liens qu'il noue avec Nestor Humberto Martinez Neira, ambassadeur de la Colombie en France à l'époque³¹. Martinez Neira s'intéresse au modèle de décentralisation français qui est

²⁶ Pour une histoire de cette université classée parmi les 5 principales universités colombiennes, cf. Rodríguez Gómez J.C. (2016).

²⁷ Cf. le dossier d'Olivier Dabene « La science politique latino-américaniste en France. Etat des lieux », 05/2015 <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/la-science-politique-latino-americaniste-en-france-etat-des-lieux>

²⁸ Pierre Gilhodes est l'auteur de *La question agraire en Colombie, 1958-1971 : politique et violence*, Ed. A. Collin, Paris, 1974, un des textes de référence en matière d'études sur les phénomènes de violence et conflit armé en Colombie.

²⁹ *Totalitarismes*, Paris, Economica, 1985 ; *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard (Coll. L'espace du politique), 1989

³⁰ *Les désenchantements de la liberté*, Fayard, 1993 ; *La trahison démocratique*, Paris, Flammarion, 1998

³¹ Né en 1954 à Bogotá, Nestor Humberto Martinez Neira est économiste et juriste de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Spécialisé dès ses débuts professionnels en droit financier et arbitrage commercial, il a occupé des fonctions dans le secteur juridique et financier, créant au fil des années le plus grand cabinet d'avocats

alors aux prises avec les mesures d'approfondissement de l'intercommunalité des lois Chevènement et Marchand. Un dialogue s'établi entre l'étudiant de l'ENA et l'ambassadeur, qui conduit le premier à orienter son travail de recherche sur ces thématiques.

D. Soto fera, entre 1996 et 1997, deux stages de terrain pour préparer son mémoire de recherche, le premier en Préfecture du Val de Marne (Créteil) auprès du Préfet Francis Idrac sur des questions de sécurité et de police, le second au Ministère de l'Intérieur (Administration centrale, Place Beauvau) qui portera sur la décentralisation et en particulier sur les actions à programmer dans le cadre des Contrats de Plan Etat Région CPER. Le mémoire issu de ce travail de terrain portera sur les liens entre planification et aménagement du territoire (Soto, 1996).

Mais qu'est-ce que le dispositif des Contrats de Plan Etat Région CPER qui inspirera ultérieurement les *Contratos Plan* colombiens ? Créés en 1982 sous le premier gouvernement Mitterrand, les CPER sont contemporains de la grande réforme de la décentralisation du premier gouvernement Mitterrand. Il semble indispensable de présenter de manière précise l'instrument d'action publique auquel se réfère le dispositif *Contratos Plan*. On va voir que l'arrivée des CPER constitue à la fois un moment important de la transformation de l'action publique et un point crucial d'inflexion de la planification en France.

b. Les Contrats de Plan Etat Région CPER : le référent français de la contractualisation territoriale

Les Contrats de Plan Etat Région CPER ont été formalisés par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 « portant réforme de la planification »³². Le dispositif est clairement l'œuvre de Michel Rocard, Ministre d'Etat, du Plan et de l'Aménagement du Territoire de l'époque. Dans l'esprit du réformateur et inspirateur de la 2^{ème} gauche, il s'agit d'abord d'un instrument d'articulation du plan national et des plans des régions (Moulin, 2002). La loi dit :

d'affaires de la Colombie. Parallèlement, il a mené une carrière politique avec à la clé l'exercice de fonctions ministérielles dans les gouvernements Samper (Ministre de la Justice de 1994 à 1996), Pastrana (Ministre de l'Intérieur de 1998 à 2000) et Santos (Ministre de la Présidence d'août 2014 à juin 2015). Après cette dernière fonction, il a été, nommé en juillet 2016, Fiscal Général de la Nation, sa fonction actuelle qui est le poste le plus important du Parquet dans le système juridique colombien.

³² La réglementation correspondante est donnée à partir de 1983 avec le décret n°82-32 du 21 janvier relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités locales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées et la circulaire du Premier Ministre (Pierre Mauroy) relative aux relations contractuelles entre l'Etat et les régions dans le cadre du IX^e Plan.

« Art. 11. L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires ».

Il faut remarquer que dans ce texte fondateur, la formule des Contrats de Plan ne concerne pas que les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : elle est aussi utilisable et, de fait, mise en pratique, dans l'organisation des relations entre l'Etat-actionnaire et les entreprises nationales, notamment les entreprises industrielles et financières nationalisées en 1981 et 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy. Ainsi, en 1983, sous l'égide de Jean Pierre Chevènement, Ministre de la Recherche et de l'Industrie, l'Etat signe 11 Contrats de Plan avec des entreprises industrielles³³ (Barreau, Hardy, 1988). Le Contrat de Plan demeure le cadre des relations entre les entreprises publiques de services telles que LA POSTE ou la SNCF bien après l'expérience des gouvernements de gauche des années 80s.

Mais sous l'angle de l'organisation politique et administrative, et des relations entre l'Etat et les collectivités locales, les CPER jouent un rôle essentiel. On peut dire qu'ils sont l'instrument politique et financier qui accompagne l'avènement des régions comme collectivités locales de plein exercice³⁴. L'adoption effective des compétences et des moyens de l'Etat à l'échelle régionale par les présidents des nouveaux Conseils Régionaux, intervient seulement après les premières élections régionales du 16 mars 1986. L'exercice des nouvelles compétences des Régions se fera donc, pour une bonne partie, dans le cadre de la nouvelle mécanique contractuelle ce qui fait que, dans la pratique, l'instrument CPER définit les contours et assoie la collectivité Région nouvellement créée. Contractualisation et régionalisation sont ainsi intimement liées dans l'histoire récente de l'action publique en France.

Concrètement, à ses débuts, la formule contractuelle permet de prendre en considération des projets inscrits dans le Plan National sur la base d'un co-financement, c'est-à-dire la

³³ CGE, Saint Gobain, Rhône Poulenc, CII-HB, EMC, Renault, USINOR, SACILOR, CDF-Chimie, THOMSON, PUK

³⁴ Rappelons qu'avant les années 80s, le projet régional français a connu une histoire mouvementée. Si l'évolution des découpages administratifs des ministères, le fameux « Etat local », fait émerger, dès 1964, des services déconcentrés régionaux aux côtés de ceux historiques du niveau départemental, il faudra passer par l'échec du référendum sur la régionalisation de 1969, puis par la création d'établissements publics régionaux ERP, pilotés par des exécutifs non élus, en 1972, avant que la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982 « relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions », ne crée des régions avec un exécutif élu au suffrage universel.

participation financière des parties signataires du contrat, en l'occurrence d'un côté l'Etat, et de l'autre, les collectivités locales ou les entreprises nationales. On retient ainsi de la contractualisation surtout la forme procédurale, c'est-à-dire ce qu'on peut appeler la technique administrative. Jean Pierre Gaudin les définira d'ailleurs comme des « contrats d'action publique » qui réunissent trois critères de forme :

« D'abord, la présence d'un accord négocié sur les objectifs mêmes d'action ; puis l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financement ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants » (Gaudin, 1999, p.28).

Dans leur exécution, les CPER sont initialement calqués sur la temporalité de la planification. Issus d'une législation « portant réforme de la planification », les CPER de la première génération s'inscrivent dans les temps (1984-1988) et les priorités du IX^e Plan. Pour mémoire, celui-ci est le premier plan des gouvernements de l'Union de la Gauche au pouvoir. Il est adopté après le « tournant de la rigueur » de 1983, et la devise « *Moderniser la France* » le définit dans ses grandes orientations³⁵. Mais il est aussi essentiel de rappeler que la contractualisation en France est antérieure à la décentralisation des années 1980. Les contrats entre les différents niveaux de gouvernement apparaissent au cours des années 1970, plus particulièrement liés aux transformations de l'exercice de la planification, alors que, dans la France de l'après-guerre, la planification est une affaire de l'administration centrale de l'Etat. C'est donc à l'initiative du niveau central que commencent les démarches contractuelles.

Dès le début des années 1970, toujours à l'initiative de l'Etat, sont lancées les premières initiatives contractuelles. A partir du Ministère de l'Equipeement et de la DATAR, des administrations gestionnaires ou de mission dont le rôle est essentiel dans le champ de la planification, se négocient les premiers Contrats de Plan entre l'Etat et les communautés urbaines (1970), les contrats de villes moyennes (1973), les contrats de pays (1975) et les contrats Habitat et Vie Sociale (1977). Les démarches contractuelles vont ensuite s'inscrire sur

³⁵. Le IX^e Plan porte ses efforts financiers les plus conséquents sur la modernisation de l'appareil productif et des équipements (notamment routiers et autoroutiers). La priorité est donnée au redressement de la situation financière des entreprises. La lutte contre l'inflation est aussi posée comme une « *exigence primordiale* » (déclaration de M. Pierre Mauroy, Premier ministre, à l'Assemblée Nationale, à l'occasion du débat sur le IX^{ème} Plan, Paris le 14 juin 1983) tout comme la maîtrise des coûts salariaux, la progression du salaire net devant être maintenue en deçà de la croissance de la productivité.

le champ d'autres politiques sectorielles telles que l'environnement (1971)³⁶ ou le développement social des quartiers (1984). Les collectivités locales vont aussi s'en saisir pour organiser leurs politiques d'aménagement territorial et les relations financières entre elles, à travers, par exemple, la mise en place dans de nombreux départements de « contrats de pays » qui associent l'administration départementale avec les intercommunalités rurales (les communautés de communes) ou urbaines (les communautés d'agglomération, les communautés urbaines ou depuis 2016 les métropoles).

Ce qui est véritablement caractéristique de la technique du « contrat » est qu'elle met en jeu les relations entre différents niveaux de gouvernement. On retrouve d'ailleurs ces formes contractuelles dans la gouvernance du développement régional de plusieurs pays, comme le constate un rapport de l'OCDE de 2007 (Charbit, Mizell, 2007). Dans le cas français, par sa généalogie et par ses développements formels, la contractualisation est essentiellement une démarche qui, à l'initiative de l'Etat, s'inscrit dans la conduite du développement et de l'aménagement du territoire. Nous reviendrons tout au long de ce travail sur la question de la contractualisation et de sa relation avec la gouvernance territoriale. Mais, à ce stade de l'analyse, il faut considérer que, même si elle ne constitue pas la première pratique de négociation contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales, comme on l'a indiqué précédemment, la forme CPER – Contrat de Plan Etat Région est devenue, au regard des enjeux de la gouvernance multi-niveau, la matrice de la contractualisation territoriale à la française.

c. De la planification nationale législative à la planification contractualisée avec la 3^{ème} génération de CPER (1994-1998)

La contractualisation de type CPER investit un champ de l'action publique important dans l'histoire contemporaine du pays, celui de la planification nationale. Ce domaine est un des acquis du programme du Conseil National de la Résistance. Le Plan National est l'instrument législatif de coordination et de programmation de l'investissement nécessaire à la reconstruction du pays dans l'immédiate après-guerre. Le premier des 11 plans des quatre décennies de planification nationale française, le Plan Monnet (1946-1952), marque clairement ce dessein historique : c'est celui de l'équipement et de la modernisation d'un pays sorti détruit et exsangue du deuxième conflit mondial. Il sera aussi celui de l'installation d'une administration dédiée, le Commissariat Général du Plan qui met en œuvre, pour se démarquer

³⁶ Avec la politique en matière de Parcs Naturels Régionaux PNR, dont la création intervient en 1967, mais qui fait l'objet de démarches contractuelles structurées à partir de 1971 (Martin-Place, 2011)

du dirigisme de l'économie planifiée des pays du bloc de l'Est et de la planification soviétique du GOSPLAN, une démarche de planification à la française dite « souple » (Bernard, 1964) tout en s'alignant sur les principes et les priorités du « programme de rétablissement européen » américain plus connu sous l'appellation de Plan Marshall (Mioche, 1987).

Au premier abord, la planification française est donc, par nécessité conjoncturelle, « équipementière ». Mais par sa filiation avec le projet gaulliste, elle est également nationale et politique. On se souvient de l'expression gaullienne de « *l'ardente obligation* » restée durablement attachée à l'exercice planificateur³⁷. Mais du point de vue de l'analyse des politiques publiques, la planification nationale est surtout un des indices les plus forts du rôle que joue dans la conception de l'action publique, cet « Etat savant » des administrations techniciennes de mission qui, comme l'a montré G. Massardier (1996), du Ministère de l'Equipeement à la DATAR, s'est construit dans la première moitié du XX^e siècle par l'autonomisation du paradigme urbanistique dans l'espace de l'administration et l'affirmation progressive du concept d'aménagement du territoire.

Pourtant, dans le champ spécifique de la planification, dès la fin des années 50s, on reproche aux plans leur rigidité, leurs insuffisant niveau de réalisation des objectifs et des projets d'investissement et de développement, et le caractère centraliste et technocratique de leur élaboration. En écho à ces critiques et en parallèle à l'affirmation toujours problématique en France des régions, est conçue la régionalisation du plan.

Dans un premier temps, l'Etat associe les collectivités locales, sans contractualisation budgétaire ou de moyens, à la fixation des priorités des plans (Boutet, 2003) à travers les programmes d'action régionale en 1955, les plans régionaux de 1958, les tranches régionales du V^e Plan (1966-1970), les plans d'aménagement rural en 1967 et les plans régionaux de développement économique en 1971. Ce sont autant d'exercices consultatifs qui progressivement assoient la légitimité de ce qu'on va appeler plus tard des « partenariats négociés » entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ensuite, cette fois-ci dans le cadre de la loi du 29 juillet de 1982 qui réforme la planification, les régions, elles-mêmes devenues collectivités territoriales de plein exercice par

³⁷ Le Général de Gaulle, l'utilisera dans son discours télévisé du 8 mai 1961 consacré à l'échec du coup de force militaire d'Alger dans la nuit du 25 au 26 avril. Par la suite, en évoquant l'avenir de la question algérienne, il mettra en avant la place cruciale qu'il accorde à l'économie planifiée dans sa politique de développement général de la France.

la décentralisation, sont invitées à déployer de manière autonome la planification à l'échelle régionale : c'est la création du « plan de la région » qui « *détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation* ». Dans l'esprit des lois de décentralisation de 1982, cette année charnière dans la réorganisation territoriale de la France, le gouvernement doit, en principe, se contenter de contrôler la compatibilité des plans des régions entre eux et avec le Plan National.

Avec cette nouvelle répartition des compétences, la Région est désormais le niveau de référence pour l'élaboration des politiques françaises (et européennes) de planification spatiale. Car, il est intéressant d'observer que, par cette irruption dans le champ de la planification, les régions détiennent non seulement des compétences sectorielles propres (développement économique, formation professionnelle, lycées etc.)³⁸, mais elles sont les seules collectivités territoriales à partager avec l'Etat deux compétences d'ordre général à vocation intersectorielle, la planification et l'aménagement du territoire (Albertini, 2007).

La logique des premiers CPER est encore celle de la planification nationale. Certes, dans la conception de la première génération de contrats de plan (1984-1988), le plan de la région devait fixer l'objet et la portée du CPER. Les projets qui y étaient inscrits, relevaient, soit des compétences de l'Etat, soit de celles des Régions et des autres collectivités territoriales. Mais dans la pratique, c'est au contraire le CPER qui va déterminer le plan de la région, alors que le pilotage de l'ensemble du dispositif revient, pour une large part, au Préfet de Région (Moulin, 2002). Les CPER de première génération déclinent ainsi clairement les objectifs du IX^e Plan (1989-1992). Ils mobilisent 10,65 milliards d'euros, 59.9% à la charge de l'Etat, 40.1% à celle des collectivités territoriales. Dans cette première génération, les infrastructures routières et autoroutières absorbent 38% des crédits contractualisés. Les politiques économiques (création de centres d'innovation et de transferts technologique CRITT, mobilisation de fonds d'aide aux entreprises, modernisation de l'outil productif etc.) mobilisent 17% de ressources. La formation professionnelle et universitaire (notamment par l'amorce de la création du réseau des instituts universitaires technologiques IUT et les schémas directeurs d'intervention de l'AFPA) constitue la troisième priorité budgétaire (10% des crédits contractualisés).

Dès la deuxième génération des CPER (1989-1993), l'exercice de planification contractualisée se détache de celui d'élaboration du plan national. La signature de ces CPER

³⁸ A l'instar des départements en matière d'action sociale et de solidarité et des communes en matière d'urbanisme.

intervient avant le vote au Parlement du X^e Plan (1989-1992). Les crédits sont en augmentation (+ 15,57 milliards d'euros contractualisés, soit une augmentation de 46%), et de vrais choix territoriaux sont opérés avec la priorisation des investissements sur deux types de régions, les zones en reconversion industrielle (Lorraine, Nord, Champagne-Ardenne) et celles à vocation rurale (Corse, Limousin, Auvergne, Poitou-Charentes). Ce zonage territorial qui permet de concentrer l'effort budgétaire de l'Etat sur certains territoires en crise afin de leur donner un traitement spécifique, va de pair avec un certain nombre d'avenants aux CPER adoptés ultérieurement, qui favorisent des politiques sectorielles, la politique de développement social urbain (contrats de ville), l'enseignement supérieur (Plan Université 2000), les conventions culturelles régionales et la poursuite de l'effort sur l'infrastructure routière.

Avec cette deuxième génération de CPER, la dimension européenne est introduite et visibilisée dans les choix d'aménagement du territoire. Les fonds structurels européens viennent en cofinancement de plusieurs mesures prévues dans les CPER. C'est par exemple le cas de l'aide au développement économique et la création d'emplois qui s'appuient sur le FRILE³⁹ européen. Les principes du découpage territorial de l'Union Européenne sont donc pris en compte dans la conception de certaines actions, que ça soit dans le tracé d'infrastructures de transport, dans l'organisation de l'offre de recherche et de formation, ou dans la modernisation de l'appareil productif.

Le découplage entre la planification territoriale et la planification législative nationale va aboutir à la disparition de cette seconde avec l'abandon du XI^e Plan en 1993. Le document avait pourtant été préparé en 1992, et devait entrer en vigueur après adoption législative pour la période 1993-1997. Cependant, les élections législatives du 21 et 28 mars 1993 vont donner lieu à un changement de majorité qui va interrompre cet enchaînement institutionnel. La gauche au pouvoir (PS et alliés Radicaux) depuis la seconde élection de François Mitterrand en 1988, est largement défaite par une droite (RPR et UDF)⁴⁰ qui assume les responsabilités gouvernementales pour la deuxième « cohabitation » de la 5^{ème} République⁴¹. La nouvelle majorité inscrit alors son action sur la durée du mandat législatif par un ensemble de lois

³⁹ Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi.

⁴⁰ La majorité de droite cumule 81.8% des députés (458) contre à peine 9.88% (52 députés) pour le Parti Socialiste.

⁴¹ François Mitterrand, Président socialiste dans son deuxième mandat, Edouard Balladur, Premier Ministre, RPR.

quinquennales qui, dans la pratique et avec l'instrument CPER, vont court-circuiter et se substituer à l'exercice de planification nationale.

Car les CPER de troisième génération sont maintenus et finalisés pour couvrir la période 1994-1999. Ces CPER se trouvent être ceux de la déconcentration. Ils adoptent le principe de distinguer une enveloppe dite « libre » de 25% de l'ensemble des crédits contractualisés, sur laquelle les préfets possèdent une certaine marge de manœuvre dans leur mandat de négociation avec les exécutifs locaux, qui fait le pendant du « noyau dur » des projets chiffrés par les services de l'Etat déconcentré sur les 75% des ressources financières restantes⁴². Dans ce nouveau contexte, le rôle des Comités Interministériels d'Aménagement du Territoire CIAT, une formation du gouvernement réunie à échéance variable et présidée par le Premier Ministre, devient essentiel. C'est clairement l'affirmation de la dimension politique de la planification, avec en première ligne les services du Premier Ministre et du Ministère de l'Intérieur, qui se fait au détriment de la composante administrative et technique de l'exercice planificateur, ce qui va conduire à l'effacement progressif du Commissariat Général du Plan (Moulin, 2002) et aboutir à sa suppression en 2005⁴³.

La fin de la planification législative en France est ainsi actée⁴⁴. La survenue d'une planification contractuelle, dont la dynamique et les enjeux de développement relèvent désormais à la fois de la marche chaotique de la décentralisation politique et des aléas de la construction européenne, trouve dans les Contrats de Plan Etat Région, l'instrument d'action publique qui la caractérise le mieux. C'est cet instrument qui, deux décennies plus tard, va être pris comme référence pour les *Contratos Plan* colombiens.

2. Première imprégnation et projections dans le contexte colombien : les enjeux perçus de l'usage de l'instrument CPER

Reprenons maintenant le récit de l'assimilation de l'instrument CPER qui sera transféré en Colombie. Comme stagiaire ENA, D. Soto est associé, à partir du Ministère de l'Intérieur

⁴² Les montants consacrés aux CPER sont en constante progression, 22,63 milliards d'euros soit encore 45% d'augmentation.

⁴³ Le Commissariat Général du Plan va être remplacé par le Dominique de Villepin, Premier Ministre de Jacques Chirac, par le Centre d'Analyse Stratégique qui a son tour est remplacé en 2013 par France Stratégie (dont la dénomination complète est Commissariat général à la stratégie et à la prospective, CGSP).

⁴⁴ La séquence qui clôt le chapitre de la planification législative française est la mission de réflexion sur « l'avenir du plan et la place de la planification dans la société française » qu'Edouard Balladur Premier ministre de l'époque, confie en décembre 1993 à Jean De Gaulle, député de Paris. Le rapport qui s'en suit n'aura aucune suite concrète dans l'organisation administrative et politique de la France.

français, à la fin de la mise en œuvre de la 3^{ème} génération des CPER (1994-1999). A cette époque, entre 1996 et 1997, la neutralisation du Plan National est achevée. Les CPER ont assumé dans la pratique le rôle de dispositif opérationnel d'une politique publique de traitement des inégalités territoriales. En effet, dans le recensement général de la population de 1990, le diagnostic sur les disparités entre régions en matière de taux de chômage, d'évolution de la situation économique, et potentiel fiscal des ménages, est accablant. La trame de fond des CPER, sinon leur objectif principal, est désormais de participer à la correction des inégalités interrégionales. Les gouvernements qui se succèdent assument ainsi de moduler, selon les régions, les efforts d'investissement et de financement de l'Etat, en appliquant une logique de péréquation fondée sur trois critères, chômage, emploi et revenus (Albertini, 2007).

La période est aussi celle des premières évaluations des CPER. Le mouvement est initié par une circulaire interministérielle du Premier Ministre du 9 décembre 1993 qui fait obligation aux régions d'évaluer les CPER sur la période 1994-1998⁴⁵. Cet exercice est obligatoire pour les Préfets mais il très largement décentralisé et travaillé de manière partenariale avec les Présidents des Conseils Régionaux qui reconnaissent eux-mêmes que l'évaluation est nécessaire. C'est donc ensemble, Préfets et exécutifs régionaux, région par région, que sont déterminés les périmètres des évaluations. Ainsi, certaines de ces évaluations concerneront tous les aspects du contrat de plan alors que d'autres vont porter seulement sur une partie du dispositif. D'autre part, tous les acteurs ayant participé aux CPER (intervenants publics, institutionnels ou privés) peuvent être associés. Une instance nationale d'évaluation, présidée par le Commissaire Général au Plan encore actif, est mise en place et le Sénat se saisira également de cette démarche évaluative avec la production d'un rapport assez critique des réalisations des CPER de 3^{ème} génération (André, 2000).

En tout cas, en ces années 1996-1997, les éléments de première évaluation, aussi bien au niveau local que national, commencent à être connus. Au cours du stage qu'il effectue au Ministère de l'Intérieur, D. Soto prendra connaissance de certains de ces rapports encore partiels. Il est intéressé par plusieurs problématiques que révèle l'instrument CPER.

Il s'interroge d'abord sur la question de l'articulation centre-périphérie en matière de planification. Il pense que le modèle français peut répondre aux défauts d'organisation de la décentralisation colombienne :

⁴⁵ Cette circulaire fait suite aux directives européennes imposant l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels à destination des régions qui connaissent en France un retard d'exécution.

« J'ai été intéressé de voir qu'en Colombie on avait reproduit de manière automatique un modèle de planification du centre vers les territoires (les départements, les communes) dans un système où on ne voyait pas quels liens ou ponts pouvaient être établis entre les différents niveaux de gouvernement. Quand j'ai commencé à regarder l'aménagement du territoire en France, j'ai tout de suite été frappé de voir que la décentralisation des années 80s mettait en question ce système de planification du haut vers le bas qui continuait à être pratiqué en Colombie (...) dans tout cela prenait place les fameux Contrats de Plan qui étaient en train de se substituer progressivement aux Plans de Développement »⁴⁶.

Au sein du Ministère de l'Intérieur français, le stage l'amène à participer aux commissions chargées d'organiser et d'arbitrer l'intervention des ministères et des organismes publics du niveau national. Sur ces réunions avec les représentants de l'administration centrale du gouvernement et des établissements publics nationaux, Soto dit :

« Au Ministère (Place Beauvau), j'ai (...) fait plusieurs visites à la DATAR. Là en particulier, j'ai vu comment, au cours de réunions en « commission » (comme on dirait en Colombie), étaient présents des représentants des ministères et d'entités publiques nationales. Ces différents acteurs se réunissent et commencent à réfléchir à la planification des territoires à partir du centre (du niveau national). C'était un espace de coordination de la politique intersectorielle qui portait sur les projets des contrats de plan »⁴⁷.

Les CPER, dont on a vu qu'ils montaient en charge budgétairement de génération en génération, suscitent une implication croissante des collectivités locales qui se traduit par de nouveaux équilibres financiers entre les parties. De la répartition des CPER 1984-1988, où la part des financements étaient majoritairement assumée par l'Etat dans une proportion de 60/40, on va passer dans la 2^{ème} génération (1989-1993) à un rapport 55,4/44,6, pour atteindre un quasi-équilibre dans la 3^{ème} génération (1994-1999) avec 52% pour l'Etat et 48% pour les régions, avant de passer, avec la 4^{ème} génération, à un rapport inversé, 49,5% pour l'Etat et 50,5% pour les régions, qui n'a fait que s'amplifier depuis. Ce contexte implique une coordination croissante des politiques interministérielles avec un certain décroisement des interventions des acteurs locaux à l'échelle régionale, interrégionale ou infrarégionale, notamment au regard des réponses que sont obligés d'apporter les acteurs publics à certaines

⁴⁶ Entretien David Soto, 15/04/17

⁴⁷ Idem.

catastrophes naturelles qui surviennent dans la période⁴⁸ ou aux problématiques de reconversion des bassins industriels et miniers inscrits dans les CPER de certaines régions.

Cette pratique de la coordination interinstitutionnelle dans le cadre de réunions en « commission » à la DATAR, est mis en perspective par l'observateur colombien par contraste avec les défaillances qu'il connaît dans l'administration colombienne où le travail interministériel et la négociation centre-périphérie entre les administrations centrales de l'Etat et les exécutifs locaux, génèrent en permanence insatisfactions et critiques acerbes.

Deux autres sujets en lien avec la mise en œuvre des CPER au sein de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur français intéressent Soto: le rôle du Préfet et la formule des « pays ». Nous verrons ultérieurement la manière dont ces deux questions jouent un rôle important dans la conception de la mesure *Contratos Plan*.

Pour l'heure, il est important de dire que la figure du Préfet, fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur placé progressivement à la tête de l'ensemble des administrations déconcentrées de l'Etat, par des évolutions réglementaires qui datent pour l'essentiel de l'époque à laquelle nous nous intéressons, monte en compétence politique également à travers le rôle qu'il joue dans la négociation précontractuelle avec les Présidents de Région qui détermine les contours de chaque CPER particulier. Or, en Colombie, depuis l'élection au suffrage universel des exécutifs des collectivités territoriales, initiée en janvier 1986 avec les Maires autrefois nommés par les gouverneurs (exécutif départemental) eux-mêmes désignés par le Président de la République, il n'existe plus de représentant direct de l'Etat, cumulant les fonctions de représentation, de gestion et d'arbitrage financier du gouvernement national, sur les territoires⁴⁹. L'absence en

⁴⁸ Entre 1994 et 1999, plusieurs épisodes d'inondations ou de sécheresse, ont touché différentes régions et une partie des moyens d'indemnisation des victimes ou de reconstruction (comme par exemple dans le cas de la marée noire de l'Erika en Bretagne en décembre 1999), ont été inscrits dans les CPER.

⁴⁹ A l'exception de certaines agences d'Etat que l'administration colombienne connaît sous l'appellation « *Entidades o Institutos descentralizados* » qui mettent en œuvre la « décentralisation administrative ou par services » prévue dans la Constitution (art. 209) et la loi (la loi 489 de 1998). Cette forme de décentralisation consiste à confier des compétences publiques de nature technique ou spécialisée à une personne morale spécialement créée à cet effet. On y trouve des établissements publics tels que l'Institut National de Radio et Télévision INRAVISION, la Défense civile colombienne, l'Institut colombien pour le développement de l'éducation supérieure ICFES, mais aussi l'Université Nationale ; un certain nombre d'entreprises nationales industrielles et commerciales y sont recensées la société de pétroles ECOPETROL, la compagnie aérienne SATENA ; et également des sociétés d'économie mixte du secteur financier par ex. la Banque Centrale Hypothécaire ou le Banco Ganadero. A côté de ces entités décentralisées nationales, on retrouve également des entités décentralisées du niveau départementale et communal. Comme on le voit à travers ces exemples, la décentralisation administrative n'a pas de fondement territorial ou politique. C'est pourquoi on distingue en

Colombie de cette figure de l'autorité de l'Etat qui rend visible et active la présence de la Nation dans les territoires, apparaît avec d'autant plus d'acuité qu'en France, notamment dans la négociation contractuelle des CPER, la mission préfectorale semble être à la fois décisive et efficiente.

En ce qui concerne la notion de « pays », on sait qu'elle rentre dans la sphère administrative française avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995. Ce texte législatif, dit Loi Pasqua, précise que *« lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays »*⁵⁰. Avant d'être renforcée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire LOADDT du 25 juin 1999, dite loi Voynet, l'idée de pays, exprime *« la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres »*⁵¹. Comme elle ne recoupe ni des collectivités territoriales, ni des espaces administratifs de la représentation politique (notamment les cantons), ni des établissements publics de coopération intercommunale EPCI, la notion de pays est à l'origine de démarches volontaristes de coopération entre communes. La formule des pays n'est pas directement associée à la mise en œuvre des CPER. Mais la vision de l'action publique territorialisée qui émerge de ces « projets de territoire » que l'élève énarque observe dans les réunions de la DATAR, contraste avec la rigide construction constitutionnelle colombienne où les échelles politico-administratives traditionnelles (Etat, Département, Commune) semblent l'horizon indépassable de la planification et du développement.

Pour le futur porteur de la mesure dans l'administration colombienne, le cycle de l'ENA se termine fin 1997. On retiendra que cette expérience académique a été l'occasion pour lui d'adopter l'instrument de contractualisation territoriale CPER, paré à ses yeux d'un certain nombre de caractéristiques qui pouvaient représenter une réponse aux déficiences de l'organisation politico-administrative colombienne :

- D'abord le fait que les CPER étaient l'instrument d'une planification territorialisée ;

Colombie la décentralisation « administrative » de la décentralisation « politique », cette seconde recoupant le champ d'action publique que désigne en France l'appellation « décentralisation ».

⁵⁰ Article 22 de la loi Pasqua du 4 février 1995.

⁵¹ Idem.

- Ensuite la pratique d'une coordination interinstitutionnelle efficiente que le CPER semblaient susciter ;
- Également l'affirmation, dans l'élaboration des contrats, d'une présence locale de l'Etat à travers la figure ordonnatrice et négociatrice du Préfet ;
- Et enfin, la perspective d'une construction de territoires d'action publique hors des frontières administratives et de la représentation politique à travers notamment la formule des « pays », que permettait d'imaginer dans la pratique la négociation contractuelle.

3. 1997–2010 : l'assimilation de la mesure en Colombie, instrument d'une démarche nouvelle d'aménagement du territoire

De retour en Colombie, son passage en France propulse David Soto au Ministère de l'Intérieur où, à la demande de Nestor Martinez, l'ancien ambassadeur en France devenu Ministre de l'Intérieur, il occupe entre août 1998 et octobre 2000, le poste de Directeur général des affaires territoriales.

On peut considérer que cette Direction générale est l'instance du gouvernement colombien en charge nationalement de la politique de décentralisation⁵². Au moment de sa prise de fonction, l'enjeu principal pour cette direction est l'élaboration de la Loi Organique d'Aménagement du Territoire, connue sous l'acronyme LOOT pour *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. La LOOT constitue à ce moment-là, une des principales pièces manquantes du nouvel arsenal législatif programmé pour mettre en application la Constitution de 1991. En effet, dans son article 288, la constitution prévoyait que :

« La loi organique d'aménagement du territoire établira la distribution des compétences entre la Nation et les collectivités territoriales. Les compétences attribuées aux différents niveaux territoriaux seront exercées conformément aux principes de coordination, concurrence et subsidiarité dans les termes qu'établira cette loi ».

⁵² Au sein de l'administration du Ministère de l'Intérieur, elle remplit, pour le compte du gouvernement national, parmi d'autres fonctions, celles de la formulation et du suivi de la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire, de la promotion du développement endogène territorial et social des collectivités territoriales et de la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est aussi l'organe de contrôle administratif du respect des principes sur lesquels s'appuie la décentralisation et de vigilance de la bonne application des compétences assignées par la Constitution et la loi aux collectivités territoriales et leurs établissements publics. Enfin, c'est l'instance administrative en charge de la production administrative et réglementaire en matière de décentralisation. <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-gobierno-y-gestion-territorial/funciones-de-la-direccion-de-gobierno-y-gestion-territorial>

Or la constitution politique de la Colombie a été promulguée le 4 juillet 1991... ça veut dire qu'en août 1998, au moment auquel nous nous situons, après 7 années et 7 projets de loi non aboutis, le mandat constitutionnel de donner un cadre légal normé à l'organisation territoriale colombienne, n'a pas été rempli. *In fine*, nous le verrons ensuite, il faudra attendre 2011, c'est-à-dire 20 ans, pour que cette législation de rang supérieur soit définitivement adoptée⁵³...

a. L'élaboration du projet de loi organique d'aménagement du territoire de 2001 : première diffusion de la notion de Contratos Plan en Colombie.

Dès son arrivée en 1998 au Ministère, D. Soto va commencer à travailler sur la LOOT et, compte tenu des enjeux de cette législation, il dirigera personnellement les travaux qui ont permis d'élaborer le projet de loi.

Pour mener à bien ce travail de préparation législative, la Présidence de la République va créer, par un décret d'août 1999, une Commission intersectorielle qui travaillera pendant 4 mois. Cette Commission a un pilotage partagé entre le Ministère de l'Intérieur et le Département National de Planification DNP. Compte tenu de la nature du projet de loi, elle réunit diverses instances qui assurent une représentation des acteurs politiques locaux et de la société civile. En son sein sont représentés des membres du Conseil National de Planification CNP, une instance de concertation créée par la constitution de 1991 comme « *un espace de participation de la société civile pour contribuer à la construction des politiques publiques et à la formulation, le suivi et l'évaluation des plans de développement* » (art. 340)⁵⁴. Au sein de la Commission intersectorielle qui prépare la LOOT, cette représentation de la société civile et des territoires de la CNP est en quelque sorte « doublée » par les porte-paroles des lobbys d'élus locaux à travers des personnalités désignées par la Fédération des Gouverneurs, qui représente les exécutifs départementaux, et par la Fédération des municipalités où sont représentés les Maires.

La Commission intersectorielle a abordé cinq questions dans autant de sous-commissions ou groupes de travail :

⁵³ La constitution colombienne signalait 4 domaines qui devaient donner lieu à une normativité organique : la loi organique du Congrès (qui ordonne le fonctionnement de la représentation parlementaire), la loi organique de planification, la loi organique du budget et la loi organique d'aménagement du territoire (Estupiñán, 2012)

⁵⁴ La CNP intègre donc des représentants des collectivités territoriales (9), des communautés ethniques autochtones (1), des secteurs économiques (4), sociaux (4) et éducatifs (2).

- Sous-commission 1 : le droit international en matière d'aménagement du territoire,
- Sous-commission 2 : la législation colombienne sur la répartition des compétences entre collectivités publiques,
- Sous-commission 3 : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière,
- Sous-commission 4 : les recommandations de la Commission d'aménagement territorial (créée elle aussi par la Constitution de 91),
- Sous-commission 5 : les projets de loi qui avaient été soumis jusqu'à présent au congrès.

Les échanges des différentes sous-commissions sont la base du projet de loi qui sera enregistré en 2001. D. Soto indique quel a été son rôle dans ce travail technique et politique. Concrètement il a personnellement pris part aux sous-commissions 1 sur le droit international et 2 sur la législation administrative colombienne, et c'est dans les travaux de ces instances qu'il va faire apparaître les Contrats de Plan :

« La sous-commission 1 sur le droit international, c'est celle où on a analysé la question de l'aménagement du territoire, à partir de l'extérieur (en quelque sorte), en partant d'autres pays d'Europe et d'Amérique latine. C'est là où j'ai parlé de l'expérience des Contrats de Plan Etat Région. Mais dans la sous-commission 2 sur la législation colombienne, j'ai aussi introduit la législation française, cette fois-ci sous l'angle des relations entre le niveau national et le niveau territorial qui me semblait plus pertinentes (que celles existantes en Colombie) »⁵⁵.

On peut donc dire que la référence au dispositif français CPER, apparaît dans l'espace public colombien dans les débats sur l'aménagement du territoire, entre septembre et décembre 1999. L'idée est ainsi initialement divulguée au sein d'un groupe d'acteurs où sont présents des représentants de la société civile mais aussi des « spécialistes », notamment de l'administration publique et de la politique.

Il est important d'indiquer que dans le travail collectif des sous-commissions de la Commission intersectorielle, le futur instrument *Contrato Plan* émerge à côté et en cohérence avec deux autres nouvelles instances qui vont déterminer l'architecture du système d'organisation territoriale proposé dans le projet de loi LOOT de 2001 :

« Nous cherchions d'une part, à mettre au point un document tourné vers l'avenir, qui pourrait être envisagée comme une démarche de développement à 20 ans avec une perspective de d'aménagement et de planification. Nous souhaitons affaiblir l'importance des plans de développement (quadri-annuels) tels qu'ils ont été conçus en

⁵⁵ Entretien D. Soto 15/04/17.

Colombie. Ce document s'appelait un Projet Stratégique National d'Aménagement du Territoire PENOT. D'autre part, on parlait de la création d'Aires de Développement Territorial ADT. C'est un peu ce que nous avons fait plus tard au DNP (lorsque nous avons travaillé sur le Contratos Plan). L'idée était que les ADT qui étaient formées par les autorités municipales et départementales, avaient des moyens propres sous la forme d'un fonds national d'investissement. En fait ce qui était prévu c'est que les collectivités qui créaient des ADT pouvaient accéder à ce fonds d'investissement national. Ainsi, dans le schéma prévu par le projet de loi, la mission de planification nationale est remplie par un plan sur 20 ans par le biais du PENOT ; ensuite, se créent des ADT finançables par un fonds national d'investissement. Mais comme il n'y a pas de région en Colombie, le Contrat de Plan est le mécanisme par lequel nous établissons les relations entre le PENOT et les ADT »⁵⁶.

Les *Contratos Plan* devaient donc être créés pour permettre l'activation du financement du nouveau fonds national d'investissement. Ils constituaient l'instrument facilitateur de la mise en œuvre des projets de développements programmés dans le Projet Stratégique National d'Aménagement du Territoire PENOT et portés par les Aires de Développement Territorial ADT. Le projet de LOOT de 2001 a donc ainsi travaillé concomitamment sur trois thématiques qui sont au cœur de l'organisation de l'action publique territoriale :

- La planification du développement ;
- L'organisation territoriale de l'Etat ;
- Et le financement et l'exécution des projets de développement.

Selon le coordonnateur de ce travail de préparation législative, la proposition de loi, apporte un dispositif institutionnel façon puzzle :

« (...) Selon ce schéma, le pays se retrouverait avec un cadre général, sorte de puzzle appelé PENOT, et des pièces de puzzle que sont les ADT qui déclinent la dimension territoriale de la planification. Les Contrats de Plan apparaissent comme le mécanisme de relation entre les ADT et le gouvernement national (...) qui permettent que le puzzle tienne (...) »⁵⁷.

Il faut indiquer qu'à cette époque-là, la notion d'aménagement du territoire prenait place progressivement dans le débat public colombien (Ibarra, 2007). La première référence en la matière était la loi 388 du 18 juillet de 1997, loi d'aménagement du territoire (sans le caractère organique), qu'on nomme souvent « loi urbaine », qui régleme l'occupation des sols en faisant obligation aux communes d'élaborer des Plans d'Aménagement du Territoire POT⁵⁸.

⁵⁶ Entretien David Soto, 15/04/17.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Le sigle en espagnol de *Planes de Ordenamiento Territorial*.

Les POT conduisent à penser les composantes urbaines et rurales des communes à court et moyen terme. Nous reviendrons dans la deuxième partie de ce travail sur cette importante disposition législative.

L'autre aspect du débat sur l'aménagement du territoire était la question, toujours sensible de la création des Régions et des Provinces comme collectivités territoriales de plein exercice, prévue explicitement dans les articles 307 y 329 de la constitution de 1991. Ce second volet, est la composante plus directement politique de l'aménagement territorial puisqu'elle pose les questions du statut et du nombre des collectivités territoriales⁵⁹, de leurs compétences⁶⁰ et des moyens qui devraient leur être attribués⁶¹.

La discussion sur l'aménagement du territoire pouvait donc rentrer dans l'un des deux scénarios suivants :

- Le scénario technicien et administratif de la planification de l'occupation des sols ;
- Le scénario politique de l'organisation territoriale de l'action publique.

Dans ce contexte, le choix du Ministère de l'Intérieur a été, selon l'expression même de notre interlocuteur, de « *suivre la voie du milieu* », en considérant que la LOOT ne devait pas porter sur la programmation de l'occupation des sols (la composante planificatrice et aménageuse) qui avait déjà été tranchée par la « loi urbaine », ni sur la création des Régions et des Provinces, un sujet trop polémique sous l'angle strictement politique.

Le travail de la Commission intersectorielle s'est achevé en novembre 1999. Un premier projet de loi est alors rédigé. Ce premier texte va faire l'objet d'un processus de concertation et d'ajustement qui prendra encore 1 an et 7 mois⁶². *In fine*, la finalisation du projet de loi à proprement parler qui recueille l'ensemble de ces matériaux et intègre un certain nombre de

⁵⁹ Création ou pas des régions et provinces, avec quels statuts ?

⁶⁰ Répartition des pouvoirs et des attributions entre les nouvelles -régions et provinces- et les anciennes - départements et municipalités- collectivités publiques.

⁶¹ Et notamment d'où viendraient les ressources, fiscalité, transferts de dotations etc.

⁶² Le Ministère de l'Intérieur va d'abord organiser cinq forums locaux pour socialiser le contenu du projet qui se dérouleront entre février et août 2000 à Medellín, Pereira, Barranquilla, Cali, Bucaramanga et Bogotá. Ces forums auxquels ont pris part experts, universitaires, fonctionnaires, dirigeants régionaux, leaders communautaires y représentants d'ONGs, vont surtout porter sur les aspects institutionnels et politiques de l'aménagement du territoire⁶². Ensuite seront sollicités un certain nombre d'experts qui apporteront des contributions sur des questions environnementales, agraires, institutionnelles, et de représentation ethnique.

propositions des communautés ethniques autochtones⁶³, se fera au cours du premier semestre 2001 dans un travail concerté entre le Ministère de l'Intérieur et le DNP. Soto, le porteur de l'emprunt des CPER, n'est plus en charge de la Direction générale des affaires territoriales qu'il quitte en décembre 2000. Mais la notion de *Contratos Plan* a bien été conservée dans la rédaction finale du projet de loi.

Ainsi, dans le Titre VII qui porte sur les Aires de Développement Territorial ADT, l'article 100 est dédié aux *Contratos Plan*. Voici la traduction du texte de cet article :

« Article 100 : Contratos Plan. Les aires de développement territorial sont des instruments prioritaires pour la mise en œuvre du Plan National de Développement qui doit donner une importance particulière à l'investissement sous-régional autour de ces zones. La nation peut conclure des contrats avec les aires de développement territorial du plan, lorsqu'elle le juge pertinent et lorsque l'objet pour lequel elles (les ADT) ont été créées le permet, après l'approbation de leur plus haute instance d'administration.

Ainsi, à travers la conclusion de ces contrats, la nation peut participer au financement de projets particuliers structurants du territoire, présentés par les aires de développement territorial, lorsqu'on pourra établir qu'ils sont d'intérêt commun pour les deux parties.

Dans les contrats conclus entre la nation et les aires de développement territorial pour la mise en œuvre des programmes du Plan National de développement ou de projets d'initiative propre, s'établiront les contributions que feront les collectivités territoriales ainsi que ceux qui proviendront d'autres sources de financement ».

Avec ce schéma institutionnel renouvelé, qui intègre le dispositif *Contratos Plan*, le projet de loi LOOT sera présenté au Sénat en juillet 2001, par Armando Estrada Villa, le Ministre de l'Intérieur qui a succédé à Martinez Neira lui aussi démissionnaire en 2000. Le projet de loi n'a cependant pas dépassé le filtre de la Première Commission du Sénat où il a été examiné au cours de deux débats avant d'être abandonné⁶⁴. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur la longue gestation de la LOOT qui aboutit seulement en 2011. Mais de cette irruption dans le débat sur l'aménagement du territoire en Colombie, il faut retenir, d'une part, que les *Contratos Plan* sont associés à une autre notion surgie du travail préparatoire, celle d'aires de développement territorial ADT, et, d'autre part, qu'ils doivent prendre place dans la pratique de la planification nationale comme instrument opérationnel de financement et de gouvernance du développement. D'autre part, le projet de loi LOOT de 2001 assume

⁶³ Préparées en concertation de la *Dirección General de Asuntos Indígenas* du Ministère de l'Intérieur.

⁶⁴ Dans la démarche parlementaire colombienne, les textes législatifs doivent être approuvés dans la Commission constitutionnelle à laquelle ils ont été distribués après au moins deux débats, avant de pouvoir être soumis aux séances plénières des deux Chambres du Parlement, avec d'éventuels ajouts du gouvernement et passages dans différentes instances de conciliation entre les chambres pour la consolidation d'un texte commun définitif.

pleinement la filiation de la figure (encore virtuelle) des *Contratos Plan* avec l'instrument de politique publique français puisque, dès le préambule (*exposición de motivos*, page 6), il mentionne « *le cas français qui met en lumière le système de contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales qui ouvre la possibilité d'établir des engagements spécifiques avec une coresponsabilité du niveau national et des collectivités locales* ». La démarche d'élaboration de la nouvelle politique publique colombienne se place ainsi clairement sous les auspices du dispositif de contractualisation territoriale français.

b. 2001 – 2010 : l'assimilation administrative de l'instrument entre planification et gouvernance politique du développement

Comme on vient de le voir, avec le processus d'élaboration du 8^{ème} projet de loi LOOT, la notion de *Contratos Plan* est rentrée dans le vocabulaire des administratifs, des aménageurs et des politiques colombiens. Et même si elle n'aura pas de réalité dans la pratique institutionnelle avant dix ans, cette première formulation législative constitue une sorte d'acquis qui va être développé et assimilé dans différents niveaux de l'administration colombienne.

C'est à partir de la matrice du projet de loi LOOT 2001 que la diffusion de la notion de *Contratos Plan* va se poursuivre dans l'administration ministérielle et dans les instances techniques et aménageuses en charge de la planification. Le processus de diffusion tient beaucoup à l'activisme du porteur de cette innovation, David Soto, qui dit avec humour : « ... à cette époque-là, s'il fallait faire la rénovation d'une maison, eh bien moi je te mettais des *Contratos Plan* ! ». Nous allons donc évoquer comment l'idée et la méthode d'action publique contractuelle, naviguent d'une administration nationale ou locale à l'autre ce qui permet que s'opère une première forme d'assimilation de l'instrument importé. Pour cela, nous allons évoquer trois interventions du porteur initial de la mesure dans trois espaces politiques et administratifs différents qui se déroulent entre 1999 et 2006. Ces terrains qui augmentent le spectre de diffusion de la mesure sont l'administration centrale de l'Etat (Présidence de la République), des collectivités locales dont l'administration de la capitale Bogotá et le Département National de Planification DNP.

i. 1999 : la méthode Contrato Plan à travers un document CONPES pour résoudre la crise sociale de l'île de San Andrés

Un épisode charnière qui se situe au moment de l'élaboration du projet de loi LOOT, au 2^{ème} semestre 1999, est selon nous suffisamment stratégique pour devoir être mentionné. A cette époque, D. Soto est au Ministère de l'Intérieur, et il est sollicité par le cabinet du Président de la République de l'époque Andrés Pastrana, pour travailler sur un sujet d'actualité, la crise

sociale qui secoue l'archipel d'îles caribéennes colombiennes de San Andrés, Providencia et Santa Catalina. Pour présenter cette intervention, nous devons évoquer le contexte particulier de ce territoire insulaire caribéen.

Cet archipel, qui occupe une superficie d'environ 52.5 kms² pour une population totale de 70.554 habitants⁶⁵, se situe à 700 kms des côtes de la Colombie continentale et à peine à 180 kms de l'Amérique Centrale, spécifiquement des côtes caribéennes du Nicaragua. Ce territoire insulaire qui reste au cœur d'un conflit de délimitation des frontières maritimes entre la Colombie et le Nicaragua⁶⁶, possède un certain nombre de particularités que la constitution colombienne de 1991 est venue en quelque sorte acter par un statut spécifique⁶⁷ ce qui marque un tournant dans l'histoire de l'archipel.

En effet, dans l'histoire du peuplement de ces îles, on a pu établir une occupation temporaire ou saisonnière jusqu'au XVII^e siècle de groupes miskitos (aujourd'hui présents sur la côte nicaraguayenne) puis, à partir de 1620, le début d'une immigration anglophone, d'abord en provenance des Bermudes et de la Jamaïque, qui va stabiliser une population noire protestante dans les deux plus grandes îles San Andrés et Providencia. La reconnaissance de ce territoire comme « *intendencia* »⁶⁸ colombienne en 1912, constitue le point de départ d'un processus d'assimilation de l'archipel sous le signe de la généralisation de l'usage de l'espagnol et de la primauté donnée à l'église catholique sur les églises protestantes dans l'enseignement.

⁶⁵ Recensement national de la population du Département Administratif National de la Statistique DANE de 2005.

⁶⁶ La Colombie revendique la possession de ces territoires insulaires sur la base de l'adhésion volontaire d'un certain nombre d'habitants des îles en 1822 et sur le Traité Esguerra-Bárcenas entre les Républiques de la Colombie et du Nicaragua de 1928 dans lequel cette dernière reconnaissait la souveraineté de la première sur l'archipel. Cependant, ce même traité ne fixait pas, comme le défend la Colombie, les frontières maritimes entre les deux pays au méridien 82. Le Nicaragua a donc engagé en 2001 des procédures auprès de la Cour Internationale de Justice de la Haye pour obtenir l'invalidation du traité pour des raisons historiques (le pays était occupé par les Etats Unis au moment de la signature de traité) et de droit (l'application du droit de la mer qui s'est construit à partir de la Conférence de Genève en 1958 qui change la donne en matière de délimitation de frontières maritimes des pays). Les décisions de la Cour de la Haye, alternativement favorables à la Colombie (2007) et au Nicaragua (2012), créent une situation de tension notamment sur l'exploitation des ressources de pêche dans la zone environnant les îles, reconnues territoire colombien. <http://www.elpais.com.co/colombia/por-fallo-de-la-haya-san-andres-y-providencia-llevan-tres-anos-a-la-deriva.html>

⁶⁷ Art. 310 « *L'archipel de San Andrés et Providencia aura son propre statut spécial d'administration en matière d'immigration, de régime fiscal parmi d'autres afin de protéger l'identité culturelle des communautés natives et préserver l'environnement et les ressources naturelles de l'archipel* ».

⁶⁸ C'est-à-dire une forme de collectivité territoriale qui figurait dans la constitution de 1886, de la dimension des départements mais dont le statut était réservé à des territoires peu peuplés ou de frontière avec, en général, un développement économique embryonnaire.

Cette « *colombianisation* » de l'archipel s'engage pendant la première moitié du XX^{ème} siècle sous la contrainte éducative et religieuse, et s'accélère économiquement avec la proclamation de la principale île (San Andrés) comme port libre par le gouvernement du Général Rojas Pinilla en 1953. La possibilité d'organiser le commerce de biens de consommation courante, notamment électroménagers, sans prélèvements fiscaux d'Etat, va légaliser une partie des activités de la contrebande endémique des grandes et petites Antilles, et jeter les bases d'un développement économique basé sur un tourisme commercial bas de gamme. Mais ce déploiement de nouvelles activités économiques va bouleverser la société de l'archipel : les insulaires-raizales⁶⁹ vont abandonner massivement les activités productives traditionnelles (agriculture vivrière et pêche), vendre une partie de leurs terres et intégrer les circuits économiques commerciaux que contrôlent des investisseurs non-insulaires arrivés à la faveur de ce boom du « *turismo de compras* » (tourisme de shopping). Le phénomène de San Andrés, paradis de l'électroménager bon marché et des produits de luxe défiscalisés, aura en Colombie continentale une continuité symbolique avec la banalisation du terme « *sanandresito* » qui désigne, encore aujourd'hui, de vastes enclaves commerciales dans toutes les grandes villes où on trouve, sur le modèle commercial du San Andrés insulaire des années 60-80, des produits de consommation à prix cassés, résultant de la contrebande ou du blanchiment de l'argent sale.

Au cours des années 90, ce territoire vit une crise économique et sociale de grande ampleur. C'est la décennie de l'application des mesures de libéralisation économiques du gouvernement Gaviria (1990-1994) qui marque la fin des avantages compétitifs que donnait le statut fiscal dérogatoire de port libre à l'activité commerciale de l'île. Mais c'est également le moment de l'intensification du narcotrafic qui prend l'île comme étape d'acheminement de la drogue vers les marchés nord-américains, dans le sillage des nouvelles alliances entre les cartels colombiens et mexicains. Les effets destructeurs de la conjoncture sont révélés par les mobilisations des acteurs de la revendication *raizal* qui, à l'image du mouvement *Archipelago Movement for Ethnic Native Self Determination* AMEN-SD dirigé par des pasteurs protestants,

⁶⁹ Le terme « *raizal* » est dérivé du substantif « *raiz* », racine. C'est un vocable d'usage récent qui nomme les populations autochtones de l'archipel à partir de référents socio-historiques et culturels anglo-africains : la dominance du protestantisme baptiste et la pratique de l'anglais créole. La constitution de 1991 y fait directement référence mais le terme est aussi revendiqué et porté par des mouvements contestataires qui, dans la continuité du nouveau texte constitutionnel, vont contribuer à l'ethnisation de la question sociale et politique sur l'archipel (Valencia, 2011)

portent en même temps la revendication sociale des habitants de l'île et la construction de l'identité ethnique que la Constitution avait contribué à affirmer⁷⁰.

Pour faire face à ces revendications qui vont donner lieu à des grèves et blocages des transports sur l'île à la fin des années 90, la Présidence de la République mobilise donc une équipe et associe le Directeur Général des affaires territoriales du Ministère de l'Intérieur. Dans la réponse à la crise *sanandresana*, le gouvernement met au point une stratégie pour appuyer le développement du département de l'archipel. L'originalité de la démarche est qu'il va élaborer un document-cadre qui décline un plan d'investissement de grande ampleur. Le texte de référence est un document CONPES⁷¹.

Dans le contexte de troubles sociaux et d'avènement de nouveaux interlocuteurs issus d'un mouvement qui porte autant la revendication sociale que celle de la reconnaissance identitaire de la population *raizal*, l'élaboration du document CONPES va emprunter un chemin inédit. D'abord sur la méthode : le programme d'investissement consigné dans le CONPES 3058 de décembre 1999 sur le développement du département archipel de San Andrés, Providencia et Santa Catalina, résultera d'un large processus de concertation mené sur place par les représentants du gouvernement national. Des tables rondes qui intègrent, aux côtés des autorités nationales et locales, les représentants d'organisations syndicales, religieuses et ethniques, mettent en scène une démarche de contrôle citoyen, qui aboutira à un certain nombre d'accords et de consensus.

Mais surtout, la démarche est originale par le contenu du document lui-même. En effet, à l'époque, les CONPES n'étaient pas habituellement dédiés à un territoire spécifique. Issus d'une conception économique de la planification, ils apportaient généralement une réponse sectorielle à une problématique macroéconomique ou sociale. Le document CONPES San

⁷⁰ En même temps qu'AMEN-SD, apparaissent plusieurs autres groupes qui déclinent le discours ethnociste dans divers secteurs sociaux : Ketlena National Association KETNA héritier de l'historique Sons of the Soil (fils de la terre), INFAUTAS un groupe d'agriculteurs et pêcheurs, et San Andrés Solution SAISOL formé par des étudiants (Valencia, 2011).

⁷¹ Créé par la loi n° 19 de 1958, le Conseil National de Politique Economique et Sociale CONPES est la principale autorité nationale de planification de la Colombie. Présidé par le Président de la République, il est composé de l'ensemble des ministres, du Directeur du Département Administratif de la Présidence de la République, du Directeur du Département National de Planification DNP et du Directeur du Département Administratif de Sciences, Technologie et Innovation COLCIENCIAS. Le DNP joue le rôle de Secrétariat Exécutif du CONPES et c'est donc l'instance chargée de coordonner et de mettre au point les documents qui sont présentés en séance. A ce titre, il élabore des textes de politique générale soumis pour approbation au CONPES qui sont donc connus sous l'appellation de « documents CONPES ».

Andrés (N° 3058, 1999) se caractérise lui par un diagnostic territorial global sur la situation de l'archipel et décline un programme d'actions sur 2 ans avec comme perspective de créer les conditions pour « *surmonter les facteurs qui limitent le développement du département (de San Andrés) moyennant les efforts conjoint des gouvernements nationale et local, afin de générer le bien-être social de la communauté de l'archipel et son épanouissement économique et culturel* ».

Compte tenu de modalités collaboratives de son élaboration et de sa focalisation territoriale inédite, ce premier CONPES territorial, sera donc « *un CONPES concerté comme si c'était un Contrato Plan* »⁷². On est donc en présence d'une première application de la méthode qui sera mise en œuvre à travers les *Contratos Plan* pilotes en 2012 que nous examinerons plus loin.

Nous sommes aussi dans un épisode d'apprentissage (*lesson draw*) méthodologique qui facilitera ensuite « l'acclimatation » de l'idée de contractualisation dans un parcours que nous décrivons ensuite à travers deux autres événements marquants repérés dans la recherche et la documentation consultée. Le *Contrato Plan* est encore virtuel certes mais un certain nombre d'éléments de méthode de négociation, de technique de la démarche projet et de coordination interinstitutionnelle, qui seront associés à la nouvelle mesure sont présents dans cette séquence. Le chemin ultérieur pour la mise en œuvre de la mesure se prépare également dans le relationnel interindividuel qui se construit à travers cette intervention.

ii. 2004 : *Contratos Plan et décentralisation infra-municipale : essai d'application de la formule, hors cadre-législatif, à Bogotá DC*

La diffusion de la figure des *Contratos Plan* va se poursuivre à partir de 2001. Il y a d'abord la diffusion par le porteur de la mesure D. Soto dans des espaces académiques et de débat politique où la mesure et ses fondements institutionnels sont souvent mis en avant. Parmi ces interventions sur les thèmes de la décentralisation parmi lesquels un cycle de conférences à l'Ecole Supérieure d'Administration ESAP, la participation à la préparation de la réforme du régime départemental en 2009 auprès de la Fédération des Départements et d'autres prestations auprès d'organismes en lien avec le Ministère de l'Intérieur.

L'autre terrain de diffusion est celui des rapports d'études auprès de divers collectivités publiques. On doit s'arrêter sur une intervention marquante auprès de la Mairie de Bogotá en

⁷² Selon l'expression de David Soto

2004. Ce travail revêt un caractère stratégique compte tenu des enjeux auxquels il répond : c'est au début du mandat de Luis Eduardo Garzón, premier Maire de gauche de la ville, issu du *Polo Democrático Independiente*, qui va exercer la fonction suprême au District Capital de Bogotá entre 2004 et 2007.

L'arrivée à la Mairie de la capitale de Lucho Garzón (comme on l'appelle familièrement) est en soit un événement car cette élection intervient au milieu du premier mandat présidentiel d'Alvaro Uribe. Le président des deux mandats de la « sécurité démocratique », très marqué à droite, est alors au sommet de sa popularité. Pourtant, Garzón, ancien syndicaliste du secteur pétrolier et ex-membre du Parti Communiste Colombien, s'impose à Bogotá après une rude campagne contre le candidat uribiste, issu de la classe politique traditionnelle de Bogotá, Juan Lozano Lozano. Son mandat municipal de 4 ans va mettre l'accent sur le développement humain avec comme valeurs la solidarité, l'équité et l'inclusion sociale. Le plan de développement qu'il mettra en œuvre, « *BOGOTA SIN INDIFERENCIA. Un compromiso contra la pobreza y la exclusión* »⁷³, est reconnu comme un des plus ambitieux des trois dernières décennies à Bogotá. Il fait suite aux mandats gestionnaires et aménageurs de deux Maires indépendants (Antanas Mockus -1995-1997 puis 2001-2003- et Enrique Peñalosa -1998-2000-) qui ont permis au tournant du siècle à la ville-capitale de faire un bond en avant en matière d'équipements, d'urbanisme et de culture citoyenne, et qui l'ont placé pendant quelques années dans la vitrine des villes innovantes à l'échelle internationale. Plusieurs programmes emblématiques du mandat de Lucho Garzón en matière d'aide alimentaire (*Bogotá sin hambre*) et santé (*Salud a su hogar*), et les efforts en matière de couverture éducative gratuite (*Mas y mejor educación para todos*) et de réductions des tarifs de prestations de services publics, vont permettre d'améliorer considérablement les conditions de vie dans les secteurs urbains qui concentrent les personnes en plus grandes difficultés sociales.

Mais avant l'élaboration du Plan de développement, un diagnostic socio-économique mettait l'accent sur la situation préoccupante de la couverture scolaire, santé, alimentation et des services publics sur six des vingt *localidades* (arrondissements)⁷⁴ du District Capital. Les efforts d'investissement devaient donc porter sur ces territoires ce qui a amené l'équipe du Maire fraîchement élu à commander, au début de mandat, en vue de la préparation du Plan municipal de développement, une étude sur le modèle de décentralisation applicable à Bogotá.

⁷³ BOGOTA SANS INDIFFERENCE. Un engagement contre la pauvreté et l'exclusion.

⁷⁴ Il s'agissait des arrondissements périphériques de San Cristobal, Usme, Ciudad Bolivar, Bosa, Kennedy et Suba.

La démarche a été soutenue par le PNUD⁷⁵ qui a mandaté une équipe d'experts constitué de Sonia Durán Smela⁷⁶, Alfredo Manrique Reyes⁷⁷ et David Soto.

Le rapport établi un diagnostic de l'organisation territoriale de l'agglomération capitale et pointe les défaillances des relations institutionnelles et administratives entre ce qu'on appelle la *Alcaldía Mayor*, celle que préside le Maire qui concentre les moyens administratifs et financiers de la collectivité, et les *localidades* (qu'on appelait autrefois significativement *Alcaldías menores*) sur les territoires urbains de l'agglomération-capitale. Pour répondre aux défis en matière de couverture des services publics, les experts proposent plus d'autonomie pour les entités locales avec un renforcement de leurs capacités financières et institutionnelles. Les instruments de cette montée en puissance des *localidades* sont :

- La certification des *localidades* selon leur capacité de gestion afin d'engager le transfert de différentes compétences à chacune ;
- La mise en œuvre d'une ambitieuse démarche de cogestion avec la population d'un certain nombre de moyens financiers destinés aux investissements locaux ;
- La concertation de mécanismes de contrôle pour prévenir la corruption (cartes locales de risque, contrôle interne, défenseurs des droits citoyens etc.)
- Et le rapport introduit la figure des *Contratos Plan* comme « *instrument de planification concertée du District et des localidades et mécanisme pour développer des projets stratégiques* ». ⁷⁸

Dans le scénario proposé, les *Contratos Plan* doivent optimiser le processus de gestion publique et permettre un rapprochement des organismes des administrations du District Capital et locales, et améliorer l'offre institutionnelle par la territorialisation de l'investissement. Le dispositif vise à substituer à « *la planification volontariste du Plan de Développement du*

⁷⁵ Programme des Nations Unies pour le Développement

⁷⁶ Politologue de l'université de l'U. de Los Andes avec un post-doctorat à Sciences Po Paris, la fille de l'ancien dirigeant libéral progressiste Hernando Duran Dussán, va exercer la fonction de Maire de Bogotá, dans l'intérim de 3 mois qui a suivi la destitution en 1992 du Maire Juan Martin Caicedo.

⁷⁷ Juriste et politologue qui fut le premier *veedor* (une fonction de « défenseur des droits » intervenant comme autorité indépendante entre l'administration et les citoyens sur le modèle de l'ombudsman suédois) de la ville de Bogota entre 1992 et 1994.

⁷⁸ «*Hacia un gobierno a escala humana para Bogotá*» rapport de la misión d'experts PNUD Colombie pour la Mairie de Bogotá, 2004, p. 10.

District, un schéma de planification qui permette de concerter des accords de volontés entre le District et les localidades »⁷⁹.

Comme on le voit dans le schéma extrait du rapport de la mission PNUD ci-après, l'application du mécanisme proposé passe par la construction d'un « *projet de territoire* » concerté avec la population pour chacune de 20 *localidades* qui doit donner une « *vision de territoire* » afin de fixer des choix d'investissements sectoriels sur la durée du mandat municipal (4 ans).

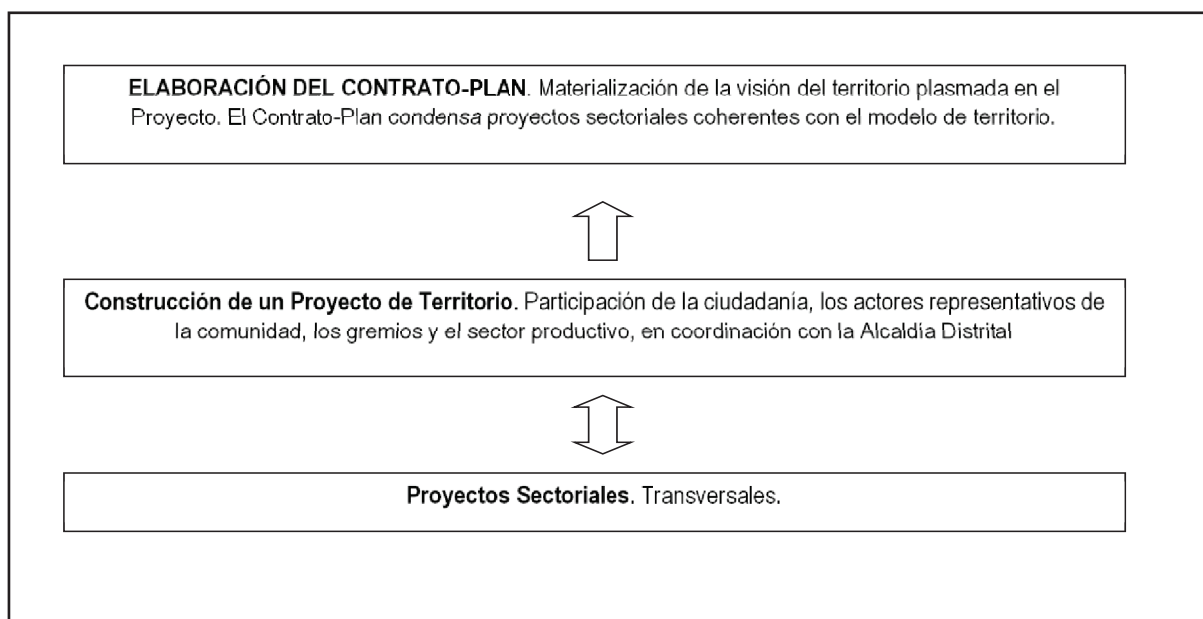


Figure 4: extrait du rapport “HACIA UN GOBIERNO A ESCALA HUMANA PARA BOGOTÁ”, PNUD Colombia 2004

Finalement, les conclusions de ce rapport sur la décentralisation du District Capital de Bogotá ne seront pas incorporées au Plan de développement du mandat de Garzón⁸⁰ qui va se contenter d'une réforme de structures cantonnée à la rationalisation (attendue et nécessaire) de l'administration districale⁸¹. Cependant, ce rapport d'étude pose l'idée d'une application possible de la mesure *Contratos Plan* à la gouvernance des ensembles urbains. Le champ des

⁷⁹ Idem, p. 16.

⁸⁰ Cf. le bilan de mandat du rapport “*Análisis de la Evolución de la Calidad de Vida en Bogotá 2004-2007*”, Juillet 2008, préparé dans le cadre du programme BOGOTÁ CÓMO VAMOS financé par la Fondation CORONA, le groupe éditorial EL TIEMPO et la Chambre de commerce de Bogotá.

⁸¹ Seront créés 12 secteurs administratifs qui constituent en quelque sorte la structure des « portefeuilles ministériels » de l'administration du District Capital, confiés chacun à un « Secrétaire », et auxquels sont rattachés divers établissements publics et agences.

possibles de la mesure s'élargi ainsi théoriquement à des territoires exposés aux transformations rapides qui résultent du développement et de la croissance urbaine.

iii. *2005-2006, la contractualisation au DNP : la tentative de réforme de la distribution des redevances du secteur minier et des hydrocarbures*

Les contacts établis avec le Département National de Planification à l'occasion du projet de LOOT avorté de 2001, conduisent D. Soto à travailler avec cet organisme entre 2005 et 2006. L'institution sollicite son expertise sur plusieurs sujets en lien avec l'aménagement du territoire et l'évaluation de politiques publiques⁸². L'intervention la plus marquante est celle sur la tentative de réforme du Système Général de « *Regalías* », les redevances du secteur minier et des hydrocarbures.

Disons d'abord que la question de la gestion et la redistribution de la rente que produit l'exploitation des ressources naturelles non-renouvelables du sous-sol en Colombie, est un sujet stratégique qui se situe à la croisée de la planification du développement et de la gouvernance locale décentralisée. D'une manière générale, la rente que génère l'extraction des ressources naturelles du sous-sol, notamment les produits miniers et les hydrocarbures destinés à l'exportation dans les marchés internationaux des « *commodities* » industriels, est au cœur du développement économique des pays qui possèdent de grandes capacités d'exploitation de ces ressources.

On constate que dans les pays d'Amérique Latine où les ressources non renouvelables du sous-sol (gaz, pétrole, minéraux) sont importantes, la forme la plus directe de maîtrise de cette rente par les gouvernement est la participation à l'exploitation à travers des compagnies publiques : au Mexique avec PEMEX, au Brésil avec PETROBRAS et au Venezuela avec PDVESA, et en Colombie où ECOPETROL, la principale compagnie d'exploitation pétrolière, est une société par actions à 100% étatique⁸³. L'autre forme d'appropriation publique de la

⁸² Dans ce second domaine, le consultant est associé en 2006 à la mise en place de la composante territoriale du Système National d'Evaluation, de Gestion et de Résultats SINERGIA. La prise en compte de la question territoriale arrivera dans les années 2004 à 2008 pendant lesquelles le DNP expérimentera des modèles pilotes de gestion et de budgets par résultats pour 3 communes, Medellin, Pasto et Tocancipá (DNP, 2010).

⁸³ Créée en 1951 avec la réversion à l'Etat colombien des actifs de la concession De Mares qui avait été faite à la Tropical Oil Company américaine pour l'exploitation depuis 1921 de gisements situés dans la zone de La Cira-Infantas dans la moyenne vallée du Río Magdalena, Ecopetrol est d'abord une entreprise industrielle et commerciale publique, directement contrôlée par le Ministère des Mines et de l'Energie. C'est en 2003, après que la compagnie rentre dans une phase de forte croissance avec la découverte successive dans les années 80 et 90 des sites de Caño Limón, puis Cusiana et Cupiagua situés dans les aires du piémont Llanero, proche de l'Orénoquie, qui amènera le pays à l'autosuffisance énergétique, que le gouvernement colombien va restructurer la compagnie afin de lui permettre de s'internationaliser. C'est le moment de la transformation de la Compañía Colombiana de

rente, est la mise en place de systèmes de redevances, généralement basés sur la production, qui permettent le paiement par les opérateurs publics et privés d'une compensation pour l'exploitation des ressources. En complément, s'appliquent généralement aux entreprises les dispositifs fiscaux traditionnels qui taxent l'ensemble des activités économiques du pays notamment les impôts sur les sociétés, le revenu, les salaires ou le transport des ressources (Acquatella et alt., 2013).

Dans le cas colombien, la Constitution détermine que l'Etat est propriétaire du sous-sol et des ressources naturelles non renouvelables (art. 332) et que leur exploitation donne lieu à une contreprestation économique perçue par l'Etat sous la forme d'une « *regalía* » (redevance) (art. 360). Elle prévoit également que les collectivités locales dont les territoires sont concernés par l'exploitation ou le transport de ces ressources naturelles non-renouvelables pourront participer ou « *executer directamente* » ces redevances (art. 360). Ces trois dispositions légales dessinent le cadre d'un enjeu essentiel pour la gouvernance et le développement territoriale : les redevances, qui ne sont pas un impôt mais une contreprestation économique en lien avec le droit d'exploitation de certaines ressources naturelles territorialisées, sont dues à l'Etat mais elles peuvent être directement utilisées et investies en autonomie par les collectivités locales. La question de la gestion, du calcul du montant et des formes de redistribution des redevances du secteur extractif, est donc stratégique pour déterminer les capacités d'intervention des collectivités locales dans le développement de leurs territoires.

C'est d'autant plus important qu'en Colombie, avec la découverte dans les trois dernières décennies de plusieurs importants gisements et l'aménagement consécutif de nouveaux sites d'exploitation, l'évolution des secteurs miniers et des hydrocarbures a généré des ressources financières très conséquentes. La rente cumulée du secteur minier des hydrocarbures est passé en 20 ans, d'environ 5%⁸⁴ du PIB au début des années 90 à plus de 8% en 2010⁸⁵. Un 2009, la

Petroleos, établissement public, en ECOPETROL S.A., société par actions avec participation publique à 100%. Actuellement ECOPETROL est la 2^{ème} compagnie pétrolière d'Amérique du Sud et la 4^{ème} à l'échelle latinoaméricaine. <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol/nuestra-historia>

⁸⁴ 0.17% les mines, 4.97% le pétrole.

⁸⁵ 0.91% les mines, 7.11% le pétrole.

rente minière, c'est-à-dire les redevances et impôts générés par l'exploitation des mines⁸⁶, était de 1.129 millions de dollars, et la rente pétrolière 13.520 M\$ (Acquatella et alt., 2013).

Le système de gestion des redevances mis en place entre 1994 et 2002⁸⁷ établissait une répartition des redevances qui bénéficiait de manière quasi exclusive aux territoires où s'extrayaient ou transportaient les ressources naturelles non renouvelables. Dans ce système, les redevances dites « directes », 80% du total des ressources collectées auprès des entreprises, étaient versées directement par le Ministère des Finances (*Ministerio de Hacienda*) tout au long de l'année par 12^{ème}, aux seules collectivités territoriales concernées par l'exploitation, sans véritables contrôles sur leur utilisation. Les redevances dites « indirectes » étaient réunies dans un Fond National de *Regalias* FNR, rattaché au Département National de Planification, mais elles ne représentaient que 20% du produit total. La législation qui a créé ce Système Général de *Regalias*, destinait initialement les ressources de ce Fond aux Conseils Régionaux de Développement CORPES qui vont disparaître en 1999⁸⁸. Dans cette configuration institutionnelle, ce produit résiduel de la redevance extractive était potentiellement utilisable par toutes les collectivités locales, moyennant la présentation à la Commission Nationale des *Regalias*, une instance évaluative et décisionnaire rattachée au DNP, des projets de développement (construction, éducation, santé, induction d'eau etc.) des communes et départements préalablement validés par les Ministères concernés.

Mais ce système a généré des phénomènes de concentration, de gaspillage et de corruption importants : les sept départements extracteurs (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander) qui représentaient à peine 17% de la population totale du pays, recevaient à eux-seuls 90% des redevances directes, soit 80% du total du produit de la redevance (Ospina et alt., 2015). Pourtant, dans le classement des territoires départementaux en matière de performance de l'administration publique, plusieurs de ces départements « rentiers » comme la Guajira, Arauca, Casanare et Cesar possédaient des indices de couverture des

⁸⁶ Ces données concernent l'extraction d'étain, or, plomb, zinc, fer, cuivre, nickel, argent, bauxite et phosphate. L'exploitation des mines de charbon à ciel ouvert de la Guajira qui en 2016 exportait 32.5 millions de tonnes du minerai vers l'Europe, la Méditerranée et le reste de l'Amérique, n'est pas ici comptabilisée.
<http://www.eltiempo.com/economia/sectores/balance-de-las-exportaciones-de-carbon-del-cerrejon-en-el-2016-35297>

⁸⁷ Par les lois 141 de 1994 et 756 de 2002.

⁸⁸ Compte tenu du rôle que joue dans l'histoire récente de la gouvernance territoriale en Colombie cette figure atypique de la planification territorialisée, expérimentée entre 1985 et 2000, nous reviendrons amplement sur sa genèse et ses développements dans le 2^{ème} partie de cette recherche.

services publics et de niveau de « besoins fondamentaux insatisfaits »⁸⁹ parmi les plus faibles du pays. L'urgence de la transformation de ce système, à la fois asymétrique et inégalitaire, était donc à l'ordre du jour.

Le DNP va préparer plusieurs scénarios techniques pour une réforme du Système National de Redevances et demande une contribution à D. Soto sur les mécanismes d'assignation des ressources du Fond National de Redevances. La consultation porte sur les critères techniques que peut mobiliser à court terme la Commission Nationale des Redevances pour assigner les ressources financières du FNR, et sur les mécanismes de planification, à moyen terme, pour organiser un système de redistribution de la manne minière et pétrolière qui soit bénéfique pour l'ensemble du pays.

Les propositions partent d'un constat : la Commission Nationale des Redevances doit répondre à un nombre très important de projets présentés par des collectivités territoriales isolées qui reflètent des intérêts individuels et fragmentés et qui n'ont que rarement une vision intégrée du développement territorial. L'absence de critères techniques définis fait que la Commission se contente de choisir des projets qui corrigent des problèmes ponctuels ou stratégiques qui sont en réalité du ressort des collectivités locales (par exemple l'absence dans tel ou tel territoire d'infrastructures ou de services de base -éducation, santé, traitement des eaux-). Les moyens du FNR se voient ainsi atomisés dans des projets sans perspective de développement à moyen ou long terme.

Le rapport d'étude au DNP (Soto, 2005) donne dans un premier temps un tableau de pondération des critères techniques qui pourraient permettre à la Commission Nationale des Redevances de faire un premier tri des projets présentés. Les trois critères retenus sont :

- L'articulation territoriale des projets (pondération des projets jusqu'à 50%) évaluée en fonction du nombre de collectivités locales avec continuité géographique qui présentent le projet ;

⁸⁹ Les besoins fondamentaux insatisfaits (NBI pour *Necesidades Básicas Insatisfechas*) se réfèrent à une méthode pour identifier les défaillances majeures dont souffre une population et caractériser donc les niveaux de pauvreté. Elle utilise des indicateurs calculés dans quatre domaines des besoins de base des personnes, le logement, les services de santé, l'éducation et les revenus. Ces données sont disponibles dans les recensements de la population que conduit le Département Administratif National de la Statistique DANE colombien. La méthode a été mise en place à partir des années 80s sur recommandation de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes CEPAL qui est l'Agence de l'Organisation des Nations Unies chargée de promouvoir le développement économique et social de la région. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/ficha_NBI.pdf

- La rentabilité marginale du capital du projet (pondération des projets jusqu'à 40%) calculée en fonction de l'impact économique et social des projets présentés ;
- La structuration administrative et financière du projet (pondération des projets jusqu'à 10%) qui prend en compte le profil gestionnaire des initiatives présentées, les mécanismes de contrôle de la dépense, d'évaluation des résultats, d'apports en matière de conseil, et de cofinancement.

La deuxième partie ébauche une nouvelle approche de la mobilisation des moyens du FNR avec la création « *d'espaces d'intégration et d'action collective autour de projets stratégiques communs de développement* »⁹⁰. Ses espaces qui doivent permettre de « *profiter d'économies d'échelle potentielles dans les régions et sous-régions, rompre la vision sectorialiste nationale et avancer vers une vision de développement intégral du territoire, réduire le nombre d'acteurs avec lesquels la Nation interagit pour l'assignation des ressources (...) et dépasser les frontières politico-administratives en générant une dynamique d'intégration par contraste avec la vision introvertie du territoire actuelle* »⁹¹ ne sont autres que les Aires de Développement Territorial ADT qui avaient déjà été mises en lumière dans le projet de loi LOOT de 2001.

La proposition de création des ADT est étayée par une définition assez précise : les ADT ne seront pas de nouvelles collectivités territoriales, qui nécessitent une législation organique encore inexistante à l'époque, mais elles pourront fédérer des communes et/ou des départements entre eux, en y associant également des « *organismes non-étatiques : entreprises, groupes économiques, organisations civiles et ONG* »⁹². Il est précisé que les ADT doivent être initiées par les communes (sous-entendu pas par les départements) et qu'elles s'organiseront avec une « *logique de mission stratégique de développement* » pour coordonner et concentrer efficacement les ressources de participation des acteurs publics et privés. On fait ici allusion à une logique de cofinancement et de mutualisation des moyens. Sur le plan méthodologique, il est préconisé un diagnostic territorial préalable, un document stratégique avec des objectifs à 6 ans, validés par l'engagement des communes, acté à travers des documents contractuels⁹³.

⁹⁰ Idem, p. 3.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Idem, p. 4.

⁹³ Idem, p. 5.

Comme on le voit, *in fine*, la proposition ne mentionne pas la notion de *Contratos Plan* mais elle s’y réfère implicitement, tant sur le plan conceptuel qu’en matière de cadrage opérationnel.

La nouvelle approche des redevances minières et pétrolières propose surtout une disposition révolutionnaire : « *les projets d’investissement régional qui requièrent les ressources du Fond de Développement Régional (qui se substitue au Fond National de Redevances existant) devront être présentés par les ADT et devront correspondre aux objectifs stratégiques de développement de chaque Aire de Développement Territoriale* »⁹⁴. Ce qui est ici avancé ce n’est, ni plus ni moins, que la conditionnalité de l’octroi de l’importante manne financière des redevances extractives à la fixation d’accords stratégiques de développement de moyen terme, à vocation territoriale, par les collectivités locales associées entre elles. Le changement de cap proposé par rapport au système existant de redistribution des ressources sur la base de critères purement juridiques ou techniques, est donc radical.

C’est peut-être la raison pour laquelle cette proposition, soumise à la Direction de l’Evaluation de Gestion et des Résultats du DNP, ne sera pas retenue dans le texte final du projet de loi de réforme de la loi de *regalías* présenté à cette époque⁹⁵, qui aura d’ailleurs un court passage au Parlement avant d’être abandonné à la suite d’un avis défavorable de la commission chargée de son instruction en deuxième instance⁹⁶.

A ce sujet, il faut introduire un élément de contexte politique : 2005 a été une année parlementaire particulière en Colombie. C’était la troisième année (d’un mandat de quatre ans) du premier gouvernement d’Alvaro Uribe, où, sur le plan politique, la majorité gouvernementale au Parlement, préparait activement une réforme constitutionnelle qui permettrait la réélection du président de la République. Cette mesure, qui n’était pas prévue dans la Constitution de 1991, est d’abord adoptée en mai par les deux chambres du Parlement, et ensuite déclarée constitutionnelle par la Cour Constitutionnelle le 19 octobre de cette même année. Le constat est évident : les majorités fluctuantes du Parlement ne sont pas prêtes à

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Enregistré par le n° 133 et présenté en 2005 à la Cámara de Representantes par le Sénateur Hugo Serrano Gomez sous le nom “*Ley por la cual se establecen normas especiales para la exploración, explotación, tratamiento, refinación y transporte de petróleo pesado en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

⁹⁶ Avis défavorable présenté par le parlementaire Oscar Leonidas Wilchez Carreño
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=93&p_numero=133&p_consec=13054

aborder la réforme de fond d'un dispositif institutionnel de gestion des redevances minières et pétrolières aux effets distributifs inégalitaires certes reconnus, mais qui toucherait directement les finances des sept départements mentionnés précédemment, dont l'adhésion à la modification constitutionnelle était mathématiquement indispensable pour le vote de l'autorisation de la réélection présidentielle. Il n'y avait donc pas de « fenêtre de tir » pour cette réforme institutionnelle majeure, ce que corrobore la faible majorité qui a adopté la réélection notamment au vu des épisodes de corruption, dont celui dit de la « *yidispolítica* » révélés après⁹⁷.

Le Système Général de Redevances sera finalement réformé en 2011 par un acte législatif pratiquement contemporain de l'adoption des lois du Plan et LOOT qui créent les *Contratos Plan*, que nous examinerons ultérieurement dans ce chapitre.

Ce dernier épisode ferme pour nous la phase de « sélection – diffusion » de la mesure CPER française en passe de devenir le *Contrato Plan* colombien.

Selon les espaces de diffusion, le concept se décline en mettant l'accent d'abord sur les politiques de planification : cela concerne la planification nationale au DNP (dans la tentative de réforme du Système National de Redevances minières et pétrolières) et les exercices de planification des collectivités locales (Iles de San Andrés et Providence et District Capital de Bogotá). La forme contractuelle sert ici des objectifs de rationalisation–priorisation des investissements de l'Etat et de développement de la concertation locale, bien présents dans le CPER français. Les acteurs qui participent à cette tentative réformatrice sont des fonctionnaires de l'administration de l'Etat ou de certaines collectivités locales, qui peuvent alterner comme c'est le cas du porteur initial de la mesure, des missions de fonctionnaires et de conseil et d'expertise auprès de ces mêmes collectivités publiques.

⁹⁷ En avril 2008, la députée pour le Parti Conservateur Yidis Medina a déclaré avoir négocié son vote en faveur de la réélection en échange de la nomination de plusieurs de ses proches dans des postes officiels (en l'occurrence dans l'administration notariale) et du paiement de contributions pécunières. Les fonctionnaires du gouvernement Uribe incriminés par la parlementaire et condamnés ensuite en août 2010 par le Procureur National de la République pour des actes de corruption, sont Bernardo Moreno, Secrétaire général de la présidence, Sabas Pretelt de la Vega, Ministre de l'Intérieur, et Diego Palacio, Ministre de la protection sociale. Mme Medina a été elle-même condamnée par la Cour Suprême et l'affaire dont elle a été la principale protagoniste même si d'autres parlementaires, notamment les députés Teodolindo Avendaño et Ivan Diaz Mateus (tous deux conservateurs également) y ont participé, est passée à l'histoire récente de la Colombie sous l'appellation de « *yidispolítica* », un terme désormais synonyme de corruption politique qui restera associé au premier gouvernement Uribe et contribuera à faire avorter en 2010 la tentative de sa deuxième réélection.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15575795>

Le dispositif *Contratos Plan* navigue également dans un « format » plus aménageur à travers la formule qui lui est associée des Aires de Développement Territorial ADT, où s'affirme la perspective d'une mutualisation des moyens et d'une réorganisation des territoires d'action publique sur d'autres échelles territoriales que celles institutionnelles des collectivités publiques. On peut repérer ici en toile de fond, l'influence de la figure française du « pays » qui est implicitement contenue dans le schéma général de l'aménagement du territoire proposée par le projet de loi LOOT avorté en 2001, et la réforme, elle aussi différée, du Système National de Redevances minières et pétrolières. Dans cette séquence de diffusion de la mesure (encore ébauchée dans le domaine des possibles), les acteurs qui sont sensibilisés à l'intérêt de développer un tel dispositif sont des administratifs qui circulent dans la haute administration colombienne mais également, en nombre relativement important, des législateurs et hommes politiques locaux associés au dispositif original de concertation mis en place pour élaborer le projet de loi LOOT entre 2000 et 2001. La base sociologique du portage de la future mesure et de la méthode contractuelle, se dessine donc autour de la haute administration d'Etat et de la représentation nationale parlementaire issue des territoires et des régions.

La période qui va suivre, celle de la « transposition – transcription » du dispositif entre 2010 et 2011, sera décisive à la fois dans la construction du nouvel instrument d'action publique colombien et dans la confirmation de son référencement français.

B. Transposition – transcription : de la création législative à l’opérationnalisation des *Contratos Plan*

Dans cette séquence de l’élaboration du nouvel instrument d’action publique, il est important de distinguer deux phases très rapprochées dans le temps mais essentielles dans la mise en place de la mesure. La première phase correspond à l’élaboration et à l’adoption parlementaire des deux textes législatifs qui vont donner naissance à la mesure *Contratos Plan*, la loi du Plan National de Développement 2010-2014, et la Loi Organique d’Aménagement du Territoire LOOT. Elle se situe dans le temps court du début du premier mandat du président Juan Manuel Santos, entre août 2010 et juin 2011. La seconde phase concerne le travail qui se déroule sans discontinuité au Département National de Planification, après l’adoption législative de la mesure, pour rendre opérationnelle son implémentation sur le terrain. Elle se déroule dans un délai très serré entre juillet et décembre 2011.

1. 2010-2011, un avènement technique et parlementaire disjoint pour une double naissance législative de la mesure

Pour traiter de la phase de préparation technique et législative de la mesure nous allons examiner d’abord la Loi Organique d’Aménagement du Territoire LOOT, puis la Loi du Plan National de Développement 2010-2014 connue, selon la tradition colombienne, par un titre-programme de gouvernement, en l’occurrence « *Prosperidad para Todos* » celui du premier gouvernement de Juan Manuel Santos.

Comme nous avons pu l’établir dans l’enquête de terrain, la particularité de la gestation de ces deux projets législatifs est qu’elle se déroule en parallèle dans deux administrations qui collaborent peu et n’échangent pratiquement pas sur les projets de lois en cours d’élaboration. Certes, l’objet de chaque texte relève des compétences et des spécialités fonctionnelles que la Constitution attribue distinctement à ces deux piliers de l’administration gouvernementale : au Ministère de l’Intérieur, l’aménagement du territoire avec ses implications sur la gouvernance politique et territoriale, et au Département National de Planification la planification nationale dans sa dimension programmatique et économique. Pour autant, l’enjeu stratégique des deux lois en préparation aurait pu amener une collaboration entre les deux instances gouvernementales. Il n’en sera rien. C’est pourquoi on va décrire en parallèle le cheminement particulier de ces préparations séparées qui mettent en évidence des logiques propres et disjointes d’action dans chaque cas, directement politique au Ministère de l’Intérieur et au Parlement pour le LOOT, et très macro-économique et technicienne à *Planeación* pour la loi du Plan.

a. La LOOT de 2011 : portée de la mesure Contratos Plan dans un texte à vocation politique

Après l'échec du projet de loi de 2001, le *Contrato Plan* va rester dans ce premier « point de chute » institutionnel qu'est le Ministère de l'Intérieur, en quelque sorte « suspendu » pendant 10 ans.

L'adoption de la Loi Organique d'Aménagement du Territoire le 28 juin 2011⁹⁸, apparaît d'abord comme le résultat d'une conjoncture politique enfin favorable, celle du début du premier mandat du Président Santos. On doit aussi considérer que le contenu du texte, tout en affrontant ou contournant les écueils de vingt années des tentatives législatives avortées, va conserver un état d'indéfinition dans un certain nombre de questions clé de l'organisation territoriale du pays, ce qui favorisera son adoption dans un parlement qui reflète les enjeux des arènes politiques territoriales toujours sensibles à la répartition des compétences centre-périphérie.

En ce qui concerne la conjoncture, nous avons rappelé en introduction les circonstances dans lesquelles le Président Juan Manuel Santos est arrivé à la fonction suprême le 7 août 2010. Pour mémoire, à la fin de la décennie uribiste de la « sécurité démocratique », avec l'appui de toutes les forces politiques qui ont soutenu l'ancien Président Uribe, la victoire de Santos au second tour, avec le plus fort score en voix de l'histoire démocratique de la Colombie (9.004.221 voix), donne une forte légitimité au nouveau Président. La coalition de partis de « l'Accord d'Unité Nationale » qui soutiendra le nouveau Chef d'Etat, se forge dans l'entre-deux tours et explique en grande partie le score historique de Santos. Les membres de cette coalition représentant toutes les composantes de l'ancien système bipartisan, les partis Libéral et Conservateur, et les dissidences de ces formations, le Parti Social d'Unité National, plus connu comme Parti de la U (le groupe qui appuie la candidature de J.M. Santos) et le groupe *Cambio Radical*, qui étaient allées toutes deux au premier tour de la présidentielle avec un candidat propre. L'une des adhésions clés de cet entre-deux tours est justement celle du candidat de *Cambio Radical* à la présidentielle, Germán Vargas Lleras, un des hommes politiques les plus influents dans la conjoncture colombienne contemporaine⁹⁹. Arrivé troisième

⁹⁸ Nous reviendrons sur le long cheminement de ce texte législatif essentiel et inachevé dans l'organisation institutionnelle colombienne dans la deuxième partie de ce travail.

⁹⁹ Cet avocat de l'U. del Rosario, petit-fils de l'ancien président Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) dont il fut très proche, lui-même issu d'une importante famille de dirigeants du Parti libéral, où se sont succédé plusieurs Présidents de la République, rentre en politique avec des mandats électifs locaux (conseil municipal de Bogotá) puis nationaux (Sénat) dans le sillage du rénovateur libéral Luis Carlos Galán. Rappelons que Galán a été assassiné

au premier tour de cette élection (sa première comme candidat à la présidence) il sera nommé Ministre de l'Intérieur et de la Justice en 2010. Ce poste va s'avérer essentiel dans le lancement du premier gouvernement Santos.

En effet, le nouveau Ministre va d'abord rétablir le dialogue et la confiance entre le gouvernement et les représentants du pouvoir judiciaire, mis à mal par les différentes affaires d'ingérence et d'intervention sur l'indépendance des magistrats qui ont émaillé les deux mandats du Président Uribe (Revelo-Rebolledo, 2008) dont le symbole éclatant est la fusion des deux ministères de l'Intérieur et de la Justice¹⁰⁰, dans une seule entité directement contrôlée par la Présidence. Le retour en août 2011 à une administration qui distingue les deux secteurs ministériels, va permettre aux différentes juridictions et aux instances administratives judiciaires dont la Constitution consacre l'indépendance, d'avoir un dialogue constructif avec l'exécutif, indispensable pour faire aboutir l'agenda législatif du gouvernement.

L'autre chantier de Vargas Lleras sera de mener à bien un ambitieux programme législatif¹⁰¹. Le nouveau Ministre est très bien placé pour réaliser ce programme puisqu'il venait de siéger pendant 4 mandats consécutifs (16 années) au Sénat. Dans cette tâche politique, Vargas Lleras applique une méthode gestionnaire faite de célérité et d'affirmation d'autorité, deux traits de caractère qui sont attachées au personnage. En ce qui concerne la LOOT, le Président de la République annonce son adoption dans son discours de possession et le projet de loi est déposé au Parlement le 23 août 2011, alors que le Ministre était entré en fonction (comme le Président de la République) le 7 août.

par les cartels de la drogue le 18 août 1989, quelques mois avant l'élection présidentielle qui lui était promise, et que sa mort va être un tournant dans la lutte contre le narcotrafic en Colombie. Atypique et ambitieux, Vargas Lleras sera le premier leader du Parti Libéral à rentrer en dissidence pour appuyer la candidature d'Alvaro Uribe en 2002, mais aussi le premier homme politique d'audience nationale à s'opposer à la tentative de deuxième réélection du même Uribe en 2010. C'est un personnage que l'on situe généralement à droite du spectre politique national pour sa forte opposition à toute concession aux groupes armés, notamment les FARC (il a été victime de deux attentats et l'investigation judiciaire a conclu à l'arrestation de deux membres actifs des FARC), mais qui a pu prendre également des positions libérales sur différents sujets de société, notamment sur les droits de la communauté LGBT. <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/german-vargas-lleras>

¹⁰⁰ Par un décret de février 2003 qui en plus réduira drastiquement le nombre de fonctionnaires de l'entité regroupée.

¹⁰¹ Outre la stratégique réforme de la justice mentionnée, et l'adoption du Plan National de Développement, qui est un exercice « routinier » de début de mandat, le programme annoncé combine des lois qu'on pourrait appeler de « conjoncture » demandées par les partis de la coalition telles que la réforme du premier emploi et la loi des victimes proposées par le Parti Libéral, et des textes de portée plus structurelle ou institutionnelle, parmi lesquelles notamment la réforme du système des redevances minières et d'hydrocarbures, et la loi organique d'aménagement du territoire.

Le texte gouvernemental sera peu amendé par les législateurs. Il va être adopté le 28 août 2011 après quatre débats dans les commissions et les plénières de la *Cámara* et du Sénat, et le passage par une « conciliation »¹⁰² obligatoire prévue par la Constitution. Para rapport aux initiatives des gouvernements antérieurs, « l'effet de surprise » de la rapide présentation au Congrès qui apporte une large majorité au gouvernement, va conduire à un débat plutôt apaisé, si on en croit les compte-rendu parlementaires consultés.

De fait, le texte de la LOOT, avec ces 40 articles réunis dans 5 titres, ne va pas bouleverser l'organisation politique territoriale du pays. En l'occurrence, les constitutionnalistes considèrent plutôt que la LOOT de 2011 ne répond pas aux attendus de la loi organique prévue par la Constitution de 1991. La LOOT était sensée trancher ou développer différentes questions institutionnelles de fond (Hernandez Becerra, 2015)¹⁰³.

Il est vrai aussi que, même sans LOOT, pendant les 20 ans qu'a duré la gestation de la législation organique, le Parlement et les gouvernements successifs avaient abondamment légiféré sur des questions importantes d'aménagement du territoire. Pour prendre trois exemples consignés dans d'autres lois organiques¹⁰⁴. Le « vide » en matière d'ordonnancement de l'aménagement du territoire est donc relatif (Trujillo Muñoz, 2012). In fine, les questions clé posées par la Constitution qui devaient figurer dans la fameuse loi organique, seraient de trois ordres (Estupiñán, 2012) :

- La structure territoriale, c'est-à-dire la question essentielle sur le plan politique des conditions nécessaires pour la création de nouvelles collectivités territoriales et de certaines circonscriptions administratives ;
- Les mécanismes de participation (politique, sociale mais aussi financière) d'un territoire donné au sein de l'entité nationale ;

¹⁰² Navette parlementaire entre les deux chambres du Congrès.

¹⁰³ Les consultations populaires municipales et départementales (art. 105) ; La répartition des compétences normatives entre les collectivités territoriales (art. 151) et entre celles-ci et la Nation (art. 288) ; Les conditions nécessaires pour la création de nouveaux départements (art. 297) ; et celles pour transformer une région administrative et de planification RAP en collectivité territoriale (art. 307) ; le statut des aires métropolitaines (art. 319) ; et enfin la question de la constitution des collectivités territoriales indigènes. A l'heure actuelle, les points visés par les articles 297, 307 y 329 de la Constitution, ne sont toujours pas traités.

¹⁰⁴ La loi 60 de 1993 déterminait déjà la répartition des compétences entre la Nation et les collectivités territoriales en matière d'éducation et de santé ; la loi 128 de 1994 permettait la création et déterminait la fonction des Aires Métropolitaines ; et la loi 715 de 2001 réformait et complétait celle de 1993 en matière de prestation locale des services d'éducation et de santé.

- Enfin, la répartition des compétences entre le niveau national et celui des collectivités territoriales.

Objectivement, la LOOT finale ne répond pas à ces questions. Sa structure même le révèle : le titre I (Dispositions générales) détermine en 3 articles l'objet et les principes de l'aménagement du territoire ; le titre II (Cadre institutionnel) institue sur 4 articles la Commission d'Aménagement du Territoire COT, déjà mentionnée précédemment ; le titre III porte sur les Schémas Associatifs Territoriaux (17 articles) ; le titre III traite des compétences sur 4 articles ; le titre IV définit les Régions Administratives et de Planification RAP (7 articles) ; et le titre V avec 4 articles, pose des « dispositions finales » pour l'harmonisation de la législation existante et des mesures transitoires.

Ainsi, on observe que la question de la participation est absente des dispositions législatives adoptées et celle de la répartition des compétences, déjà traitée comme on vient de le voir, par une législation antérieure dans les secteurs éducatifs et de la santé, est bien abordée mais en fixant des principes généraux très éloignés des demandes d'affirmation d'autonomie émanant des territoires¹⁰⁵. De fait, l'article 29 se cantonne à définir les seules compétences qui relèvent de l'aménagement du territoire, en excluant des « blocs de compétences » fonctionnels qui permettraient de définir le champ des interventions de chaque collectivité locale en matière de politiques publiques, ce que demandaient instamment les élus locaux.

En ce qui concerne la question de la structure territoriale, la LOOT va promouvoir des solutions d'association entre collectivités locales à l'encontre de l'affirmation de la dimension régionale de l'organisation du territoire. Ce n'est pas un choix anodin.

Les « schémas associatifs territoriaux » déclinent la gamme complète de possibles initiatives de coopération inter-collectivités locales : les associations de Départements, les associations de Districts Spéciaux¹⁰⁶, les associations de Communes, les associations d'Aires

¹⁰⁵ L'article 28 qui consacre la coordination, la concurrence, la subsidiarité et la complémentarité comme cadre d'exercice des compétences fonctionnelles d'action publique.

¹⁰⁶ Les Districts Spéciaux sont des communes pour lesquelles des règles administratives, politiques et fiscales particulières, ont été adoptées pour tenir compte d'une particularité géographique, politique ou économique qui les différencie des autres collectivités de même niveau territorial. On distingue aujourd'hui 7 districts spéciaux : Bogotá en raison de sa fonction administrative de capitale (District Capital) ; 2 districts à vocation économique portuaire Barranquilla et Buenaventura ; et 4 districts à vocation touristique et patrimoniale, Cartagena de Indias, Santa Marta, Riohacha et Mompox.

Métropolitaines, et les Provinces Administratives et de Planification¹⁰⁷. Ces instances de coopération entre collectivités territoriale n'ont pas vocation à devenir elles-mêmes des collectivités territoriales. La promotion de ces espaces inter-scalaires de collaboration volontaire et flexible, fonde en réalité une architecture institutionnelle directement opposée à une vision régionale du développement.

L'échelle spatiale régionale fait l'objet d'un titre à part où on décrit la région comme un échelon administratif gestionnaire, les Régions Administratives et de Planification. Leur fonctionnement, leurs objectifs et leur mode de financement sont décrit, y compris avec l'instauration d'un Fonds de Développement Régional, une mesure encore théorique puisqu'elle n'a pas été mise en œuvre depuis 2011. Néanmoins, si la question de leur promotion au rang de collectivité territoriale de plein exercice, est bien évoquée (art. 36, « De la région territoriale ») c'est par un lapidaire et rhétorique renvoi à la norme constitutionnelle (art. 307 de la Constitution) qui justement demandait explicitement à la LOOT « *d'établir les conditions pour solliciter la conversion de la Région en collectivité territoriale* » ...

C'est dans ce contexte où au fond l'associationnisme volontaire est privilégié à l'encontre d'un régionalisme institutionnel, qu'est consacrée l'apparition du *Contrato Plan*. Ainsi, l'article 18 intitulé « *Contratos o convenios plan* », fait partie du titre II sur les schémas associatifs territoriaux. Dans cet article, la définition des *Contratos Plan*, se fait à travers trois paragraphes :

- Le premier autorise le gouvernement à établir ce type d'accord avec les collectivités locales et les schémas associatifs y compris les aires métropolitaines ;
- Le deuxième précise le champ d'intervention de la mesure en indiquant que les *Contratos Plan* doivent porter sur l'exécution par les schémas associatifs de programmes du Plan National de Développement ;

¹⁰⁷ La division infra-départementale des « provinces » ou « sous-régions », puisse son origine avant les débuts de la République colombienne. La province était le niveau intermédiaire de gouvernement du *Virreinato de Nueva Granada*, la structure territoriale de gestion administrative de l'Empire espagnol. La Vice-royauté était constituée de 22 provinces qui prendront progressivement leur indépendance entre 1810 et 1815 dans le premier épisode d'émancipation de la couronne espagnole. De la Grande Colombie bolivarienne (1819-1830), à la République de la Nouvelle Grenade (1830-1862) et dans la république fédérale des Etats Unis de Colombie (1863-1886), les provinces (qui vont passer de 36 à 65 en 1877) possèdent un régime d'autonomie qui les amènera à se gouverner par des institutions propres (*gobernadores* et conseils provinciaux) et même à édicter des constitutions provinciales. Dans la Constitution unitaire de 1886, la circonscription provinciale disparaît en tant que niveau territorial de gouvernement et d'administration (Minaudier, 1997). On voit donc la portée symbolique autant qu'historique et politique du retour en force de la question provinciale dans la législation colombienne.

- Dans le troisième paragraphe, la nouvelle législation priorise certaines ressources financières aux schémas associatifs sous *Contrato Plan*, en l'occurrence celles du futur Fonds de Développement Régional. Le texte de loi précise aussi que les moyens de ce fonds (toujours virtuel en 2018) pourront être octroyés aux collectivités territoriales (et donc pas seulement aux schémas associatifs) qui développeront des *Contratos Plan* en s'accordant à trois principes de l'aménagement territorial (fixés dans l'article 3 de la loi), à savoir, la « durabilité » (*sostenibilidad*), la « solidarité et équité territoriales », et la « progressivité et flexibilité » (*gradualidad y flexibilidad*). De cette réécriture, ressort le caractère « incitatif » pour la constitution des nouveaux schémas associatifs de la mesure *Contratos Plan*, avec des ressources financières théoriquement fléchées ou dédiées.

Cet article n'est pas la seule mention à la nouvelle mesure. La LOOT consacre deux nouveautés dans la conception du dispositif :

- D'une part, le *contrato* ou *convenio plan* apparaît comme l'instrument qui rend opérationnels les fameux schémas territoriaux puisqu'il est précisé que les collectivités territoriales décident de s'associer dans des schémas associatifs, sauf les Provinces Administratives et de Planification (donc les seules associations de départements, de districts spéciaux, de communes ou d'aires métropolitaines), « par le biais (*médiate*) de *contratos* ou *convenios* plan souscrits » établis entre les autorités compétentes (gouverneurs pour les départements, maires pour les communes, conseils métropolitains pour les aires métropolitaines). La figure *Contrato Plan* apparaît de manière récurrente avec cette même vocation incitative dans les articles 12, 13, 14 et 15 de la loi.
- D'autre part, l'article 20, s'appuie sur la mesure pour autoriser le gouvernement national à « déléguer » aux collectivités locales ou aux schémas associatifs, par le biais des *Contratos Plan*, des attributions propres des organismes d'Etat. L'idée de confier aux collectivités locales (prises individuellement ou en association) des missions de la nationale de l'Etat, c'est-à-dire des services publics ou des compétences qui resteraient à définir, via les *Contratos Plan*, n'avait pas été jusqu'à présent envisagée.

Le *Contrato Plan* que consacre la LOOT possède donc un champ d'intervention très ouvert :

- Il peut servir à mettre en œuvre des projets stratégiques de développement territorial ou certaines orientations du Plan National de Développement dans le cadre d'une « exécution

associée » entre d'une part, l'Etat et, d'autre part, les collectivités locales ou les nouveaux schémas associatifs territoriaux ;

- Il consacre les schémas associatifs territoriaux (hors Provinces administratives et de planification et Régions), puisqu'il devient le mécanisme qui concrétise ce type d'association inter-collectivités territoriales ;
- Il permet de déléguer des attributions, c'est-à-dire des compétences ou des missions légales, propres aux autorités nationales, aux collectivités locales ou aux schémas associatifs que celles-ci créeraient.

On observe à travers ces dispositions que le *Contrato Plan* ne se limite pas aux partenariats négociés entre l'Etat et les collectivités locales, ce qui est explicitement mentionné dans l'article qui lui est consacré dans la LOOT (art. 18) mais que le CP concerne également les schémas associatifs territoriaux, à l'exception des provinces administratives de planification (dans les articles qui lui sont consacrés 12, 13, 14 et 15 de la loi). Autrement dit, il peut y avoir des *Contratos Plan* sans la participation de l'Etat. Le champ d'application de la mesure consacre un schéma de gouvernance territoriale multi-niveaux asymétrique et variable en fonction de l'objet de la contractualisation :

- Un partenariat vertical Etat-territoire, piloté par le niveau central, qui concerne les grands projets stratégiques, la planification nationale, et la possibilité de délégation de compétences ou attributions de la Nation aux collectivités territoriales ;
- Un partenariat horizontal inter-territoires où l'enjeu est « *la prestation de services publics, l'exécution de projets à l'échelle régionale et l'accomplissement de fonctions administratives propres* »¹⁰⁸, afin de coordonner les plans locaux de développement des signataires du contrat, et dont le pilotage incombe aux autorités territoriales.

Il faut mentionner pour terminer que, sur le plan des espaces territoriaux qu'il peut couvrir ou développer, le *Contrato Plan* de la LOOT n'intervient pas à l'échelle régionale puisqu'il n'est pas mentionné dans le chapitre consacré aux Régions Administratives de Planification RAP. Ce choix du gouvernement et d'une majorité de législateurs, confirme sa nature d'instrument de consolidation d'une démarche associativiste. Nous verrons dans la deuxième partie de ce travail, que ce choix peut être lu comme une alternative politique aux

¹⁰⁸ C'est la rédaction commune aux articles 12, 13, 14 et 15 de la LOOT qui concernent respectivement les associations de départements, communes, districts et aires métropolitaines.

régionalismes toujours actifs dans certains territoires locaux colombiens dont les élus de la représentation nationale au Parlement peuvent être aussi d'actifs promoteurs ou porte-voix.

Du point de vue de la forme juridique, le *Contrato Plan* de la LOOT est un instrument qui va au-delà du CPER, son modèle de référence. La LOOT, tout en restant dans le champ de la contractualisation territoriale « à la française », consacre deux dynamiques d'évolution :

- En élargissant le champ des accords entre collectivités publique (National/Local et Local/Local) auxquels peut s'appliquer la mesure, la loi opère une forme d'hybridation de différentes formules contractuelles présentes dans la pratique institutionnelle française : les Contrats de Plan Etat Région et les contrats inter-collectivités locales (ex. Contrats de pays) ;
- En permettant la délégation de compétences de la Nation aux collectivités locales, la LOOT explore une perspective de décentralisation administrative qui est étrangère à la pratique administrative française, ce qui traduit une forme de mutation de l'instrument mis en œuvre en Colombie.

Planification nationale concertée, consolidation de l'associationnisme territorial, délégation de compétences nationales ou locales, on peut dire que le *Contrato Plan* de la LOOT devient une sorte de « couteau suisse » de la gouvernance territoriale colombienne. On verra que ce format plus ou moins concurrent de celui que promeut la Loi du Plan National de Développement 2010-2014, ne sera pas celui qui se mettra en pratique ultérieurement au moment de l'implémentation expérimentale de la mesure.

b. La loi du Plan National de Développement 2010-2014 : le Contrato Plan et la territorialisation de la planification

Dans la pratique institutionnelle colombienne, le Plan National de Développement PND est le document qui donne les orientations stratégiques des politiques publiques formulées par le Président de la République pour un mandat électif de quatre ans. D'un point de vue formel et légal, le PND fixe les objectifs du gouvernement et, d'un point de vue politique, il peut permettre d'évaluer sa gestion. Nous allons voir dans cette partie ce qu'est concrètement le PND et le rôle que joue le DNP dans son élaboration et suivi, pour ensuite examiner le contenu et le processus d'élaboration et d'adoption du PND 2010-2014 afin de cerner le profil de la figure des *Contrato Plan* qui en ressort.

i. Le Plan National de Développement et le Département National de Planification : un exercice technique dans un environnement de planification législative

La Colombie est un exemple typique de planification législative. Le Plan National a une base constitutionnelle, l'article 339 qui établit l'obligation pour le gouvernement d'avoir un Plan National de Développement, et une législation dédiée, la loi organique du plan de développement (n°152 du 15 juillet 1994), qui fixe les procédures et les mécanismes d'élaboration, approbation, exécution, suivi, évaluation et contrôle des plans de développement¹⁰⁹.

La loi sur la planification prévoit une procédure avec plusieurs étapes d'élaboration, concertations et validations que nous détaillerons après. Elle fixe d'abord un calendrier strict et resserré : le PND doit être soumis au Parlement dans les six mois qui suivent l'installation du Président de la République et son gouvernement. Il faut rappeler que l'installation des gouvernements colombiens intervient traditionnellement le 7 août, date de la fête de l'Indépendance du pays, de l'année de l'élection présidentielle. Le projet de PND est donc généralement présenté aux parlementaires en janvier-février de l'année suivant l'élection du nouveau président. Compte tenu des étapes du travail parlementaire, l'adoption et l'entrée en application du plan interviennent aux environs de la fin du 1^{er} semestre de la deuxième année de mandat du Président.

Sur la forme, les lois du plan soumises au Parlement, mais aussi les plans territoriaux de développement qu'approuvent les collectivités locales, se composent de deux parties (art. 4 de la loi 152 de 1994) :

- Une partie générale qui fixe les objectifs nationaux à long terme, les résultats attendus, les priorités de l'action publique à moyen terme et les stratégies et orientations générales de la politique économique, sociale et environnementale du gouvernement en place ;
- Et un plan d'investissements avec les budgets pluriannuels des principaux programmes et projets du gouvernement national, la focalisation des ressources requises pour l'exécution de ces programmes et projets, et l'identification des sources de financement.

¹⁰⁹ La loi organique de 1994 concerne le PND mais aussi les plans de développement des collectivités territoriales, communes, départements et collectivités territoriales indigènes, puisque celles-ci doivent également, à travers des instances spécialisées (les secrétariats de planification), élaborer puis faire valider par les instances collégiales délibératives (Conseil Municipal, Assemblée Départementale, Conseils ETI) des documents de planification pour chaque mandat électif.

L'élaboration du PND donne lieu à un travail complexe de mise en cohérence de contributions de divers intervenants de l'ordre national et local qui se matérialise dans six étapes non-séquencées.

Dans les deux premières (art. 14, formulation initiale, et art. 15, coordination des tâches de formulation) le gouvernement et l'ensemble des composantes de l'administration nationale commencent l'élaboration du plan. Le rôle du DNP est clairement la préparation des documents de base et la coordination de ces différentes contributions.

Intervient ensuite la participation active des autorités en charge de la planification des différentes collectivités locales (art. 16). Pour cela le projet de plan fait l'objet d'un passage obligatoire au Conseil National de Planification : la loi (art. 18) prévoit que le gouvernement présente à cette instance, créée par la même législation (arts. 9 à 12), un document « *consolidé dans ses différentes composantes* » avant le 15 novembre. Ce texte, connu sous l'appellation « Bases du Plan », est un document technique très dense qui rassemble des contributions des différentes directions du DNP. Nous avons déjà mentionné le rôle du Conseil National de Planification, l'instance consultative qui organise et coordonne le débat sur le projet de plan par l'organisation de réunions nationales, locales et thématiques afin que s'expriment les différents secteurs de la société colombienne. Pour la composante territoriale de cette concertation, la formule retenue est celle des « forums régionaux » qui alimentent la réflexion des Conseils Territoriaux de Planification¹¹⁰, eux-mêmes amenés à apporter des avis écrits sur le projet de plan sur la base de ces contributions. Le Conseil National de Planification doit ensuite formuler des recommandations au gouvernement. Là aussi, un calendrier précis encadre ce travail puisque le concept et les recommandations sur le plan du Conseil National de Planification doivent parvenir au gouvernement avant le 10 février¹¹¹.

Simultanément, le projet de plan est présenté au CONPES qui se réunit plusieurs fois dans une formation élargie à 10 représentants des collectivités territoriales (5 *gouverneurs* et 5 *maires*) et à 1 représentant d'une juridiction administrative, le *Consejo Superior de la*

¹¹⁰ Ces instances consultatives locales, désignées par les exécutifs locaux, remplissent les mêmes fonctions que le Conseil National de Planification (art. 35 de la loi de 1994).

¹¹¹ Il faut néanmoins considérer que le CNP est hébergé par le DNP, et que les instances administratives et techniques de coordination de ses missions, parmi lesquelles il faut aussi inclure le suivi de l'exécution du plan, sont composées de personnels du DNP, ce qui peut manifestement interférer sur la nature et la portée de l'expertise qui lui est demandée.

*Judicatura*¹¹², pour statuer sur son contenu. Le CONPES prend en compte l'avis du Conseil National de Planification et amende éventuellement le projet de plan. C'est donc ce document approuvé par le CONPES qui est transmis au Congrès.

A la fin, le Parlement examine et débat le texte dans les commissions économiques des deux chambres. Puis le PND est approuvé en séance plénière par une loi après une « conciliation » qui aura pris en compte les modifications proposées par les parlementaires.

Au terme de ce cheminement administratif, politique et législatif, chaque Plan National de Développement se compose de deux types de documents :

- Les Bases du Plan, le document technique déjà mentionné qui, dans le cas du PND 2010-2014, par exemple, comporte 595 pages, réparties dans 7 sections thématiques complétées par une annexe financière (Plan pluriannuel d'investissement 2011-2014) et une partie méthodologique (Indicateurs pour le suivi du PND).
- La loi du Plan National de Développement, qui dans le cas qui nous intéresse est un document de 276 articles (88 pages) parmi lesquels, dans le respect de la législation, un article (n°4) qui énonce le plan d'investissements et les budgets pluriannuels dédiés.

Depuis le plan de 2010, le DNP établit également un document de « Régionalisation du Plan Pluriannuel d'Investissement 2011-2014 » qui précise quels seront les investissements de l'Etat par département et par programmes du PND sur la durée du mandat.

Comme on vient de le voir, le DNP joue un rôle essentiel dans la conception et formulation du Plan. Mais il est également chargé de sa mise en œuvre ce qui en fait un espace institutionnel singulier en Colombie.

Tout d'abord, le statut du DNP au sein de l'organisation politico-administrative colombienne est particulier. Sur le plan juridique c'est un « Département Administratif » c'est à dire une instance à caractère technique chargée de diriger ou coordonner un service, et d'apporter une information au gouvernement pour la prise de décisions. Ce type d'organismes administratifs nationaux qui couvrent des domaines de l'action publique spécialisés¹¹³, sont

¹¹² Cette instance judiciaire qui est en charge les aspects administratifs et disciplinaires des institutions juridiques du pays, était en instance de dissolution à la suite l'acte législatif n° 02 du 1^{er} juillet 2015 « par lequel est adoptée une réforme de l'équilibre des pouvoirs ».

¹¹³ Le nombre de ces Départements Administratifs est variable puisque la Constitution prévoit qu'ils puissent être créés ou supprimés par le Congrès (art. 150). Les plus importants sont le Département Administratif de la Fonction

rattachés à la Présidence de la République et ont pratiquement rang de Ministère mais n'ont pas, à priori, d'initiative législative. Mais le DNP n'est pas un Département Administratif comme les autres. Il est au cœur de la conception de la politique économique et sociale des gouvernements à travers justement sa fonction planificatrice, ce qui fait que la loi du Plan est présentée au Congrès sous la double signature du Ministre des Finances et du Directeur Général du DNP. Le Directeur Général du DNP peut ainsi être inclus fréquemment dans le tour de table du Conseil des Ministres, et, en tout cas, être directement associé à la prise de décisions pour de nombreux projets d'investissement public ayant un impact économique sur le budget de l'Etat.

Le DNP apparaît comme une entité éminemment technique qui favorise l'ancrage d'une vision stratégique du pays dans les différents domaines de l'action publique notamment économique, sociale et environnementale. Dans la liste des directeurs généraux de ce département administratif (34 en 60 ans de vie de l'institution), on trouve plus de fonctionnaires issus de l'académie et des milieux économiques que de politiques attirés. Mais sa mission planificatrice qui se manifeste dans la conception, l'orientation et l'évaluation de pratiquement toutes les politiques publiques colombiennes, et la gestion de la part la plus substantielle du budget d'investissement de l'Etat à travers justement les programmes du PND, en fait un lieu de pouvoir et d'influence essentiel dans le système politique national¹¹⁴.

i. Le PND 2010-2014 "PROSPERIDAD PARA TODOS" : élaboration et contenus du premier Plan des gouvernements Santos

La préparation du PND 2010-2014 est assurée par l'équipe mise en place en août 2010 par le Président Santos. C'est une équipe très technicienne, ce qui n'est pas obligatoire pour cet établissement, constituée pour l'essentiel d'économistes et consultants qui possèdent une expérience reconnue dans des institutions publiques et privées de différents secteurs économiques et font preuve d'une cohésion interne par l'antériorité de formations universitaires communes ou partagées de ses membres, et par leurs collaborations professionnelles au sein notamment des services études de l'administration publique nationale¹¹⁵.

Publique, le Département Administratif National de la Statistique, le Département Administratif de l'Economie Solidaire, le Département Administratif de la Présidence de la République.

¹¹⁴ Les liens et conflits de compétences et d'influence, et la circulation des élites techniques et politiques du pays entre les deux administrations que sont le DNP et le Ministère d'Hacienda, mais aussi entre et avec l'université et les cercles corporatifs (économiques notamment), mériterait une enquête sociologique et historique approfondie qui fait aujourd'hui défaut en Colombie.

¹¹⁵ A la tête du DNP est nommé un économiste de l'Université de los Andes, Hernando José Gomez. Ce titulaire d'un master en économie monétaire, bancaire et internationale de l'U. de Yale, possédait une expérience de

Le Plan National de Développement 2010-2014 qu'ils vont mettre au point, constitue, à l'image de tout le début du premier gouvernement Santos, un exercice politique délicat de continuité-rupture avec les Plans des deux gouvernements Uribe. Mais en plus de cet exercice d'équilibre politique, il va opérer un vrai tournant dans l'approche du développement territorial en Colombie.

Le préambule du PND pose le contexte économique par un constat : par rapport aux diagnostics nationaux antérieurs qui mettaient souvent en exergue les difficultés sociales et économiques structurelles de la population et l'environnement insécure généré par le conflit interne et l'économie criminelle, et qui ont conduit à la caractérisation de la Colombie comme Etat failli dans certains milieux internationaux (Tokatlian, 2008)¹¹⁶, la situation de l'année 2010 peut donner aux dirigeants colombiens un certain optimisme. Les acquis de la presque décennie de présidence uribiste sont essentiellement économiques et d'image extérieure : une économie émergente et attractive pour les investisseurs qui justifieraient l'inclusion de la

l'administration publique à des postes techniques spécialisés de responsabilité qui ont concerné tour à tour l'unité de recherche du *Banco de la Republica*, le Ministère des Finances et la Chambre Colombienne de la Construction CAMACOL. Nommé ensuite ambassadeur colombien à l'Organisation Mondiale du Commerce en 1998, il sera le chef de l'équipe de négociation du Traité de Libre Echange avec les Etats Unis ("*Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*" signé en novembre 2006 et rendu exécutoire après les transpositions réglementaires dans les deux pays en mai 2012). Le sous-directeur général est un autre économiste de l'Université de los Andes, Juan Mauricio Ramirez. Issu du milieu universitaire, Ramirez était en poste depuis 2009 où il avait été nommé par le précédent Directeur Général de l'époque Estéban Piedrahita économiste de Harvard et philosophe du London School of Economics, qui était, jusqu'à sa nomination au DNP, conseiller du Président Directeur Général de la Banque Interaméricaine de Développement BID, le conservateur colombien Luis Alberto Moreno. Master en économie de l'U. de Stanford, Ramirez a été responsable de la politique macro-économique du Ministère des Finances et exercé des fonctions de recherche et d'enseignement dans différentes think tanks (FEDESARROLLO, CEGA-BBVA et CEDE -Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico- et dans les universités de los Andes, Javeriana, Universidad Nacional et Externado de Colombia. Le travail de coordination du Plan est assuré par José Leibovitch et Olga Lucia Acosta. Le premier est aussi économiste de l'Université de los Andes et docteur en économie du développement de la Sorbonne (dans son expérience professionnelle antérieures il faut noter ses passages à la direction du CERE (centre d'études régionales caféières et entrepreneuriales) lié à la puissante Fédération de Producteurs de Café, et de l'unité de recherche du *Banco de la Republica*). La seconde est également économiste de la Sorbonne (master en Développement économique spécialité « politique et régulation économique »), elle sera ensuite chercheuse (*Banco de la Republica*, FEDESARROLLO) et professeur à l'Université del Rosario à Bogotá.

¹¹⁶ La théorie des « Etats faillis » qui a servi de base doctrinaire à la politique extérieure et militaire des Etats Unis vis à vis de plusieurs pays dans l'après 11 Septembre 2001, a été mobilisée par le Secrétariat d'Etat et les agences anti-drogue pour justifier leurs modalités d'intervention en Colombie dans la première décennie du XXI^{ème} siècle. Les milieux conservateurs ont relayé cette idée à travers les publications de think tanks spécialisées (*Center for Strategic and International Studie*, *Task Framework* ou *Council on Foreign Relations*) pour analyser et expliquer rétrospectivement la situation du pays à la fin des années 80s et pendant les années 90s, caractérisée par les défaillances de l'Etat dans l'intensification du conflit armé interne, l'expansion du narcotrafic et la crise de légitimité du régime pendant l'administration Samper.

Colombie dans le groupe des CIVETS¹¹⁷ et l'engagement au début du mandat Santos du processus d'adhésion à l'OCDE. C'est pourquoi le nouveau gouvernement peut se fixer des objectifs ambitieux : la consolidation de la sécurité, la diminution du chômage, l'élimination de la pauvreté en faisant face aux défis du changement climatique. L'objectif général qui résume ces engagements est celui qui sera retenu comme titre du PND, la « PROSPERITE POUR TOUS »¹¹⁸. Pour réussir cet objectif qualifié d'historique et d'imprescriptible, et qu'on retrouve parfois sous l'expression « prospérité démocratique » afin sans doute d'établir une forme de continuité avec la matrice politique de la période antérieure connue sous le concept de « sécurité démocratique », le PND 2010-2014 identifie huit axes d'intervention. Dans un premier cercle de quatre axes transversaux séquencés, on retrouve d'abord :

- **L'innovation** dans les activités productives (nouvelles et existantes) à travers des processus d'alliances public-privé, dans la conception du développement institutionnel et dans l'adaptation au changement climatique et le développement durable ;
- La « **bonne gouvernance** » qui doit être le principe de l'exécution des politiques publiques dans les programmes sociaux et dans la relation entre le gouvernement et le citoyen ;
- La **reconnaissance internationale** pour l'insertion dans le marché mondial, les relations internationales bilatérales et l'agenda multilatérale de développement de coopération ;
- La **viabilité environnementale** (*sostenibilidad ambiental*) qui doit devenir une priorité et une pratique comme un élément essentiel de bien-être et comme principe d'équité avec les générations futures¹¹⁹.

¹¹⁷ « Michael Geoghegan, PDG du groupe bancaire HSBC, a (...) fait l'éloge du pays (la Colombie), le présentant comme le chef de file d'un groupe d'économies émergentes de taille moyenne qu'il a baptisé CIVETS. Le terme est en vogue dans le monde et, après avoir misé sur les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) à partir de 2001, les analystes parient à présent sur les CIVETS (Colombie, Indonésie, Vietnam, Egypte, Turquie, Afrique du Sud). (...) D'après une étude de l'Economist Intelligence Unit, du magazine britannique The Economist, les CIVETS apparaissent comme des destinations séduisantes pour les investisseurs et devraient connaître une croissance de 4,5 % par an au cours des deux prochaines décennies ».

<https://www.courrierinternational.com/article/2010/08/26/les-civets-futures-stars-des-pays-emergents>

¹¹⁸ « *El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando* ». PND 2010-2014, Tome I, p. 21

¹¹⁹ Précisons que la question environnementale s'est imposée dans l'agenda gouvernementale après la survenue en 2010 d'une période de très fortes pluies qui ont affecté, dans le second semestre 2010 et le premier semestre 2011, tout le pays mais particulièrement la région Pacifique et les vallées centrales des fleuves Magdalena et Cauca. Le bilan en terres inondées, avalanches, disparition de cultures, destruction d'infrastructures et morts (plus de 500) a donné lieu à une forte prise de conscience des questions d'environnement global et de changement climatique puisque cette « vague hivernale » sans précédente était le résultat du phénomène « La Niña ». La Niña est un épisode

Sur la base de ces axes transversaux, l'objectif de « prospérité pour tous » se traduit dans trois piliers :

- Une **croissance soutenue basée sur une économie plus compétitive**, plus productive et plus innovante, avec un certain nombre de secteurs dynamiques (des « locomotives » du développement) qui impulsent la croissance ;
- Une **stratégie d'égalité d'opportunités** qui permette de « *niveler le terrain de jeu afin de garantir à chaque colombien l'accès aux instruments fondamentaux qui lui permettront de forger son propre destin, indépendamment de sa condition de genre, ethnique, position sociale ou lieu de naissance* »¹²⁰ ;
- Une **stratégie pour la consolidation de la paix** sur tout le territoire avec la consolidation de la sécurité, la pleine application des droits de l'homme et le fonctionnement efficient de la justice.

Enfin, le huitième paramètre central dans la recherche de la « prospérité pour tous » est la réduction des inégalités régionales et des disparités en matière d'opportunités qui existent en Colombie du fait de la localisation géographique des populations, bref la recherche d'une plus grande « **convergence et développement régional** ».

Voici la représentation de ces huit axes structurants telle qu'elle est présentée dans les documents du PND « PROSPERIDAD PARA TODOS » (PND 2010-2014, Tome I, p. 23)

cyclique de variabilité climatique, dérivé du refroidissement en dessous des moyennes des eaux du Pacifique tropical central et oriental, en face des côtes du Pérou, de l'Equateur y du sud de la Colombie, qui produit un changement de l'orientation des vents et, par là même, de très fortes pluies (alors qu'el Niño réduit les précipitations et génère de dramatiques périodes de sécheresse). (CEPAL & BID, 2012)

¹²⁰ PND 2010-2014, p. 23.

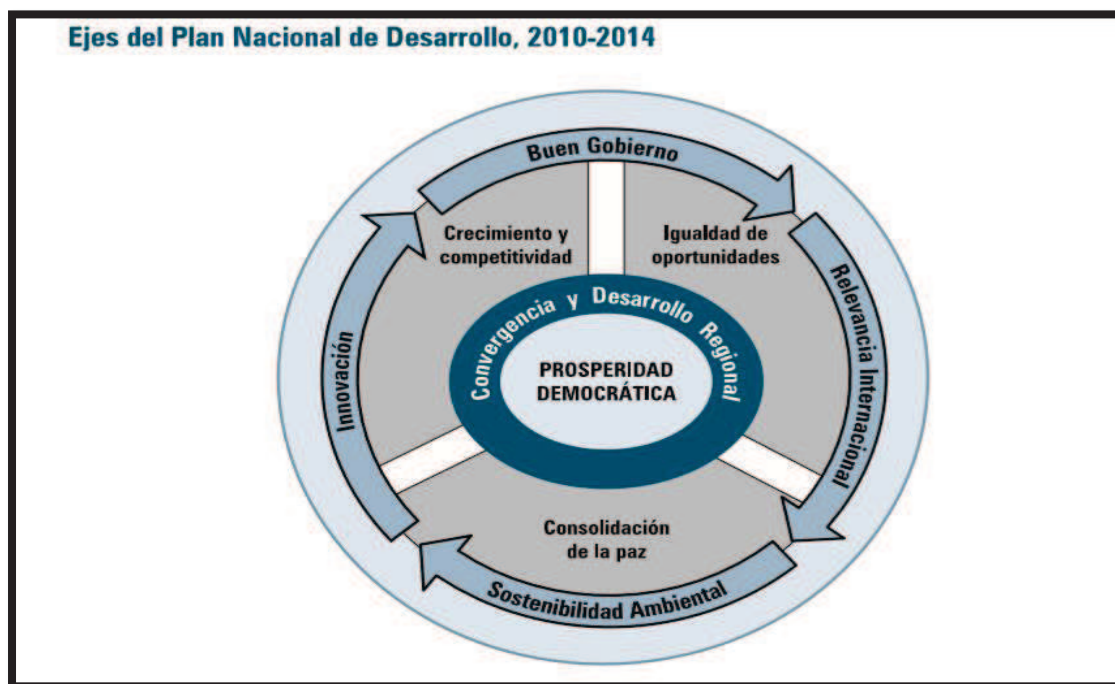


Figure 5 : Source PND 2010-2014, DNP

Le projet politique de ce premier Plan de Développement Santos, annonce un profil social-libéral, explicitement cité comme référence en introduction (p. 24). En rentrant plus dans le détail des presque 600 pages de ce PND, on peut considérer qu'il y a continuité avec les précédents Plans dans les choix macroéconomiques de croissance et de compétitivité, et dans la démarche redistributive d'égalité de chances. Les Plans de la période Uribe affichaient un même concept de référence, « l'état communautaire »¹²¹ puisqu'en dépit de l'accent mis sur l'offensive militaire sur le front du conflit interne (qui déclinait la notion de « sécurité démocratique ») ils ont été porteurs de grands programmes sociaux ciblant diverses populations en situation de fragilité¹²². La thématique de la paix, qui sera le grand dessein de la Présidence Santos au cours de ses deux mandats, est encore timidement insinuée et posée en termes de « consolidation » d'un processus, par référence aux programmes de la période antérieure. Pour ce qui est du quatrième pilier du PND de 2010-2014, celui qui porte sur la « convergence et le développement régional », c'est un autre point qui marque une forme de continuité-rupture avec

¹²¹ Le PND 2002-2006 s'appelait « VERS UN ETAT COMMUNAUTAIRE » et celui du second mandat (2006-2010) « ETAT COMMUNAUTAIRE : DEVELOPPEMENT POUR TOUS ». La définition du concept qui en était donnée est la suivante : « *Un Etat participatif qui associe les citoyens à la réalisation des objectifs sociaux. Un Etat gestionnaire qui investit avec efficacité et austerité les ressources publiques. Un Etat décentralisé qui privilégie l'autonomie régionale avec transparence, responsabilité politique et participation communautaire* ». (PND 2002-2006, p. 18)

¹²² Sous la même dénomination de « l'action » : « familles en action », « jeunes en action », « emploi en action etc.

la politique antérieure. En effet, si la dimension régionale était bien présente dans les Plans 2002 à 2010 à travers l'idée « d'autonomie régionale », la perspective territoriale du PND 2010-2014 est beaucoup plus accentuée. La question territoriale est un des supports conceptuels du Plan et elle se traduit dans des orientations programmatiques concrètes sur différents projets d'investissements. Nous allons donc préciser la manière dont la question territoriale a pris place au cours de ces années de gestation du PND 2010-2014 dans la réflexion du DNP.

ii. *PND 2010-2014, le tournant territorial de la planification colombienne : facteurs externes et dynamiques internes*

La question territoriale est un des sujets que nous avons notamment abordé dans les entretiens avec les intervenants de l'équipe qui a élaboré le Plan. Il apparaît que deux facteurs concordants, l'un externe, l'autre interne au DNP, ont joué un rôle important pour propulser la thématique du développement territorial à la *short-list* des « fondamentaux » du PND 2010-2014.

Le facteur externe est l'impact qu'a eu sur la réflexion des professionnels de la planification économique du DNP, ce *World Development Report 2009*. Juan Mauricio Ramirez, le Sous-directeur du DNP de 2009 à 2011, à ce titre la cheville ouvrière de ce travail préparatoire, fait explicitement mention de l'importance des orientations de ce rapport de la Banque Mondiale comme fondement de la démarche proposée :

*« Le World Development Report de 2009 a marqué notre approche de la question régionale. Ce document était une géographie économique du monde qui proposait une autre vision du développement. Il traitait des inégalités régionales, des problématiques de mobilité et de cohésion territoriale d'une manière nouvelle. »*¹²³

En effet, le WDR 2009 contraste avec les théories libérales classiques du développement par la croissance que l'on associe traditionnellement à la conception du développement et aux modalités d'intervention de la Banque Mondiale. Il postule que la croissance économique est rarement équilibrée et que les efforts déployés pour la diffuser prématurément peuvent compromettre les progrès. A la base il y a deux idées : d'abord, un constat historique, « *deux siècles de développement économique montrent que les disparités spatiales de revenu et de production sont inévitables* » ; d'autre part, une conclusion analytique, « *la recherche économique depuis une génération le confirme : aucune raison valable ne permet de penser que la croissance économique se diffusera dans l'espace sans à-coups* » (World Bank, 2009, p. 6). A la vision unilinéaire du développement des fameuses cinq étapes que chaque pays devrait

¹²³ Entretien JM. Ramirez, 12/03/2016.

suivre pour accéder au développement (Rostow, 1962)¹²⁴, cette approche oppose une conception dynamique où trois enjeux géographiques conditionnent le développement économique : la densité, la distance et la division. La densité, c'est-à-dire le niveau de concentration de la population, de la production et de la richesse, est la dimension qui influe le plus sur les mesures à prendre sur le plan local¹²⁵. La distance, c'est-à-dire le niveau d'éloignement des populations, des centres de production et de consommation, va être un élément important à l'échelle géographique nationale¹²⁶. La division, c'est-à-dire le niveau d'intégration et de cohésion institutionnelle des ensembles territoriaux, est la composante à prendre en compte dans les politiques de développement à l'échelle internationale (mais aussi locale et nationale)¹²⁷. L'intervention des autorités publiques que le rapport réunit en trois catégories, les institutions (l'action publique « *spatialement neutre* »), l'infrastructure (les investissements centrés sur les « *liaisons spatiales* ») et les incitations (les programmes « *spatialement ciblés* »), doit être centrée sur un objectif général, l'intégration économique qui est, selon la Banque Mondiale, le chemin à suivre pour recueillir les bénéfices des inégalités de croissance (productrices dans cette approche de la richesse mondiale) et du développement inclusif.

Il en découle une conception multidimensionnelle de l'action publique. Selon la règle dite « d'un instrument par dimension », le rapport préconise que pour un problème qui concerne une des trois conditions géographiques de la croissance (densité, distance ou division), les institutions (spatialement neutres) soient le principal point d'appui de l'action gouvernementale. Mais si le problème est bidimensionnel (deux conditions), il faut à la fois s'appuyer sur les

¹²⁴ La société traditionnelle, les conditions préalables au décollage, le décollage (ou take-off), la maturité et la consommation de masse.

¹²⁵ « Le problème pour les gouvernants est d'obtenir le bon niveau de densité — mobiliser les mécanismes du marché pour encourager la concentration et promouvoir la convergence des niveaux de vie entre les villages, les villes et les grandes agglomérations urbaines. Mais la distance peut être un facteur important puisque l'urbanisation rapide entraîne un surpeuplement et que les divisions au sein des villes peuvent se traduire par l'apparition de bidonvilles et de ghettos ». WDR 2009, p. 7

¹²⁶ « Le problème pour les gouvernants est d'aider les entreprises et les travailleurs à réduire la distance qui les sépare de la densité. Les principaux mécanismes sont la mobilité de la main-d'œuvre et la réduction du coût des transports grâce aux investissements en infrastructure ». WDR 2009, p. 7

¹²⁷ « La production économique est concentrée dans quelques ensembles régionaux du monde — L'Amérique du Nord, l'Asie du Nord-est et l'Europe de l'ouest — qui sont aussi les plus intégrés. D'autres ensembles sont cependant divisés. Si la distance a de l'importance sur le plan international, pour l'accès aux marchés mondiaux, les divisions liées à la perméabilité des frontières et aux différences des monnaies et réglementations sont un obstacle plus important que la distance ». WDR 2009, p. 7

institutions et sur les infrastructures (spatialement connectives). Et lorsque le problème est tridimensionnel, il faut jouer des trois instruments, à savoir les institutions, les infrastructures et les interventions (spatialement ciblées)¹²⁸.

Cette approche qui s'est fortement inspirée des travaux de l'école de la nouvelle économie géographique¹²⁹, met la question territoriale au cœur du développement en privilégiant les problématiques de la mobilité, de la diffusion et de l'agglomération. J. M. Ramirez indique :

*« Pour lui donner plus de contenu à l'analyse régionale et territoriale qui était déjà présente au DNP, j'ai pris contact avec la Banque Mondiale pour avoir une analyse appliquée à la Colombie de cette approche. La Banque Mondiale a donc élaboré un travail sur la Colombie. Et à partir de là sont sortis des programmes comme la mission sur les systèmes de villes, l'approfondissement de la réflexion sur le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales et notre approche sur les politiques régionales différenciées »*¹³⁰.

La question des systèmes urbains et la démarche pour le renforcement institutionnel des collectivités territoriales vont faire au sein du DNP l'objet ultérieurement de missions d'études ou d'intervention. Mais sur un plan organisationnel, dans la préparation de la transition entre la fin du gouvernement Uribe et le futur premier gouvernement Santos, c'est-à-dire dès la fin 2009, le sous-directeur général Juan Mauricio Ramirez va structurer au sein du DNP un groupe de travail réunissant des intervenants de plusieurs directions autour de la mise en place de « *politiques régionales différenciées* ». Pour l'heure, il est intéressant de signaler qu'un facteur externe (le WDR 2009) se combine, sans le surdéterminer, à un facteur interne pour expliquer l'importance très marquée de la question territoriale dans la conception du PND 2010-2014. Car cette réflexion sur l'adaptation des politiques publiques aux réalités régionales, avait une antériorité dans un travail de longue haleine développé au sein du DNP par la Direction du Développement Territoriale DDT sur lequel nous reviendrons dans la deuxième partie de ce travail.

Rapidement, au sein de ce groupe de travail transversal, l'enjeu identifié est la question des relations entre territoire et développement. J. M. Ramirez signale :

¹²⁸ WDR 2009, p. 23.

¹²⁹ Le rapport de base du WRD 2009 « *Market Potential and Development* » est l'œuvre de l'économiste de Sciences Po Paris, Thierry Mayer, un des auteurs avec Pierre-Philippe Combes et Jacques-François Thisse, en 2008 de « *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations* » (Princeton University Press, Londres).

¹³⁰ Entretien JM Ramirez, 12/03/2016.

« Dans la démarche de la Banque Mondiale il y avait une critique sur les moyens traditionnels d'intervention publique sur les régions, notamment sur le fédéralisme fiscal et sur la décentralisation sous l'angle du simple transfert de compétences et de ressources. Les préconisations de la BM nous poussaient plutôt à regarder les besoins urgents de coordination des actions sur le territoire, l'alignement des stratégies de différents niveaux de gouvernement sur le territoire. Cette approche nous a fait comprendre qu'il fallait aller au-delà d'une analyse administrative ou politique de la décentralisation, de la portée de la décentralisation (...) et explorer le thème territorial. Et dans cette exploration, lorsqu'on a commencé à construire le PND, nous avons commencé à trouver les limites des circonscriptions purement politico-administratives et à réfléchir à ce que nous allions appeler les 'territoires pertinents' du développement »¹³¹.

iii. *La reprise des Aires de Développement Territorial à travers la législation du Plan*

Dans le nouveau Plan National, cette nouvelle manière d'aborder le développement va donner lieu à la promotion de la figure des Aires de Développement Territoriale ADT. Nous avons évoqué ce concept apparu dans la LOOT avortée de 2001 où il était intimement lié aux *Contratos Plan*. Rappelons aussi qu'il a ensuite disparu dans les projets législatifs successifs y compris dans la version finale de 2011. Nous avons dit que dans la préparation du projet de LOOT de 2001, le travail de concertation mené par une Commission intersectorielle ad hoc était coordonné par le Ministère de l'Intérieur, en la personne du Directeur général des affaires territoriales, et par le DNP, représentée par le Directeur du Développement Territorial. Le concept d'ADT, est en quelque sorte, « l'apport » du DNP au processus d'élaboration du projet de LOOT 2001. Voici comment le remet en contexte Oswaldo Porras, directeur de la DDT :

« Lorsque j'ai participé aux travaux sur la LOOT au Ministère, nous travaillions à la Direction du Développement Territorial du DNP sur la question territoriale et nous avons « inventé » à cette époque ce qu'on va appeler dans ce texte et ensuite dans le Plan de 2010, les Aires de Développement Territorial ADT. A cette époque notre raisonnement était qu'en Colombie, il existait une série de zones propices au développement territorial. Nous parlions de territoires tels que l'axe des Caraïbes, l'Orénoquie, l'axe andin caféier etc., c'est-à-dire, de grands espaces qui, pouvaient générer du développement territorial à travers un grand projet structurel, par exemple l'aménagement d'une rivière, la construction d'une voie routière ou une grande zone industrielle, et qui nécessitaient pour cela une série d'équipements. Nous avons vu que la figure du Contrato Plan pouvait être un instrument par le biais duquel la Nation et les décideurs locaux pouvaient se mettre d'accord pour consolider une série de tâches à accomplir »¹³².

Après l'échec de la LOOT de 2001 où les *Contratos Plan* et les ADT étaient donc intimement liés, les Aires de Développement Territorial font leur chemin au sein du DNP. On a

¹³¹ Entretien JM Ramirez, 12/03/2016.

¹³² Entretien Oswaldo Porras, 29/03/2016

ainsi vu que les ADT figuraient dans une première tentative de réforme du Système Général des redevances en 2007. Finalement la notion sera intégrée au PND 2010-2014. Telle qu'elle est présentée dans ce document de programmation, elle intervient comme un outil conceptuel pour repenser le développement territorial.

Le PND pose dès le 2^{ème} chapitre (Convergence et développement régional – Caractérisation, dynamique et défis p. 23 à 56) la nécessité de penser le développement en termes territoriaux en délimitant « *six aires homogènes à l'échelle macro-régionale, chacune étant une agrégation de communes et départements avec des capacités de développement endogène similaires* » (p. 24 des Bases du Plan¹³³). Les six zones issues de ce classement sont, la zone 1 Centrale, la zone 2 Caraïbe et insulaire, la zone 3 Nord-occidentale, la zone 4 Sud, la zone 5 Amazo-orénoquie et la zone 6 Pacifique.

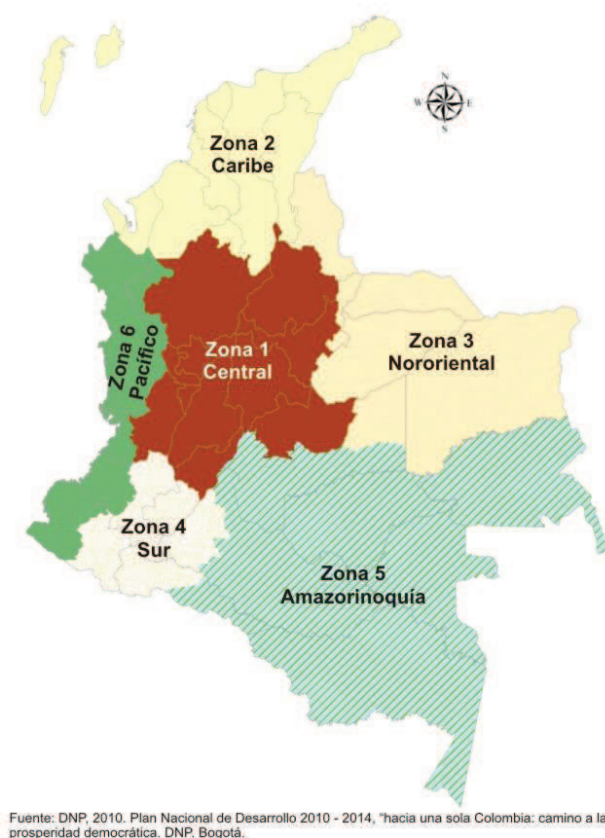


Figure 6 : Carte des zones macro-régionales du PND 2010-2014 (DNP, 2010)

¹³³ Nous verrons plus loin que ce zonage résulte d'un travail d'évaluation des capacités de développement endogène des communes, réalisé par la Direction du Développement Territorial DDT du DNP à partir d'un indice synthétique l'IENDOG qui réunit 13 variables regroupées autour de trois facteurs, les conditions sociales (pondéré à 45% qui mesure le bien-être des individus dans le territoire), la densité de la population (pondéré à 16% qui mesure la concentration de la population et les activités económico-financières qui favorisent la compétitivité d'un territoire donné) et la croissance (pondéré à 39% qui met en relation les facteurs productifs du capital humain et institutionnel).

Le document « Bases du Plan » définit pour chaque zone des indicateurs clés et des orientations stratégiques en matière de croissance durable, de développement social, d'égalité des chances et de bonne gouvernance. Afin de façonner un développement national plus équilibré, le PND cherche à construire des stratégies d'articulation intra et interrégionales qui s'appuient sur la structuration de réseaux de villes, d'infrastructures et d'équipements et l'organisation de chaînes productives et de clusters territoriaux (p. 26-49). Le pari est qu'à travers ces synergies territoriales *« il sera possible d'articuler intérieurement les régions et les intégrer entre elles en générant des complémentarités pour que les territoires avec des plus grandes capacités de développement entraînent celles qui ont de capacités moindres, en augmentant la compétitivité et le niveau de vie des populations »* (p. 50 des Bases du Plan). Sont ainsi définies cinq articulations ou couloirs de développement stratégiques entre les zones qui vont définir autant d'Aires de Développement Territorial, que le document définit au-delà de leur fonction d'axes d'intégration spatiale comme des *« plateformes génératrices d'une plus grande croissance régionale et d'un développement équilibré et soutenable »* (p. 54). Le Plan leur fixe quatre objectifs :

- L'intégration des principales centralités du pays (Bogotá, Medellín et Cali) en recherchant des complémentarités économiques compétitives, promouvant le développement de sous-régions autour des axes pour réduire les déséquilibres ;
- L'intégration de l'intérieur du pays avec la zone occidentale avec les ports et les zones frontalières d'accès aux marchés internationaux tels que le bassin du Pacifique, le bassin des Caraïbes et l'Amérique du Sud ;
- Intégrer la grande densité urbaine-régionale du centre du pays avec les zones périphériques, en recherchant deux objectifs complémentaires : la réduction des coûts d'exportation et, simultanément, le développement des zones intermédiaires, qui amplifieraient les chaînes productives et le développement territorial endogène des zones environnantes.
- L'articulation et la mise en valeur de zones à fort potentiel productif non exploités.

Et sur le mandat, le PND se fixe l'expérimentation d'une démarche de développement endogène type ADT sur trois territoires stratégiques :

- Le secteur de la MOJANA, situé entre les zones Centrale et Caraïbe. Cet espace localisé dans les moyennes vallées du Magdalena et du Cauca, est un territoire à forte valeur environnementale et à haut risque d'inondation ;

- La ALTILLANURA, qui fait le lien entre les zones Centrale et Nord-occidentale, du piémont andin jusqu'à l'Orénoque, est pensé comme une plateforme d'économie verte à fort potentiel de développement agricole ;
- La région du littoral PACIFIQUE dans le prolongement de l'axe de communication Cali-Buenaventura et au-delà dans les confins des forêts tropicales vers le Sud jusqu'à la frontière équatorienne et vers le Nord dans le département du Chocó, est un territoire avec des forts indices de pauvreté et une présence distinctive d'une population afro-descendante.

Un point essentiel à considérer dans la nouvelle approche territoriale de la planification qu'inaugure le PND 2010-2014 est qu'avec les ADT, le champ de l'action publique s'affranchit des territoires traditionnels de l'organisation politico-administrative de l'Etat, qui sont aussi ceux de la représentation politique électorale.

Dans le texte définitif de la loi du Plan, la notion d'Aire de Développement Territorial n'est pas explicitement mentionnée. Mais elle reste un des développements essentiels des Bases du Plan qui, comme nous l'avons indiqué, est un document constitutif, au même titre que la loi à proprement parler, du Plan National de Développement. En revanche, le dispositif des *Contratos Plan* est bien présent explicitement dans les deux documents qui forment le PND.

iv. *Le Contrato Plan dans la loi du PND 2010-2014 : la naissance d'un outil pour transformer la planification nationale*

L'adoption du PND 2010-2014 suivra le cours normal de l'initiative législative : quatre débats dans les commissions III (finances, budgets et affaires du DNP) et IV (loi organique du budget et contrôle fiscal) des deux chambres réunies en formation « conjointe » ; puis des plénières dans chaque chambre avant le texte de conciliation qui permet l'adoption du PND le 16 juin 2011. Les débats et arbitrages propres à ce type d'exercice, où sont pré-affectés une partie des investissements du mandat du Président de la République, se déroulent comme à l'habitué mais la nouvelle orientation générale du Plan avec sa forte composante régionale, ne sera pas remise en question.

La notion de *Contratos Plan* est développée dans les Bases du Plan et dans le linéaire des mesures du texte de loi du Plan National de Développement 2010-2014.

Dans les Bases, le CP sont introduits parmi les « *supports transversaux de la prospérité démocratique* ». Cette expression est l'intitulé de la partie VI qui clôt le document après les développements sur les orientations sectorielles qui déclinent les trois piliers du Plan (compétitivité et croissance, égalité des chances et consolidation de la paix), où sont présentés

les dispositifs-support (législatifs, organisationnels, fiscaux) qui permettront de réussir les objectifs de développement fixés¹³⁴. La notion de *Contrato Plan* est abordée dès le propos introductif de ce chapitre, page 527, avec le texte suivant :

« Afin de promouvoir le développement régional et approfondir le processus de décentralisation et de participation citoyenne, est proposée l'élaboration de Contratos Plan Nation-territoire ou bien là où convergent les efforts du gouvernement national et des gouvernements régionaux et locaux, pour promouvoir des programmes et des projets d'impact régional prioritaires dans les plans départementaux et municipaux et dans le Plan National de Développement, en application des principes de subsidiarité, de concurrence, de complémentarité et de coresponsabilité ».

Cette présentation de la mesure est ensuite complétée, p. 535, parmi les trois catégories « d'objectifs et orientations stratégiques » recensées dans ce chapitre, à savoir, les orientations en matière d'aménagement du territoire¹³⁵, de décentralisation¹³⁶ et de renforcement institutionnel territorial¹³⁷. Les *Contratos Plan* font partie des orientations aménageuses, et le texte qui les introduit est le suivant :

« Institutionnalisation des mécanismes de coordination et de concertation, tels que les Contratos Plan – contrats d'action publique entre la Nation et les territoires (ici considérés comme des ensembles de municipalités et/ou de départements associés pour l'exécution de projets stratégiques de développement territorial), afin que les plans de développement départementaux et municipaux soient intégrés aux orientations stratégiques du plan national de développement 2010 - 2014: 'PROSPÉRITÉ POUR TOUS', en application des principes de subsidiarité, de complémentarité, de coordination et de concurrence ».*

La note en bas de page du texte (*) dit les phrases suivantes :

« Un contrat d'action publique formalise un processus de coopération et fixe des obligations réciproques, afin de répondre à un ou plusieurs objectifs communs. Les propositions régionales devront s'appuyer sur des processus participatifs de planification stratégique territoriale avec une vision à long terme ».

De cette première mention de la notion de *Contrato Plan*, on peut tirer un certain nombre de conclusions :

¹³⁴ Sont ici nommés des éléments de gestion environnementale et de prévention des risques (pp. 444-469), des mesures de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de participation citoyenne (pp. 470-498), des démarches pour le rayonnement international (pp. 499-524), et enfin des « apports transversaux au développement régional » (pp. 525-556).

¹³⁵ Sont citées ici, 7 directives parmi lesquelles celle portant sur les Contratos Plan.

¹³⁶ Treize orientations qui établissent un agenda très ambitieux en la matière, sont ici posées.

¹³⁷ Cette dernière catégorie se résume à une seule orientation, la mise en œuvre d'un « Programme pour le renforcement des capacités institutionnelles de développement territorial » que nous examinerons après.

- D'abord, la mesure se situe sur le champ du développement territorial mais elle est associée aux processus de décentralisation et de participation citoyenne ;
- Elle s'applique ensuite à l'exécution de programmes et projets qui traduisent une convergence des gouvernements national et locaux (aussi bien départemental que municipal) et qui ont fait l'objet d'une priorisation dans leurs plans de développement respectifs. Il faut observer que la formulation du texte de loi laisse entendre que cette convergence programmatique est une forme « d'intégration » dans le PND des choix locaux. Le CP apparaît comme un instrument de programmation du développement qui fait appel à des mécanismes de gouvernance multiniveaux ;
- Elle concerne la relation Nation-territoire, en considérant à l'échelle locale aussi bien les espaces de type intercommunal que départemental.
- Enfin, il est intéressant de relever que le *Contrato Plan* est associé à la notion de « contrat d'action publique ». Cette notion ne fait pas partie du vocabulaire juridique colombien. En revanche, elle est explicitement utilisée dans l'un des textes de référence de la science politique française en la matière, « Gouverner par Contrat » de Jean Pierre Gaudin (1999).

Si on considère maintenant le linéaire de la loi du Plan elle-même, le *Contrato Plan* est nommé à l'article n° 8 qui fait partie du Titre III MÉCANISMES POUR L'EXÉCUTION DU PLAN et du Chapitre 1, « Convergence et renforcement du développement régional ». Le texte de l'article est le suivant :

« Article 8 °. CONVENIO PLAN. Pendant la validité de cette loi, le Gouvernement National peut signer des Convenios Plan, qui auront pour objectif de mettre en œuvre le présent Plan National de Développement et à compléter les actions de politiques (publiques) que les autorités territoriales souhaiteraient mettre en œuvre, en conformité avec les objectifs du PND.

Le Convenio Plan sera compris comme un accord-cadre de volontés entre la Nation et les collectivités territoriales, dont les dispositions établiront les mécanismes spécifiques de développement des programmes établis dans la présente loi qui, par leur nature, rendent nécessaire qu'ils soient engagés en commun avec une ou plusieurs collectivités territoriales.

Les Convenios peuvent inclure d'éventuelles contributions du budget national, dont l'inclusion dans la loi annuelle du budget et (les modalités) de leur décaissement sera définie par le Ministre des Finances et du Crédit Public et le DNP, conformément aux compétences établies par la loi organique du budget. L'inclusion et les dépenses n'auront lieu que si le Ministère ou le service administratif sectoriel compétent certifie que la collectivité territoriale s'est pleinement conformée à toutes les obligations contractées dans chaque Convenio. Aucune autre autorité ne pourra se substituer à la délivrance de l'attestation prévue au présent sous-alinéa.

Les Convenios Plan pourront incorporer des mécanismes de participation publique-privée, conformément aux normes contractuelles en vigueur en fonction du type de programme et des entités privées.

Les Convenios Plan peuvent être signés à l'initiative du gouvernement national, des collectivités territoriales et des autorités environnementales, conformément à leurs compétences respectives et en accord avec la réglementation édictée par le gouvernement national.

Paragraphe 1 °. La Direction Générale du crédits publics et du Trésor est autorisée à administrer les ressources de tierces parties engagées dans la mise en œuvre des Convenios Plan.

Paragraphe 2 °. Les Convenios Plan seront évalués à travers le Système National d'Evaluation de la Gestion et des Résultats qui comprend le Système de Suivi des Objectifs du Gouvernement SISMEG et le système national d'évaluation SISDEVAL.

Paragraphe 3 °. Tous les Convenios Plan qui intègrent des apports du budget national ou des ressources de participation publique-privée doivent être publiés sur le site Web de la collectivité publique ou territoriale qui a pris l'initiative de le souscrire. C'est une obligation pour sa réalisation. Le rapport détaillé sur la mise en œuvre des ressources associées devra également être publié afin de faciliter leur surveillance et leur contrôle par les citoyens et les organismes de contrôle compétents. »

Par rapport aux « Bases du Plan », cette formulation de la mesure apporte des éléments de définition complémentaires que l'on doit mentionner :

- Un premier point important est que la mesure est nommé *Convenio Plan* et pas *Contrato Plan*. On avait déjà remarqué que la LOOT reprenait la dualité *Contrato* ou *Convenio*, postulant ainsi une condition de synonymie. Si on devait s'en tenir au sens étymologique, le terme *convenio* se traduirait en français par « convention » ou « accord ». Le changement d'appellation doit donc être examiné d'un point de vue juridique car, dans le droit colombien, les deux termes *contrato* et *convenio* renvoient théoriquement à des définitions différentes. Le *contrato* est un « acte par lequel une partie s'engage avec une autre à donner, faire ou ne pas faire quelque chose »¹³⁸, et avec le *Convenio* on met l'accent sur l'accord de volontés pour l'obtention d'intérêts convergents ou une fin commune. Les juristes expliquent ainsi que le premier donne lieu à la coordination ou ajustement par un acte juridique d'intérêts divergents, alors que le second traduit, toujours par un acte juridique, une confluence d'intérêts (Gonzalez Franco, 2013). Cependant, les deux termes ont tendance à s'utiliser de manière à peu près indiscriminée ce qui semble être le cas ici puisque cette loi du Plan (tout comme la LOOT) indique aussi un peu plus loin (article 15, § 2) que « le *Convenio* ou *Contrato Plan* s'assimile par ces effets légaux à un *Convenio*

¹³⁸ Code Civil colombien, article 1945.

*interadministrativo dans lequel s'établissent les compétences spécifiques à déléguer ou transférer dans les différentes collectivités territoriales selon la nature de l'objet »*¹³⁹.

- La deuxième observation est sur la hiérarchie des documents de programmation. Si dans les Bases du Plan on parlait de « convergence » entre les Plans de développement national et des collectivités territoriales, la loi du Plan établit la primauté du Plan National de Développement qui est l'enjeu de la mise en œuvre opérationnelle des CP ;
- Un point important est la question de l'initiative de la mesure. La loi pose ici un scénario dans lequel le lancement du processus contractuel est clairement partagé : pour prendre l'initiative de mise en commun d'une démarche de développement à travers le dispositif nouveau, sont cités le gouvernement national et les collectivités territoriales qui sont les principaux acteurs institutionnels de la gouvernance territoriale. Mais on voit également apparaître explicitement les autorités environnementales. Le texte se réfère en fait aux *Corporaciones Autónomas Regionales* CAR qui sont des instances administratives et pas politiques, créées par la loi 99 du 1993, la Loi Générale Environnementale colombienne, qui crée aussi le Ministère de l'Environnement et réordonne le système national de gestion de l'environnement¹⁴⁰.
- Le même article 8 prévoit la possibilité d'associer le secteur privé au cofinancement des projets de développement prévus dans le cadre des *Contratos Plan*. La figure des

¹³⁹ Il existe dans le droit administratif colombien des « *convenios administrativos* » et des « *convenios interadministrativos* » qui font participer une ou plusieurs personnes juridiques de droit public mais ils sont dédiés à l'exécution d'œuvres ou à la prestation de services (Lois 80 de 1993 et 1150 de 2007).

¹⁴⁰ La loi désigne les CAR comme des « *entités corporatives à caractère public, créées par la loi, et constituées des collectivités territoriales qui par leurs caractéristiques constituent géographiquement un même écosystème ou forment une unité géopolitique, biogéographique ou de juridiction, dont l'objectif est de protéger l'environnement et les ressources naturelles renouvelables et agir pour un développement durable* ». Ainsi, le territoire national colombien est maillé par 33 Corporations autonomes qui sont majoritairement départementales, mais peuvent ponctuellement correspondre à des espaces supra-départementaux (par exemple, CORPOAMAZONIA qui s'étend sur les départements de Putumayo, Caquetá et Amazonas) ou infra-départementaux (comme CORMOJANA qui se localise sur l'aire inondable de La MOJANA et la Vallée de la rivière San Jorge, ou bien la CDMB qui concerne exclusivement la Plateau de Bucaramanga, capitale de Santander, département lui-même concerné par un établissement de type départemental, la Corporation Autonome de Santander CAS qui couvre le reste du territoire départemental). Il est intéressant de signaler que dans la genèse de la figure administrative CAR, il y a d'abord des Corporaciones Autónomas créées en 1954 par décret-loi du gouvernement militaire de Gustavo Rojas Pinilla et que la source explicite de cette institution est la *Tennessee Valley Authority* TVA créée pendant la Grande Dépression aux Etats Unis par le gouvernement du Président Roosevelt. L'institution américaine devait promouvoir le développement régional à partir d'une grande installation hydroélectrique. Les CAR créées en Colombie sur ce modèle vont aussi être centrées sur le développement régional avant que la Constitution de 1991, puis la Loi sur l'environnement, leur donne une mission centrale dans la gestion environnementale (Molina Triana, 2014).

« associations public-privé » APP est introduite dans le paysage institutionnel colombien par une législation pratiquement contemporaine qui marque aussi le tournant gestionnaire de la première l'administration Santos¹⁴¹.

- Enfin, les dispositions financières et d'évaluation des *Contratos Plan* prévues par la loi, consolident le pilotage national de la mesure puisque ce sont des instances du gouvernement national qui sont désignées pour remplir les principales fonctions d'administration des ressources et de suivi et évaluation des actions.

Un dernier point doit être mentionné : la loi du Plan 2010-2014 se donne un objectif quantitatif, l'implantation durant le mandat, de trois expériences pilote de *Contrato Plan* souscrits entre la Nation et des collectivités territoriales ou des figures associatives.

*

* *

Finalement, les deux naissances législatives des *Contratos Plan* déclinent deux formats d'un même instrument de contractualisation territoriale : un format de contractualisation-planification pour les CP de la loi du Plan National de Développement, où l'instrument est incorporé aux mécanismes de la programmation du développement territorial, et un format de contractualisation-politique pour les CP créés à travers la Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT, où il est mobilisé dans la construction de ces nouveaux territoires d'action publique qui peuvent surgir de la libre association des collectivités locales à travers les schémas associatifs territoriaux. A la croisée de ces deux déclinaisons possibles de la mesure, c'est l'action publique en matière d'aménagement et le développement territorial qui est redéfinie.

¹⁴¹ En effet, la loi 1508 du 10 janvier 2012, crée les Associations publico-privées comme (art. 1) « *un instrument d'intégration du capital privé qui se matérialise par un contrat entre une entité étatique et une personne naturelle ou juridique de droit privé pour la fourniture de biens publics ou de ses services associés* ». Il est intéressant de voir comment à travers ces dispositions se consolident en même temps, des mécanismes de partenariat et de cofinancement inter-collectivités publiques et entre les secteurs public et privé. Le champ d'application des APP est très vaste puisqu'il peut concerner la conception, construction, opération et entretien d'infrastructures y compris dans le champ des services publics (article 4 de la loi). L'utilisation de la mesure connaît un succès extrêmement important depuis 2012 notamment en matière d'infrastructures de transports, avec par exemple le vaste programme de construction de routes interrégionales dit de 4^{ème} génération 4G, mais aussi la construction d'aéroports, établissements scolaires, musées, équipements d'assainissement d'eau, bâtiments publics, prisons. Les projets réalisés en APP peuvent être aussi bien d'origine publique que privée, dans ce deuxième cas la part de cofinancement publique ne peut pas dépasser 30%.

A ce stade de notre travail, il nous semble important d'introduire une observation sur le plan sémantique et conceptuel.

L'expression française qui désigne la mesure dont s'inspire l'instrument colombien est « Contrat de Plan ». Comme nous l'avons indiqué, dans l'histoire des politiques publiques françaises, ce dispositif d'action publique prend place dans la continuité d'autres outils qui ont permis d'expérimenter la contractualisation des politiques entre collectivités publiques. Ces « Contrats » remontent au milieu des années 70s et amorcent l'installation du paradigme de la gouvernance territoriale multi-niveaux. La survenue du « Contrat de Plan », peut donc être lue comme l'application à l'exercice de planification (forcement nationale à cette époque) de la démarche contractuelle expérimentée préalablement dans l'action publique sectorielle de l'Etat (politiques urbaines, rurales, de développement social urbain ou environnementales, notamment).

En Colombie, le nouveau dispositif de contractualisation est nommé, en espagnol, par une expression composée de deux vocables « Contrat » et « Plan », sans l'article de conjonction de liaison « de »¹⁴². Si le terme Plan ne semble pas poser de problème comme complément ou qualificatif du vocable Contrat, dans la mesure où il fait référence à une pratique institutionnelle de planification, il faut rappeler que, dans les deux lois, il y a une hésitation sur l'appellation puisque l'instrument est simultanément nommé *Contrato* ou *Convenio Plan*.

Pourtant, nous l'avons également indiqué, même si une pratique institutionnelle et administrative les assimile, les deux termes ne sont pas strictement équivalents du point de vue juridique. Sous cet angle strict, la notion de *Convenio* (assimilable au terme français « convention »), qui met l'accent sur l'accord politique, semblerait plus adaptée car elle décrit une coopération inter-collectivités publiques moins contraignante. C'est pourtant ce vocable-là qui est rejeté *in fine* dans la pratique du vocabulaire officiel. Quelle est l'explication de ce choix ? Il nous semble qu'on pourrait l'attribuer à deux raisons possibles :

- D'une part, on pourrait évoquer la volonté stratégique des acteurs qui ont mis en œuvre la mesure, et en particulier du gouvernement national, de faire en sorte que les CP passent progressivement d'un « accord de volontés » à une démarche obligatoire ou contraignante pour les parties qui s'engagent dans le contrat ;

¹⁴² Le choix de l'expression « *Contratos de Plan* », bien que légèrement redondante, n'aurait pas été incorrecte grammaticalement parlant.

- Ou bien, la question peut concerner le choix délibéré de maintenir, à travers l'appellation *Contrato Plan*, une référence explicite à un modèle étranger, en l'occurrence celui des Contrats de Plan Etat Région français.

La recherche que nous avons menée montre que le dispositif *Contratos Plan* reste clairement attaché à une pratique volontaire de la collaboration interinstitutionnelle, c'est-à-dire au fond à la forme juridique du *Convenio-accord de volontés*. Le choix de rester sur un registre de référencement de la mesure dans le champ de bonnes pratiques institutionnelles importées peut donc s'avérer être l'explication de cet arbitrage final dans la nomination officielle de la mesure. On verra comment le rattachement du dispositif de contractualisation colombien à la mesure française, s'illustre dans sa mise en œuvre au cours de la phase pilote entre 2012 et 2014.

2. Juillet – décembre 2011 : opérationnalisation des Contratos Plan en vue d’une mise en œuvre expérimentale

Avec la mesure déjà adoptée dans la législation, s’engage dès l’entame du 2^{ème} semestre 2011, la préparation de sa mise œuvre opérationnelle.

Il est d’abord intéressant de signaler que c’est au sein du Département National de Planification DNP où a été conçu le CP de la loi du Plan que s’engage ce travail. Il n’y a pas du côté du Ministère de l’Intérieur, la même initiative pour la mise en œuvre de la mesure qui a aussi été engendrée par la LOOT. On verra que dans le processus d’opérationnalisation de la figure législative, la participation des représentants de ce Ministère sera limitée à une question réglementaire. Cette absence, voire ce désintérêt, va marquer définitivement l’orientation de son application.

Au DNP, c’est la Sous-direction générale qui prend en charge cette mission. Une fois le Plan National adopté, sa mise en œuvre stratégique et opérationnelle, est clairement la principale fonction de cette instance du DNP. Pour effectuer cette tâche, le Sous-directeur général de l’époque, J. M. Ramirez, fait appel à des intervenants extérieurs. La pratique est ordinaire au DNP et dans l’administration colombienne où les fonctionnaires dits de « carrière »¹⁴³, c’est-à-dire les personnels nommés de manière temporaire ou permanente pour exercer des postes dans les pouvoirs exécutifs, législatif, judiciaire ou dans les collectivités territoriales, avec une rémunération publique, ne sont présents que dans un nombre restreint d’organismes du niveau national¹⁴⁴.

La nature de l’intervention semble également justifier le choix de consultants extérieurs. Même si l’élaboration du PND est, pour l’essentiel, l’œuvre des équipes du DNP, il s’agit ici d’une démarche-projet spécifique qui va au-delà des compétences et des fonctions des directions de l’institution. Par ailleurs, il est clairement établi que le *Contrato Plan* possède une spécificité compte tenu de son double rattachement dans la législation colombienne mais surtout qu’il a un caractère « allochtone » qui nécessite une approche spécialisée.

¹⁴³ Régie par les lois 443 de 1998 et 909 de 2004 sur la carrière administrative.

¹⁴⁴ Des organismes de contrôle judiciaire et administratifs tels que les *Personerías*, *Procuraduría*, *Auditoría* et la *Contraloría* Nacional. A côté de ces entités, des organismes comme les CAR et les collectivités territoriales, peuvent aussi bénéficier de la position dite de « fonctionnaires de carrière » qui est celle qui se rapproche le plus du statut français de la fonction publique.

Une première série de contacts sont donc assez logiquement établis en juin 2011 avec celui que l'on identifie volontiers comme le « père » de la mesure, à savoir l'ancien Directeur général des affaires territoriales du Ministère de l'Intérieur, David Soto. Celui-ci, qui est engagé depuis un certain temps dans un poste de responsabilité au sein d'une importante ONG, décline l'offre de pilotage global du projet tout en proposant d'apporter sa contribution ponctuelle à la démarche.

Des circonstances personnelles et professionnelles ont fait que j'étais à cette époque-là à Bogotá en position de disponibilité pour une période de six mois. Après le retrait de D. Soto, j'ai donc été sollicité pour prendre en charge le pilotage du « programme *Contratos Plan* »¹⁴⁵.

Les objectifs de cette mission de « *prestation de services professionnels et d'appui à la gestion* » de cinq mois, étaient consignés dans un « cahier des charges » en trois points, le soutien technique du DNP, l'articulation avec les acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution, et la coordination du processus d'implantation de la mesure. La production attendue était composée de trois documents :

- Un plan d'action détaillé de la coordination et de l'élaboration du dispositif *Contratos Plan* (objectifs, acteurs et produits à réaliser) ;
- Un inventaire et une analyse des expériences internationales correspondant aux *Contratos Plan* confrontés aux expériences de coordination de l'action publique territoriale en Colombie, et une proposition conceptuelle et méthodologique pour l'application de l'instrument à travers des expériences pilote en Colombie ;
- Un document qui apporte tous les éléments nécessaires pour la mise en œuvre expérimentale et l'extension de la mesure qui serve de base à l'élaboration d'un cadre normatif général, c'est-à-dire un brouillon de document CONPES.

En résumé, le premier était un rapport de préfiguration et de cadrage de la mission, le deuxième un document qu'on appellera « cadre conceptuel » de l'implantation des CP en Colombie, et le troisième un pré-CONPES qui devait fixer les orientations de politique générale pour la mise en œuvre expérimentale du dispositif. L'objectif central de la prestation était donc bien la préparation de l'implantation expérimentale de la mesure, dans les plus brefs délais.

¹⁴⁵ J'ai abordé de manière plus précise la question de mon implication dans l'élaboration du programme CP en introduction de ce travail dans « L'additif méthodologique n° 1 : acteur-observateur, le positionnement de l'auteur ».

a. *Contratos Plan et « Programme de création et renforcement institutionnel des capacités des collectivités territoriales » : des instruments pour répondre aux constats d'échec de la décentralisation colombienne*

Un aspect important de la commande est que cette mission d'implémentation des CP est formellement associée (dans le cahier des charges de la prestation de services) à la mise en œuvre du « *Programme de création et renforcement des capacités institutionnelles pour le développement territorial* ». On avait déjà mentionné cette mesure du PND 2010-2014 qui apparaît d'abord dans les Bases du Plan parmi les « *objectifs et orientations stratégiques du développement régional* » où figuraient des dispositions en matière d'aménagement du territoire (dont le *Contrato Plan*), de décentralisation et de renforcement institutionnel territorial. Ce Programme de renforcement institutionnel, comme les *Contratos Plan*, fera aussi l'objet d'un article de la loi (le n° 16) qui pose le cadre d'intervention suivant :

« Le DNP coordonnera la conception et la mise en œuvre d'un 'Programme pour la création et le renforcement des capacités institutionnelles de développement territorial', dont bénéficieront les maires, les gouverneurs, les groupes ethniques et les organes de la société civile. Dans ce programme un certain nombre d'actions immédiates d'assistance technique aux collectivités territoriales seront engagées en matière de : formulation de plans de développement municipaux, districaux et départementaux afin de réussir les Objectifs de Développement du Millénaire, l'attention intégrale des victimes de déplacements forcés par la violence, la gestion des risques liés au changement climatique, les plans de développement des collectivités territoriales et la formulation de projets stratégiques régionaux »

L'initiative du programme, dont la direction est confiée à Alberto Maldonado-Copello¹⁴⁶, est aussi issue, nous l'avons également relevé, des recommandations de la Banque Mondiale qui ont précédé l'élaboration du PND¹⁴⁷. Même si le lien entre les deux missions va rester finalement plutôt théorique, il est important de signaler comment le champ auquel s'attaque l'instrument CP est pensé dans un diagnostic global qui postule les insuffisances de la décentralisation colombienne.

Dans un document interne de cadrage du Programme de renforcement institutionnel, Maldonado montre que le modèle de décentralisation colombien a fixé un cadre institutionnel

¹⁴⁶ Alberto Maldonado-Copello est un économiste de l'Université Externado de Colombia avec un Master en Etudes Régionales et Urbaines pour le Développement du MIT, et docteur de l'Université Complutense de Madrid avec une thèse sur « Les limites de la décentralisation territoriale : le cas de la Colombie » (Madrid 2011), un important travail sur le sujet que nous citerons plus loin. Il a été directeur de l'Unité de Développement Territorial au DNP dans les années 1990.

¹⁴⁷ Il bénéficiera d'ailleurs par la suite, dans le cadre de la réforme du Système Général des Regalías, d'un financement dédié de la Banque Mondial.

pour fournir de manière satisfaisante les biens et services dont la population (en particulier la plus pauvre) a besoin, en mettant l'accent sur l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement. Et si les transferts de ressources financières pouvaient représenter à cette époque 40% de recettes courantes de la Nation, et que les collectivités territoriales exécutaient 68% du total de l'investissement public (en 2010), force était de constater que les objectifs de la décentralisation précédemment mentionnés, n'avaient pas été atteints.

Il donne un certain nombre d'indices qui corroborent ce diagnostic : des niveaux de couverture de la population préoccupants en matière d'éducation (656 communes sur 1.112 à 89% de couverture), de santé (100 communes en dessous de 80% et 720 avec des taux de mortalité infantile deux fois supérieure aux objectifs ONU du Millénaire) et assainissement et eau potable (217 communes à moins de 50%). A cela s'ajoutent des insuffisances fortes en matière de logement, d'activité économique, de création d'emplois et, sur un autre registre, des restrictions persistantes aux processus de participation politique et citoyenne toujours limités par les phénomènes de clientélisme.

Face à ce constat sévère, est posée une problématique identifiée dès les années 80s comme un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la décentralisation, et sur laquelle un retard considérable a été pris pendant les premières 20 années de mesures décentralisatrices : l'insuffisante capacité des acteurs présents dans les collectivités locales à faire un usage approprié des ressources, notamment issues des transferts Etat-territoire, qui irriguent les finances locales depuis la mise en œuvre de la décentralisation.

Les problèmes de gestion associés à cette faiblesse administrative, politique et institutionnelle sont nombreux : une gestion peu orientée vers des résultats ; une information stratégique mal adaptée à la planification ; des documents de programmation (plans de développement, plans d'occupation de sols, plans d'aménagement du territoire) notoirement déficients qui ne définissent pas de projets stratégiques territoriaux ; une gestion fiscale défaillante ; une logique de l'intervention budgétaire peu ajustée aux notions d'impact et de produits ; des défaillances techniques et de procédure en matière de commande publique ; peu de process d'évaluation de la qualité des services rendus etc. Des questions plus directement politiques sont également pointées : l'absence d'un « blindage » réglementaire et administratif satisfaisant pour faire face aux phénomènes de corruption, et les carences flagrantes en matière de transparence et de participation dans la gestion publique des collectivités locales.

Dans ce contexte, l'objectif du Programme de renforcement institutionnel sera de rechercher de meilleurs résultats dans la gestion des collectivités territoriales de manière coordonnée avec le niveau central.¹⁴⁸ Il se décline en cinq objectifs spécifiques parmi lesquels « *consolider les stratégies territoriales pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la gestion par l'aide et la formation* ». Dans ce texte est explicitement cité la figure des *Contratos Plan*, en précisant que le Programme favorisera la mise en œuvre.

b. Le travail technique d'opérationnalisation des CP : une équipe-projet interne DNP et des intervenants extérieurs porteurs d'enjeux convergents

A partir de fin juillet 2011, une équipe-projet est constituée au sein du DNP pour préparer l'opérationnalisation de la mesure. L'apport d'un certain nombre d'intervenants extérieurs à l'institution a été à la fois nécessaire et stratégique dans la préparation du dispositif opérationnel qui sera ensuite mis en œuvre expérimentalement à partir de janvier 2012.

i. Le travail interne au DNP : les acteurs techniques de référence sur les questions d'aménagement du territoire

Au sein du DNP, la structure de cette équipe comporte un groupe dédié de 4 personnes et un groupe élargi de référents appartenant aux différentes Directions de l'établissement concernées par les différents documents nécessaires à la mise en œuvre de la mesure.

Le groupe restreint que je coordonne¹⁴⁹ est constitué d'une assistante administrative¹⁵⁰, d'un fonctionnaire du DNP en poste depuis plusieurs mois à la sous-direction générale, Carlos Aparicio¹⁵¹, et d'un consultant externe, intervenant à temps partiel, en la personne de David Soto. Les fonctions de ce noyau dur étaient de concevoir les lignes force du programme de mise en place des CP, coordonner le travail de production nécessaire à remplir le « cahier des charges » précédemment mentionné, et finaliser les documents nécessaires au lancement de la mesure.

¹⁴⁸ Les autres quatre sont : consolider un modèle de gestion national pour les collectivités territoriales ; promouvoir les formules de gestion associative ; créer des conditions structurelles pour la génération de capacités internes ; renforcer les systèmes de contrôle et d'incitation à la bonne gestion. “*Programa de generación y de fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial. Propuesta de Diagnóstico, Objetivos y Líneas de Acción*”. Document interne DNP, nov.2011, p. 11.

¹⁴⁹ Avec le titre de « Gerente del proyecto Contratos Plan ».

¹⁵⁰ Ana Cecilia Zamudio, exerçant des fonctions de secrétariat et de coordination administrative.

¹⁵¹ Economiste et politologue de l'Université del Rosario à Bogotá, il possède des masters en Administration Publique de la Bishop's University (Sherbrooke – Canada) et en Politiques Publiques de l'Université de Los Andes (Bogotá)

Presque toutes les Directions sectorielles du DNP ont été conviées à participer aux travaux du groupe élargi de cette équipe-projet. On peut cependant distinguer un « premier cercle » qui va avoir un rôle important dans les différentes phases de la mission, et un « second cercle » de contributeurs ponctuels à l'élaboration des documents qui composent le référentiel utilisé ultérieurement pour le lancement des CP. Je citerais les directions concernées par ce travail collectif au sein de l'équipe-projet avec leurs fonctions et les référents éventuels, lorsqu'ils ont pu jouer un rôle important dans la démarche-projet.

Dans le « premier cercle » :

- **La Direction de Développement Territorial** : est un acteur technique important à l'origine, au sein de l'institution, de la réflexion essentielle pour le tournant du PND 2010-2014 en matière de politiques régionales différenciées et de territorialisation de la planification. La présence d'un ou plusieurs représentants de la DDT, dont le directeur Oswaldo Porras mais aussi la sous-directrice Luz Helena Chamorro, sera un point d'appui important dans la mise en œuvre de la mission. Un autre apport important interviendra dans l'élaboration des documents de divulgation de la mesure, un des livrables finalement rendu à la fin de la mission¹⁵².
- **Le Bureau des Affaires Juridiques** : ce service directement rattaché à la Direction générale à la lourde tâche d'aborder les aspects juridiques et réglementaires de l'ensemble des actions du DNP et cela aussi bien dans l'élaboration du cadre normatif nécessaire pour l'application des mesures des Plans de Développement que dans la gestion des contentieux administratifs que ne manque pas de générer leur mise en œuvre. Dans le cas du projet *Contratos Plan*, l'enjeu est l'élaboration prioritaire d'un décret d'application permettant l'application de la mesure et c'est le directeur de l'OAJ à l'époque, Leonardo Pasos, qui prendra directement en main, à mes côtés, le dossier ;
- **La Direction du Suivi et de l'Evaluation des Politiques Publiques** : dans l'institution, cette direction transversale est connue par le sigle du Système National de Evaluation de Gestion y Resultados SINERGIA auquel nous avons déjà fait référence préalablement. Dans la mise en place des *Contratos Plan*, son implication fonctionnelle est d'abord en lien avec l'élaboration des outils de suivi et d'évaluation du programme (qui font partie des attendus

¹⁵² Au fil de diverses actions de communication auprès des élus et de la population, souvent financées par la coopération internationale, la DDT avait acquis un savoir-faire reconnu au DNP dans la conception de « guides » ou « manuels d'induction ». Ce travail a été fait dans le cas du projet *Contratos Plan* par Ana Paola Gomez.

du cahier des charges). D'autre part, la question du lancement de la démarche expérimentale d'implémentation des CP mobilise notamment le responsable du dispositif SINERGIA Territorial qui est alors en phase d'installation avec pour objectif la collecte, consolidation et analyse de l'information relative à la mise en œuvre dans les territoires de programmes du PND. C'est le responsable de ce programme Carlos Córdoba qui prend part aux travaux de l'équipe-projet. Nous le retrouverons ultérieurement avec un rôle majeur dans le déploiement de la phase pilote.

Dans le « second cercle » :

- **La Direction de l'Investissement et des Finances Publiques** : est associée ponctuellement par son expertise en matière de finances, notamment avec une réflexion prospective sur l'incorporation des ressources du nouveau Système Général des Redevances dont la réforme était à l'époque en cours d'élaboration au DNP et au Ministère des Finances ;
- **La Direction de la Politique Industrielle et Commerciale** : la contribution de cette direction sectorielle c'est cantonné à un travail spécifique sur les Conseils Régionaux de Compétitivité CRC, un dispositif qui va servir de référence dans l'élaboration du cadre conceptuel de la mission ;
- **La Direction de l'Eau et de l'Assainissement** : sera aussi sollicitée pour présenter une documentation formalisée sur les Plan Départementaux d'Eau et d'Assainissement qui va aussi enrichir la réflexion sur la coordination interinstitutionnelle du cadre conceptuel.

ii. Les acteurs externes au DNP : partenariats institutionnels et convergences d'intérêts

Le cahier des charges de la mission avait explicitement mentionné la nécessité d'articuler les apports des acteurs externes au DNP impliqués dans la mise en œuvre de la mesure. Parmi ceux-là il y a eu, d'un côté, les administrations ministérielles et, d'autre part, l'agence de coopération américaine USAID.

Au stade pré-opérationnel de mise en place des CP qui nous occupe, la participation des administrations d'Etat autres que le DNP, c'est cantonné à deux ministères, Finances et Intérieur. Leur implication a été relativement limitée mais en même temps stratégique. Le Ministère des Finances a été consulté sur les financements associés aux CP et sur la manière d'organiser des mécanismes de gestion unifiée des ressources. Diverses questions techniques, par exemple, en matière de cofinancement ou de programmation pluriannuelle des investissements, ont donné lieu à différents échanges et apports.

L'implication du Ministère de l'Intérieur a été plus importante. Ce Ministère était bien sûr directement concerné par la création de la mesure *Contratos Plan* dans la LOOT. L'enjeu exprimé par la Directrice générale des affaires territoriales du Ministère, Sandra Devia, qui a été présente à une réunion du groupe de travail, était de faire reconnaître les particularités des CP de la LOOT, en vue de sa mise en œuvre expérimentale. Les deux points essentiels exprimés lors de la réunion de cadrage de la démarche (9/08/2011), étaient :

- L'importance des CP pour les nouveaux schémas associatifs territoriaux, c'est-à-dire les pactes entre collectivités territoriales entre elles (sous-entendu sans la présence de l'Etat) sous l'angle notamment de la prestation de services publics ;
- Et la possibilité d'utiliser la mesure dans la délégation de compétences nationales aux collectivités territoriales et aux schémas associatifs.

Pour ce Ministère, la conclusion pratique était la nécessité d'élaborer un seul décret d'application qui engloberait l'ensemble des composantes et perspectives d'utilisation de la mesure. En effet, comme il y avait deux textes législatifs il pouvait y avoir aussi deux décrets d'application pour la mise en œuvre de la mesure. Sur un plan strictement juridique, l'option d'un seul document réglementaire pour encadrer l'application des CP, pouvait donc être théoriquement contestée mais ça n'a pas été le cas. Le projet de décret d'application des *Contratos Plan* a donc été pensé et finalement adopté pour faire coïncider et rentrer en cohérence les deux textes de loi créateurs de la mesure, et cela sur la base d'un travail qui a surtout concerné les services juridiques et l'équipe *Contratos Plan* du DNP, et la DG des collectivités territoriales du Ministère de l'Intérieur.

La participation au projet de l'agence de coopération nord-américaine USAID est, en revanche, un point clé et stratégique dans le déroulé du processus.

L'United States Agency for International Development USAID n'est pas un acteur secondaire en matière d'action publique en Colombie (Aguilar, 2008). L'Agence, créée en 1961 par le Président John F. Kennedy pour conduire la politique du gouvernement des USA en matière de développement international et d'action humanitaire, est présente en Colombie depuis sa création. Dans la période qui nous intéresse, l'action d'USAID doit être restituée dans le cadre de la mise en œuvre d'un dispositif de coopération militaire et civil plus large, connu sous le nom de *Plan Colombia*.

Le Plan pour la Paix, la Prospérité et le Renforcement de l'État, le nom officiel du *Plan Colombia*, est un accord bilatéral entre la Colombie et les États-Unis, préparé au début du

gouvernement Pastrana, en 1999, et signé pour une période de six ans par le Président Clinton. Révisé après évaluation de la première phase (1999-2005), il sera prolongé et appliqué également sous les gouvernements colombiens Uribe et Santos, et Bush et Obama côté USA. Le Plan, présenté comme un Plan Marshal pour la Colombie, part du constat que « *la violence dans le pays est profondément enracinée dans l'exclusion économique et politique et dans une vie démocratique qui ne résout pas les inégalités et la pauvreté, et que cette violence se voit dynamisée par les cultures illicites* »¹⁵³. Le lien entre violence et narcotrafic est ainsi directement établi. Le Plan Colombia apparaît donc essentiellement comme un effort d'investissement militaire avec des apports annuels d'environ 500M\$¹⁵⁴. Les moyens sont principalement orientés vers l'augmentation du pied de force de l'armée, l'achat d'armes et d'équipements et le développement des services de renseignement, avec en ligne de mire la lutte contre les organisations criminelles liées au narcotrafic.

Cependant, comme le laisse entendre également le texte cité, le Plan Colombia va au-delà du volet militaire et contre-insurgent que l'on met souvent exclusivement en exergue. En l'occurrence, il est intimement lié à l'élaboration du Plan National de Développement "*Cambio para Construir la Paz 1999 – 2002*", le PND du gouvernement Pastrana (Guevara, 2015) où, dans les Bases du Plan, est consigné l'observation suivante :

« Les principaux critères ou principes qui servent de base à l'élaboration du Plan Colombia sont la promotion de la participation de la communauté, en considérant, d'abord, que le plan n'atteindra ses objectifs que dans la mesure où les points de vue des bénéficiaires seront pris en compte, notamment les populations les plus vulnérables, et ensuite, qu'il obtient l'engagement actif et solidaire de la communauté locale dans la résolution de leurs propres difficultés ».

On voit comment la démarche du Plan Colombia, malgré la prégnance de la question sécuritaire qui est une constante dans les relations historiques entre la Colombie et les USA, comporte un important volet de coopération civile. Le volet militaire mobilise les agences et administrations nord-américaines concernées par la question du trafic de drogues (Narcotics Affairs Section (NAS), U.S. Military Group (MILGP), Départements de la Défense et de

¹⁵³ Le document original du Plan Colombia 1, consulté sur <http://archive.wikiwix.com/cache/?url=http%3A%2F%2Fwww.ciponline.org%2Fcolombia%2Fplancol98.htm>

¹⁵⁴ Selon le "Plan Colombia: A Progress Report" de Juin 2005 <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>, financements auxquels il faudrait ajouter, pour la phase 1 du Plan, environ 4.500 M\$ d'aide du Département de la Défense inscrits dans d'autres accords bilatéraux.

Justice) dans leurs relations avec leurs homologues colombiens, et le volet de coopération civile est l'affaire d'USAID avec, comme principal interlocuteur colombien le DNP.

Comme partout dans le monde, pour la conduite de son action en Colombie, l'Agence américaine de coopération n'intervient pas en direct mais à travers des opérateurs privés conventionnés. En l'occurrence, l'intervenant est le groupe AECOM, une société multinationale d'ingénierie qui fournit des services de conception, conseil, construction et gestion à un large éventail de clients¹⁵⁵. Pour la période qui nous intéresse (2010-2013) le groupe AECOM Colombie est l'opérateur du « Programme Politiques Publiques » d'USAID doté de 27.2 M\$. Dans ce programme, les objectifs sont :

« D'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de politiques foncières, de renforcer les capacités de concevoir, d'adopter et mettre en œuvre des politiques visant à améliorer la prestation des services publics aux groupes pauvres et vulnérables touchés par le conflit interne, et d'aider le GC à mettre en œuvre son programme de consolidation »¹⁵⁶.

De manière plus précise, pour la période qui nous intéresse, le protocole formel de cette coopération est donné par un *Memorandum of Understanding* MOU signé entre USAID et le DNP le 29/07/2011, qui fixe la coopération entre les deux entités autour de la conception et la mise en œuvre de politiques publiques, prévues dans le PND, visant à promouvoir :

1. Le développement rural, la compétitivité et la productivité du secteur agricole et à améliorer les conditions de vie des populations rurales ;
2. La production de revenus pour les populations déplacées et vulnérables, y compris les populations afro-colombiennes, natives et informelles ;
3. L'inclusion financière afin d'encourager l'équité sociale ;
4. Le renforcement institutionnel des régions, y compris la gestion efficace des ressources ;
5. La protection, de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

¹⁵⁵ Classée depuis 2016 par le magazine économique Fortune parmi les 500 plus grandes entreprises mondiales, elle emploie environ 87.000 personnes dans le monde <http://www.aecom.com/about-aecom/brands/>

¹⁵⁶

file:///C:/Users/Luis/Documents/DNP/USAID/Colombia%20Country%20Fact%20Sheet%20Augst%202013_USA_ID_at_a_Glance.pdf

L'équipe USAID-AECOM sera donc intégrée au dispositif sur la base de ce qu'on peut considérer comme une convergence d'intérêts bilatéraux : l'orientation d'USAID, prise en pleine autonomie dans le cadre de la coopération avec le gouvernement colombien, rejoint l'approche du DNP engagé à ce moment-là dans une démarche de territorialisation de la planification. L'assistance technique d'USAID se concentre sur quatre cibles que résume le schéma ci-après où sont cités nommément les *Contratos Plan* et le Programme de Renforcement Institutionnel.



Figure 7 : extrait du document interne Plan d'Action DNP – PPP USAID, juillet 2011

Concrètement, l'équipe désignera un consultant senior, Carlos Rodriguez, qui aura une présence assidue et importante dans cette mission.

c. La production de l'équipe-projet : un cadre conceptuel et juridique, une méthodologie d'action, des préconisations de territorialisation

Le travail de 5 mois de cette équipe va être intense : en interne, des réunions hebdomadaires de concertation et de travail et la production de nombreux documents intermédiaires ; en externe, de nombreux déplacements ou réceptions d'intervenants de plusieurs Ministères notamment le Ministère de l'Intérieur, des Finances et des Relations Extérieures, et les Hauts Commissariats en charge de la Réforme de l'Etat et la Bonne Gouvernance, et des Relations Public-Privé. Une présentation du dispositif pratiquement finalisé sera faite en réunion hebdomadaire de tous les Vice-ministres du gouvernement, une sorte de formation technique du Conseil des Ministres, au palais de Nariño, siège de la Présidence de la République (le 21/11/2011). Deux déplacements ont aussi été fait dans des

sites pilotes potentiels : Barrancabermeja, l'enclave historique d'exploitation pétrolière de la moyenne vallée du Magdalena où était menée une expérience d'application prioritaire du PND, et Villavicencio, la capitale du département du Meta, principale ville pour le lancement du projet d'ADT de l'ALTILLANURA.

Dans l'optique de notre recherche, ce qui semble important de mettre en lumière c'est la production qui va servir de base au lancement, sans discontinuité, de l'expérimentation de la mesure en janvier 2012. Les documents ici proposés, dans l'ordre chronologique de leur production, sont : le projet de décret d'application, le cadre conceptuel du dispositif, le document pré-CONPES et le manuel ou guide opérationnel pour la mise en œuvre de la mesure.

i. Le projet de décret d'application : un cadre normatif ultérieurement synthétisé

Comme nous l'avons indiqué, le décret d'application qui est nécessaire pour commencer à utiliser la mesure, est le cadre normatif commun aux deux lois qui ont créé le *Contrato Plan*. Dans son élaboration il associe les instances gouvernementales qui ont porté les deux textes de loi (la loi du Plan et la LOOT) mais aussi, compte-tenu des implications financières qu'il comporte, il nécessite l'avis et l'autorisation du Ministère des Finances. Sa rédaction a donc fait l'objet d'une concertation tripartite pour obtenir un consensus sur certains aspects techniques ou budgétaires.

Le projet de décret sera finalisé début octobre 2011. La proposition comporte 26 articles répartis en 6 sections : les titres I (dispositions générales), V (dispositions communes aux *Contratos Plan*) et VI (arrangements institutionnels) fournissent respectivement des éléments de définition, de fonctionnement général et d'administration des CP. La partie centrale du décret, composée des titres II (Phase précontractuel), III (Phase contractuelle) et IV (Phase post-contractuelle), présente la procédure qui permettra la préparation, l'exécution et l'évaluation des *Contratos Plan*.

Le texte proposé est à la fois précis sur la procédure d'élaboration de l'accord politique et technique, et souple sur les questions de financement et d'organisation du dispositif.

Pour ce qui est de la procédure, le choix a été fait d'emprunter à la théorie juridique du contrat la « méthode de perfectionnement » qui distingue trois étapes formelles de la relation entre les parties qui souscrivent un contrat :

- La phase dite précontractuelle comporte ici l'obligation de mettre à jour, entre les parties, un « accord stratégique pour le développement du territoire » et donc l'ébauche d'un programme d'actions de développement à réaliser à travers le CP ;

- La phase contractuelle n'est autre que celle de la structuration des conditions de l'accord, de la signature et de l'exécution du contrat ;
- Et la phase post-contractuelle concerne l'évaluation d'impact et la liquidation des obligations des parties en lien avec la réalisation des objectifs et des projets du *Contrato Plan*.

Pour l'équipe-projet DNP, le schéma juridique formel pouvait servir à préparer un accord politique en devenir, ce qu'illustre le graphique de la figure 8.

En ce qui concerne les mesures d'organisation générale, le projet de décret fait le choix d'un certain nombre d'options gestionnaires et organisationnelles :

- Il prévoyait (art. 6) la fixation des lignes force de la politique publique de contractualisation territoriale par un CONPES ;
- Il rentrait dans le détail des documents entrants dans l'élaboration des CP : demande souscription, acte de compromis, documents de structuration des projets, documents supports etc. (art. 8 à 12)
- Il donnait des indications précises en matière d'organisation de l'offre institutionnelle, délégation, financements (art. 21 à 26).

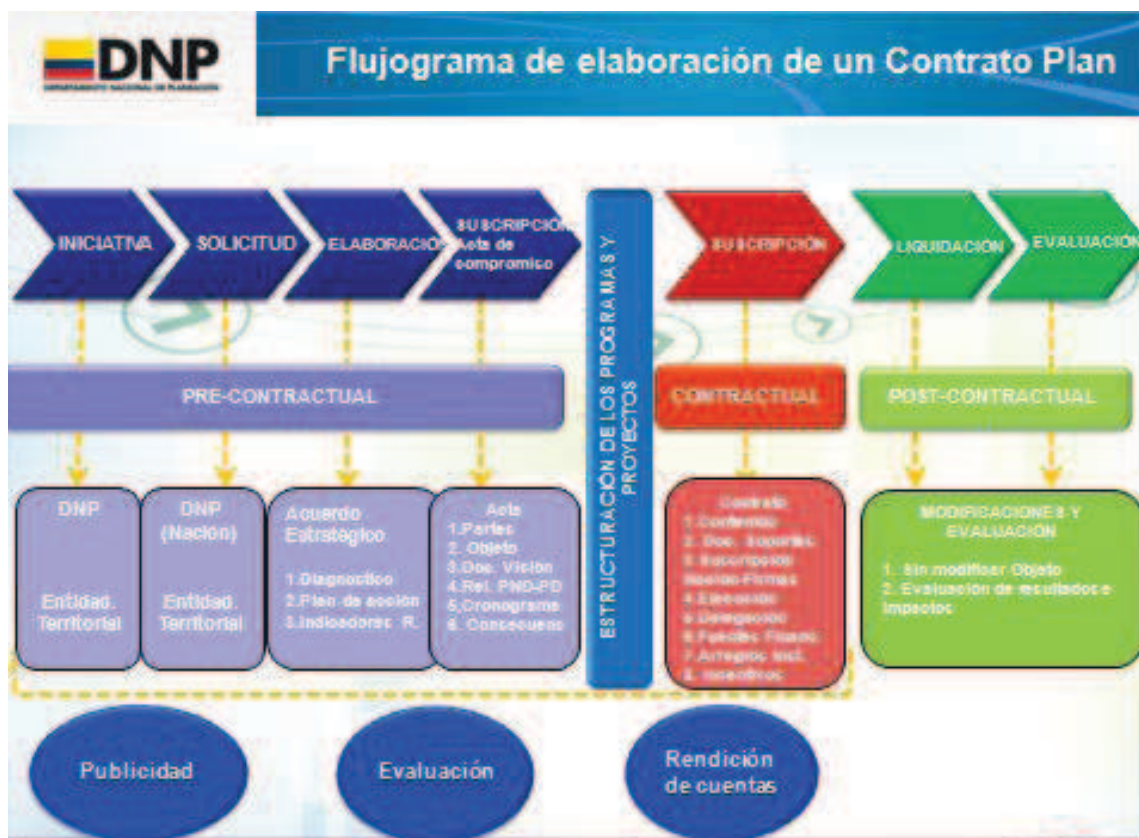


Figure 8 : extrait du document pré-CONPES Contratos Plan DNP novembre 2011

Finalmente, cette proposition de décret sera amendée et sa publication retardée. Il ne sera signé (sous le n° 0819 du 28 avril 2012) qu'après le changement d'équipe du DNP en février-mars 2012, celle-là même qui lancera la phase pilote. Le texte définitif se cantonne à 10 articles mais conserve les points essentiels du projet d'octobre 2011 : le cadre procédural en trois étapes, le principe de l'accord stratégique pour le développement du territoire, les missions de délégation, et les principales dispositions de financement (y compris la priorisation de projets dans le cadre du Système Général de Redevances). Ce sont, pour l'essentiel, les propositions gestionnaires et d'organisation qui sont supprimées.

ii. Le cadre conceptuel : des théories du « contrat » aux logiques de la gouvernance territoriale

Tel qu'il avait été posé explicitement dans le cahier des charges de la mission, ce document aurait pu se cantonner à une sorte « d'état de l'art » spécialisé des expériences étrangères en matière de contractualisation territoriale et leur confrontation avec des pratiques nationales de cofinancement ou de coordination entre différents niveaux de gouvernement. Nous avons redéfini les attendus de la démarche pour centrer le propos sur un nombre restreint d'expériences internationales significatives et sur des dispositifs opérationnels colombiens, en

cours d'application, qui relevaient d'une problématique stricte de co-construction de projets de développement.

Ce travail a un intérêt particulier si on postule, comme nous le faisons dans cette recherche, que le processus de création de la mesure *Contratos Plan* correspond à une dynamique pour partie exogène. Nous avons documenté dans les premiers chapitres de cette partie la manière dont le *Contrato Plan* « rentre » en Colombie à partir d'un modèle – alter-ego français, les CPER. L'exercice de confrontation de l'outil, au moment de son opérationnalisation préparatoire au lancement expérimental, à un éventail plus large d'expériences internationales de contractualisation, pourrait ainsi sembler superflu puisque, justement, l'instrument a déjà été créé sous l'angle légal avec des références au modèle français (surtout dans la LOOT). En réalité, c'est un moment essentiel du process de transcription puisqu'il est demandé d'ébaucher, dans une dynamique active d'analyse comparative et d'assimilation, les spécificités possibles de l'instrument colombien en devenir, à partir des acquis des expériences étrangères et nationales.

Le travail que nous avons effectué s'est appuyé sur deux sources, les travaux (récents à l'époque) de l'OCDE en matière de régionalisation du développement, et le repérage d'expériences étrangères et nationales fait par l'équipe d'USAID en préparation de la signature du MOU de juillet 2011.

Les travaux de l'OCDE auxquels nous faisons référence avaient été mentionnés par l'équipe qui a préparé le PND 2010-2014¹⁵⁷. Il s'agit du rapport sur les « *subventions intergouvernementales et les dépenses publiques décentralisées* » paru en 2006 (Bergvall et alt., 2006), et celui intitulé « *Relier les régions et les gouvernements centraux : des contrats de développement régional* » de 2007 (Charbit et alt., 2007).

Le premier mettait en exergue la question de la coresponsabilité dans la conduite du développement territorial qu'avait introduit la décentralisation. Selon ce rapport qui s'appuie sur une étude portant sur les pays de l'OCDE, le paradoxe des décentralisations des années 80s et 90s, était qu'à l'issue de ces réformes, le pouvoir fiscal des gouvernements locaux est resté très faible et donc que leur autonomie demeure limitée car, avec la décentralisation, se sont imposé des mécanismes de conditionnement des transferts de la Nation vers les collectivités publiques territoriales, de sorte que « *la décentralisation semble avoir conduit à une plus*

¹⁵⁷ Notamment José Leibovitch et Juan Mauricio Ramirez.

grande responsabilité des régions qui a augmenté en même temps la dépendance du niveau central sur les ressources » (Bergvall et al., 2006).

Le second était une importante étude qui utilise la théorie économique du contrat pour analyser différentes expériences de contractualisation pour le développement territorial. Les terrains étudiés étaient les cas français, italien, allemand, espagnol et canadien.

En ce qui concerne le repérage initial des expériences internationales qui méritaient d'être explorées, l'équipe d'USAID proposait d'examiner un échantillon où figuraient les cas français, USA, brésilien, indien, chinois et de l'Union Européenne. Pour ce qui est des expériences locales, étaient mentionnés plutôt des mécanismes de transfert (Système Général de Participations ou Système Général de Redevances) ou de technique budgétaire (le cofinancement dans les secteurs agricole, des transports en commun ou du tourisme) que de vraies expériences territoriales de planification du développement.

Le document final remis au DNP était composé de deux parties. La première a permis de circonscrire le cadre théorique. La notion de « contrat » est, en effet, convoquée dans divers champs cognitifs et, dans le cas des dispositifs de type *Contratos Plan*, il nous a semblé qu'il y avait trois approches théoriques du contrat qu'il fallait confronter : les théories économique, politique et juridique du contrat. L'analyse que nous avons faite, a mis en avant les apports pratiques que chacune de ces approches théoriques donnaient à la compréhension de la démarche contractuelle, ce qui dictait trois points de vigilance pour la mise en œuvre opérationnelle des *Contratos Plan* :

- La négociation politique et le cadre normatif à respecter ;
- Les éléments de procédure et d'administration ;
- Les questions technico-budgétaires.

Ci-joint le tableau récapitulatif de ces éléments qui définissent la contractualisation territoriale à la croisée des trois approches théoriques. Ils fournissent, au-delà de cette question, des éléments de compréhension de la gouvernance multiniveaux.

Tableau 2: Marco conceptual para la implementación del instrumento Contratos Plan en Colombia DNP. 05/2012 (extrait p. 17)

CAMPOS DEL APORTE	TEORIA ECONOMICA	TEORIA POLITICA	TEORIA JURIDICA
EN LO POLITICO Y EN LO JURISDICCIONAL	- El nivel de interdependencia entre las partes no es solo institucional sino igualmente correlativo a los recursos y a las capacidades de las partes. Es por ello que el tema de la interdependencia entre las partes merece una atención constante tanto en la fase <i>ex ante</i> de la negociación como en la fase <i>ex post</i> de la implementación. - Las partes deben considerar que en el contexto de aplicación del contrato juegan un papel importante las instancias independientes de control, los procedimientos de veeduría y la evaluación en continuo de los procesos.	Al explicitar y formalizar la negociación territorial, los contratos entre diferentes niveles de gobierno permiten el fortalecimiento institucional de los actores del desarrollo local	
EN LO ADMINISTRATIVO Y EN LO PROCEDIMENTAL	Es importante tomar en cuenta el grado de complejidad de lo procedimental y lo técnico en los acuerdos buscando aligerarlo y racionalizarlo en la medida en que lo permite el objeto del contrato	El “contrato territorial” es un mecanismo de modernización de la administración que establece la categoría de lo “territorial” o de lo “local” como nivel pertinente para la deliberación y la ejecución de las políticas públicas	La definición jurídica general permite distinguir el contrato territorial de los actos unilaterales de la administración
EN LO TECNICO – PRESUPUESTAL	Importancia de una repartición equitativa o equilibrada entre las partes de la información y el conocimiento de todo lo que se aborda en el contrato (objeto y forma)	La contractualización puede ser un factor de racionalización del gasto público pues instituye reglas y mecanismos estables de cofinanciación	La lógica procedimental muestra cómo el contrato se construye con el perfeccionamiento gradual de acuerdos presupuestales en la fase precontractual

La deuxième partie du travail sur le cadre conceptuel de la mesure a été le choix et l'analyse des expériences étrangères et nationales qui pouvaient permettre de penser les modalités d'intervention du programme expérimental CP. Le « débroussaillage » théorique avait permis d'élaborer une grille de recueil de l'information nécessaire à l'examen de ces expériences. Cette grille abordait 9 questions¹⁵⁸ et a été remplie par les membres de l'équipe-projet élargie. En reprenant et en calibrant les expériences proposées, on a choisi de travailler sur 4 expériences étrangères et 5 colombiennes.

Pour faire le choix des cas étrangers (outre des critères de faisabilité dans les délais impartis), on a choisi de privilégier, parmi les expériences recensées par USAID et l'OCDE, les plus assimilables au contexte national d'un point de vue institutionnel, économique et culturel¹⁵⁹. Le travail d'investigation a donc porté sur les CPER français, les dispositifs italiens « Pactes Territoriaux » et « Accords de Programme Cadre », l'expérience brésilienne de politique régionale de développement, et le cas chilien des « Conventions de Programmation » qui avait l'intérêt d'être une adaptation latino-américaine du dispositif français CPER dans un pays aux institutions comparables, d'ailleurs souvent pris en exemple ou comme modèle en Colombie. In fine, la documentation collectée a montré que la politique régionale brésilienne ne relevait pas d'une démarche formelle de contractualisation ce qui fait qu'on a fini par l'écarter de la comparaison finale.

Le choix des expériences colombiennes s'est décanté pour le dispositif historique de planification territorialisé déjà cité, les Conseils Régionaux de Planification Economique et Sociale CORPES, une initiative d'associationnisme territorial, les Agences de Développement Local ADEL, et trois programmes pilotés nationalement du PND, les Commissions Régionales de Compétitivité CRC, les Zones de Consolidation de la Paix et les Plans Départementaux d'Eau.

Le traitement des données collectées, a permis de révéler, à la croisée de deux axes qui distinguent l'intervention des « institutions » et des « acteurs sociaux » impliqués, des logiques

¹⁵⁸ Identification de l'expérience, contexte national et institutionnel (pourquoi ?), acteurs impliqués (qui ?), territoires de l'action (où ?), logiques d'action (pour quoi ?), modalités d'action (comment ?), relation d'expérience avec d'autres mécanismes de coordination entre la nation et les niveaux (infranationaux lequel ?), coordination entre les processus de planification et de budgétisation (combien ?), et éléments d'évaluation (résultats).

¹⁵⁹ Les cas USA, allemand, espagnol et indou, propres d'un environnement institutionnel fédéral ou « autonome » ont été mises de côté. L'expérience supranationale de l'Union Européenne ne nous a pas semblé compatible avec les attendus des CP colombiens et le cas chinois après prise d'information n'a pas semblé correspondre à une vraie démarche contractuelle.

d'action qui se combinent et permettent de positionner chacune des 8 expériences étrangères et nationales. L'analyse fait ainsi apparaître des lignes-force ou logiques d'action que chaque expérience combine selon un dosage que l'on peut représenter dans le graphique de la figure 9. Ces quatre logiques d'action sont :

- *La gouvernance* : définie comme la coopération entre les pouvoirs publics et acteurs locaux de différents niveaux territoriaux dont la fonction principale est la coordination inter-administrative et politique.
- *L'action multisectorielle* : c'est le niveau de coopération qui appelle à une action transversale des autorités publiques des différents niveaux territoriaux sur la base d'un diagnostic socio-économique, socio-politique ou démographique qui fait émerger certains problèmes prioritaires à traiter. L'action multisectorielle obéit généralement à des processus de coopération bilatérale, plus ou moins équilibrés entre les différents acteurs et niveaux de gouvernement.
- *La planification stratégique* : c'est la forme d'interaction qui intervient lorsque l'objectif de la coopération interinstitutionnelle est la réalisation d'actions de développement qui répondent aux exigences de l'ordre national. Elles coïncident généralement avec une dynamique institutionnelle nation-territoire descendante et verticale, c'est-à-dire à des processus de développement de type *top-down*.
- *La projection territoriale* : nous considérons ici les actions de développement proposées par les acteurs locaux à la suite d'une concertation territoriale et de processus de participation citoyenne. Ce type d'interventions reprend à des démarches de développement horizontales et participatives qui correspondent à une dynamique ascendante d'interpellation des autorités nationales de type *bottom-up*.

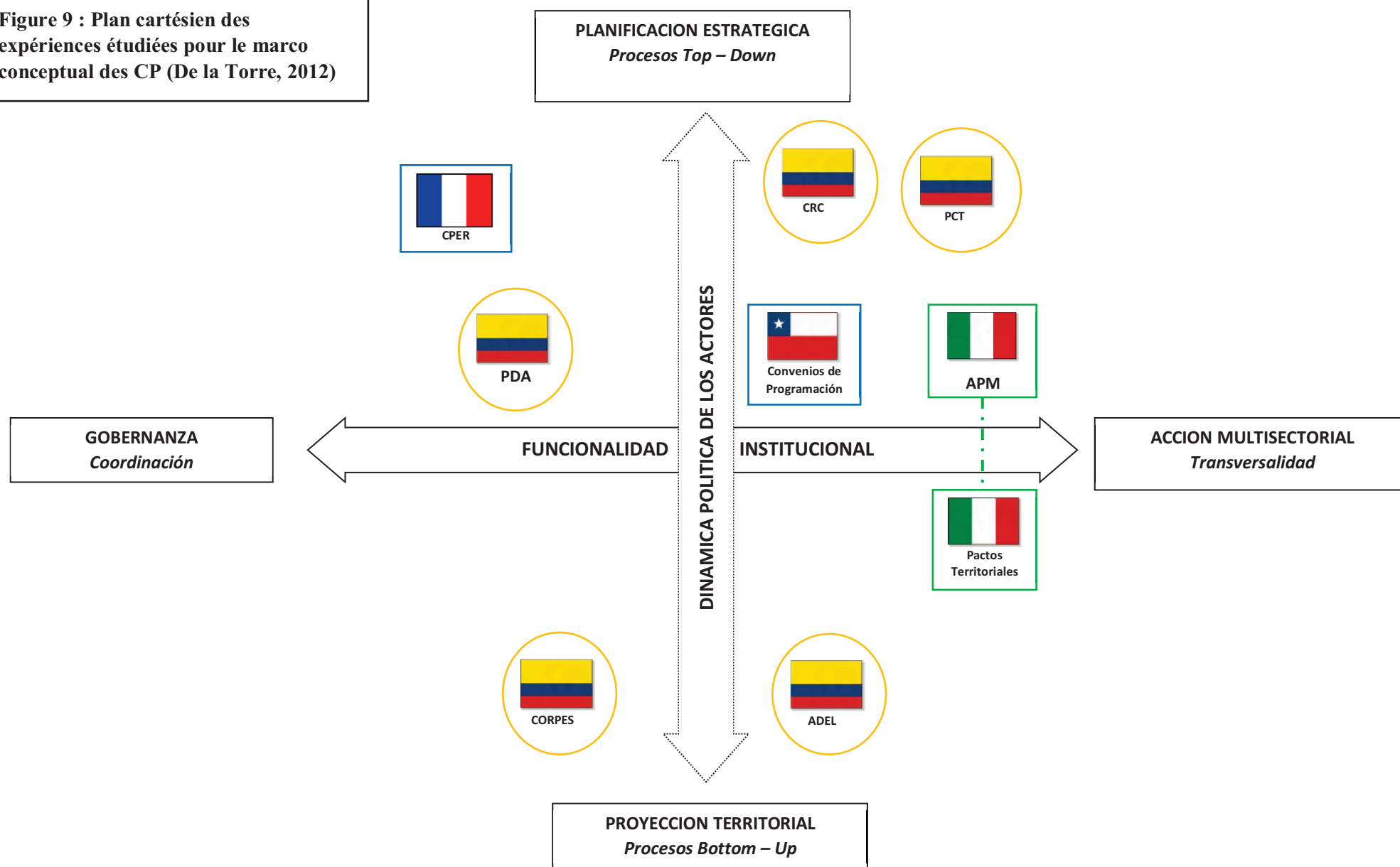
Dans le plan cartésien ci-après qui représente les logiques d'action, il faut observer que loin de surévaluer le référent français CPER, ce cadre conceptuel le définit dans sa singularité historique et fonctionnelle, c'est-à-dire, un dispositif très stable et institutionnel, puisque porté par une dynamique de planification d'Etat, peu participatif dans son élaboration, assez efficient dans le sectoriel par le contenu des projets qui ont été financés, mais peu intégré au sens de la portée plurisectorielle et territoriale des interventions.

Pourtant, ce moment d'objectivation des singularités et des points forts et des faiblesses de l'expérience française, ne va pas avoir une influence majeure dans la poursuite d'un

référencement de la mesure colombienne par rapport au modèle français. On voit bien que le processus de transcription-transposition de la mesure ne se fait pas dans un simple processus mécanique de réplique d'un modèle. Les apprentissages à l'œuvre explorent à la fois des pistes d'assimilation des logiques d'action à l'œuvre des cas référencés et de modélisation des expériences en focalisant l'analyse sur les aspects politiques et stratégiques (plus que techniques et opérationnels) de la mise en œuvre concrète de chaque dispositif étudié.

La volonté de mettre sur le même plan des expériences étrangères et des programmes nationaux, participe de cette approche « pragmatique » du processus de transcription-transposition. L'idée que le pays « récepteur » de l'instrument d'action publique en voie de création, possède une culture propre de la coopération interinstitutionnelle multiniveau n'allait pas de soit au moment de la commande de cette prestation. Il nous a semblé pourtant important de montrer que la définition d'un cadre conceptuel ex-nihilo, hors sol en quelque sorte, pouvait porter préjudice à la mise en œuvre opérationnelle de la mesure. L'assimilation à travers cette comparaison des dynamiques de coordination et de co-construction de l'action publique a permis sans doute de fixer « l'univers des possibles », en élargissant à la fois les références internationales et en montrant leur compatibilité avec une pratique nationale déjà éprouvée.

Figure 9 : Plan cartésien des expériences étudiées pour le marco conceptual des CP (De la Torre, 2012)



iii. *Le document pré-CONPES : des propositions de gouvernance et de territoires pertinents pour le lancement du programme pilote*

Le document de politique générale sur les *Contratos Plan*, préfiguration d'un CONPES présenté en novembre 2011, est le texte le plus important de cette intervention préparatoire au lancement du dispositif.

Le texte de 65 pages (De La Torre, 2011b), respecte le format de ce type de documents: il comporte en première partie une présentation de la mesure avec son cadre normatif et définitions ; la deuxième partie apporte un diagnostic qui met l'accent sur les insuffisances de la coordination interinstitutionnelle pour le développement en Colombie et les conséquences de ces failles en matière notamment d'inégalités territoriales dans le pays ; la troisième partie pose les objectifs que doit se remplir la mesure CP dans son déploiement expérimental ; la quatrième détermine les cinq stratégies à mettre en œuvre pour répondre aux objectifs fixés ; et la cinquième le plan d'action.

Comme nous l'a indiqué le responsable du projet *Contratos Plan* qui a pris le relais, ce texte a servi de guide méthodologique sur plusieurs points importants dans la mise en place des 7 CP pilotes à partir de janvier 2012, principalement les recommandations en matière de gouvernance et de vision territoriale proposée.

La stratégie principale préconisée était d'élaborer pour chaque projet CP, par une concertation explicite entre les acteurs, un « accord stratégique pour le développement du territoire ». Dans la pratique institutionnelle colombienne, l'exercice n'est pas simple. Les acteurs politiques et administratifs locaux ont pris l'habitude de la formulation des plans locaux de développement localement en fonction de critères et de priorisations qui concernent le contexte singulier de chaque territoire. Les Plans de développement locaux, tout comme le Plan National de Développement, sont l'expression technique et budgétaire des choix politiques de acteurs investis des mandats exécutifs résultants d'une élection. C'est pourquoi malgré l'exigence d'une coordination en matière de planification nationale inscrite dans la Constitution qui donne un rôle de chef de file au DNP comme maître d'ouvrage du PND, le gouvernement national et les gouvernements locaux s'appliquent dans la pratique à défendre concurremment les choix stratégiques de leurs plans respectifs.

D'autre part, nous avons déjà présenté le cadre légal de ces exercices de programmation des investissements qui sont obligatoires, en début de mandat, pour engager l'action des exécutifs élus mais qui s'avèrent souvent être rhétoriques ou routiniers, et manquent

généralement d'une approche prospective de moyen et long terme. A l'arrivée de la nouvelle mesure, il était donc important de poser clairement que l'accord stratégique des CP, ne pouvait pas être une reformulation des plan locaux et nationaux mais qu'il devait traduire une « vision partagée du territoire ».

Pour trouver le sens de cet exercice de « planification concertée », où les plans de développement restent néanmoins une des ressources de la démarche mais ne sont pas le résultat attendu, il a été proposé de donner un contenu aux accords stratégiques par une démarche-projet en trois temps :

- L'élaboration d'un diagnostic territorial partagé qui détermine le territoire et les secteurs d'intervention en s'appuyant sur des données démographiques, socio-économiques et environnementales ;
- La priorisation des actions et projets à réaliser, en s'appuyant sur les lignes force des différents plans de développements, mais en évitant « l'effet-catalogue » et mettant en exergue une logique d'impact attendu et résultats recherchés ;
- La construction commune de la structuration du CP : sur la base des acquis du diagnostic et des choix de priorisation, l'accord stratégique se traduit par une matrice de mise en œuvre qui détermine modes de financement, intervenants et opérateurs et calendrier

Des stratégies subsidiaires ont été proposées afin de contribuer à :

1. Mettre au point la procédure contractuelle en 3 étapes mentionnées dans le décret d'application (phases précontractuelle, contractuelle et post-contractuelle) ;
2. Coordonner l'offre nationale : il s'agissait de mettre en exergue le rôle que devait jouer le DNP en matière d'organisation d'un « guichet unique » des programmes et sources de financement que proposent les Ministères et les organismes nationaux ; d'une assistance technique et méthodologique aux collectivités locales pour une bonne structuration des projets ; et d'administration générale du programme CP et évaluation ;
3. Encadrer l'administration et le financement de chaque CP : il a été proposé une administration souple qui travaillerait spécifiquement à la coordination de l'action, le suivi des engagements et la finalisation des projets. En matière de financement le document détaille quels sont les « ressources propres » des co-contractants (Budget National, transferts avec autonomie de gestion notamment les ressources issues du

Système Général de Redevances SGR directement perçues par les collectivités territoriales) et les « ressources associées » avec la préconisation d'un fléchage prioritaire sur les projets réalisés dans le cadre des CP, des ressources des Fond de Compensation Régional, de Développement Régional, de Sciences et Technologie du SGR, gérés par l'Etat, et de la coopération internationale.

4. Renforcer les capacités d'intervention des collectivités territoriales par un accès privilégié pour les acteurs locaux engagés dans des CP aux actions de formation et d'assistance technique prévus dans le cadre du « *Programme de création et renforcement des capacités institutionnelles pour le développement territorial* » ;

Ainsi, les choix de gouvernance, tels que préconisés dans le pré-CONPES, ont mis en avant l'importance et les avantages pratiques d'une négociation explicite et d'une matrice de structuration de l'accord entre les parties homogène pour chaque projet de CP. Il a aussi fixé le rôle du DNP dans le pilotage de la démarche en mettant en valeur ses missions de coordination, facilitation de l'offre institutionnelle, assistance technique et évaluation. Enfin, il a ouvert la perspective d'un système de financement stable et sécurisé des projets par un fléchage prioritaire des ressources nationales que gère directement ou indirectement le DNP.

La vision territoriale que développe le pré-CONPES est abordée dans la partie V consacrée au plan d'action (pp. 49-63). La question qui se posait était de savoir, compte-tenu du fait que les CP sont des dispositifs pour renforcer la planification concertée entre les niveaux de gouvernement, si l'échelle territoriale où s'applique la mesure était importante. Cette question est d'autant plus importante que les *Contratos Plan*, contrairement au dispositif français CPER, n'a pas légalement et ni réglementairement un territoire institutionnel d'application obligatoire. Il est vrai qu'à l'échelle plus générale de la contractualisation territoriale des deux pays, d'autres territoires institutionnels peuvent être pris en compte : les communes, départements, intercommunalités et même les « pays » en France, et toutes les déclinaisons des schémas associatifs territoriaux dans le cadre prospectif de la LOOT colombienne, aujourd'hui encore en passe d'être mise en application.

Mais la question est moins juridique que pratique et c'est sous cet angle qu'elle a été abordée dans le document pré-CONPES, en termes de pertinence de l'utilisation de la mesure CP pour réussir des objectifs de développement et d'aménagement du territoire. C'est dans cette perspective qu'est proposée, une typologie des territoires dits « pertinents » pour le lancement de la démarche pilote. La typologie s'inspire des conclusions du cadre conceptuel de la mesure

que nous avons présenté précédemment. Elle fait apparaître trois types de *Contratos Plan* qui correspondent à trois échelles territoriales d'action publique :

- Le niveau départemental : c'est le niveau intermédiaire de gouvernement qui, en matière de développement et aménagement du territoire, remplit un rôle de coordination et d'articulation entre les politiques publiques nationales et les aspirations et demandes locales ;
- Les territoires inter ou intra-départementaux que le gouvernement national a défini dans le PND, en dehors des frontières politico-administratives, par leur cohérence géographique, économique, populationnelle ou environnementale afin d'y affirmer la présence de l'Etat et prioriser l'investissement public ;
- Les schémas d'association ou d'intégration territoriale : ces territoires de projet dans l'intercommunal (associations de communes, de districts et d'aires métropolitaines), l'infradépartemental (les provinces de planification et de gestion), voire les ensembles interdépartementaux (associations de départements, régions d'administration et de planification), représentent le volant associativité territoriale que la LOOT a définie prospectivement.

Sur cette base territoriale ont été définis trois catégories de CP, les *Contratos Plan* Nation – Département (CPND), les *Contratos Plan* Nation – Territoires Stratégiques (CPTE) et les *Contratos Plan* Nation – Schémas Associatifs (CPEA). On fera remarquer que la typologie opérationnelle de territoires pilote des CP, ne prévoit pas la formule des CP qui réunit des collectivités territoriales entre elles, sans la présence de l'Etat. Cette possibilité est bien prévue dans la LOOT mais c'est délibérément que le DNP a choisi de ne pas la proposer. Ce choix stratégique résulte de l'idée que le lancement expérimental devait réussir sur le plan de la réalisation effective des projets afin de pouvoir légitimer la mesure dans le paysage politique et administratif colombien. Or, sans la participation financière de l'Etat, les investissements auraient été de faible impact économique et politique sur le terrain.

Un schéma de montée en charge de la mesure pour les 3 années restantes du mandat présidentiel et un choix des sites pilote du lancement est proposé.

La montée en charge s'appuie sur un certain nombre de principes et objectifs opérationnels :

- Année 1 (2012) LANCEMENT : sur 8 sites avec une représentation équilibrée des 3 catégories de CP (3 CPND, 3 CPTE, 2 CPEA) ;
- Année 2 (2013) EXPANSION : avec une montée en puissance significative (+ 16 CP) à répartir dans les 3 catégories ;
- Année 3 (2014) CONSOLIDATION : recherche d'une couverture intégrale du territoire national avec en tout 32 CPND avec tous les départements.

L'objectif quantitatif du mandat est fixé à 50 CP ce qui est très ambitieux, à la mesure d'un changement de fond dans la pratique d'exécution du Plan National de Développement.



Figure 10 : Extrait d'un Powerpoint de présentation de la typologie des CP. Nov. 2011

En ce qui concerne le choix des sites-pilotes année 1, il a été le résultat d'un travail de collecte d'information et de rencontres avec les acteurs locaux (y compris en déplacement sur site) pour proposer une « avant-garde » de site territoriaux à la fois représentatifs de problématiques socio-économiques et sécuritaires de fond, et « mûres » pour une démarche de planification concertée participative. Ci-après la traduction du tableau de présentation de la proposition de sites de démarrage, extraite du document pré-CONPES (p. 59).

Catégorie Contrat Plan	Territoires proposés	Caractéristiques
CPND	Département. d'Antioquia Dept. de Nariño ou Norte de Santander Dept. de Chocó	Le lancement de l'expérience avec le département avec la plus grande capacité institutionnelle et budgétaire (Antioquia) est important pour le début du processus. C'est aussi un territoire avec de grands déséquilibres intra-départementaux sur lesquels la nouvelle administration cherche à intervenir. Il semble important de travailler avec l'un ou l'autre de ces deux départements frontaliers sur des problématiques de la ruralité, du commerce, de la sécurité, qui sont stratégiques pour le gouvernement national. La Dept. de Chocó, l'un des plus pauvres et avec peu de capacités institutionnelles, fait face à des problèmes sociaux aigus qui touchent une population majoritairement de afro-descendante. Cela mérite d'être pris en compte pour accompagner les nouveaux dirigeants élus.
CPTE	Montes de María Pilote PND Barrancabermeja Golfe du Morrosquillo	La situation de cette zone emblématique du conflit armé, est encourageante de par les initiatives citoyennes présentes sur le territoire qui ont justement besoin d'un instrument de focalisation et d'articulation du type des CP. Le processus de développement régional couvrant 20 communes autour de Barranca avec un solide soutien d'ECOPETROL, dans un terrain expérimental de l'application locale des mesures du PND. La dynamique qu'il proposé d'accompagner ici est celle de la promotion du développement durable du tourisme dans le golfe de Morrosquillo, une initiative qui rassemble 10 communes et 3 départements des Caraïbes colombiennes.
CPEA	Région Caraïbes Région Capitale Bassin Cane – Iguaque (Boyacá)	Le processus historique de création d'une Région Caraïbes qui rassemble les 8 départements côtiers et insulaires, est l'initiative de régionalisation politique la plus enracinée du pays. Le processus d'intégration régionale entre le District Capital et le département de Cundinamarca, doit être consolidé dans la première région administrative et de planification RAP de la Colombie. C'est un projet stratégique pour le pays. L'initiative de 4 communes boyacenses pour la préservation et la valorisation commerciale de la ressource hydrographique formée par la rivière Cane et la Laguna d'Iguaque, soutenue par la coopération décentralisée française, peut utiliser correctement le CP dans son développement.

Tableau 3 : les territoires proposés pour l'expérimentation (Pré-CONPES, 2011)

iv. Le guide opérationnel : un document de vulgarisation à l'usage des élus locaux

Le dernier document proposé dans la phase d'opérationnalisation de la mesure, n'était pas explicitement prévu dans le cahier des charges de la mission. Cependant, la nécessité d'élaborer un guide pratique d'application de la mesure c'est avéré une nécessité, au fur et à mesure que le travail de l'équipe-projet avançait.

Plusieurs documents de présentation du contenu de la nouvelle mesure, sur différents formats et supports (papier, électroniques) ont été préparés en cours de mission. Mais aucun ne semblait pouvoir se départir du vocabulaire technique d'experts et de la formulation d'enjeux très éloignés de la mise en œuvre concrète de la mesure.

De plus, une échéance politique importante se profilait à l'horizon : les élections locales prévues le 30 octobre 2011. Ce calendrier politique imposait une démarche active de communication auprès de acteurs politiques car ce seraient les nouveaux exécutifs locaux (Maires et Gouverneurs) et les assemblées correspondantes (municipales et départementales), qui allaient être sollicités pour mettre en place la première génération de CP.

L'équipe-projet *Contratos Plan* a donc travaillé à un guide opérationnel à l'adresse des élus. Ce fut un travail collectif, réparti et coordonné par le responsable du projet dont la finalisation, comme nous l'avons mentionné précédemment, a été l'œuvre d'intervenants de la DDT du DNP¹⁶⁰.

d. Le CP retrouve le CPER : le rapprochement entre le DNP et l'Agence Française pour le Développement

Un dernier point important, qui n'est pas primordial dans le déroulement de la phase d'opérationnalisation mais qui va avoir son importance dans la suite de la mise en œuvre de la mesure, intervient en octobre 2011.

On a indiqué que D. Soto faisait partie de l'équipe-projet. Son apport au déploiement de chaque étape d'élaboration de cette « matrice » pour le lancement des pilotes que constitue, au fond, la production de cette fin d'année 2011, a été important. Au moment de la mission d'opérationnalisation du dispositif, je partageais avec lui une connaissance pratique de l'instrument de référence et de son inscription dans l'environnement institutionnel français.

¹⁶⁰ Le document de 37 pages posait les définitions juridiques et réglementaires de base, les mécanismes de négociation et de mutualisation qu'il mettait en œuvre, et le processus d'élaboration étape par étape d'un *Contrato Plan*. Diffusé à l'époque dans différents forums d'élus, il est toujours consultable sur le site du DNP.
<http://www.tesauro.com.co/TIPOLOGIA/CONTRATOS%20PLAN%20DNP.pdf>

C'est pourquoi on a observé, avec étonnement, que les services de l'Ambassade et du Consulat de France à Bogotá, n'étaient pas associés à ce dossier... C'est donc de commun accord que nous avons pris l'initiative de prendre contact avec l'Ambassadeur de France en Colombie afin de lui exposer le projet en cours au DNP. Le titulaire du poste Pierre-Jean Vandoorne¹⁶¹, nous a accueilli et a manifesté un vif intérêt pour l'expérience en cours. A sa demande, une réunion de travail a été organisée avec l'Agence Française de Développement AFD à Bogotá. Le Directeur à cette époque, Fabrice Richy a également pris la mesure de l'intérêt de l'action en cours. Ce fonctionnaire de l'AFD¹⁶² avait été avant Directeur Général des Services de la ville de Saint Quentin en Yvelines et, à ce titre, il connaissait bien le fonctionnement du dispositif CPER.

D'autre part, l'AFD avait fait un prêt pour un montant de 100 M\$US à la Colombie pour appuyer le processus de décentralisation. La possibilité de travailler avec le DNP sur un sujet portant sur les politiques contractuelles en France, était une idée qui pouvait prendre place dans la mise en œuvre de la contrepartie technique du prêt. Ce contact va s'avérer important dans la suite de la mise en place expérimentale de la mesure.

*

* *

En cette fin d'année 2011, les *Contratos Plan* sont théoriquement prêts à être déployés sur le territoire colombien. Outre la législation qui sert de base légale à la mesure, le DNP dispose :

- D'un projet de décret d'application qui apporte un cadre normatif commun aux deux législations qui ont permis la naissance législative de la mesure ;
- D'un cadre conceptuel permettant de cerner les enjeux de la mise en œuvre de la contractualisation territoriale et de la planification concertée, avec un spectre diversifié de référents internationaux et une représentation des convergences possibles avec des expériences colombiennes de coordination interinstitutionnelles pour le développement en cours d'exécution ;

¹⁶¹ Ce diplomate de carrière, aujourd'hui à la retraite, a été un spécialiste de l'Amérique Latine en poste dans sa carrière au Venezuela et en Colombie. Il est administrateur de France-Amériques, Président de la section Amérique latine-Caraïbes.

¹⁶² Qui a depuis été Directeur au Vietnam et actuellement Directeur du département des Outre-Mer de l'AFD.

- D'un document de politique générale de type pré-CONPES qui fait des propositions de gouvernance, de coordination interinstitutionnelle, de financement, et des choix de terrains d'expérimentation pour le lancement de la mesure sur 8 sites-pilotes ;
- D'un texte de divulgation à l'usage pratique des élus qui vont commencer leurs mandats à partir de janvier 2012 et qui seront, pour certains, les premiers « utilisateurs » de la mesure ;
- Enfin, un rapprochement avec la coopération française s'est opéré, ce qui ouvre la porte à la consolidation d'une collaboration directe avec le référent originel de la mesure.

Au moment de clore ce chapitre, on peut remarquer que le processus de création des *Contratos Plan* commence (dans la première phase de sélection-diffusion) par le philtre d'une création législative différée où la référence à l'instrument français CPER est lancinante, et qu'il se termine (à la fin de la phase de transcription-transposition) par l'opportune ouverture d'une collaboration possible entre l'établissement colombien chargé de sa mise en application, et un organisme français spécialisé dans la coopération internationale. Il nous semble important de s'arrêter sur ces deux aspects de l'élaboration des CP car ils montrent le rôle singulier de deux acteurs associés à la mise en œuvre de la mesure.

En effet, dans ces deux moments où s'affirme et se concrétise la relation du dispositif colombien en devenir avec le modèle-référent français, interviennent deux nationaux colombiens rattachés par leur pratique professionnelle et leur formation universitaire au pays source de l'innovation, la France, à savoir, David Soto sur la phase de première assimilation et « importation » de la mesure, et toujours Soto et moi-même dans le rapprochement avec l'AFD. La condition et le positionnement individuel des deux acteurs évoquent pour nous les dynamiques à l'œuvre dans les phénomènes d'échanges et transferts transnationaux que recouvre la notion de « diaspora scientifique et technique » DST.

Ce concept, définit explicitement des groupes de chercheurs et ingénieurs expatriés du Sud vers le Nord qui œuvrent au développement de leur pays d'origine par des démarches d'entraide, d'échanges d'informations ou d'apports aux institutions, parmi diverses formes de contribution recensées (Meyer, 2004). Des recherches spécifiques ont mis en évidence ce type de groupes auto-organisés dans différentes aires géographiques, aussi bien là où les phénomènes de mobilité en va-et-vient entre le pays d'installation et le pays de naissance sont fréquents et structurés autour de flux économiques identifiés (par ex., les mexicains habitant les Etats-Unis, ou les chinois du sud-est asiatique), que là où les circonstances exceptionnelles ou contraintes des départs (guerres, dictatures, famines etc.) transforment l'expatriation en exil

(chiliens, argentins ou uruguayens en Europe dans les années 80s). Les études sur les DST soulignent le rôle actif des diasporas dans le développement des entités ou programmes auxquels elles participent, mais aussi les effets d'affirmation d'appartenances ou d'identités choisies, revendiquées ou assumées, de leurs membres. Les réseaux d'intellectuels ainsi constitués ont été étudiés dans le cas de la Colombie à travers notamment la Red Caldas, un réseau colombien de chercheurs et ingénieurs vivant à l'étranger qui, au cours des années 90s, a été mis en place dans le cadre de la convergence d'intérêts du Système National de Science et Technologie de COLCIENCIAS¹⁶³ et de plusieurs réseaux de chercheurs colombiens à l'étranger (Chaparro, Jaramillo, Quintero, 2004)¹⁶⁴. Cette contribution à distance des « *cerebros fugados* » (cerveaux enfuis) selon l'expression colloquiale colombienne, au développement du pays, prendra corps progressivement malgré le fait que de multiples indices repérés empiriquement montrent une séparation consommée de la plupart de membres vis-à-vis de leur pays d'origine (Fibbi, Meyer, 2002).

Dans les deux épisodes sur lesquels nous revenons à propos des CP, il ne s'agit pas de l'intervention d'une diaspora constituée et agissante même si l'appartenance à certains réseaux diasporiques (anciens élèves du Lycée Français de Bogotá, anciens élèves colombiens de l'ENA) peuvent expliquer les convergences des acteurs. Mais il nous semble qu'il y a bien un « effet de diaspora » qui joue un rôle dans la consolidation du référent exogène en cela que c'est la double identité nationale des deux intervenants, et les réseaux de sociabilité qui les rapprochent, qui les positionne dans une fonction d'intermédiation favorable à l'activation des mécanismes de copie, assimilation ou référencement au modèle externe, propres au process de transfert-mobilité d'une politique publique que nous étudions, en l'occurrence, à « l'entrée » (pour la phase de sélection-diffusion) et à « arrivée » (pour la phase de transcription-transposition) de la mesure. Nous reviendrons dans la deuxième partie de ce travail sur le rôle et le positionnement des différents acteurs clés dans la dynamique de changement politique qui est au cœur de l'introduction des *Contratos Plan* en Colombie.

Signalons pour terminer qu'à la fin de cette phase d'opérationnalisation de la mesure (décembre 2011), une nouvelle équipe est constituée en interne au sein du DNP. Le responsable

¹⁶³ L'organisme public colombien en charge de la recherche scientifique.

¹⁶⁴ La *Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia*, ACAC et le *Centro Internacional de Física* (CIF) qui ont développé des présences aux Etats Unis et en Europe au cours des années 90s.

désigné sera Carlos Córdoba, un des membres de l'équipe-projet de cette phase qui clôt la séquence de transcription-transposition.

C. La réception – mise en œuvre : de la « phase pilote » à la recreation de la mesure

La troisième séquence du processus d'élaboration du dispositif *Contratos Plan* sous le signe de l'assimilation d'un instrument d'action publique importé, est celle de la réception-mise en œuvre. Elle comporte trois temps qui concourent à sa progressive installation dans le paysage institutionnel colombien : le premier temps (§ 1) est celui du lancement opérationnel à travers sept expériences-pilote qui vont démarrer en 2012 et continuer à se mettre en place jusqu'en 2014; le deuxième temps (§ 2) est celui du projet de consolidation qui est préparé au début du deuxième mandat du président Santos (août 2014), et va se prolonger jusqu'en mai 2016 ; à partir de juin 2016, le troisième temps (§ 3) est celui de la refondation de la mesure à travers une nouvelle réglementation qui crée les *Contratos Plan para la Paz*, *Contratos Paz*, pour l'application du volet territorial des accords de paix souscrits entre le gouvernement colombien et la guérilla de FARC.

1. 2012-2014, la phase pilote : le temps des apprentissages opérationnels et institutionnels

L'équipe qui prend le relais pour entreprendre le lancement de la mesure en janvier 2012 reste strictement ancrée au DNP. Il faut considérer dans un premier temps deux points qui établissent une forme de continuité par rapport à la démarche de préparation opérationnelle de la mesure.

D'une part, le maintien de deux intervenants de la première équipe-projet, en l'occurrence Carlos Córdoba, politologue et philosophe qui représentait initialement la Direction d'Evaluation des Politiques Publiques du DNP, et David Soto. C'est autour de ce noyau dur que va se constituer progressivement la nouvelle équipe au niveau national, et, au fur et à mesure que sont signés les différents *Contratos Plan*, au niveau territorial.

D'autre part, la poursuite du rattachement du dispositif à la Sous-direction générale adjointe du DNP. Cette organisation n'allait pas de soi car après l'adoption du PND, la mise en œuvre des mesures qui y sont recensées est traditionnellement confiée aux directions thématiques de l'institution. Dans le cas présent, compte-tenu de sa vocation de coordination territoriale, le dispositif pouvait être confié à la Direction du Développement Territorial, ou bien, au regard des implications financières de son implémentation, à la Direction des Finances. Le maintien d'un pilotage direct par la Direction générale, via la sous-direction générale, est un signe du caractère stratégique du programme dans le début du premier mandat Santos. Ce pilotage à la tête de l'institution se maintient malgré le changement de l'équipe de la Direction

générale au début de l'année : en effet, les DG et Sous-DG de la phase antérieure, sont remplacés respectivement au cours du premier trimestre 2012 par Mauricio Santamaría Salamanca et Paula Acosta. Le premier possède un profil technique mais aussi politique¹⁶⁵ et la seconde a travaillé sur différentes thématiques de l'évaluation des politiques publiques à la modernisation de l'administration¹⁶⁶. Tous deux avaient déjà travaillé au DNP et vont confirmer dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions l'importance accordée par le gouvernement à l'application de la mesure.

Les éléments conceptuels et opérationnels élaborés dans la phase immédiatement antérieure, avaient été préparés avec un objectif très pratique : la mise en œuvre expérimentale de la mesure CP. Le Plan National de Développement avait fixé un objectif de 3 expériences-pilotes pour le mandat, et dans l'opérationnalisation de la mesure, on recommandait le lancement initial de 8 expériences correspondant aux différentes situations représentatives de la typologie des territoires aptes à développer les CP. Le DNP va finalement développer les *Contratos Plan* entre 2012 et 2014 dans 7 territoires intercommunaux, auxquels on peut ajouter les lancements de 2 expériences plus ou moins inabouties d'accords stratégique de développement urbain basées sur la même démarche des CP.

Ce déploiement ne résultera pas d'un choix délibéré de pilotage expérimental national tel que l'avait préconisé le document pré-CONPES de 2011. Ce que l'on observe c'est un processus d'entrée au fil de l'eau de chaque site-pilote dans le programme. C'est le point que nous allons aborder dans la section « a ».

Ce qui est marquant dans cette phase d'implantation des CP sur les sites pilotes est qu'elle constitue surtout un processus d'apprentissage : les différentes catégories d'acteurs confrontés à la mise en œuvre de ce dispositif qui se pose comme un instrument radicalement nouveau dans le paysage colombien, mettent en place dans l'action des processus d'acquisition de connaissances mais aussi de valeurs et d'attitudes. Les piliers de tout processus d'apprentissage (l'attention, l'engagement actif, le retour d'information et la consolidation des acquis)

¹⁶⁵ Economiste de l'U. de Los Andes et de Georgetown University avec une expérience dans les services études de la Banque Mondiale, de la Banque Interaméricaine de Développement, il a été le premier ministre de la protection sociale du président Santos.

¹⁶⁶ Paula Acosta est ingénieure industrielle de l'U. de Los Andes et titulaire d'un master en économie de l'Université de Georgetown et d'administration publique de l'Université de Syracuse (NY)

<http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/paula-ximena-acosta-marquez>

(Dehaene, 2018) sont présents et focalisés sur la recherche des pratiques sociales et professionnelles, et des solutions institutionnelles les plus adaptées à la mise en œuvre du dispositif. Dans cette recherche, les acteurs confrontés non seulement à la création opérationnelle des CP mais aussi, ne l'oublions pas, avec l'impératif de sa réussite dans le lancement, ont deux possibilités.

Dans le cas présent, il y a d'abord une source externe d'apprentissages pour ces acteurs-auteurs de l'innovation : l'existence d'expériences, antérieures et actuelles, d'implémentation non pas de la mesure *Contratos Plan* en elle-même, mais du dispositif français CPER qui a servi de référence à sa gestation. Les responsables du programme au DNP vont donc penser, dès le début de l'année 2012, qu'il est pertinent de faire appel à la coopération française pour accompagner cette période de lancement en s'appuyant sur l'expérience de professionnels familiers de l'utilisation du référent français. Nous examinerons l'impact de ces « missions françaises » dans la section « b » de ce chapitre.

D'autre part, il y a aussi une dimension d'auto-apprentissages dans cette première application des CP sur les sites pilotes. Dans les récits collectés et dans les documents d'évaluation consultés, on observe que les acteurs ont engagé des démarches individuelles et de collaboration entre intervenants, en fonction de leurs intérêts respectifs et de la compréhension qu'ils ont des possibilités d'application de la mesure, et qu'ils ont adapté constamment leurs propres attitudes et comportements aux contraintes de l'environnement institutionnel national et des territoires d'implantation. Dans un jeu d'essai-échec-révision-consolidation ils ont été appelés à apprendre de et par soi-même. Ce sera le sujet de la section « c » de ce chapitre.

a. Une expérimentation au fil de l'eau : des territoires choisis en fonction de critères d'opportunité politique

Comment se construit le groupe de sites qui vont appliquer pour la première fois la mesure *Contratos Plan* en Colombie ?

Après l'annonce de la création législative de la mesure au milieu de l'année 2011, l'enjeu pour le gouvernement national était la diffusion d'une information sur les objectifs du nouveau dispositif, à l'adresse des nouveaux exécutifs territoriaux issus des élections locales du 30 octobre 2011. Comme nous l'avons rappelé précédemment, c'est avec les nouveaux élus locaux, gouverneurs et maires, que le gouvernement national comptait mettre en place les CP. Les échéances concrètes de ce calendrier politique de communication étaient :

- 3 décembre 2011, journées d'intronisation des nouveaux élus : la loi¹⁶⁷ prévoit que « *l'Ecole de Haut Gouvernement (...) organisera et dirigera des séminaires d'installation dans les postes de l'administration publique pour les Gouverneurs et les Maires élus* ». Ces journées doivent se tenir dans la période qui coure entre l'élection et la possession des nouveaux dirigeants élus. La participation à ces séminaires est obligatoire pour les nouveaux élus afin de pouvoir prendre possession de la charge pour laquelle ils ont été élus. C'était donc une date incontournable pour diffuser une information synthétique et incitative afin d'intéresser les nouveaux élus locaux à la nouvelle disposition de partenariat ;
- 1^{er} janvier 2012 : investiture des nouveaux élus ; c'était la date officielle du début de mandat pour les autorités locales. C'est le moment solennel des annonces de début de mandat de l'élu, c'est-à-dire celui de la présentation dans l'espace public des grandes orientations et des projets majeurs d'un mandat, parmi lesquelles pourraient figurer la mise en place de CP ;
- 30 avril 2012 : date limite d'adoption des Plan locaux de développement. C'est aussi une obligation pour pouvoir engager des dépenses et des investissements. Dans la mise en œuvre des CP, c'était donc une échéance importante car les projets que les collectivités locales pouvaient cofinancer dans le cadre des *Contratos Plan*, devaient obligatoirement figurer dans les plans locaux de développement.

Le DNP a investi ce calendrier contraint pour diffuser l'information et les élus locaux vont commencer à se mobiliser auprès du DNP, dès la fin de l'année 2011, pour examiner l'opportunité d'incorporer dans leurs plans locaux la mesure *Contratos Plan*. Avec la mise en œuvre de cette stratégie de communication, on aboutit à une situation où le DNP informe sur la mesure mais ce sont les élus qui prennent l'initiative d'implantation des CP sur leur territoire. Le déploiement de la mesure va donc se faire de manière singulière dans chaque site, toujours à l'initiative des acteurs locaux. Le tableau récapitulatif ci-après donne une première idée des CP pilotes de l'échantillon de lancement de la mesure.

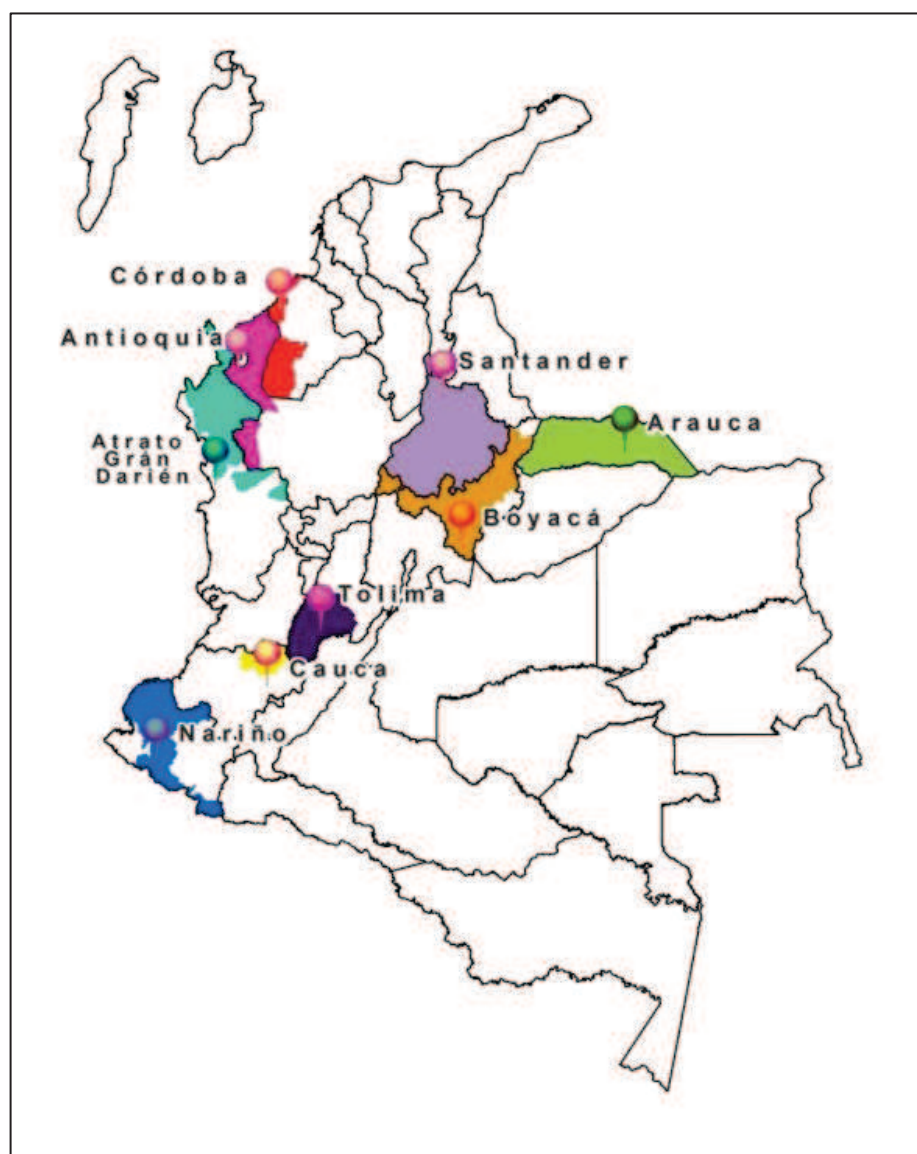
¹⁶⁷ 489 du 29 décembre 1998 qui régule la fonction administrative.

**Tableau 4 : récapitulatif des pilotes de Contratos Plan
et des Accord Stratégiques de Développement Urbain ADU au lancement**

DATE SIGNATURE	NOMINATION	TERRITOIRES BENEFICIAIRES
12 sept.2012	<i>Contrato Plan</i> Atrato Gran Darién	25 communes des départements de Chocó, Antioquia et Cordoba
10 nov. 2012	<i>Contrato Plan</i> Boyacá	117 des 123 communes du département
6 janvier 2013	<i>Contrato Plan</i> de Nariño	14 communes situées dans 5 sous-régions du département
12 janvier 2013	<i>Contrato Plan</i> du Sud Tolima	9 communes du Sud du département
19 janvier 2013	<i>Contrato Plan</i> du Nord de Cauca	13 communes
16 février 2013	<i>Contrato Plan</i> d'Arauca	7 communes
27 juillet 2013	<i>Contrato Plan</i> de Santander	Toutes les communes du département (87)
2 février 2014	Accord stratégique de Développement Urbain ADU de Riohacha et Maicao	2 communes du département de la Guajira, Riohacha et Maicao
25 mars 2014	Accord stratégique de Développement Urbain ADU de Tunja	1 commune, Tunja

On constate que le processus d'inscription des différents territoires dans le programme DNP-CP s'étale sur une durée de deux ans. Il faut dire que l'équipe-projet DNP travaille avec les acteurs locaux qui manifestent leur intérêt pour les CP mais que la décision d'inscription dans le programme DNP est systématiquement validée par son Directeur Général et elle doit recueillir l'acceptation explicite de la Présidence de la République. À la croisée de la gestion nationale de l'instrument par le gouvernement et des intérêts des acteurs locaux de chaque site, s'impose une logique d'opportunité politique. Nous examinerons plus précisément cet aspect de la gouvernance territoriale du dispositif dans la troisième partie de ce travail.

Figure 11 : carte de la 1^{ère} génération des Contratos Plan pilotes



Source DNP

b. Apprendre de ses paires et du modèle : 2013, les missions françaises

En 2011, l'équipe en charge de l'opérationnalisation des CP avait ouvert des contacts entre le DNP et la direction de l'AFD à Bogotá. De manière pratique, le rapprochement pouvait se faire sur le volet coopération technique attaché à un prêt octroyé en 2009 par l'AFD à la Colombie pour soutenir le processus de décentralisation. La mise en place des CP, était un terrain possible d'application de cette coopération technique puisque la Colombie avait toujours mis en avant la filiation de la mesure *Contratos Plan* avec les Contrats de Plan Etat Région CPER.

Précisons d'abord que l'Agence Française de Développement est présente en Colombie seulement depuis fin 2009. Arrivée dans le cadre de son mandat « croissance verte et solidaire », la banque bilatérale française a depuis réussi une percée importante parmi les bailleurs de fonds internationaux de l'Etat colombien. En quatre ans, l'AFD était devenue le 1^{er} bailleur bilatéral de l'État colombien et le 3^{ème} derrière la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement¹⁶⁸, tous bailleurs internationaux confondus. Les prêts, qui atteignaient, fin 2014 quelques 1,15 milliard d'euros, concernaient principalement des ressources financières destinés à la croissance verte et au climat (55%). Dans la partie des prêts dits « souverains », il y a eu trois prêts budgétaires à l'État en appui aux politiques de décentralisation (100 millions d'euros), de gestion intégrée des ressources en eau (76 millions d'euros) et de protection sociale en santé (295 millions d'euros)¹⁶⁹.

Cette réussite rapide de l'AFD en Colombie s'explique en partie par la palette d'outils de financement dont elle dispose. Elle a octroyé à l'État colombien différents types de prêts (prêts budgétaires, prêts sous souverain). Mais elle dispose d'un avantage comparatif par rapport aux autres bailleurs internationaux présents en Colombie : à l'exception de la CAF, c'est la seule banque de développement qui finance directement, sans garantie de l'État, les collectivités locales colombiennes. Dans ce second domaine, l'opération la plus médiatisée a été le prêt de 197 millions d'euros à la municipalité de Medellin qui a permis de financer deux lignes de métro-câble et une ligne de tramway dans le centre-est de la ville. L'impact social de cet investissement a été très commenté : ces réalisations ont contribué à renforcer une politique d'urbanisme social très ambitieuse autour de projets urbains intégraux (PUI) des dispositifs qui concentrent des ressources et leviers de l'action publique en matière de santé, éducation, sport, sécurité, espaces publics, transports en commun, dans un temps très court, dans les quartiers les plus difficiles de cette ville emblématique des difficultés socio-économiques contemporaines du pays¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Dans les institutions multilatérales, le 1^{er} bailleur est la Banque mondiale (20 % du stock de la dette externe), suivie par la BID (15 %), puis la Corporation Andine de Développement CAF. Les autres banques bilatérales importantes en la Colombie sont la KFW allemande et la JICA japonaise.

¹⁶⁹ Signalons que l'AFD a également mobilisé 9,5 millions d'euros de fonds délégués de l'Union européenne (LAIF) au profit de Colombie.

¹⁷⁰ En complément de ce financement, l'AFD a mobilisé l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) pour appuyer la ville dans la définition d'une stratégie à horizon 2030. Elle a également octroyé un financement de 275 millions d'euros à l'opérateur des services publics domiciliaires *Empresas Publicas de Medellin* EPM pour le financement de son programme d'investissement dans le secteur de l'énergie, un prêt de 150 millions d'euros à FINDETER,

L'AFD a aussi une image forte de financeur du développement local et territorial qui contribue à l'animation du débat d'idées sur plusieurs thèmes en lien avec la question des villes et du changement climatique. Elle a été à l'initiative de l'organisation de deux sommets d'envergure internationale, en juillet 2011 et en novembre 2012, autour du partage des bonnes pratiques en matière de gestion urbaine durable. Cela a permis de constituer, à partir du forum de Bogota en novembre 2012, un réseau de villes latino-américaines¹⁷¹ engagées autour de ces problématiques. En mars 2012, l'AFD a co-organisé un atelier sur « Le changement climatique et son intégration dans les plans locaux de développement 2012-2015 ». En soutien de son partenaire municipal de Medellín, l'AFD s'est mobilisée à l'occasion du Forum Urbain Mondial (FUM) événement onusien qui s'est déroulé en 2016 à Medellín.

Sur la base de ces débuts réussis, l'AFD s'est positionnée en Colombie pour la période 2014-2018¹⁷² sur le soutien des projets ou des politiques ayant un impact sur trois dimensions du développement durable : croissance économique, protection de l'environnement et inclusion sociale.

L'AFD est également appréciée par les partenaires colombiens pour diverses raisons pratiques (sa réactivité -ex. délais d'instruction des demandes courts-, sa capacité d'adaptation au contexte local – ex. la prise en compte des procédures nationales de passation de marché-), mais aussi par la philosophie qui préside aux actions de coopération technique qu'elle favorise en complément des financements octroyés. Alors que les banques multilatérales privilégient l'intervention de groupes d'experts et de spécialistes¹⁷³, et que certaines agences bilatérales font intervenir des entreprises, parfois liées à des opérateurs multinationaux comme nous l'avons indiqué pour USAID, l'AFD favorise la mise en réseau des experts locaux et des techniciens de l'administration française. De fait, l'AFD qui est un établissement public, considère que les projets et politiques publiques qu'elle contribue à financer en Colombie et ailleurs dans le monde, sont des vecteurs de diffusion du savoir-faire français. C'est dans cet esprit que va être

banque de financement des collectivités locales, et un prêt de 50 millions d'euros au département d'Antioquia pour le financement partiel de son plan de développement 2012-2015.

¹⁷¹ México, Saint-Domingue, Kingston, Port-au-Prince, Arequipa, Asunción, Quito, Rosario, Lima, Buenos Aires, Montevideo, La Paz, Rio de Janeiro

¹⁷² <https://www.afd.fr/fr/cadre-intervention-colombie>

¹⁷³ Et la Colombie est coutumière de ces « missions » d'experts de la Banque Mondiale et des organisations du système onusien qui ont marqué tout au long du XX^{ème} siècle l'histoire du pilotage des politiques économiques et de la planification comme nous le verrons dans la deuxième partie de ce travail.

traité le volet coopération technique du prêt relatif au soutien à la décentralisation colombienne qui va accompagner la mise en place des CP dans cette phase de lancement.

Il faut au préalable rappeler les conditions du prêt d'accompagnement du processus de décentralisation colombien enregistré sous l'acronyme PSACOL. C'était le premier que l'AFD faisait en Colombie. Il avait été négocié en 2009 initialement à hauteur de 140 M\$US et fixé finalement à 100 M\$US. Son octroi et les modalités de versements étaient conditionnées au respect par le gouvernement colombien d'un plan de réformes à mener entre 2009 et 2010 (avant donc la fin du deuxième mandat du Président Uribe) et consigné dans une matrice de politiques publiques comportant deux volets :

- Un volet « décentralisation budgétaire » portant sur l'amélioration du Système Général de Participations (consolidation des transferts aux collectivités locales de moyens notamment en matière d'eau et assainissement) et la bonne utilisation des ressources du Système Général des Redevances (en attendant sa réforme) par l'amélioration des dispositifs d'évaluation, contrôle auprès des collectivités locales (notamment pour les communes riveraines du Magdalena) ;
- Un volet « décentralisation administrative » qui visait le renforcement de la transparence dans l'utilisation des ressources fiscales des collectivités territoriales et l'amélioration des capacités des administrations locales (développement de la planification de moyen et long terme ; apports méthodologiques et harmonisation)

La démarche du gouvernement colombien en matière de *Contratos Plan* pouvait donc être abordée comme se situant à la croisée des deux volets opérationnels du prêt PSACOL.

Au début de l'année 2012, s'établissent des contacts entre l'AFD et le DNP. Le lien se fait entre les techniciens, le responsable de l'équipe CP-DNP Carlos Córdoba et Jérémy Bonhomme, chargé de mission à l'AFD de Bogotá. La convergence d'intérêts est rapidement trouvée : pour l'AFD, le volet coopération technique du prêt n'avait pas été mise en œuvre ; pour le DNP, il y avait le souhait d'avoir un appui sur la conception et le pilotage des *Contratos Plan* et tous les enjeux liés à la mise en œuvre de ce nouvel outil. Un document d'accord a été élaboré qui situe la démarche du DNP comme visant à :

« Mettre en place un cadre juridique nouveau pour formaliser la relation Etat-collectivité dans le cadre de financements communs de projets stratégiques pour le développement des communes et départements colombiens. Le DNP est donc en train de définir et de mettre en place les outils d'une politique contractuelle explicitement inspirée des

exemples français (CPER (Contrats de projets Etat-région), Contrats urbains de cohésion sociale, Programme national de Requalification des Quartiers anciens dégradés, etc. ».

Pour aider le DNP à définir et suivre de la mise en place de la politique contractuelle, l'AFD doit confier à un intervenant spécialisé la coordination de ce programme d'appui qui comprendra des missions d'expertise technique animées par des acteurs institutionnels français, dont la DATAR citée explicitement en exemple.

Les trois objectifs du programme sont :

1. Guider le DNP et FONADE¹⁷⁴ dans la définition et la mise en place de modèles de contrat adaptés à différentes échelles de gouvernance locale (commune, département) « *qui, bien qu'inspirés des expériences françaises, devront tenir compte des réalités juridiques, institutionnelles et politiques colombiennes* » ;
2. Proposer au DNP et FONADE un « modèle de gouvernance » et un mode de fonctionnement pour l'élaboration du contenu, la négociation et suivi des futurs contrats ;
3. Accompagner le DNP et FONADE dans la mise en place des premiers contrats (6 projets-pilotes amorcés, notamment celui du Gran Darién).

Le programme d'appui devait se dérouler en trois temps :

- Constitution, par le consultant, d'une équipe d'experts et acteurs institutionnels français, impliqués dans la négociation ou la coordination des contrats de projets et autres outils d'action Etat-collectivités ;
- Organisation de plusieurs missions d'expertise en Colombie auprès des équipes du DNP et FONADE, et en France des acteurs institutionnels colombiens – équipes du DNP, du FONADE, représentants de collectivités, etc., dans des groupes de plus ou moins 10 personnes) – pour permettre un échange d'expériences in situ sur la conception et la coordination des contrats ;

¹⁷⁴ Le Fonds Financier de Projets Développement FONADE est un établissement industriel et commercial d'État, de nature financière, rattaché au Département National de Planification. FONADE a pour principales missions d'intervenir dans chaque étape du « cycle du projet » de la préparation, le financement et l'administration des études, à la gestion, exécution et évaluation de projets de développement. FONADE est à la fois le trésorier-payeur d'une partie de la dépense du DNP, et le facilitateur technique de la mise en œuvre des projets. Symboliquement, le siège du DNP à Bogotá est l'immeuble FONADE.

<http://www.fonade.gov.co/portal/page/portal/WebSite/Fonade/ConsultasContratacion/BuscadorProcesos>

- Capitalisation des pratiques et expériences acquises au cours des différentes missions (formalisation du modèle de contrat et de son mode d'élaboration, publications, organisation de séminaires de restitution etc.)

L'AFD fixe deux échéances : une première mission au cours du dernier trimestre de 2012 et la finalisation du programme au 31 décembre 2013. La proposition technique distingue les honoraires de mission (honoraires du consultant pour le rôle d'ensemblier et la prestation d'organisation, honoraires des acteurs institutionnels associés au programme) d'un montant de 50.000€ (hors TVA) à la charge de l'AFD, et les frais de déplacement et logistiques (voyages internationaux et nationaux, frais de séjour et per diem, et ceux liés aux éventuelles publications et à l'organisation de séminaires de capitalisation) pris en charge par les partenaires colombiens pour (170.000€).

L'ambassade de France à Bogotá va suggérer de faire appel à un attelage qui a déjà une expérience dans d'autres sites et programmes de coopération technique à l'étranger, l'Ecole Nationale d'Administration et la DATAR. En effet, la DATAR et l'ENA ont l'antériorité d'interventions coordonnées à l'étranger sur des missions réalisées à la demande des partenaires de la France¹⁷⁵. Mais pour l'AFD, le travail en direct avec l'ENA, qui va porter administrativement le programme, est une première.

Le programme conçu par l'ENA en lien avec la DATAR pour la mission de coopération technique de l'AFD fait d'abord le constat que la décentralisation en Colombie est un processus original où coexistent un État unitaire et des collectivités locales autonomes où « *un bon équilibre est encore recherché entre le contrôle central et les autonomies locales, entre l'équité dans la distribution des ressources et une plus grande efficacité dans les dépenses publiques* »¹⁷⁶. L'arrivée des CP est analysée comme devant aider à « *formaliser les relations État-Collectivités, notamment en ce qui concerne les financements communs des projets stratégiques pour le développement des communes et départements colombiens* »¹⁷⁷. Le programme est donc conçu comme une démarche d'assistance technique et de formation des intervenants colombiens des CP par la présence d'experts français en Colombie, d'échange

¹⁷⁵ Par exemple dans plusieurs pays d'Afrique, en Chine et en Russie, et en Amérique Latine en Argentine et au Chili.

¹⁷⁶ Projet ENA-DATAR-AFD, décembre 2012. Document interne ENA.

¹⁷⁷ Idem

d'expériences sur le terrain grâce à la visite en France d'équipes colombiennes avec des temps de restitution, publications, capitalisation des compétences et des pratiques acquises.

La coordination du programme va être confiée à Hélène Mazeran, chef du département « Amériques » à la direction des relations internationales de l'ENA, et à Xavier Givelet, conseiller pour les affaires internationales à la DATAR, en lien avec le représentant colombien du DNP en charge du programme *Contratos Plan*, Carlos Córdoba.

Voici le récapitulatif des 5 missions françaises de coopération technique au programme *Contratos Plan* colombien qui se sont déroulées au cours de l'année 2013.

TABLEAU 5 : RECAPITULATIF DES MISSIONS FRANÇAISES CONTRATOS PLAN 2013 (1/2)

Lieu	Dates	Objectifs	Intervenants	Activités
COLOMBIE	27/01/2013 au 2/02/2013	- Présentation générale de la politique française d'aménagement du territoire et de contractualisation - Cadrage de la suite de la mission	Xavier Givelet, DATAR	- Rencontres interlocuteurs nationaux : DNP, FONAIDE, USAID, ambassade - Visite Medellín, CP Atrato Gran Darién ➤ Production : une matrice de 3 modules d'intervention pour définir le cadre de la suite de la mission en Colombie et en France : module 1 autour de « l'engagement contractuel » ; module 2 « la gestion physique et financière » ; module 3 « comparaisons ».
	25/02/2013 au 1/03/2013	Présentation de la démarche de contractualisation territoriale CPER	Philippe Navarre, ancien Préfet	- Séminaire de formation de 2 jours pour les intervenants du programme CP (DNP et territoires). Deux axes : - Donner corps au partenariat et à l'engagement contractuel : aspects politiques liés au diagnostic territorial et la négociation ; aspects techniques liés à la validation juridique, l'exécution et les contentieux - Renforcer la gestion opérationnelle : sélection des projets, contrôle, organisation, flux financiers et paiements - Visite à Ibagué, CP Tolima
FRANCE	3/06/2013 au 7/06/2013	Apporter l'expérience française dans le domaine de la coopération État-collectivités locales aux intervenants colombiens avec des visites d'administrations centrales (tronc commun Paris) et déplacement en province	Organisation Hélène Mazeran, ENA Intervenants techniques administrations centrales (ENA, DATAR, DGCL) et locales (Conseil Régional Aquitaine, SGAR Aquitaine) 10 participants colombiens	- Jour 1 Paris : ENA (la stratégie de la contractualisation) ; DATAR (l'observatoire des territoires) - Jour 2 Paris : ENA (la négociation contractuelle et le programme PRESAGE) ; AFD - Jour 3 Bordeaux : SGAR (la négociation CPER) ; Conseil Régional (la concertation CPER) ; Mairie de Bordeaux (les politiques urbaines) - Jour 4 Bordeaux : Conseil Régional (contrôle, exécution, révisions CPER) - Jour 5 Paris : ENA (financements collectivités territoriales et transports et politiques urbaines)

TABLEAU 5 : RECAPITULATIF DES MISSIONS FRANÇAISES CONTRATOS PLAN 2013 (2/2)

Lieu	Dates	Objectifs	Intervenants	Activités
FRANCE	7/10/2013 au 11/10/2013	Apporter l'expérience française dans le domaine de la coopération État-collectivités locales aux intervenants colombiens avec des visites d'administrations centrales (tronc commun Paris) et déplacement en province	Organisation Hélène Mazeran, ENA Intervenants techniques administrations centrales (ENA, DATAR, DGCL) et locales (Conseil Régional Bretagne, Métropole Rennes, SGAR Bretagne) 10 participants colombiens	▪ Jour 1 Paris : ENA (la stratégie de la contractualisation et l'observatoire des territoires) ▪ Jour 2 Paris : DATAR (la négociation contractuelle ; le financement des collectivités territoriales) ▪ Jour 3 Paris : ENA (le Grand Paris ; le dispositif PRESAGE) ; AFD ▪ Jour 4 Rennes : SGAR (présentation CPER Bretagne) ; INRA Bretagne (projet recherche agro) ▪ Jour 5 Rennes : Métropole (projet de transport régional) ; visite ferme expérimentale
COLOMBIE	18/11/2013 au 20/11/2013	Séminaire conclusif de la mission	Paulette Pommier, consultante ex-DATAR Jaime del Castillo, consultant	Séminaire « LES CONTRATOS PLAN, UN INSTRUMENT POUR LE RENFORCEMENT DE LA DECENTRALISATION » réalisé à l'Université EXTERNADO DE COLOMBIA 1^{ère} Partie : Les défis des politiques publiques pour le développement territorial (interventions des experts de la mission) 2^{ème} Partie : Les <i>Contratos Plan</i>, un défi pour la nouvelle planification en Colombie (interventions des responsables du programme DNP et des représentants des collectivités locales)

La documentation recueillie et les entretiens que nous avons eus avec les principaux acteurs colombiens et français de cette phase de la mise en œuvre de la mesure, nous amène à privilégier dans l'analyse trois aspects : la demande des acteurs colombiens, la réponse des coopérants français et les acquis du processus d'apprentissage dans son ensemble.

i. La perception de la demande des acteurs colombiens : les enjeux politiques, techniques et juridiques du lancement des Contratos Plan

Dans le déroulé des « missions françaises », la première étape a été celle de la structuration de la demande de la part de l'administration colombienne. Le cahier des charges de la prestation de coopération technique de l'AFD donnait les grandes lignes : la « *définition et la mise en place de modèles de contrat adaptés à différentes échelles de gouvernance locale (commune, département)* » et l'accompagnement du « *DNP et FONADE dans la mise en place des premiers contrats* ». C'est donc avec la réponse du tandem ENA & DATAR et surtout à l'issue de la première visite de la mission que va se préciser ce qui est véritablement attendu par les bénéficiaires de la coopération.

L'expert français qui co-coordonne la mission au nom de la DATAR, Xavier Givelet est la personne chargée de recueillir cette demande et structurer la réponse. Lors de son déplacement de janvier-février 2013, qui ne se cantonne pas aux responsables nationaux du DNP mais qui inclue un déplacement à Medellin où sont installés les responsables du CP Atrato Gran Darién, il identifie 6 interrogations des acteurs colombiens sur la mise en œuvre de la mesure :

1. Comment motiver les élus, et notamment les Gouverneurs à s'engager dans une démarche contractuelle avec l'Etat ?
2. Comment garantir l'exécution des contrats signés en cas de changement de Gouvernement ou de Gouverneur ?
3. Comment assurer la cohésion gouvernementale sur les contrats et les projets ?
4. Comment identifier – et faire admettre – qu'un projet est bel et bien d'intérêt national et régional ?
5. Comment mettre en place une autorité de gestion qui sera reconnue de tous les acteurs du contrat de plan sur l'ensemble du territoire du contrat ?
6. Comment éviter que les relations directes entre des municipalités et le Gouvernement mettent en péril la stratégie définie dans le contrat de plan ?

Ces six problématiques renvoient à des enjeux politiques (1 et 6), administratifs et techniques (3, 4 et 5) et juridique (2) et à partir de ce constat, le consultant français va élaborer 3 « modules d'intervention » qui vont guider la suite des missions françaises en Colombie et en France.

Le premier module concerne l'engagement contractuel. Seront abordés dans ce module d'abord des questions politiques : la motivation politique de l'engagement dans un contrat de plan ; la sélection des territoires pertinents devant bénéficier d'un contrat de plan ; l'organisation de la négociation, et la validation du contrat négocié, par l'organe délibérant de la collectivité locale et par le Gouvernement ; et la définition de la capacité de négociation de la part du représentant de l'Etat et du représentant de la collectivité. Devront être pris en compte également des questions de gestion administrative et de gouvernance nationale du dispositif : les instruments de la préparation de la planification : prospective, observatoire des territoires ; la répartition des responsabilités et des compétences des différents niveaux de collectivités locales ; la coordination interministérielle pour préparer une proposition homogène de la part de l'Etat comme de la part des collectivités locales concernées ; la définition des priorités et la sélection éventuelle de projets déjà identifiés ; l'intégration de financements additionnels (royalties provenant de ressources naturelles, contributions privées, aides étrangères) ; l'évaluation ex ante, l'évaluation d'impact environnemental, et les autres évaluations préalables. Enfin, sont considérées les problématiques juridiques majeures qui semblent être un point important dans la demande exprimée par les acteurs colombiens : les instruments de conventionnement ; les effets juridiques de la signature des contrats ; les obligations des contrats en cas de succession politique (c'est-à-dire en cas de changement de majorité politique).

Le deuxième module porte sur la gestion physique et financière des CP :

- Le cycle de vie du projet (guichet unique, procédures d'instruction, avis des administrations, communications entre le bénéficiaire final et l'administration, les guides de procédure) ;
- La procédure de sélection (comités techniques, comité de programmation, information du bénéficiaire final) ;
- Le système de suivi, le pilotage régional et national de la mise en œuvre des projets et des contrats ;

- L'organisation des flux financiers (traçabilité, responsabilités, contrôles, reversements), les financements décroisés, et les facilités de financement entre l'Etat et les collectivités locales,
- Les recours contentieux, la révision à mi-parcours, les autres révisions, les contrôles ;
- Les politiques et les techniques d'évaluation ;
- La communication.

Le troisième module préconise d'explorer des comparaisons avec d'autres formes de contractualisation françaises (contrats de ville, contrats de pays, contrats de site et de territoires), européennes (la gestion des fonds structurels européens) et des exemples étrangers (ex. programmes territoriaux pluri-acteurs de coordination des aides étrangères en Serbie).

ii. La réponse de la coopération technique française : assimiler le contexte de création et mise en pratique du dispositif français CPER

A la demande colombienne ainsi identifiée autour des principales questions politiques, de planification, de gouvernance technique, d'organisation des flux financiers et de faisabilité juridique que pose le lancement des CP, la réponse de la coopération technique française va se décliner dans quatre missions.

La première de ces mission en Colombie sera effectuée par consultant au profil mixte d'expert et praticien administratif. M. Philippe Navarre, est un énarque d'origine hispanique qui maîtrise donc bien la langue espagnole. Fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur, il a exercé des fonctions d'administration centrale¹⁷⁸ et de Préfecture¹⁷⁹ mais a il a aussi été directeur général des services de la Région Aquitaine (1988-1998) ce qui fait qu'il possède une expérience de la mise en œuvre des politiques contractuelles côté Etat et côté collectivités territoriales. C'est lui qui va effectuer une première formation des responsables administratifs et politiques colombiens en février 2013. Il accompagnera ensuite également un des groupes colombiens en visite en France.

Dans cette mission, l'intervenant va mettre l'accent, au cours d'un séminaire de deux jours, sur deux thématiques en partant de l'expérience des CPER : la construction du partenariat contractuel et la gestion opérationnelle.

¹⁷⁸ Dont directeur de cabinet de la Ministre Michèle Alliot-Marie dans les années 80.

¹⁷⁹ Sous-préfet ou SGAR dans le Calvados, la Vienne et les Bouches du Rhône

Le premier sujet concerne d'abord les aspects politiques de l'engagement contractuel : la fixation d'un cadre de référence stratégique national avec la priorisation d'un « noyau » de politiques ou programmes à incorporer aux CPER, et la préparation ensuite d'une planification territoriale par fixation des territoires d'intervention et des mandats de négociation des acteurs. Ensuite est abordée la question de la validation des accords sous l'angle juridique, le suivi et le contrôle de l'exécution, et les recours en cas de manquement des obligations contractées. Cette première approche normative de la mise en place des dispositifs contractuels semble à posteriori assez décalée par rapport au contexte de lancement de l'expérimentation-pilote des CP colombiens dont on a vu qu'il répondait à des considérations de conjoncture politique. Cependant, nos interlocuteurs ont assimilé la nécessité pour le gouvernement national de fixer un cadre stratégique avec des vrais choix de secteurs ou programmes prioritaires d'action devant être privilégiés dans les CP, comme un des facteurs de réussite du déploiement du dispositif¹⁸⁰. Pour les uns et pour les autres, l'absence d'un représentant de l'Etat sur le territoire, la figure du Préfet, est apparue comme une des grandes différences entre les deux contextes nationaux et comme une des difficultés majeures de l'implantation de la mesure en Colombie, aussi bien dans la phase de négociation-priorisation des projets, que dans celles de validation et d'exécution des accords. L'exposé sur les aspects juridiques du perfectionnement du contrat, et les possibilités de contrôle et de recours contentieux envisagés dans la pratique administrative française, ont plutôt rassuré les administratifs du DNP.

Le deuxième sujet apportait des informations et des réflexions sur le déroulement opérationnel des CPER. Il abordait la question de la sélection et l'exécution des projets, le suivi général de CPER (décision, programmation et suivi administratif) et la question de l'organisation des flux financiers. L'exposé mettait en avant les méthodes qui prévalaient à l'époque en France : les démarches d'appels à projets et d'instruction technique des projets ; le distinguo entre pilotage politique et suivi technique ; les procédures de traçabilité des flux financiers. Les outils développés en France tel que le logiciel PRESAGE¹⁸¹ ont été mis en exemple.

¹⁸⁰ Un point qui a justement fait défaut en Colombie en 2012.

¹⁸¹ Le logiciel PRESAGE est une application informatique développée en 2000 pour le suivi des programmes européens et des politiques publiques de l'État en région. Son champ d'intervention a été élargi, depuis 2007, au suivi des politiques nationales de l'État en région et, notamment, des CPER.

Dans son rapport de mission, l'intervenant préconisait de mettre en avant dans les missions d'étude à venir des acteurs colombiens en France, le rôle de la DATAR et les exigences méthodologiques et organisationnelles des outils de suivi (notamment le logiciel PRESAGE). Il indiquait aussi l'intérêt de proposer une présentation pratique de la répartition des compétences des différents niveaux de gouvernement pour expliquer les enjeux de la démarche contractuelle.

Les deux visites des groupes d'acteurs colombiens qui se sont rendus ensuite en France en juin et octobre 2013, ont été organisées par l'ENA selon un même format : la moitié du séjour était destiné à des rencontres avec des fonctionnaires de l'administration centrale de l'Etat, l'autre moitié consacrée à des échanges avec des intervenants locaux concernés par des CPER en région. Dans la première partie, les interventions portaient sur la stratégie de la contractualisation, la négociation contractuelle et le financement des collectivités territoriales pouvant être mobilisés, et les outils de suivi (PRESAGE) et d'observation (observatoire des territoires)¹⁸². La partie consacrée aux CPER en région a concerné l'Aquitaine (Bordeaux), pour le groupe qui s'est déplacé en juin 2013, et Rennes (Bretagne) pour celui d'octobre 2013. Dans les deux déplacements, les colombiens ont rencontré des fonctionnaires territoriaux des Conseils Régionaux et des mairies ou des aires urbaines, et des fonctionnaires des préfectures (SGAR) sur les aspects pratiques de la négociation et la mise en œuvre opérationnelle de chacun des CPER. Une séance particulière a été consacrée dans chaque site à des projets marquants, les politiques urbaines à Bordeaux, des projets de recherche agro et de transport régional à Rennes. En tout ce seront 15 personnes, entre agents du programme national DNP, responsables locaux et élus locaux (gouverneurs), qui ont pu participer à ces échanges d'expérience qui ont été majoritairement qualifiés de fructueux par les bénéficiaires.

Le dernier volet de la mission de coopération technique s'est déroulé entre le 18 et le 22 novembre 2018. Dans cette mission il y a eu 6 séances de travail de deux consultants mandatés par l'AFD avec les agents du DNP. Les intervenants étaient Paulette Pommier, ancienne chargée de mission à la DATAR sur la compétitivité des territoires avec une expérience importante en Amérique Latine et un consultant basque-espagnol, Jaime del Castillo, en raison

¹⁸² Les intervenants choisis sont des fonctionnaires de l'administration centrale de l'Etat ou liés à elle, souvent d'anciens énarques : le Préfet Joël Filly, spécialiste des questions de sécurité urbaine ; Vincent Le Dolley, ancien conseiller pour les contrats de plan et les fonds européens ; Lionel Rimoux, Inspecteur général de l'Administration au Conseil Général pour l'environnement et le développement durable ; Anne Azam-Pradeilles, administratrice civile, experte en matière d'administration publique réforme et gouvernance.

de ses travaux pour l'Union européenne sur des questions territoriales. La séquence devait se clore avec un événement public : un séminaire qui s'est déroulé le 20 novembre à l'Université Externado de Colombia sur le thème « *Les Contratos Plan*, un instrument pour le renforcement de la décentralisation ». Cette manifestation avait une fonction de bilan de l'expérience et ouvrait sur des perspectives pour la prochaine mandature puisque les élections législatives et présidentielles étaient annoncées pour l'année 2014¹⁸³.

Les séances de travail et d'échange que les consultants ont animées, en s'appuyant sur des diaporamas, étaient centrées principalement sur trois thèmes :

1. Les Contrats de Plan Etat-région avec une analyse approfondie de quelques aspects techniques : suivi des financements, sécurisation des financements sur plusieurs années, contrôle des réalisations, révision à mi-parcours, publicité, rôle de l'administration d'Etat dans les régions etc.
2. Les contrats infra (ou supra) régionaux, inclus ou non dans le volet territorial des contrats de plan, notamment les trois types de contrats : infra départementaux, interrégionaux de massifs montagneux ou régions fluviales, de villes et agglomérations.
3. L'aménagement du territoire et le rôle de la DATAR, instance d'animation interministérielle de l'aménagement et de la cohésion sociale.

Paulette Pommier a coordonné l'essentiel des échanges¹⁸⁴ et Jaime del Castillo a développé le thème de l'innovation et décrit le mode de fonctionnement de la Commission européenne. Le séminaire conclusif à l'U. Externado a permis en première partie aux intervenants de la mission AFD, accompagnés de David Soto, d'aborder les défis des politiques publiques pour le développement territorial à l'échelle internationale. La deuxième partie portait sur « *les Contratos Plan, un défi pour la nouvelle planification en Colombie* ». Cette partie a donné l'occasion aux responsables de DNP, et en particulier à Carlos Córdoba, de souligner l'importance du dispositif dans la perspective d'une réforme institutionnelle de la gouvernance multiniveaux. Le séminaire a été un temps fort pour mettre en lumière les difficultés de la mise en œuvre en Colombie de la planification concertée.

¹⁸³ Le 9 Mars pour le Congrès et le 25 Mai pour le premier tour de l'élection présidentielle à laquelle le Président Juan Manuel Santos avait déjà annoncé qu'il se représenterait.

¹⁸⁴ En illustrant le propos avec des exemples concrets, de chaque type de contrat : CPER de Bretagne, Contrat de Pays Cœur de l'Hérault et Contrat Territorial du Pays Basque, Contrat de Massif des Alpes, Contrat d'Agglomération de Toulouse, Contrat Urbain de Cohésion Sociale de Paris etc.

iii. *Les acquis des missions françaises : reflet d'enjeux politiques convergents et de différences contextuelles*

Quand on reprend le déroulement des différents volets de la mission de coopération technique de l'AFD et les retours qu'en ont fait les participants, on peut considérer que les missions françaises ont apporté au programme *Contratos Plan* plusieurs points importants :

- D'abord la prise de conscience de la diversité des dispositifs contractuels qui, au-delà du CPER, organisent l'action publique en France notamment en ce qui concerne les relations inter-collectivités publiques, qu'il s'agisse des rapports « verticaux » Europe – Etat – collectivités locales ou des relations « horizontales » entre collectivités territoriales. La contractualisation émerge ainsi comme une forme d'action publique qui redéfinit l'exercice de la planification. Les dirigeants colombiens ont pu passer ainsi de l'assimilation d'un simple instrument administratif à l'amorce d'une réflexion sur une nouvelle politique publique de l'Etat pour le développement territorial.
- La question de la participation active des ministères aux projets de contractualisation territoriale. L'expérience française a montré que la politique contractuelle territoriale est, et ne peut être, qu'une politique interministérielle. L'enjeu de fond est comment mettre du territorial dans les politiques sectorielles. L'expérience de la DATAR a amené les experts français à insister sur deux outils majeurs : les Comités Interministériels de l'Aménagement et Développement du Territoire (CIADT) et le Fonds National d'Aménagement et Développement du Territoire (FNADT). L'utilisation de ces deux instruments, l'un politique et normatif, l'autre incitatif et opérationnel¹⁸⁵, pour ordonner et coordonner l'offre institutionnelle de l'Etat, est un enseignement qui va inspirer pour partie ultérieurement les nouvelles orientations qui vont être données aux CP ;
- Les aspects administratifs et juridiques de l'application de la mesure figuraient au premier rang des interrogations des intervenants colombiens. C'était notamment le cas du problème technique lancinant de la sécurisation des crédits inscrits dans les *Contratos Plan*. A cette question que les colombiens lient directement à celle de la transparence et du suivi de l'exécution du contrat, les apports repérés dans les visites en France et définis par les

¹⁸⁵ Paulette Pommier disait que ces outils illustraient deux modes d'action complémentaires : « *le premier outil étant quasiment un instrument de coercition, le second de séduction/attraction. C'est grâce à ces outils que les politiques territoriales impulsées par la DATAR ont, bon gré mal gré, vu le jour avec la participation des ministères, aucun n'étant a priori très enclin à admettre des priorités territoriales déterminées de manière exogène* ». Entretien avec P. Pommier le 9/12/2016.

experts en matière de révision à mi-parcours des CPER français, sans remise en cause de l'enveloppe globale, a intéressé les participants. D'une manière générale sur les différents sujets administratifs et juridiques, la mission aurait pu donner lieu à la valorisation d'un vade-mecum méthodologique qui a été envisagé par les consultants mais n'a pas été réalisé.

- Une autre question qui a été posée lors de ces missions est celle de la participation de la société civile, laquelle, dans le cas français, peut s'exprimer plus facilement dans des contrats territoriaux très proches des gens (agglomérations, pays). Pour cette raison, les experts français ont souvent insisté sur les organes de gouvernance mis en place dans ces derniers types de contrats qui visent à permettre à la demande des habitants de s'exprimer et d'être entendue. En la matière, l'instrument français de l'appel à projets, présenté notamment dans les visites en France, a intéressé l'administration du DNP. Ces remarques n'ont pas encore eu de traduction dans les réorganisations de la démarche CP.

On peut aussi mentionner la prise de conscience chez les acteurs colombiens des différences irréductibles qu'il y a entre les contextes des deux pays qui concourent, dans de nombreux domaines politiques et techniques de l'application de la mesure, à ne pas chercher à « imiter » mais à « assimiler et recréer ». La question de l'absence d'une représentation de l'Etat dans les territoires (la figure du Préfet, ordonnateur de la négociation territoriale), et celle des règles du jeu politique (la non-réélection colombienne et son *spoils system* local qui limite la continuité des politiques territoriales) pour ne prendre que deux exemples en matière de gouvernance politique, sont à mettre au rang de ces dissemblances qui fondent la nécessité, bien comprise par les acteurs, de rechercher des réponses originales en dehors du modèle de référence initialement utilisé.

Un dernier point qui concerne cette fois-ci les CPER doit être mentionné. Parmi les membres des missions françaises, nous avons cité le nom de Paulette Pommier, une ancienne de la DATAR. Mme Pommier avait déjà fait partie d'un autre process de transfert du CPER qui a eu lieu à la fin des années 1990 au Chili. En effet, les *Convenios de Programación* dont nous avons parlé dans le document « cadre conceptuel des CP », se sont directement inspirés des Contrat de Plan Etat Région. Carolina Gutierrez Ruiz a consacré une recherche doctorale aux politiques de régionalisation et de décentralisation au Chili (Gutierrez Ruiz, 2011). Elle montre que l'assimilation de la mesure et sa transposition au Chili est la dernière étape du processus d'institutionnalisation de la décentralisation qui intervient à la fin du régime autoritaire (référendum de 1985 perdu par Pinochet). C'est le moment où s'engage la transition

démocratique qui aboutit aux lois chiliennes de décentralisation de l'année 1992. Dans cette législation est posé le principe de la création des *Convenios de Programación* dont la mise en œuvre effective intervient en 1996. Le rôle de plusieurs missions française entre 1990 et 1996 (auxquelles participe ponctuellement Mme Pommier) qui signent la reprise de la coopération bilatérale France-Chili, appuyée par le gouvernement français (Parti Socialiste), est décisif dans le transfert de la mesure. Il nous semble intéressant de faire deux observations en la matière. La première est le fait que le process chilien est un *policy transfer* plus classique, programmé presque de « a à z » dans le cadre d'accords bilatéraux, dans lesquels Gutierrez Ruiz repère le rôle crucial d'une communauté épistémique, c'est-à-dire d'un réseau d'acteurs (administrateurs, politiques et chercheurs) dont elle analyse la trajectoire sur 30 ans. Les deux déclinaisons sud-américaines des CPER ne sont donc pas assimilables. En revanche, et c'est la seconde observation, cet épisode montre que l'instrument de contractualisation CPER est bien un objet de transfert qui s'est installé dans les modèles internationaux de référence.

c. Apprendre de soi-même : autoapprentissage face aux enjeux politiques et techniques de l'expérimentation pilote

Cette phase pilote étant celle de la première application de la mesure, elle a été obligatoirement aussi celle où ont été élaborés et testés localement les mécanismes de gouvernance, de management, de programmation opérationnelle, de financement et d'exécution budgétaire des *Contratos Plan*.

Le travail de terrain que nous avons effectué avec les rencontres des principaux acteurs de l'équipe CP-DNP, et l'analyse de plusieurs documents d'évaluation interne¹⁸⁶ ou externe¹⁸⁷, nous a amené à examiner le process d'implémentation de la mesure sous l'angle des apprentissages techniques et politiques qu'il a généré. Dans l'analyse que nous avons faite, on a pris en compte le déroulé de chaque CP en considérant deux temps, qui intègrent le phasage ternaire du décret d'application de la mesure (phases précontractuelle, contractuelle et post-contractuelle) et qui correspondent au cycle réel de mise en œuvre de la mesure :

- Le temps de la « formulation » (phase précontractuelle) où se déroulent les actions d'identification de l'initiative, de négociation de son entrée dans le programme national, de construction du projet et de formalisation de l'accord ;

¹⁸⁶ Pour l'essentiel des tableaux de bord, fiches financières et présentations de l'état d'avancement de chaque CP.

¹⁸⁷ On prend en compte principalement un rapport de recherche de l'ESAP (Borda Villegas, 2012), et l'évaluation de ECONOMIA URBANA (Bautista, Ibañez, 2014).

- Le temps de « l'opération » (phases contractuelle et post-contractuelle) où ont lieu les arrangements institutionnels et organisationnels, la préparation budgétaire, l'exécution opérationnelle et budgétaire, le suivi de l'exécution et le bilan.

A partir de cette approche des terrains, on observe que les cinq principaux domaines¹⁸⁸ dans lesquels les acteurs impliqués ont été amenés à élaborer des réponses nouvelles, adaptées aux attendus du dispositif et aux différents contextes locaux, sont :

- La pratique de **l'exercice de planification** ;
- Les mécanismes **d'articulation entre niveaux** de gouvernements et d'administration ;
- La définition et articulation des **rôles des différents acteurs** ;
- La recherche et l'affectation des **ressources financières** ;
- Les **arrangements institutionnels et opérationnels**.

i. La planification négociée sur chaque territoire : de la « liste de courses » à la « priorisation concertée »

L'exercice de planification est au cœur de la démarche des CP pilotes puisque, comme on l'a indiqué, c'est la formule des *Contratos Plan* de la Loi du Plan qui est mise en application. Ce format de CP met l'accent sur la nécessaire articulation des Plans Locaux (Départementaux et Municipaux) avec le Plan National de Développement. Par ailleurs, dans la phase de la formulation du CP, on a pu observer que la négociation respecte d'abord des temps politiques qui mettent face à face les élus locaux et des parlementaires issus du territoire, et des responsables nationaux (Président de la République, Ministres et Direction du DNP) sur les questions de lancement de l'initiative et sur les arbitrages généraux du contenu des CP. Les temps à proprement parler d'élaboration des documents de planification et des affectations budgétaires, viennent après et constituent un exercice qui confronte des techniciens spécialisés ou dédiés aux missions de planification au sein du DNP, dans les Ministères qui apportent les financements, et dans les collectivités locales, en l'occurrence principalement les Secrétaires de Planification des départements.

La formulation des CP instaure donc « un dialogue et une négociation technique entre techniciens » inédits (ou peu usités) par rapport à la conduite de programmes de développement

¹⁸⁸ Nous reprenons ici pour partie les catégories d'analyse de l'évaluation d'ECONOMIA URBANA 2014 précédemment mentionnée.

en Colombie, selon les témoins-protagonistes consultés. Pour les territoires, dans cette négociation, le CP se profile comme un espace de délibération et d'opportunité de capter des ressources de la Nation. La perception de l'effet d'aubaine budgétaire est confortée par un certain discours national qui a introduit la notion de « bourse d'argent » pour caractériser les opportunités de financement des *Contratos Plan*.

Cette situation nouvelle perturbe les données de l'exercice de planification à deux niveaux apparemment contradictoires :

- La recherche de financements nouveaux amène les territoires à poser sur la table de négociations, toutes les problématiques et besoins du territoire afin d'obtenir le maximum de ressources financières dans la négociation. La logique de la « liste de courses » (chercher à mettre en avant l'exhaustivité des problèmes du territoire) s'impose et rend la négociation difficile pour le financeur national qui exige une démarche de priorisation ;
- Pourtant, la demande de « priorisation » des projets posée comme une exigence technique du processus de négociation, n'obéit pas, pour les différentes parties, à des « critères d'entrée » au dispositif CP préalablement fixés et partagés. C'est ainsi que, dans le jeu de la négociation, le besoin de priorisation s'impose généralement au détriment de la construction d'une vision du territoire à long terme.

Dans la mise en œuvre de cet exercice de planification par négociation, les acteurs locaux constatent souvent la méconnaissance des réalités locales par les administratifs et techniciens du niveau central. Mais les techniciens des ministères qui ne sont pas associés à la phase initiale de la formulation (le temps de la négociation politique) considèrent de leur côté qu'ils sont trop tardivement associés au processus et que leur rôle de simples « pourvoyeurs de fonds » ne prend pas en compte la réalité de leurs fonctions.

ii. *Faire coïncider l'offre nationale et la demande locale : les difficultés de l'articulation multiniveaux*

L'articulation multiniveaux est un des défis majeurs de la concrétisation des CP aussi bien dans la phase de formulation que dans celle d'opération. La recherche de concordances entre les plans national et locaux est un prérequis de la formulation. Mais la logique de la « liste de courses » corrigée par celle de « priorisation », engendre plutôt un répertoire de projets qu'une vision territoriale à moyen ou long terme. A partir de là, le choix des projets qui seront réellement inclus dans les CP se concentre sur la « faisabilité » des projets ce qui se traduit en

réalité par une évaluation de la viabilité des projets à la lumière de l'offre de programmation et de financement existante au niveau national.

Car un des points marquants du contexte institutionnel et administratif dans lequel se mettent en place les projets de CP, c'est que l'offre nationale est préétablie. Les ministères fixent leurs orientations et leurs programmes d'investissement avec une vision souvent très simplifiée et généraliste des besoins des territoires. Chaque ministère est plus ou moins souple dans l'adaptation de ses investissements : on recense du côté de la flexibilité et de la capacité d'adaptation, les ministères du Logement et de Transports qui ont une bonne habitude du travail interinstitutionnel ; la difficulté d'adaptation et la rigidité sont souvent présentes du côté de l'Agriculture ou de la Santé, des départements ministériels qui possèdent pourtant d'importants programmes d'investissement territorial.

Si on considère l'adaptation de l'offre nationale de programmes et de financements parmi les questions clé de l'articulation entre niveaux de gouvernement, on a pu recueillir deux autres observations intéressantes quant aux difficultés qui se sont présentées dans la mise en œuvre des pilotes CP.

La première observation est en lien avec la capacité d'adaptation des administrations ministérielles aux enjeux de la négociation territoriale. Le constat (parfois désespéré) des acteurs du territoire et des responsables du programme CP-DNP associés à la négociation, était la prégnance dans les ministères d'une forme d'atavisme des critères techniques d'attribution des financements sectoriels. Le cri du cœur était « *en dehors des programmes pluriannuels nationaux d'investissements de tel ou tel ministère, point de salut !* » ... sauf si pouvait être mobilisé un des vice-ministres en charge du secteur... En effet, souvent le dialogue était faussé dès le début par le fait que « l'entrée » des interlocuteurs locaux avec leurs projets des CP, était « forcée » par l'intervention du DNP ce qui créait un climat de suspicion et de prévention dans les administrations centrales. C'est alors que la médiation des vice-ministres dans les différents Ministères qui généralement doivent respecter un bas profil politique et faire montre d'une expertise technique affirmée, et qui, de surcroît, ont majoritairement une expérience professionnelle antérieure au DNP, a pu jouer pour débloquer des situations sans forcer autoritairement les décisions.

La deuxième observation concerne la question de l'instabilité politique qui apparaît comme un obstacle à la consolidation des projets mis en œuvre dans les CP : on se réfère ici aux incertitudes que laissent planer les changements de titulaires des ministères et au rythme de

renouvellement des exécutifs locaux soumis à la norme légale de la non-réélection sur deux mandats consécutifs qui s'applique en Colombie à tous les exécutifs élus. Il y a eu dans la période étudiée des projets sous-financés ou abandonnés par l'une de ces deux circonstances. Malgré le portage politique national du gouvernement en la personne du Président de la République, lui-même fervent convaincu des vertus du *Contrato Plan*, dans cet exercice délicat de création opérationnelle sur les territoires pilotes, le dispositif ne bénéficiait pas d'une assise institutionnelle qui garantissait, aux yeux des différents acteurs-utilisateurs, la pérennité de son implémentation.

iii. *L'émergence de nouveaux rôles techniques et politiques pour réussir la planification négociée*

Avec le lancement de la mesure, c'est instaurée une sorte de sociologie fonctionnelle du dispositif qui définit les rôles des différents acteurs impliqués. On a vu que l'initiative de la formulation revenait au territoire mais que l'intervention active du gouvernement national (au plus haut sommet de l'Etat) dans la priorisation des choix des sites-pilotes et des moyens, avait été essentielle. Il faut considérer aussi l'implication des élus de la représentation nationale au congrès qui, en tant que grands électeurs des arènes politiques locales, ont été dans l'obligation de jouer de leur influence pour faire aboutir les projets des territoires dont ils sont issus.

Au niveau national toujours, le rôle du DNP est clairement établi. Les acteurs locaux et nationaux des autres administrations lui reconnaissent la fonction de coordination et de développement de la mesure. Les acteurs locaux perçoivent les membres de l'équipe CP-DNP comme des « alliés » pour promouvoir leurs projets et articuler la mécanique complexe de l'offre institutionnelle nationale. La relation avec les secteurs ministériels a du coup été plus tendue : l'équipe CP-DNP cherchait toujours la viabilité des projets pour répondre aux aspirations des territoires, quitte à « forcer » les ministères qui attendait de leur part une aide afin de rendre « faisables » les projets, au regard de la réalité des ressources financières et de l'inflexibilité organisationnelle et technique de l'offre nationale.

On voit bien que dans ce jeu de rôles, le DNP va au-delà de ses fonctions de planificateur puisqu'il assume la mission d'exécution des CP. Ce positionnement de « juge et partie » dans des processus aux enjeux politico-administratifs considérables pour les régions, a conduit le DNP à s'impliquer financièrement et humainement directement dans la mise en œuvre concrète des projets. Il s'agissait, par exemple, de pallier les insuffisances des territoires dans la structuration des projets, et de mobiliser des moyens financiers propres pour compenser les retards et rigidités de l'affectation des ressources des secteurs ministériels.

Au niveau des territoires, les CP ont contribué à donner un rôle essentiel aux gouverneurs. La présence des exécutifs départementaux a été essentielle aussi bien dans la phase de formulation que dans celle d'opération. La mesure confirme ainsi une autre tendance plus générale du système politique colombien, la centralité du niveau départemental dans l'articulation de intérêts et des démarches-projet du niveau local-communal, facteur d'une coopération intercommunale qui a des difficultés à surgir et à s'exprimer. Aux côtés des gouverneurs, nous avons indiqué précédemment le rôle éminent des secrétaires de planification qui, dans l'organisation des exécutifs départementaux, sont les intervenants devant combiner, à un haut niveau de compétence, des capacités d'intervention politiques et techniques. Dans le sillage de cette relation privilégiée DNP-gouverneurs, on doit signaler la faible présence et implication des maires, et plus généralement du niveau local et infra-local, notamment des organisations de la société civile et des habitants. Quelques contre-exemples qui confirment cette règle seront abordés dans la troisième partie de ce travail.

iv. Face aux goulots d'étranglement budgétaires : logiques réglementaires, affectation locale des ressources du Système Général des Redevances et ressources propres dédiées

Pour être une des questions clé dans la réussite du lancement de la mesure, la problématique de l'affectation des ressources budgétaires a été un des domaines qui a révélé le plus grand nombre d'inconsistances et de dysfonctionnements du système administratif et institutionnel colombien. Le CP était perçu, nous l'avons déjà dit, comme un instrument pour la focalisation territoriale des ressources financières de la Nation. A partir de cette perception, les acteurs ont pu établir de manière précise l'insuffisante coordination entre les ressources transférées (les dotations de l'Etat aux collectivités locales du système général de participation) et les investissements du gouvernement (programmes prévus dans le Plan National de Développement). L'alignement des financements au gré des besoins des projets pris isolément, contrastait avec les objectifs de bâtir une stratégie de développement intégral des territoires, exprimés clairement dans le PND.

La question de l'absence d'harmonisation des cycles budgétaires national et local a été un autre obstacle plus technique à l'aboutissement de la négociation sur certains projets : les budgets de l'Etat (des Ministères) n'étaient pas seulement inaccessibles aux collectivités locales parce qu'ils répondent à des critères sectoriels (et pas territoriaux) mais aussi parce qu'ils étaient élaborés en amont et sans articulation (« en aveugle ») par rapport à ceux des territoires. Dans les facteurs de rigidité résultant de la législation existante les acteurs ont surtout pointé la

logique de l'annualisation de la dépense et l'absence de mécanismes pour l'exécution commune des budgets, cet « effet de silo » résultant de l'autonomie des collectivités publiques (nationales et locales) qui bride les initiatives de cofinancement, pourtant un des fondements de la démarche contractuelle.

Mais en même temps, les CP ont montré leur utilité pour aider à l'affectation d'une rubrique budgétaire nouvelle incorporée à partir de 2012 dans les budgets des collectivités locales, les ressources issues du nouveau Système Général des Redevances SGR du secteur extractif. Il faut indiquer à cette occasion, en quoi les choses ont évolué par rapport au système de redistribution que nous avons évoqué à l'occasion de la réforme avortée de 2005.

Le SGR a été modifié par l'acte législatif n° 5 du 18 juin 2011. Nous avons déjà expliqué les défauts et défaillances du SGR existant jusqu'à cette date¹⁸⁹ Dans le nouveau dispositif, le choix est fait d'attribuer à toutes les collectivités locales (communes ou départements) et pas seulement aux seules collectivités détentrices de la ressource naturelle exploitée, le produit de la redevance minière et pétrolière, et d'orienter son investissement sur trois domaines d'intérêt général :

- L'épargne publique mutualisée (déficits du système de retraites, compensations inégalités régionales) ;
- L'investissement dans l'éducation, la recherche et l'innovation ;
- Le financement de projets de développement social, économique et environnemental à travers les collectivités locales

La distribution des redevances se répartit dans plusieurs fonds dont l'architecture générale est présentée dans le schéma ci-après.

¹⁸⁹ Section II, Titre A, chapitre 3 de cette partie.

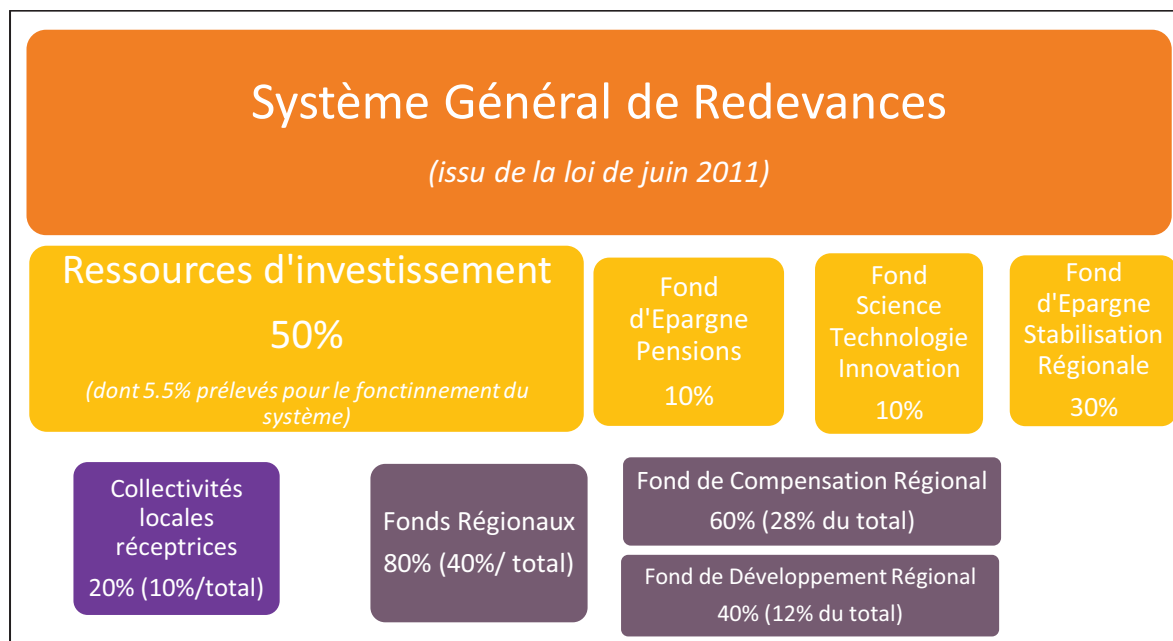


Figure 12 : la répartition des ressources du Système Général des Redevances (De la Torre, 2018)

Pour accéder aux financements des fonds d'investissement (les deux Fonds Régionaux et celui de Science, Technologie et Innovation), la réglementation du nouveau SGR a créé des OCAD, Organes Collégiaux d'Administration et de Décision. Les OCAD sont responsables de l'évaluation, de la viabilité, de l'approbation et de la priorisation des projets d'investissement qui seront financés par le SGR. Il existe quatre types d'OCAD :

- Les OCAD municipaux : 1077 comme le nombre de communes du pays. Ils décident de l'affectation des ressources directes attribués à chaque commune et d'une partie de celles du Fond de Compensation ;
- Les OCAD départementaux : 39 comme le nombre de départements. Ils s'emploient à affecter des ressources directes destinées aux départements ;
- Les OCAD régionaux : 6 sur la base des 6 régions créées à cet effet : région Caraïbe, région Pacifique, Région Centre Orient, région Centre Sud, Axe Caféier et Llanos. Ils travaillent sur les affectations des deux fonds régionaux ;
- L'OCAD Science, technologie et innovation qui gère le Fonds correspondant. Il est coordonné par COLCIENCIAS.

Les OCAD sont collégiaux parce qu'ils font participer les trois niveaux de gouvernement : national, départemental et municipal¹⁹⁰. Pour donner deux exemples, dans les OCAD municipaux siègent un représentant du gouvernement (souvent un fonctionnaire du DNP), le maire de la commune et le gouverneur du département ; dans les OCAD départementaux siègent 2 ministres, le gouverneur et 10% des maires du département. Dans le nouveau dispositif, les responsables de la planification du niveau territorial concerné jouent le rôle de secrétariat technique. Le DNP assure le soutien logistique et le conseil technique aux différents OCAD territoriaux.

Or, il faut savoir que les participations locales ou contreparties des ressources accordées par les ministères pour les projets des *Contratos Plan*, viennent presque systématiquement des redevances dont disposent les collectivités locales qui sont une des rares ressources sans affectation préalable dédiée. Les *Contratos Plan* et le Système Général des Redevances sont donc intimement liés dans l'application de la règle de cofinancement propre aux accords contractuels. Cependant, le système qui a été mis en place avec l'instruction obligatoire des projets par les instances consultatives que sont les OCAD, fait peser une incertitude sur les engagements locaux de financement. En effet, ces instances collégiales d'élus ne donnent pas un aval automatique à tous les projets qui leur sont présentés et le jeu politique intra-local peut ainsi interférer dans le bouclage financier des projets CP.

Concrètement, en application du principe de cofinancement Etat – Territoires, les projets inscrits dans les *Contratos Plan* devaient être payés par les crédits des ministères et par les ressources des collectivités locales, principalement issues des redevances, affectées via les OCAD. Cependant, la pratique du démarrage des CP a mis en évidence des déficits dans le bouclage des plans de financements de certains projets auxquels le DNP a pallié avec des crédits propres non-affectés. Il s'agissait de projets productifs (secteur agricole, par exemple), d'environnement ou de développement social, qui, contrairement aux grands projets d'infrastructure, par exemple, n'avaient pas de rubrique budgétaire dédiée dans les programmes sectoriels nationaux ou bien faisaient appel à des ministères possédant de faibles capacités d'investissement. C'est ainsi qu'émerge dès l'année 2013, une « Enveloppe DNP » provenant de ce que l'on connaissait comme « *les projets d'investissement du Directeur* », un montant du budget d'investissement du DNP laissé à l'arbitrage final du Directeur Général. La somme

¹⁹⁰ <https://www.metet/files/adjuntos/Cartilla%20Informativa%20SGR%20y%20OCAD.pdf>

mobilisée pour la finalisation des CP sera de 2.500 millions \$ colombiens en 2013 et de 3.500 en 2014. Même si la contribution sur l'ensemble du programme pour la période 2012-2015 est proportionnellement faible (à peine 0.0001% du total des apports de l'Etat), cette mobilisation de fonds dédiés aux *Contratos Plan* représente une adaptation du mécanisme d'ingénierie financière « classique » des CP qui aura une suite importante dans les dispositions qui seront prises ultérieurement pour la continuation du programme. On peut aussi remarquer la parenté de ce fond dédié avec l'instrument de financement FNADT français.

v. *Les gerencias territoriales : un arrangement institutionnel entre pilotage national du programme et gestion locale des projets*

Les arrangements institutionnels sont ceux qui permettent la mise en œuvre opérationnelle des CP. La législation et la réglementation n'avaient pas établi un cadre organisationnel précis pour trois questions pratiques auxquelles seront confrontés les acteurs dès le lancement de la mesure : le pilotage local du dispositif, la structuration et mise en œuvre des projets, et le suivi et évaluation des projets et des CP dans leur ensemble.

Pour apporter une réponse à ces questions, le programme CP-DNP a mis en place des instances locales de gestion. Ces « *gerencias territoriales* » financées au démarrage intégralement par le DNP, mobilisent des personnels qui font partie de l'équipe CP-DNP. L'équipe locale CP compte un « *gerente* » et un nombre variable d'assesseurs chargés des interventions sectorielles (par exemple, planification, projets d'infrastructure, projets productifs agricoles etc.). Basés dans les territoires et très actifs dans le travail concret de faire émerger des projets et mettre en œuvre les actions, ses membres sont aussi en situation de devoir jouer un rôle de médiation et d'articulation technique sur le terrain : les fonctions d'identification des besoins, de concertation entre acteurs, d'élaboration et structuration des projets, aussi bien sur le plan technique que financier, la mise en œuvre concrète qui inclut contractualisation de prestation de services, suivi, bilan et évaluation, leur reviennent directement.

Les membres des équipes territoriales sont aussi régulièrement réunis ou conviés à travailler à Bogotá au DNP, soit dans le cadre de leur travail opérationnel de terrain, soit dans le cadre de formations spécialisées. Le dispositif de pilotage a également prévu des référents territoriaux au sein de l'équipe nationale DNP. Ces interlocuteurs privilégiés des *gerentes* vont jouer un rôle important dans la finalisation des projets locaux en matière financière (le contact avec les ministères), la tenue des tableaux de bord locaux et nationaux, et la coordination inter-sites pilotes. Dans la pratique, les liens et les déplacements Capital-territoire sont fluides et

fréquents. La mobilité géographique et les échanges des acteurs locaux sont donc une composante importante de création sur le terrain des CP.

Ce qui ressort également des entretiens et des évaluations c'est que les *gerencias territoriales*, à travers ses différents intervenants, sont perçues comme des composantes dynamiques du programme CP. Prospectivement, se posent alors des questions sur l'adéquation des profils de poste, la définition des missions, le positionnement en leur sein des *gerentes*.

La figure de l'instance locale de gestion des CP qui est un des apports de la mise en œuvre des CP au moment de la création opérationnelle du dispositif, révèle un autre besoin de nature plus générale : la nécessité de mettre en forme une sorte de « régime réglementaire spécial » pour les CP. En effet, les membres des *gerencias territoriales*, et en particulier les *gerentes* rencontrés, disaient avoir besoin d'un cadre juridique pratique et stabilisé en matière de commande publique, contractualisation des prestations et gestion des ressources financières pour mener à bien un certain nombre de tâches fonctionnelles de leur mission. Par exemple, la mise en œuvre des projets dépend du respect de processus d'appels d'offres et d'attribution de marchés qui sont d'autant plus complexes qu'ils s'étalent dans le temps car ils mobilisent les apports de différents financeurs (ministères, collectivités locales, établissements publics voir dans certains cas des entreprises privées) appliquant chacun une réglementation propre, méticuleuse et tatillonne.

A cheval entre les temps de la formulation et de l'opération, un des problèmes de fond est celui de la structuration des projets. Il y a une interrogation que révèlent les documents d'évaluation, sur le timing de la structuration des projets : est-ce que les projets doivent être formulés dès la signature de « l'accord stratégique » (la phase de négociation) ? ou bien après, lorsqu'a été établi le « portefeuille » de chaque CP ? Mais aussi des questions fonctionnelles comme, qui doit faire ce travail de structuration, c'est-à-dire de rédaction des documents prenant appui sur tous les éléments de faisabilité, viabilité, impact social et économique attendu, financiabilité dans le temps, des différents projets ? L'ensemble de ces questions se pose dans la mesure où les territoires, même dans les équipes-projet CP, ne possèdent pas partout les compétences et les capacités correspondant à ces tâches techniques. On a déjà indiqué comment on considère en Colombie que le principal goulot d'étranglement dans la mise en œuvre du développement territorial se situe justement dans la capacité de structuration des projets de développement par les acteurs locaux. Il nous semble que mettre dans la première ligne des causes de blocage au développement cette problématique technique et cognitive est un

peu excessif car cela conduit à faire fi d'autres causalités agissantes telles que la prégnance du jeu politique national-local dans l'affectation des ressources, les phénomènes de corruption et les inégalités territoriales en matière de capacités institutionnelles. Cependant, avec les CP on « touche du doigt », en effet, l'importance d'une bonne ingénierie de projet à l'échelle locale, en lien avec les acteurs producteurs de projets et bénéficiaires des mesures.

En ce qui concerne la question du suivi évaluatif, le DNP a été très vigilant dans la mise en place dès le début de stratégies de suivi et d'évaluation de l'exécution des projets. Cet investissement est sans doute motivé autant par des obligations d'engagement et de rendu financier que par le respect d'impératifs de communication.

Les outils de surveillance de l'exécution des projets que j'ai consulté (tableaux de bord notamment) apportent des informations quantitatives sur l'avancement des actions et des réalisations financières. Mais il y a peu d'éléments qualitatifs sur l'impact des projets en local (sur l'environnement économique, social etc.) et sur la réalité de l'exécution des projets (causes des difficultés, raisons des réussites). Cette observation rejoint nos remarques initiales sur les insuffisances de l'évaluation globale du dispositif CP.

En revanche, la communication institutionnelle est devenue une préoccupation croissante dans la démarche du programme CP. On a vu au fil des mois et des années se consolider une présence médiatique forte sur le programme. Dès le début du programme, les efforts pour communiquer positivement sur le déroulement du programme sont importants. Dans les premiers temps le DNP privilégie des formats qui ciblent les acteurs locaux par des conférences de presse au lancement des CP individuels, par exemple, et les milieux des décideurs (fédérations d'élus, parlementaires, milieux universitaires) avec des colloques et séminaires qui permettent d'augmenter la diffusion et l'information sur la mesure. Les sites pilotes prennent ensuite le relais pour « vendre » la mesure en local. C'est le cas du CP de Santander qui a réalisé un nombre considérable de reportages vidéo, compilés sur YouTube, qui mettent en perspective les avancées et les réalisations du programme¹⁹¹. A une moindre échelle, on retrouve cette volonté de diffusion vers un large public, via les réseaux sociaux, à Boyacá¹⁹², Nariño¹⁹³ ou Cauca¹⁹⁴. Un point important est sans doute l'élaboration d'un livre collectif

¹⁹¹ Par exemple <https://www.youtube.com/watch?v=IaBvNfBe7EM> ; <https://www.youtube.com/watch?v=TJ9uoD0hH80> ; <https://www.youtube.com/watch?v=SH82kK57b4k>

¹⁹² <https://www.youtube.com/watch?v=eU8pTYS4y5o>

¹⁹³ <https://www.youtube.com/watch?v=exa2MJ2mncl>

« *Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones* » édité en 2016 par le DNP qui confirme le tournant de la consolidation-refondation de la mesure que nous allons examiner dans les paragraphes suivants.

*

*

*

La confrontation sur le terrain à la mise en œuvre concrète de la mesure nous a révélé des enjeux techniques et politiques importants auxquels les acteurs ont apporté des réponses qui se sont construit à partir d'une logique d'adaptation-ajustement qui constitue le propre des processus d'auto-apprentissage. Dans la phase de formulation des CP, le choix des orientations prioritaires et des projets passe par un exercice de planification négociée Nation – Territoire où les logiques d'intervention de chaque acteur s'expriment et s'affirment dans toute l'étendue de leurs contradictions. Dans ce contexte, l'articulation multiniveaux s'est avéré être un défi permanent qui n'a, à ce stade de la mise en place du programme, que des réponses au cas par cas. Dans la phase d'opération des CP, les rôles respectifs des acteurs s'installent et établissent un décor où les lignes de clivage ne sont pas seulement territoriales (nationaux-locaux) mais aussi fonctionnelles et politiques : le rôle coordonnateur du DNP et le leadership politique du gouverneur semblent s'imposer et sortir légitimés de l'expérience pilote. La question budgétaire montre les limites du système d'affectations aux territoires des crédits des administrations centrales de l'Etat, le caractère stratégique des redevances du SGR affectées aux collectivités locales dans le bouclage financier des actions et la nécessité d'identifier des ressources spécifiques fléchées CP. La figure des *gerencias territoriales*, localisées sur le territoire mais strictement pilotées au niveau national par le DNP, constitue une réponse organisationnelle qui permet de concrétiser les projets et montre aussi les besoins d'évolution de la réglementation pour prendre en compte la spécificité de l'outil.

d. 2014, la fin de la phase de lancement : réalisations et constats de manques

Le programme *Contratos Plan* du DNP a commencé à s'appliquer avec les premières signatures de CP à partir de fin 2012, début 2013. L'engagement financier des investissements et la réalisation des premiers projets interviennent donc à partir de 2013. Un certain nombre de données de bilan sont disponibles à partir de fin 2014 mais les chiffres les plus significatifs,

¹⁹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=JDdVaNumTP8>

communiqués en interne à l'administration nationale, sont fixés en septembre 2015. Voici un état récapitulatif de l'avancement du programme issue de cette documentation.

Tableau 6 : ETAT D'AVANCEMENT CONTRATOS PLAN PILOTES AU 30/09/2015 (Source DNP, 2015)

NOMINATION	DUREE	TERRITOIRES BENEFICIAIRES	AXE PRINCIPAL	AXES STRATEGIQUES	INVESTISSEMENTS PROGRAMMES	% EXECUTION \$ Physique	
<i>Contrato Plan</i> Atrato Gran Darién	5 ans (2012/2017)	25 communes (depts. Chocó, Antioquia, Cordoba) 1.004.151 habitants	Réduction de la pauvreté	Développement productif ; dév. social ; logement et services publics ; connectivité	\$1,020 milliards Etat 68% Territoires 32%	61,7%	42,4%
<i>Contrato Plan</i> Boyacá	5 ans (2012/2017)	117 des 123 communes 1.272.855 habitants	Compétitivité	Planification et aménagement du territoire ; connectivité ; logement et formalisation foncière ; développement touristique ; science, technologie et innovation	\$739.000 millions Etat 68% Territoire 32%	78,8%	33,8%
<i>Contrato Plan</i> de Nariño	5 ans (2013/2018)	14 communes 585.565 habitants	Développement humain durable	Accessibilité aux services et inclusion sociale ; développement infrastructures pour compétitivité ; dév. productif avec viabilité environnementale ; contribution à la souveraineté nationale (problématique de frontière)	\$1,521milliards Etat 81% Territoire 19%	89,2%	49,1%
<i>Contrato Plan</i> du Sud Tolima	5 ans (2013/2018)	9 communes 228.552 habitants	Développement rural et qualité de vie des familles paysannes	Développement rural avec approche territoriale ; dév. social ; infrastructures ; viabilité environnementale	\$900.000 millions Etat 76,4% Territoire 23,6%	42%	22%
<i>Contrato Plan</i> du Nord de Cauca	3 ans (2013/2016)	13 communes 385.936 habitants	Développement rural intégral et bien-être	Développement rural avec approche territoriale ; dév. social ; infrastructures et gestion environnementale ; dév. productif et tourisme	\$622.000 millions Etat 81% Territoire 18% Apports privés 1%	73%	47%
<i>Contrato Plan</i> d'Arauca	8 ans (2013-2012)	7 communes 256.527 habitants	Productivité et compétitivité	Productivité, compétitivité, égalité des chances ; viabilité environnementale ; souveraineté et territoire (frontière)	\$1,720 milliards Etat 63% Territoire 35% Autres apports 2%	29,4%	67,8%
<i>Contrato Plan</i> de Santander	5 ans (2013/2018)	Toutes les communes du département (87) 2.040.988 habitants	Compétitivité	Développement social ; développement économique ; infrastructure et connectivité	\$6,100 milliards Etat 86% Territoire 9% Capitaux privés 5%	54,3%	NC

Sous l'angle strictement financier le programme *Contratos Plan* représente un effort financier global de 12,622 milliards de \$ colombiens (384 € millions ou 442 \$US millions). La participation de l'Etat (Nation) est de 9,935 \$ milliards, soit 79% des investissements programmés. A l'échelle du budget de l'Etat (199 \$ milliards en 2014) cet effort est très faible (0.005%). Le niveau moyen d'exécution financière (mise à disposition des crédits programmés) se situe à 61.2% ce qui est une assez bonne performance, et celui des exécutions physiques (réalisation des investissements) à 43.7% plus mesuré reste néanmoins assez significatif.

Le programme a bénéficié au cours de l'année 2014 d'une évaluation qualitative de la conceptualisation et de la réglementation de sa mise en œuvre¹⁹⁵. Le rapport final qui s'appuie sur une observation de trois des sept sites pilotes (Atrato Gran Darién, Boyacá et Norte del Cauca) montre un certain nombre d'acquis et insuffisances de la démarche expérimentale que nous avons déjà abordés, et pose les pistes d'amélioration et les lignes force de la poursuite du projet. A la veille de la fin du premier gouvernement Santos et avec la perspective d'un second mandat, ce sont donc 18 recommandations qui dessinent les contours de ce qui devrait être la deuxième génération des *Contratos Plan*. On retiendra dans ces recommandations plusieurs catégories de préconisations.

D'un **point de vue institutionnel et politique**, l'évaluation préconise d'incorporer une nouvelle fois le dispositif CP dans le nouveau Plan National de Développement et faire en sorte que le CP soit intégré aux articles de la loi du Plan. Prenant appui sur la réalité des sites pilotes expérimentés, le document évaluatif propose d'utiliser l'instrument pour renforcer le rôle des départements comme instances de planification territoriale. Cela impliquait l'adaptation de la législation en vigueur à l'époque et notamment le code départemental. Une ouverture importante est aussi proposée avec la mise en place de *Contratos Plan* correspondant à la définition qu'en donnait la LOOT : pour les évaluateurs, la deuxième génération de CP doit associer les schémas associatifs territoriaux créés par la LOOT. Les évaluateurs constatent leur faible développement depuis l'adoption de la LOOT et affirment que les CP pourraient favoriser la montée en charge des nouveaux schémas associatifs. Cette option permettrait en outre de renforcer les mécanismes de délégation de compétences entre collectivités territoriales prévus dans la LOOT, « vers le haut » ou « vers le bas » : dans un contexte où les communes reçoivent de nouvelles compétences liées à la prestation de services publiques

¹⁹⁵ Cette étude déjà citée sera confiée au bureau d'études local ECONOMIA URBANA. Ses conclusions seront publiées en septembre 2014.

qu'elles ne peuvent pas toujours efficacement remplir, les CP permettraient de déléguer au niveau du département ou à d'autres communes l'exercice de ces compétences. Enfin, toujours dans le développement institutionnel de la mesure, est pointée l'importance de faire en sorte que les CP encouragent le renforcement des capacités de collectivités territoriales par la mise en relation du Programme *Contratos Plan* avec le Programme de Génération de Capacités du DNP¹⁹⁶.

Les préconisations abordent également **l'exercice de planification**. Les CP doivent être le résultat d'un agencement des priorités territoriales qui peut permettre de renforcer le processus de planification *botom-up*. Pour cela il faut déployer l'instrument sur la construction de « stratégies de développement régional » qui soient multisectorielles, partant d'une approche territoriale, avec des objectifs à long terme, recherchant l'articulation multiniveaux et l'aménagement territorial et environnemental. L'objectif général en la matière est d'encourager l'alignement entre les différents Plans de Développement (national et locaux).

Plusieurs recommandations visent des mesures de **pilotage opérationnel des CP** : la définition plus précise de mécanismes d'accès aux CP afin de promouvoir la transparence et l'équité de traitement de collectivités territoriales ; l'harmonisation des temps et des procédures propres au CP ; la mise en place de mécanismes de contractualisation plus souples pour les projets d'investissement des CP ; l'amélioration des mécanismes de pilotage et d'évaluation des CP.

Un certain nombre de préconisations s'attachent à stabiliser et **sécuriser l'environnement financier des CP**. Dans ce domaine les mesures proposées cherchent la cohérence entre les différentes sources de financement des projets inscrits dans les CP identifiées dans le cadre de l'expérimentation : incorporer les CP dans les mécanismes de programmation et d'exécution financiers de l'Etat ; articuler les CP dans le budget du SGR ; dans l'utilisation des ressources du SGR via les OCAD, prioriser les projets réalisés dans le cadre des CP en établissant des mécanismes fiscaux incitatifs ; associer le Ministère des Finances à la réglementation et de planification et négociation des CP.

D'une manière générale, afin de formaliser les mécanismes de coordination interinstitutionnelle et multiniveaux et établir des règles du jeu claires pour l'opération des

¹⁹⁶ Déjà prévue dans le PND 2010-2014 mais non appliquée.

Contratos Plan, l'évaluation préconise **d'élaborer un document CONPES de politique générale**¹⁹⁷ en la matière.

*

*

*

Le début de l'année 2014 où le DNP examine le bilan du programme *Contratos Plan*, coïncide avec la fin du premier mandat de Juan Manuel Santos. L'environnement politique qui a contribué à son élection en 2010 a considérablement évolué.

Arrivé au pouvoir dans la continuité du double mandat d'Alvaro Uribe, dont il apparaissait au moment de son élection comme le continuateur, Santos va entamer en novembre 2012 à la Havane, des négociations pour l'obtention d'un accord global de paix avec la guérilla des FARC qui commencent. Ce processus va durer 4 ans et aboutir à la signature d'un « Accord pour la Fin Définitive du Conflit » à Bogotá le 24 novembre 2016. La fin de l'année 2012 marque ainsi le début d'une lutte politique farouche entre deux visions du traitement du conflit interne qui consolident deux positions politiques progressivement inconciliables, et opposent le nouveau président engagé dans cette nouvelle tentative de négociation directe avec les combattants de la guérilla¹⁹⁸ et l'ancien président qui les avait combattus et affaiblis au cours de ses deux mandats immédiatement antérieurs. C'est une des raisons pour lesquelles ce face à face politique va aboutir à une progressive et irréductible rancune personnelle entre les deux hommes qui marquera le second mandat de Santos et contribuera à la forte polarisation politique que vit depuis le pays.

Au moment de l'annonce de Santos du début des négociations (le 4 septembre 2012 dans une allocution présidentielle solennelle), les réactions de l'ancien président Uribe, et avec lui d'une partie de la classe politique colombienne, sont très négatives. Les négociations de La Havane seront longues : en octobre 2012, des contacts directs et publics à Oslo¹⁹⁹ entre des

¹⁹⁷ Il faut dire que malgré le fait qu'un brouillon de CONPES était près dès fin 2011, et qu'une deuxième version avait été avancée courant 2013, l'expérimentation des 7 pilotes c'est fait sans la publication d'un CONPES.

¹⁹⁸ Depuis 1982 sous le mandat de Belisario Betancourt, le gouvernement colombien avait engagé des conversations et négociation directes avec les FARC à 6 reprises. Les avancées les plus significatives avaient été faites sous les gouvernements Betancur, Barco, Gaviria et Pastrana. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/procesos-de-paz-en-colombia-44168>

¹⁹⁹ Qui avaient été préparés par des contacts secrets entre des émissaires des deux parties dont le frère du président, l'ancien journaliste Enrique Santos.

représentants de la guérilla et du gouvernement, permettent de fixer un agenda de négociation en cinq points, la question de la terre et du développement rural, la participation politique des anciens combattants, la question des cultures illicites, les victimes et la fin du conflit (et un point additionnel autour des mécanismes d'approbation et institutionnalisation des accords) ; en 2013, les négociateurs fixent la base d'un compromis sur la question des terres et sur la participation politique. La présentation à l'opinion publique des conditions du deuxième accord qui ouvre aux dirigeants de la guérilla la possibilité participer aux institutions politiques colombiennes avec une représentation acquise au Parlement, intervient quasi simultanément avec l'annonce du président Santos de briguer un deuxième mandat. S'engage alors une très dure campagne pour sa réélection, émaillée d'incidents et irrégularités, dans un espace politique désormais considérablement réduit pour le président et avec un seul objectif politique pour son second mandat : faire aboutir le processus de négociation avec les FARC. Le résultat inespéré sera que le candidat du *Centro Democrático*, le parti uribiste, Oscar Ivan Zuluaga (quasiment inconnu jusqu'au début de la campagne), obtiendra le meilleur score au premier tour, 3.759.971 voix (29,26 %) contre 3.301.815 (25,67 %) à Santos. Le président sortant réussira cependant entre les deux tours à former une coalition entre les partis du centre (*Partido de la U*, Parti Libéral, *Cambio Radical*) et de la gauche (Parti Vert, *Polo Democrático*) autour de la défense du processus de paix dont le démontage était le principal objectif de la droite que représentait le candidat uribiste. Avec un différentiel de 50,95% contre 45,01% en faveur de Santos, et un pourcentage de votes blancs (comptabilisés dans le système électoral colombien) de 4,04%, le résultat final reflète l'image d'un pays profondément divisé sur l'enjeu politique de la résolution du conflit armé interne.

Le développement du programme CP va désormais participer de cet environnement général dont les enjeux politiques de court terme ont évolué autour de la question de la fin du conflit armé.

2. 2014-2016 : le projet d'institutionnalisation des *Contratos Plan*

La deuxième phase de la séquence de réception – mise en œuvre des *Contratos Plan* est celle du projet de consolidation institutionnelle de la mesure. Elle intervient entre fin 2014 et mi 2016. Après la première étape expérimentale des pilotes, et sur la base des premiers éléments d'évaluation interne, le programme *Contratos Plan* sera inclus dans le nouveau Plan de Développement.

Comme à chaque changement de gouvernement, le *spoils system* amène des changements dans les postes clés de l'administration. Le nouveau directeur général du DNP est Simon Gaviria, dauphin d'une figure politique marquante du Parti Libéral²⁰⁰. Au poste de Sous-directeur général territorial sera nommé Manuel Fernando Castro, économiste spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques²⁰¹. L'équipe en responsabilité du programme *Contratos Plan* change également. Le directeur du programme Carlos Cordoba, qui avait participé à l'expérimentation de la mesure, est remplacé par Juan Carlos Mojica, ancien sous-directeur des transports au DNP. La nouvelle équipe va fixer un nouveau cap aux CP.

a. Le Plan National de Développement 2014-2018 « *TODOS POR UN NUEVO PAIS* » : l'agenda des négociations de paix et l'entrée de la Colombie à l'OCDE

L'équipe désormais en charge du DNP doit d'abord s'atteler à l'élaboration du nouveau Plan National de Développement. Cet exercice est marqué par les objectifs politiques qui dominent l'agenda du second gouvernement Santos, à savoir, la poursuite et la réussite de la négociation avec les FARC à La Havane. Symboliquement, le ton est donné par l'intitulé même du PND 2014 – 2018 : “*TODOS POR UN NUEVO PAIS*” (Tous pour un nouveau pays). Avec l'expectative et l'espoir de la finalisation de ces accords en voie de négociation, le gouvernement engage les colombiens à se projeter dans un « nouveau pays » débarrassé de la pesante réalité du conflit armé. La Colombie rentre ainsi, d'abord dans le discours politique et les orientations de l'action publique, mais aussi progressivement dans un mouvement sociétal

²⁰⁰ Il est le fils de l'ancien président libéral César Gaviria. C'est un économiste de l'Université de Pennsylvanie, spécialisé en mathématiques et en économétrie. Après une carrière politique commencée en 2006 avec un mandat de représentant à la chambre, il sera nommé directeur unique du Parti libéral en décembre 2011. [http://lasillEconomiste.de.l'U.de.Los.Andes.et.l'Exeter.University.Grande.Bretagne\).il.sera.membre.de.l'Evaluation.Work.Group.de.la.Banque.Mondiale.et.chargé.de.fonctions.similaires.à.la.BID.lavacia.com/quienesquien/perfilquien/simon-gaviria-munoz](http://lasillEconomiste.de.l'U.de.Los.Andes.et.l'Exeter.University.Grande.Bretagne).il.sera.membre.de.l'Evaluation.Work.Group.de.la.Banque.Mondiale.et.chargé.de.fonctions.similaires.à.la.BID.lavacia.com/quienesquien/perfilquien/simon-gaviria-munoz)

²⁰¹ Economiste de l'U. de Los Andes et l'Exeter University (Grande Bretagne) il sera membre de l'Evaluation Work Group de la Banque Mondiale et chargé de fonctions similaires à la BID.

de fond qui ne s'est pas démenti, dans une autre réalité qui se définit encore par référence à ce lourd présent-passé immédiat et contemporain : l'ébauche d'un pays en transition, en « post-conflit ».

Les premiers mots du document de 1228 pages du PND, confirment cette orientation de fond tout en fixant les axes forts que le gouvernement va privilégier pendant le quadriennat :

« Le but du Plan National de Développement 2014-2018 « TOUS POUR UN NOUVEAU PAYS » est de construire une Colombie en paix, équitable et instruite ».

Les trois piliers du Plan sont donc la paix, l'équité et l'éducation. L'article 3 de la loi du Plan précise :

1. *La paix. Le plan reflète la volonté politique du gouvernement d'instaurer une paix durable dans le cadre d'une approche efficace de l'exercice des droits.*
2. *L'équité. Le plan envisage une vision du développement humain intégral dans une société avec des possibilités pour tous.*
3. *L'éducation. Le plan considère l'éducation comme l'instrument le plus puissant de l'égalité sociale et de la croissance économique à long terme. Il adopte une approche qui vise à combler les écarts dans l'accès et la qualité au système éducatif entre les différentes catégories d'individus, de groupes de population et entre les régions, en faisant en sorte que le pays se rapproche des plus hauts standards internationaux et qu'il atteigne l'égalité des chances pour tous les citoyens.*

Le document Bases du PND et la loi 1753 du 9 juin 2015 qui permet son adoption, déclineront ces lignes force dans des stratégies transversales et des interventions régionales. Les sept stratégies transversales en question sont :

1. La compétitivité stratégique et des infrastructures
2. La mobilité sociale
3. La transformation des campagnes
4. La sécurité, la justice et la démocratie pour la construction de la paix
5. La bonne gouvernance
6. La croissance verte
7. La stratégie territoriale : articulation des axes de développement et des priorités pour la gestion territoriale

Dans ces choix d'action publique on retrouve explicitement priorisées des problématiques de l'agenda de négociation de la paix : la transformation des campagnes (et pour partie celle sur la croissance verte) fait écho aux accords déjà établis dans la table de négociation de La Havane en matière de restitution des terres et de développement rural ; le point relatif à la sécurité, la justice et la démocratie, se réfère également à plusieurs aspects centraux de la négociation à savoir, la fin du conflit, la démobilisation des ex-combattants, la justice transitionnelle et la réparation des victimes.

Les parties relatives à la compétitivité stratégique, la mobilité sociale et la croissance verte sont les principaux axes de la stratégie macro-économique et sociale du Plan. Avec le premier point, le gouvernement mise sur un ambitieux programme de création d'infrastructures routières et ferroviaires. Le deuxième point décline la poursuite des programmes sociaux afin d'amplifier les acquis de deux décennies de diminution constante de la pauvreté. Le troisième point constitue une ouverture sur un nouvel horizon du développement économique pour le pays, une sorte de correctif du « tout extractif » des deux derniers PND qui misaient excessivement sur les revenus de l'exploitation des ressources naturelles non-renouvelables dont on a pu constater la volatilité et les aléas de marché et de conjoncture depuis le début des années 2010.

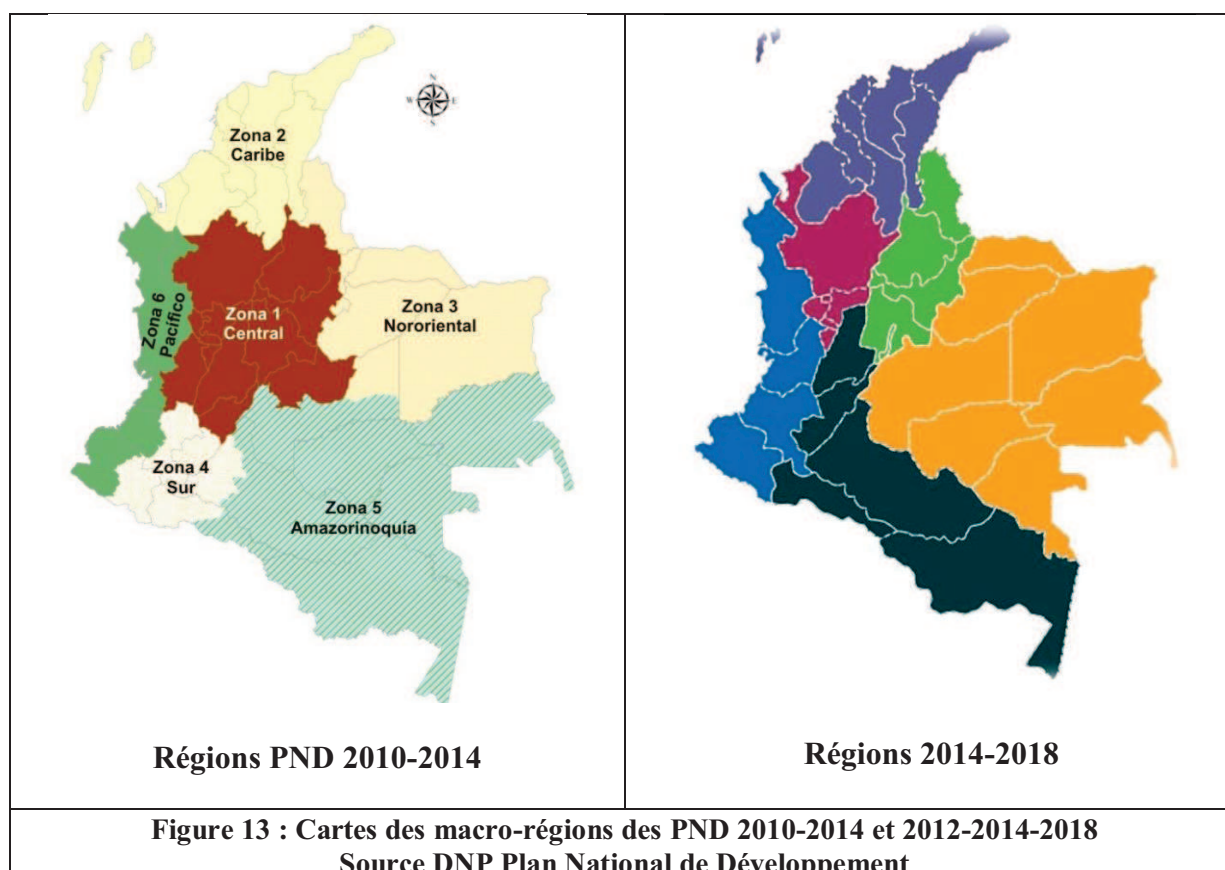
Les deux orientations transversales restantes, la bonne gouvernance et la stratégie territoriale, sont intimement liées à un des desseins majeurs des deux gouvernements Santos : l'entrée de la Colombie à l'OCDE. Dans le document *Bases du Plan*, l'importance de cet objectif est exprimée dans les termes suivants :

« L'accès de la Colombie à l'OCDE apporte un sceau de qualité à l'orientation des politiques publiques du pays. C'est la reconnaissance que la Colombie a su se transformer et qu'elle génère confiance. Il favorisera également son insertion dans les enceintes internationales les plus importantes en matière économique et politique. Faire partie de cette organisation implique améliorer les capacités, renforcer les institutions pour les rendre plus efficaces et améliorer les normes de gestion publique pour être à la hauteur des meilleurs au monde » (p. 590)

En matière de stratégie territoriale, le nouveau PND va plus loin que le précédent Plan qui avait déjà fixé, en pionnier, une stratégie de « développement territorial différencié ». Le nouveau Plan identifie à nouveau 6 régions pour décliner une politique de développement différentielle mais le découpage géographique est assez largement modifié. Contrairement à la précédente cartographie qui avait mis au point des régions qui n'épousaient pas obligatoirement

les limites géographiques départementales, le nouveau découpage respecte les frontières des départements :

- La Région Caraïbe, pour laquelle on fixe des objectifs de prospérité, équité et lutte contre la pauvreté extrême, comprend strictement les 7 départements historiques de la Côte, excluant du territoire considéré, au passage, l'aire interdépartementale du CP Atrato Gran Darién ;
- L'ancienne zone Centrale, se recompose et se concentre sur un noyau central, là aussi historique, de « l'Axe Caféier » circonscrit aux seuls départements d'Antioquia, Caldas, Quindío et Risaralda. Objectif pour cette région, le développement du capital humain et l'innovation ;
- La zone centre-orientale qui inclue désormais le District Capital de Bogotá, est un espace correspondant à l'axe de la cordillère occidentale andine colombienne, dans laquelle l'accent est mis sur la connectivité (développement de l'infrastructure de transports) et la viabilité environnementale ;
- Par rapport au PND 2010-2014, la zone Pacifique s'étend sur tout le littoral du fait de la prise en compte des découpages départementaux côtiers. Objectifs régionaux, le développement socioéconomique équitable, l'intégration et la viabilité environnementale ;
- La région Llanos Orientales, nouvelle dénomination de la « zone Nord-orientale », inclut désormais l'intégralité des départements de Meta, Vichada et Vaupés, en plus de Arauca, Vichada, Guainía et Casanare qui figuraient déjà intégralement dans l'ancien zonage. On assigne à cette région des objectifs de développement environnemental, agroindustriel et humain ;
- La dernière région, Centre-Sud-Amazone qui prend la suite de la Zone Amazorinoquie du précédent Plan, intègre les départements amazoniens mais aussi une pénétrante centrale andine avec Huila et Tolima, pour développer des objectifs à dominante d'équité d'opportunités, de paix, et de développement rural et environnemental.



Le PND avance également sur la question de la coordination des ressources financières entre les différentes collectivités publiques et sur la régionalisation des investissements. Le budget total de ce PND est en forte croissance (+24.8%). Le document consolidé des sources de financement des actions du Plan, affiche les différents contributeurs publics et privés.

SOURCES DE FINANCEMENT (<i>en millions de pesos colombiens \$</i>)						
ETAT			TERRITOIRE		ALLIANCES	TOTAL
Central	Décentralisé	Système Général de Participations	Système Général de Redevances	Collectivités Territoriales	Privé	
\$ 258 683 133	\$ 3 438 780	\$ 132 801 295	\$ 20 208 313	\$ 47 875 821	\$ 240 927 922	\$ 703 935 263

Tableau 7 : financements PND 2010-2014

L'équilibre budgétaire du PND se trouve autour d'un financement dominant de l'Etat de 56.1%, d'une forte contribution espérée du secteur privé²⁰² d'environ 35%, et la participation

²⁰² Qui comptabilise les apports des entreprises commerciales et industrielles de l'Etat telles qu'ECOPETROL et les alliances publique-privées.

des collectivités territoriales pour à peine 10% (tous produits fiscaux et de redevance confondus).

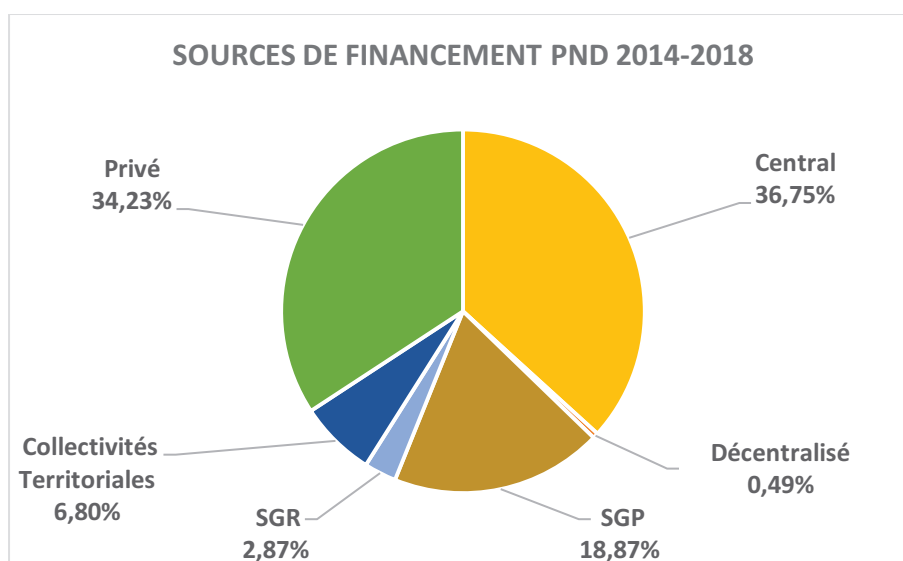


Figure 14 (Source, PND 2014-2018)

Le document (désormais obligatoire) de régionalisation des investissements du PND, va décliner les investissements de l'Etat et des collectivités territoriales pour la période 2014-2018, par département.

b. Le document CONPES de décembre 2014 : un tournant gestionnaire pour l'institutionnalisation et la départementalisation des Contratos Plan

L'incorporation des normes de l'OCDE dans la dynamique gouvernementale colombienne qu'affiche le PND 2014-2018, suppose que « *la gouvernance et les institutions devront opérer en fonction de l'amélioration de multiples dimensions du bien-être de la population (santé, éducation, emploi, logement parmi d'autres) et du développement des territoires par l'adoption et le respect des standards de qualité de gouvernance* » (idem, p. 591). Un des objectifs opérationnels pour y arriver est de renforcer l'articulation Nation – Territoires et plus particulièrement la planification concertée et la gouvernance multiniveaux. C'est à travers ce sujet qu'est réintroduite la formule des *Contratos Plan* (p. 602-603) que les Bases du Plan incorporent par le texte suivant :

« Le gouvernement national s'efforcera de renforcer les outils d'articulation Nation-territoire qui favorisent une planification concertée et une gestion efficace. En ce sens, les Contratos Plan se sont révélés être un instrument efficace d'articulation nation-territoire et un outil intéressant pour prioriser les actions et la concurrence des sources de financement. Le gouvernement national, par l'intermédiaire du DNP et en coordination avec les ministères, canaliser les relations stratégiques du gouvernement national avec les gouvernements territoriaux à travers des Contratos Plan départementaux et étudiera

la possibilité d'étendre éventuellement le mécanisme aux villes-capitales. Les Contratos Plan auront une perspective de moyen terme et donneront la priorité aux interventions d'impact régional. Ils se concentreront sur la réduction des écarts sociaux et économiques, par des investissements visant à absorber le retard dans les infrastructures sociales, productives et institutionnelles, et chercheront, par des outils de gestion efficaces, à créer des incitations qui récompensent la réussite des objectifs, des buts et des résultats convenus.

Afin de renforcer et de définir des mécanismes appropriés pour la mise en œuvre Contratos Plan, le gouvernement national créera et mettra en œuvre des systèmes juridiques et financiers qui faciliteront et accéléreront leur mise en œuvre et qui aideront à harmoniser les politiques nationales et territoriales.

De même, afin d'obtenir le plus grand impact régional et une plus grande intégration territoriale, le gouvernement national à travers le DNP et le Ministère de l'intérieur, encouragera l'associativité entre les départements et les municipalités qui a pour objectif la planification concertée et la mise en œuvre de projets à l'échelle sous-régionale et régional. Pour cela, le DNP soutiendra, entre autres mécanismes, le financement d'études de préinvestissement pour les collectivités territoriales qui misent sur la structuration et l'exécution des projets d'impact et d'intégration au niveau régional, notamment à l'échelle métropolitaine et des agglomérations recensées dans le « Système des Villes » du pays ».

Le document fixe ensuite un cap quantitatif : 17 *Contratos Plan* départementaux terminés ou en exécution durant le quadriennat, soit 10 en plus des 7 pilotes en cours.

Quels sont les nouveautés du nouveau Plan en la matière ?

- Le premier point c'est la définition de la **vocation générale** de l'outil : « *l'articulation de la planification concertée et de gestion efficace* » ;
- Le deuxième point est la **focalisation territoriale** : le choix est fait d'utiliser les CP à l'échelle départementale avec une ouverture possible aux villes-capitales de département, qui en général structurent le tissu d'aires métropolitaines. Néanmoins, le gouvernement envisage, à ce stade de la réflexion, d'encourager l'associativité entre les départements et les communes pour la mise en œuvre de projets à l'échelle sous-régionale et régional. C'est une ouverture à la possibilité de mettre en œuvre la déclinaison LOOT des CP jusqu'à présent non-appliquée dans la phase pilote ;
- Le troisième point c'est ce qu'on peut appeler la **focalisation sociale** : la perspective de moyen terme des CP sera de concentrer les efforts sur la réduction des écarts (*cierre de brechas*) sociaux et économiques des territoires souffrant de « *retard dans les infrastructures sociales, productives et institutionnelles* »

Le document Bases du Plan que nous commentons, constitue la matrice du PND qui sera soumise pour avis au Conseil National de Planification et ensuite au Parlement pour approbation et vote de la loi du Plan. Il est donc en circulation pour la concertation interministérielle dès les premiers mois du deuxième semestre 2014. Il est intéressant de remarquer que sur la base de ce cadrage et sans attendre le vote de la loi du Plan qui sera adoptée au terme de la procédure parlementaire normale le 9 juin 2015, le DNP va élaborer un document de type CONPES « *fixant les orientations de politique publique et le Plan d'extension des Contratos Plan sur la période 2014-2018* ». Validé en Conseil National de Politique Economique et Sociale CONPES du 22 décembre 2014, ce document, attendu et annoncé depuis le lancement de la mesure, apporte de nombreuses clarifications qui s'inspirent de l'évaluation d'ECONOMIA URBANA que nous avons précédemment mentionné et qui appliquent la philosophie des Bases du Plan que nous venons d'analyser.

Pour commencer, ce document CONPES est une des 18 recommandations de l'évaluation. Le texte a pour objectif de :

« Renforcer et institutionnaliser les Contratos Plan comme : i) instrument de gestion du développement territorial ; ii) mécanisme d'articulation stratégique multiniveaux des investissements du PND ; iii) vecteur de l'approfondissement de la décentralisation et du renforcement du rôle des départements comme agents intermédiaires entre la Nation et les communes » (p. 3).

Le propos est introduit par un rappel des expériences internationales dans lequel on remarque une timide prise de distance avec le référent français. En effet, le CONPES des CP mentionne plusieurs expériences qui visent l'articulation et le cofinancement entre les différents niveaux de gouvernement : en premier lieu, l'exemple français des CPER, mais aussi les Accords de Service Public PSA du Royaume Uni, les Conférences Sectorielles CS Etat – Communautés Autonomes en Espagne et l'alignement des Fonds Structurels de l'Union Européenne avec les financements nationaux des pays membres dans la mise en œuvre de projets régionaux. On remarquera qu'à l'exception des Fonds Structurels UE et des CPER, les autres expériences mentionnées visent en réalité des accords à visée strictement sectorielle (délégation de service publique au Royaume Uni, et la délimitation des compétences et des champs de collaboration entre le gouvernement central et les régions dans l'Etat des autonomies espagnol), ce qui n'est pas la vocation planificatrice et multisectorielle des *Contratos Plan*. En réalité, cette diversification argumentaire des « précédents » cherche à resituer à posteriori le projet colombien dans un spectre plus large que celui qui a présidé au lancement de l'expérimentation des pilotes, en l'occurrence celui des pays membres de l'OCDE afin

d'ailleurs de mieux mettre en exergue la notion « d'accords de performance ou de résultats » développée justement au sein de cet organisme international (OCDE, 2014)²⁰³.

L'expérience des CP pilotes est posée par l'analyse des acquis et des perspectives d'amélioration qui reprennent les principales conclusions et recommandations de l'évaluation. A partir de ces éléments de constat, le document CONPES pose les orientations générales pour l'institutionnalisation des CP en distinguant deux aspects :

- *L'approche stratégique.* En écho avec les Bases du Plan, le CONPES fixe aux CP un objectif parmi les orientations transversales les plus importantes du PND : **les *Contratos Plan* doivent participer à la réduction des écarts et des inégalités d'infrastructures sociales, économiques et de capacité institutionnelle** ;
- *Les lignes force de mise en œuvre de la mesure.* Les 5 orientations de politique publique générales sont :
 - ***Le ciblage de la mesure*** qui se décline en trois dimensions : **ciblage géographique, ciblage thématique et sectoriel, ciblage programmatique**. Comme préconisé dans l'évaluation et dans les Bases du Plan, les CP à venir vont privilégier un ciblage territorial à l'échelle des Départements pour renforcer le rôle de cette collectivité locale comme interlocuteur privilégié du gouvernement national en matière d'aménagement du territoire avec l'obligation de prendre en compte les inégalités infra-départementales dans leur approche du développement ; un ciblage thématique et sectoriel qui amène à privilégier une logique d'investissements en infrastructure ; et une focalisation programmatique qui ciblera la planification de la dépense par programmes et pas l'exécution budgétaire par projets. Voici le tableau qui résume les ciblagés préconisés par le document CONPES pour la 2^{ème} génération de CP.

²⁰³ « Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement », OCDE, adoptée le 12 mars 2014 <http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf>

Tableau 8 : LES CIBLAGES DES CONTRATOS PLAN DANS LE DOCUMENT CONPES 2014

GEOGRAPHIQUE	THEMATIQUE	SECTORIELLE	PROGRAMMATIQUE
DEPARTEMENT	INTRASTRUCTURE SOCIALE	Santé	Adéquation et amplification de l'infrastructure Construction de nouvelles infrastructures Dotation de sièges pour la prestation de services
		Education	Adéquation et amplification de l'infrastructure éducative Construction de nouvelles infrastructures éducatives
		Culture et sport	Construction d'infrastructure culturelle Construction d'infrastructure sportive
		Eau et assainissement	Construction et optimisation de systèmes de traitement de l'eau potable et usée ; construction et optimisation des stations de pompage des eaux usées ; construction et expansion des systèmes de distribution et assainissement de l'eau ; construction et optimisation des décharges approuvés par les CAR dans ses plans de régionalisation
		Logement	Amélioration du logement urbain et rural Construction de logement social et/ou prioritaire, amélioration intégrale des quartiers, développement urbain et équipements urbains
	INFRASTRUCTURE ECONOMIQUE	Transport	Réhabilitation et amélioration des voies secondaires Réhabilitation et amélioration des voies tertiaires Récupération de la navigabilité et dotation portuaire et fluviale Construction et réhabilitation de ponts Réhabilitation et amélioration de l'infrastructure ferroviaire Réhabilitation et amélioration des aéroports régionaux
		Energie	Centrales, sous-stations, réseaux, systèmes non-conventionnels
		Gaz	Construction et amplification des réseaux
		Productif	Construction et récupération des systèmes d'irrigation Construction de l'infrastructure de commercialisation
	RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL	Planification et gestion financière	Exercices de planification territoriale Gestion de ressources Structuration de projets Gestion budgétaire Suivi et évaluation Contrôle et audit Actualisation cadastrale

- **Les conditions d'éligibilité.** Cinq critères d'éligibilité pour l'accès à la formule des CP ont été fixés : la demande régionale (initiative explicite des gouvernements infranationaux et validation majoritaire des maires) ; l'investissement régional (estimé en fonction des compétences des collectivités locales) ; l'alignement des objectifs de développement (coïncidence des plans de développement national et locaux) ; condition de retard social et économique des collectivités locales (à partir d'indicateurs de convergence régionale) ; exigences d'amélioration de capacité institutionnelle (estimée selon des indicateurs de gestion et performance fiscale des collectivités locales)
- **Le financement.** Le CONPES réaffirme le principe de cofinancement avec une règle de répartition qui établit un rééquilibrage des apports. La part affichée de l'Etat s'élève à 60% pour 40% collectivités locales (contre 72/28 pendant la période expérimentale). Dans le détail, la participation de l'Etat est répartie entre deux sources, les concours programmatiques des secteurs ministériels et un abondement du DNP pour le bouclage des projets à travers un « fond de concours » à créer.

SOURCE DE FINANCEMENT COLLECTIVITES LOCALES	POURCENTAGE
APPORTS D'ETAT	60%
Secteurs Ministériels	48%
DNP (bouclage financier)	12%
CONTREPARTIES COLLECTIVITES TERRITORIALES	40%
TOTAL	100%

Tableau 9 (Source DNP, 2014)

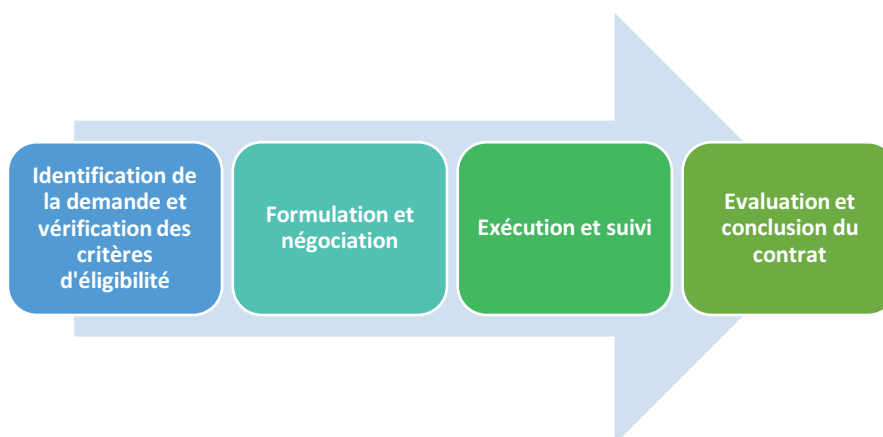
- **Arbitrages institutionnels.** Le document CONPES fixe les rôles des différents acteurs de la chaîne de décision et action institutionnelle qui permet la mise en œuvre des CP. On peut distinguer les **acteurs institutionnels**, des **instances de conduite de chaque CP**. Parmi les premiers, le document recense les acteurs suivants : le Président de la République assure l'orientation stratégique et le contrôle l'exécution des CP, et participe au choix des CP à mettre en œuvre ; le Conseil National de Politique Economique et Sociale CONPES approuve les CP ; le DNP assure la coordination nationale des CP et, à travers ses directions techniques, facilite l'exécution des CP ainsi que le lien avec les secteurs ministériels ; les ministères et les établissements publics nationaux participent au processus d'élaboration des CP, accompagnent leur réalisation et apportent leur concours

financier ; les collectivités locales, départements et communes, à travers les secrétariats de planification et sectorielles, participent au cycle des CP (cf. plus loin) en priorisant les projets et proposant les financements adaptés (phase de formulation-négociation), et en établissant les marchés et en suivant leur exécution (phase d'exécution-suivi) ; le secteur privé et les représentants de la coopération internationale peuvent être associés aux instances techniques de mise en œuvre des CP lorsque sont identifiés des apports de ces acteurs à la démarche.

Trois instances de conduite du projet sont ensuite instituées. On retrouve ici les lignes force des conclusions opérationnelles de l'évaluation qui coïncident d'ailleurs avec les matrices éprouvées aussi bien dans la gestion du SGR (OCAD) que dans l'organisation des CPER français :

- Le **Conseil Directif** CD qui est l'instance supérieure d'administration du CP que préside le gouverneur avec représentation d'un maximum de trois maires et un représentant des autres co-financeurs. Sont aussi présent le DNP qui assure le secrétariat technique de cette instance et les ministères. Un règlement intérieur de cette instance sera fixé.
 - Le **Comité Technique** CT qui est l'instance de discussion et de coordination technique des actions et des investissements auxquelles sont notamment conviées les secrétariats de planification des départements. Ce CT aide le CD dans la prise de décisions et l'exécution.
 - La *Gerencia* qui est l'instance exécutive et d'administration de chaque CP. Le choix du *Gerente* incombe au CD. La *Gerencia Départementale* a donc la responsabilité de l'exécution technique et financière du CP. Elle a aussi la fonction de transmission de l'information sur le suivi et l'évaluation des projets à SINERGIA (direction de l'évaluation du DNP). Le *Gerente* est l'élément clé de l'articulation entre le territoire et la Nation, et entre les différents acteurs techniques, administratifs et politique en local.
- **Fixation du cycle des CP.** Le document CONPES modifie le cycle du projet des pilotes qui s'inspirait du cycle de perfectionnement juridique du contrat. Les quatre étapes de la nouvelle « feuille de route opérationnelle » de tous les CP sont présentées dans le schéma ci-contre.

Figure 15 : CYCLE DU *CONTRATO PLAN* dans le document CONPES 2014



Source DNP 2014

Enfin, le document établit un plan d'expansion des CP pour 2015-2018 avec l'objectif du lancement de 10 nouveaux CP départementaux pour la durée du mandat présidentiel.

Ce document CONPES est publié le 22 décembre 2014, c'est-à-dire, comme on l'a déjà indiqué, avant l'adoption de la loi du Plan le 9 juin 2015. On peut dire que l'essentiel des lignes-force du déploiement de la mesure sont dans ce CONPES, ce qui fait que l'article 198 de la loi du Plan²⁰⁴ consacré au *Contrato Plan* ne fera que reprendre les orientations précédemment énoncées. Le texte exact de la loi est le suivant :

« Article 198. Los Contratos Plan. Modificar l'article 8 ° de la loi 1450 du 2011, de la manière suivante :

Article 8 °. Le Contrato Plan.

Le Contrato Plan est un accord-cadre de volontés de caractère stratégique entre la Nation et les collectivités territoriales mis en forme dans un document contenant les mécanismes programmatiques et opérationnels définis entre les parties pour l'exécution de projets de développement territorial qui prévoient le concours des efforts d'investissement nationaux et territoriaux.

Lors de l'élaboration de cet accord-cadre, des contrats spécifiques seront signés dans lesquels seront indiqués l'objet, les objectifs, les délais, le responsable de l'exécution et les ressources nationales et territoriales qui y seront engagées, ainsi que les « vigencias futuras » (autorisations d'engagement)²⁰⁵ requises. En outre, les mécanismes de suivi et

²⁰⁴ Que l'on retrouve dans le Chapitre VII « Stratégie territoriale : axes d'articulation du développement et priorités pour la gestion territoriale »

²⁰⁵ Une « *vigencia futura* » est une autorisation donnée à l'autorité publique d'acquiescer des obligations qui affectent le budget des exercices à venir, c'est-à-dire qui autorise que les ressources fiscales de futurs exercices budgétaires soient affectées au financement d'une dépense particulière. Dans la législation colombienne elle doit être approuvée par le Conseil Supérieur de Politique Fiscale CONFIS qui est un organisme rattaché au Ministère des Finances, chargé d'orienter la politique fiscale et de coordonner le système budgétaire. Le CONFIS est

de contrôle des ressources et de tous les autres aspects nécessaires pour assurer une exécution rapide et efficace des projets, seront fixés en tenant compte des priorités et des particularités de chaque secteur et de chaque région.

Les Contratos Plan constituent un instrument de planification et de promotion du développement régional. En ce sens, ils sont un point d'articulation du Plan National de Développement et des plans départementaux et municipaux.

Le gouvernement national cherchera que dans les cas appropriés ses actions dans le domaine de l'investissement public soient réalisées dans le cadre de ce dispositif. Le Département National de Planification favorisera la mise en œuvre de cet instrument, et établira les mécanismes de suivi et d'évaluation des Contratos Plan convenus par le gouvernement national.

L'article 199. Mécanismes de mise en œuvre des Contratos Plan. Création du Fonds Régional pour les Contratos Plan en tant qu'outil de gestion pour faciliter la mise en œuvre de ces contrats.

Ce fonds spécifique est un compte sans personnalité juridique, attribué au Département National de Planification qui sera administré par une institution financière nationale, avec participation de l'État. Il sera alimenté des ressources provenant des différentes sources de financement et ses ressources seront destinées à l'accomplissement des accords, objectifs, buts et résultats convenus dans chaque Contrato Plan.

Les ressources distinctes de celles du budget général de la nation qui rentreront dans ce fonds seront inscrites comme dépôts et exécutées, selon les mécanismes convenus pour chaque cas, dans les sous-comptes séparés par chaque Contrato Plan.

En application du principe de spécialisation, les projets qui sont exécutés dans le cadre des Contratos Plan doivent avoir l'accord technique préalable du ministère ou du département administratif de la branche ou du secteur. Ce qui précède, sans préjudice d'autres mécanismes qui peuvent être convenus par les parties pour l'administration et la mise en œuvre des Contratos Plan.

Paragraphe : le gouvernement national établira une bourse de ressources pour encourager les collectivités territoriales à concourir avec leurs propres ressources afin d'obtenir les meilleurs résultats dans l'élaboration et l'exécution des Contratos Plan ».

Par rapport au document CONPES, la seule nouveauté que l'on observe dans le texte législatif est l'annonce de la création d'un « Fonds Régional des *Contratos Plan* » administré par le DNP. Ce Fonds doit permettre à l'établissement national DNP de remplir la fonction de

principalement chargé de réviser le plan national d'investissement présentés dans le Plan National de Développement et les documents CONPES. En comptabilité publique française, cette opération comptable correspond aux notions « d'autorisations de programme ou autorisations d'engagement » (abrégés en AE ou AP), qui représentent un niveau autorisé de dépenses futures. Les AE ou AP servent par exemple à signer un contrat dans le cas où l'opération financée doit se dérouler sur plusieurs années. Les AE/AP agrégées dans la notion de « crédits d'engagement » se distinguent des « crédits de paiement » CP qui sont la ressource financière effective, l'équivalent strict du niveau du compte bancaire de la collectivité. Ainsi, la signature d'un contrat qui coure sur plusieurs exercices aura besoin d'AE ou AP à hauteur du niveau de dépense global, les CP serviront à payer les factures.

« bouclage financier » à hauteur de 12% des dépenses totales des projets CP des projets, que lui attribuait le CONPES.

c. L'engagement du processus d'institutionnalisation des CP : choix territoriaux prospectifs et normalisation de la mesure

La nouvelle équipe du programme CP au DNP va donc s'atteler à mettre en œuvre les nouvelles dispositions. Le travail qui s'engage entre 2015 et la mi-2016, va consister principalement à prospecter les territoires d'implantation de la mesure dans de nouveaux départementaux tout en consolidant la figure sur les CP pilotes, et à finaliser les documents réglementaires qui permettent d'appliquer les nouvelles orientations.

Le travail de prospection pour l'extension des CP n'attend pas l'adoption de la loi du Plan : dans un communiqué de presse de février 2015, le nouveau directeur du programme Juan Carlos Mojica annonce les projets de CP pour les départements de Cesar, Putumayo, Amazonas, Meta et Norte de Santander. Le montant des investissements annoncés est de 5 milliards de pesos pour la réalisation de projets dans les secteurs de la santé, l'eau, l'éducation, le logement, l'énergie, la culture, les sport et les systèmes d'irrigation au bénéfice de 160 nouvelles communes. On retrouve dans ces choix prospectifs, et d'autres annoncés plus tard tels que le département de Valle del Cauca, un focus sur de potentiels accords départementaux avec des territoires stratégiques recensés dans le nouveau PND. A part les cas de Valle et de Meta, il s'agit, en effet, de territoires majoritairement identifiés comme ayant de forts écarts vis-à-vis des indices d'intégration et de développement régional, et présentant des retards structurels en matière de capacités institutionnelles.

On ajoutera, pour tous les départements nommés, la forte exposition aux phénomènes de violence liée au déploiement de groupes armés (politiques ou du crime organisé) avec des situations particulièrement préoccupantes dans le département frontalier du Venezuela de Norte de Santander, et dans les zones rurales et littorales du Valle del Cauca. C'est dans ces deux derniers territoires que le travail avance le plus rapidement avec, pour reprendre le vocabulaire du « cycle des CP », le bouclage début 2016 de la phase « d'identification de la demande et de vérification des critères d'éligibilité ». Il en est de même pour le « *Contrato Plan Vert* » conçu pour le département de Amazonas qui est chiffré à 500 milliards de pesos avec des investissements notamment en matière d'assainissement de base, d'éducation, de santé et d'écotourisme, pour lequel la part de l'Etat est fixée à 75% des crédits et les apports départementaux à 25%, une répartition très généreuse par rapport aux paramètres fixés dans le CONPES.

Le travail réglementaire se poursuit également avec l'aboutissement en mai 2016 de la réflexion sur la création du Fonds Régional des *Contratos Plan* FRCP. Le décret qui institue le nouvel instrument financier²⁰⁶ va notamment définir la nature de ce Fonds : il s'agit d'un compte spécial sans personnalité juridique affecté au DNP qui est destiné à « *servir de mécanisme de gestion pour faciliter l'exécution et la conformité des accords, objectifs et résultats attendus dans chaque Contrato Plan* » (art. 2.2.13.1.2.2.). L'administration des ressources du FRCP est attribuée à un établissement financier national avec participation de l'Etat. Par un texte réglementaire ultérieur, la gestion du FRCP sera effectivement confiée à FONADE. Parmi les crédits qui peuvent figurer dans cette bourse de ressources, l'article 2.2.13.1.2.5. prévoit des moyens en provenance de sources nationales, internationales, privées ou publiques. Dans le FRCP, le gestionnaire établira des sous-comptes par *Contrato Plan*. Le décret prévoit également des mécanismes incitatifs pour les collectivités territoriales qui concourent par leurs apports financiers à la mise en œuvre des CP, en particulier le financement à travers le FRCP « *d'études d'identification, préinvestissement et structuration de projets à caractère stratégique national ou territorial qui participent du PND* » (art. 2.2.13.1.2.9.).

Un aspect inattendu du décret 740 de mai 2016 est qu'il consolide le domaine d'application des CP prévu par la LOOT, à savoir, les *Contratos Plan* pour l'associativité territoriale et la délégation de compétences. Le chapitre 2 du décret (8 article) est consacré à cette variante encore inexploitée de la législation. Le texte fait pour l'essentiel un rappel de la LOOT : types de schémas associatifs, mécanismes de constitution, modalités de création. Il précise ensuite les deux variantes d'utilisation de cette déclinaison des CP : les « *Contratos Plan* d'associativité territoriale avec l'Etat » c'est-à-dire les contrats souscrits par les schémas associatifs avec la Nation pour l'application de programmes du PND, et les dispositifs de « *délégation de compétences par les Contratos Plan* ». En l'occurrence, il est précisé que les « *collectivités de l'ordre national et ses établissements décentralisés pourront déléguer des compétences ou des fonctions aux collectivités territoriales, aux schémas associatifs territoriaux et aux aires métropolitaines, à travers un Contratos Plan, en précisant les fonctions et ressources pour sa bonne exécution ainsi que la durée de la délégation* » (art. 2.2.13.2.6.). On est donc dans un schéma de délégation des compétences piloté semble-t-il par les collectivités nationales.

²⁰⁶ Décret 740 « qui modifie le décret 819 du 25/04/12 et crée le Fond Régional pour les *Contratos Plan* », publié le 4 mai 2016.

Pendant cette année et demi, le travail de l'équipe CP du DNP a été finalement plus productif en matière réglementaire qu'opérationnelle : aucun nouveau CP n'a été formellement finalisé et on ne peut pas dire que le rappel de la variante LOOT de la mesure ait été couronnée de succès. En revanche, la formalisation du cadre juridique par un document de politique générale de type CONPES avec des arbitrages institutionnels et administratifs clairs, complétée ensuite par la publication du texte réglementaire qui crée le Fonds Régional des *Contratos Plan*, permet de fixer les moyens nécessaires au pilotage et au financement des actions d'une nouvelle génération de CP.

Pour achever ce travail de revisite de l'expérience de CP pilotes, une démarche d'évaluation d'impact a été engagée à la fin du 1^{er} trimestre 2016. A partir d'une prestation de cadrage pour définir les critères d'évaluation d'un dispositif tel que les CP, confiée à la Faculté d'économie de l'Université del Rosario à Bogotá, un appel d'offres pour une « *évaluation des opérations qui permette d'identifier les faiblesses et points forts de la conception, exécution et suivi des Contratos Plan* » est publié par SINERGIA (la Direction d'Evaluation des politiques publiques du DNP). La production confiée au bureau d'études *Centro Nacional de Consultoría* devait être rendue fin 2017 dans un tout autre contexte pour la mise en œuvre de la mesure. En effet, le conjoncture politique nationale a évolué radicalement au deuxième semestre 2016 avec la finalisation de la négociation des accords de paix entre le gouvernement et les FARC.

Comme nous l'avions indiqué précédemment, les négociations entre le gouvernement et les FARC ont duré 4 ans, de novembre 2012 à septembre 2016. Le choix d'une négociation pendant que le conflit se poursuit²⁰⁷, la progression aléatoire des accords point par point de l'agenda²⁰⁸, et la présence constante des médias, qui couvrent en direct de La Havane, jour après jour, les rencontres et les « à-côtés » du processus, et des réseaux sociaux, dont les négociateurs et la classe politique colombienne sont friands, font que les représentants des deux parties négocient sous pression. A cela s'ajoute le fait qu'au cours de ces quatre années, le processus de négociation sera fortement critiqué par les opposants du gouvernement qui vont discuter tour à tour l'absence de cessez-le-feu pendant les conversations, les institutions et

²⁰⁷ Sans cessez-le-feu bilatéral instauré à l'avance même si la guérilla va décider de plusieurs interruptions des hostilités ponctuelles avant un cessez-le-feu unilatéral et définitif à la veille de l'accord final en mai 2016.

²⁰⁸ L'application du principe énoncé par le Président de la république « rien n'est décidé tant que tout n'est pas décidé ».

dispositions de la justice transitionnelle qui seront adoptées et les facilités de participation politique données au groupe de guérilla après la signature des accords.

Malgré ces difficultés, les négociateurs annoncent un accord définitif le 24 août 2016. « *L'accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable* » est signé à Carthagène des Indes par le président Juan Manuel Santos et le leader des FARC Rodrigo Londoño, dit *Timochenko*, le 26 septembre 2016 avec une participation internationale de grande envergure. Ce texte de 297 pages comporte des dispositions dans six principaux domaines.

Le premier domaine est la lutte contre la pauvreté rurale²⁰⁹ : le gouvernement s'engage à remettre 3 millions d'hectares de terres aux paysans pauvres et à régulariser 7 millions d'hectares sans titre de propriété. Ce premier point pose aussi des objectifs de lutte contre la faim et stimulation du développement structurel par la construction de routes, d'écoles et d'hôpitaux.

Le deuxième point est celui de la participation politique²¹⁰. Il fixe des mécanismes de promotion du pluralisme politique et vise à renforcer les mouvements sociaux, à faciliter la création de nouveaux partis politiques et à améliorer la représentation politique des zones les plus durement touchées par le conflit. Le point essentiel qui fera polémique chez les détracteurs est la création de 16 circonscriptions spéciales pour la paix afin d'améliorer la représentation des victimes du conflit au Parlement. Les candidats qui postulent à ces mandats électifs doivent vivre dans la région.

Le troisième point sur le cessez-le-feu²¹¹ précise non seulement les modalités de désarmement de la guérilla (date, échéanciers -180 jours-, regroupement dans 23 zones de désarmement et 8 campements, contrôle international, garantie de protection des ex-combattants etc.) mais également il aborde la question de la participation politique. Le texte prévoit la création d'un nouveau parti politique issu des FARC qui recevra un financement public (comme tous les partis avec une représentation nationale ou locale) et auquel est garantie, à partir de 2018 et pendant deux législatures, une représentation de 5 sièges au Sénat et 5 sièges à la Chambre des députés. La réintégration civile des guérilleros est aussi abordée avec la fixation d'une assistance économique aux ex-guérilleros (une indemnité d'environ 2.400

²⁰⁹ C'est le chapitre « Vers une nouvelle campagne colombienne : réforme rurale intégrale ».

²¹⁰ Chapitre « Ouverture démocratique pour construire la paix ».

²¹¹ Chapitre « Fin du conflit »

euros pour développer un projet individuel et un revenu de l'équivalent de 90% du salaire minimum mensuel).

Le point quatre est la lutte contre les drogues illicites par la création d'un programme national de substitution des cultures. Le document pose également l'objectif du gouvernement de renforcer la lutte contre le trafic de stupéfiants et à s'attaquer à l'usage de drogues avec une approche de santé publique non répressive.

Le cinquième point de l'accord est celui de la réparation des victimes et de la justice transitionnelle. C'était une des questions les plus délicates de la négociation. Si la création d'une « Commission pour la clarification de la vérité, la coexistence et la non-répétition » afin d'identifier les responsabilités des personnes impliquées dans la guerre, et d'une unité pour rechercher les personnes disparues pendant le conflit, sont des dispositions qui ont obtenu un certain degré de consensus, la mise en place d'une juridiction de paix a créé une forte polémique dans l'opinion publique colombienne. Le principe était la création d'une Juridiction Spéciale de Paix (JEP) constituée d'un groupe de 24 magistrats colombiens et étrangers qui jugerait les crimes les plus graves du conflit. Les guérilleros et les agents de l'Etat ayant participé au conflit seraient jugés par cette instance. Des dispositions en matière de réduction de peines sont également prises pour cette instance de justice transitionnelle : ceux qui reconnaissent la vérité seraient sanctionnés avec un maximum de 8 ans de restriction de la liberté et devraient participer à des tâches telles que le déminage, la reconstruction de villages ou la substitution de cultures illicites. Ceux qui ne reconnaissent pas leurs crimes seront condamnés jusqu'à 20 ans de prison. Les crimes qui ne sont pas considérés comme relevant de la catégorie de crime de guerre ou de crime contre l'humanité, pourraient être amnistiés. La réparation des victimes est bien sûr également actée.

Le sixième point concerne les cadres institutionnels de contrôle du respect de l'accord. C'est le point qui prévoit que le contenu des accords sera soumis au vote du peuple colombien lors d'un référendum. La ratification populaire est donc programmée pour le 2 octobre 2016.

Le bloc des opposants aux accords de paix où convergent le parti uribiste (*Centro Democrático*), une partie importante de conservateurs, de libéraux et ex-libéraux critiques du gouvernement (notamment au sein du parti *Cambio Radical*), et des secteurs proches des églises chrétiennes, va se consolider à l'occasion de ce référendum, et c'est le NON qui l'emporte par une faible marge de (53.908 voix sur 13.066.025 votants exprimés), soit 50.21% contre 49.79%.

Le traumatisme de cette victoire inattendue du NON, ne démobilise pas le gouvernement. Le Président de la République reçoit pour cela un soutien bienvenu avec l'attribution du prix Nobel de la paix le 7 octobre. Une négociation contre la montre s'engage alors pour sauver les accords : les vainqueurs du référendum mettent en avant des propositions d'amendement du texte original ; des réunions de concertation gouvernement – partisans du NON se tiennent à Bogotá et une nouvelle ronde express de négociations est organisée à La Havane avec les représentants des FARC. C'est ainsi qu'un nouveau texte de compromis est finalisé le 12 novembre. Malgré l'opposition qui rejette le nouveau document²¹², l'accord de paix définitif est signé le 24 novembre 2016 au théâtre Colón de Bogota puis ratifié par le Parlement le 1^{er} décembre 2016.

Le programme *Contratos Plan* va être directement impacté par la nouvelle donne de l'application des accords de paix.

²¹² Les partisans du NON considéraient que plusieurs de leurs demandes n'avaient pas été incluses dans la nouvelle mouture, notamment l'interdiction de l'éligibilité politique de responsables de crimes durant leur peine, l'élimination des crimes de trafic de drogue du cadre des délits politiques bénéficiant d'une amnistie et la non-incorporation de l'accord dans la Constitution.

3. A partir de fin 2016 : la recreation de la mesure à travers les Contratos Paz

La dernière étape de la mise en œuvre – réception des *Contratos Plan* est directement déterminée par le contexte qui s'impose à partir l'adoption définitive des accords de paix. C'est la séquence d'une « recreation » ciblée de la mesure. L'instrument est revisité dans la perspective de l'application des accords de paix entre le gouvernement et les FARC signés en septembre et en novembre 2016. Le projet de consolidation antérieur qui posait les conditions d'une institutionnalisation du dispositif et qui fixait un cap quantitatif (10 CP dans le mandat) et un modèle départementaliste d'expansion avec des financements dédiés, doit être reconsidéré. On prendra en considération dans cette ultime séquence de la généalogie de la mesure la manière dont sont redéfinis les enjeux politiques du gouvernement ce qui entraîne un nouveau ciblage de l'instrument *Contratos Plan* (§ a) qui change d'appellation dans l'opération devenant *Contratos Paz* (on utilisera l'abrégié CPz à partir de maintenant), et les choix en matière de déploiement territorial qui s'imposent et constituent l'actualité de 2017 du dossier (§ b).

a. La redéfinition de l'enjeu principal de la nouvelle conjoncture : le Contrato Paz, un vecteur pour le déploiement territorial des accords de paix

Avec la signature définitive des accords de paix fin 2016, les priorités du gouvernement vont être réévaluées. Le pays est rentré dans la conjoncture que posait le Plan National de Développement 2014-2018 : la phase du post-conflit. Il fallait donc déployer les moyens pour répondre aux accords de paix.

L'équipe du DNP est mobilisée en amont de cette échéance, dès la fin du 1^{er} semestre 2016, pour préparer la mise en œuvre opérationnelle et financière des accords²¹³. On demande à l'ensemble du gouvernement, dans un travail forcément interministériel, de préparer un document de politique générale à soumettre au CONPES. Ce document est finalisé et validé en septembre 2016.

Le CONPES n° 3867 du 23 septembre 2016 intitulé « Stratégie de préparation institutionnelle de la paix et du post-conflit » est un document de politique générale qui présente en premier lieu les antécédents et les justificatifs de la démarche du gouvernement dans la négociation avec le groupe de guérilla. La période de post-conflit est posée comme un scénario transitoire d'intervention étatique avec un horizon de vingt ans à partir de la signature

²¹³ Le Directeur Général et le Sous-directeur général du DNP restent en place mais un nouveau chef du programme *Contratos Plan* est nommé : il s'agit d'un politologue de l'Université Nationale de Bogotá, Santos Alonso Beltran, enseignant à cette même université et consultant sur la mise en œuvre de projets de développement rural.

effective des accords. Une documentation très complète sur des expériences de sortie de conflit armé interne dans d'autres pays sur les 30 dernières années est analysée pour en extraire les principaux points de vigilance. Le document présente ensuite un diagnostic du contexte colombien de mise en œuvre des mesures transitionnelles qui met l'accent sur deux points :

- La géographie des territoires les plus exposés au conflit : 181 communes (sur 1122) qui ont été repérés à l'aide d'un indicateur élaboré par le DNP, l'Indice d'Incidence du Conflit Armé IICA²¹⁴, où on retrouve 88% de communes rurales ou d'habitat dispersé ;
- Les cinq principaux problèmes associés au conflit armé qui caractérisent ces communes : le retard social et économique des zones rurales du pays ; la faiblesse des dispositifs d'aménagement du territoire (conflits d'usages des sols, dégradations environnementales) ; les faibles garanties de sécurité et de cohabitation ; une faible capacité institutionnelle et difficultés pour permettre l'exercice de la participation politique et citoyenne ; et prospectivement, des défis majeurs pour garantir le processus de démobilisation et réincorporation à la vie civile des ex-combattants de la guérilla.

Sur la base de ce diagnostic, le document CONPES propose une structure programmatique générale, détermine le cadre institutionnel de sa mise en œuvre et précise les modalités de suivi, transparence et contrôle de la mise en œuvre des accords de paix.

La structure programmatique est constituée de 5 programmes :

- Développement social et économique des zones rurales pour une paix territoriale : décliné en 4 sous-programmes ;
- Conservation et usage durable du capital naturel²¹⁵ (4 sous-programmes) ;
- Sécurité, accès à la justice et reconnaissance effective du droit des victimes (6 sous-programmes) ;
- Capacités territoriales pour la paix et la participation politique et citoyenne (4 sous-programmes) ;
- Démobilisation et réincorporation des combattants à la vie civile (3 programmes).

²¹⁴ Qui comporte 6 variables : actions armées, homicides, enlèvements, victimes de mines antipersonnelles, déplacement forcé, cultures illégales (coca).

²¹⁵ La composante environnementale du programme appelée "*Colombia Sostenible*"

C'est après avoir défini le cadre institutionnel de la mise en œuvre des accords qu'est réintroduite la notion de *Contrato Plan*. Le gouvernement envisage deux « vecteurs » (*vehiculos*) « *plus souples et effectifs que les conventionnels, avec des instruments de financement plus flexibles, et avec, de manière générale, une institutionnalité qui garantisse la nécessaire coordination, l'articulation et la complémentarité entre les sources de ressources et les efforts du gouvernement national et les gouvernements locaux, le secteur privé, la société civile et la communauté internationale* » (CONPES 2016, p. 50). Les « *Contratos Plan* pour la paix et le post-conflit », qui s'appelleront désormais *Contratos Paz* tout court, sont l'un de ces deux vecteurs pour planifier, hiérarchiser et articuler les interventions et les investissements pour la paix et le post-conflit sur le territoire. L'autre vecteur est les « Programmes de Développement avec une approche territoriale » PDET prévus explicitement dans les accords de paix. L'articulation des deux outils est définie dans le CONPES.

Par rapport aux *Contratos Plan* du CONPES de 2014, les CPz vont avoir des objectifs de déploiement plus précis et adaptés aux territoires du post-conflit. Le CONPES rappelle toutefois que la réglementation existante des *Contratos Plan* s'applique aux nouveaux *Contratos Paz*. Les nouveautés concernent l'obligation d'élaborer un document CONPES pour chaque nouveau CPz. En matière de sources de financement, en plus des ressources déjà identifiées auparavant²¹⁶ et de la ligne budgétaire dédiée du DNP « Fond Régional des *Contratos Plan* » créée en 2015, les CPz pourront s'appuyer sur le « Fond Colombie en Paix ». Ce nouvel outil financier que décrit le document CONPES plus loin (p. 59-63) est un « *patrimoine autonome de gestion privée assigné à la Présidence de la République* ». Il réunit des moyens déjà présents dans les différents organismes publics (Budget Général de la Nation, SGR, SGP) les apports du secteur privé et de nouvelles ressources de la coopération internationale négociées dans le cadre des accords de paix : le Fond Multi-donateurs pour la Paix et le Post-conflit de la Banque Mondiale, le Fond de Fiducie « Colombie Soutenable » de la Banque Interaméricaine de Développement BID, les Fonds et mécanismes du système des Nations Unies, et le Fond pour le Post-conflit de l'Union Européenne.

Les six orientations qui différentient et renforcent les CPz par rapport aux CP sont :

- Le ciblage de la mesure sur les zones de forte incidence du conflit avec une priorisation de « *l'exécution orientée vers des résultats* » en matière de besoins de base de la population ;

²¹⁶ Budget Général de la Nation, SGR, participation des entreprises de l'Etat, apports du secteur privé et de la coopération internationale

- La définition et mise en œuvre pour ces zones d'un « minimum institutionnel vital », sorte de « panier de base » institutionnel qui doit garantir aux communes la sécurité et l'accès à la justice, les droits sociaux de base (santé, éducation, alimentation et traitement des eaux), l'accès à l'information, la culture, les capacités institutionnelles et l'assistance technique et productive ;
- L'application de l'approche territoriale en faisant en sorte que chaque département puisse accéder à la démarche de concertation des CPz ;
- Le renforcement de la participation communautaire pour valider les projets techniquement viables au niveau local ;
- L'accent est aussi mis sur la fonction de coordination des investissements et des démarches de renforcement des capacités locales ;
- L'inclusion de l'ensemble des acteurs de la société locale, pas seulement ceux préalablement mobilisés dans les projets que pouvaient traiter les CP.

Le CONPES fixe les modalités de pilotage des CPz avec un rattachement en première instance à la Présidence de la République, via le Haut Conseiller au Post-conflit et le DNP.

b. Les Plan de Développement avec une Approche Territoriale PDET : le vecteur de la mise en œuvre de la Réforme Rurale Globale

Le deuxième vecteur de la paix territoriale est donc le PDET. Les Programmes de Développement avec une Approche Territoriale sont inscrits dans « L'accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable » de la Havane. C'est un des points de la partie 1 de l'accord qui porte sur la Réforme Rurale Globale (*Reforme Rural Integral*). Les PDET sont abordés pages 21 à 23²¹⁷ avec pour objectif de « *réussir la transformation structurelle de la campagne et du monde rural, et l'équité dans les relations entre la campagne et les villes* ».

Il faut dire que la question de la réforme rurale est un point clé de la négociation. En effet, même si la création des FARC comme groupe d'autodéfense paysanne doit être pensée dans la complexité multi-causale du développement historique colombien (Pécaut, 1987)²¹⁸, leur

²¹⁷ Dans le texte complet de 310 pages

²¹⁸ 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. (Pécaut, 1987)

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 colombien notamment en matière d'accès à la propriété de la terre²¹⁹. Les PDET apparaissent donc dans l'accord final, à la demande expresse des FARC, afin d'insister à la fois sur des objectifs de développement spécifiquement ruraux qui concernent leur territoire d'implantation, mais aussi dans le but de développer la participation des organisations communautaires où ils peuvent retrouver pour partie leur base de recrutement et d'appui.

Le document CONPES reprend et opérationnalise ces dispositions de l'accord final en parlant de « *construction collective de visions de territoire* » (p. 54) qui se décline en 8 composantes :

- Un diagnostic territorial participatif ;
- Une vision de paix et de développement territorial ;
- Le classement de projets prioritaires selon des critères de biens ou services à produire, des sources de financement, temps d'exécution et acteurs impliqués ;
- La définition d'une feuille de route pour la structuration et l'articulation des projets avec les collectivités nationales et locales, les acteurs privés et la coopération internationale ;
- La définition d'indicateurs et résultats attendus pour l'évaluation ;
- La détermination des modalités de participation de la communauté dans les projets ;
- La fixation d'un planning de mise en œuvre ;
- L'articulation des PDET avec les programmes de substitution de cultures illicites, de réparation des victimes et les plans de retour des déplacés et de relocation des ex-combattants.

Les PDET vont s'appuyer sur les programmes et plans nationaux de la réforme rurale globale, le Plan de Formalisation Massive des Terres qui doit procéder à la légalisation cadastrale de terres occupées sans droit ni titre par des familles paysannes souvent depuis plusieurs générations, le Programme National Intégral de Cultures d'Usage Illicite et sa

²¹⁹ 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. (Pécaut, 2008)

déclinaison locale, les Plans de Substitution de Cultures Illicites, et les Plans de Réparation Collective avec approche territoriale et de Retours Collectifs.

L'ensemble de cette politique publique est piloté par une agence nationale qui dépend directement de la Présidence de la République, l'Agence de Rénovation du Territoire ART. Il est dit que ce pilotage se fera en coordination avec le DNP mais on ne peut pas s'empêcher de voir se dessiner les prémices d'une bicéphalie conflictuelle, qui peut se consolider dans la mise en œuvre de ces politiques publiques, si on prend en compte les conditions d'articulation des deux dispositifs telles qu'elles sont définies dans le CONPES.

En effet, le document CONPES semble trancher sur la primauté des CPz par rapport au PDET en considérant que « *tous les PDET concourent avec un Contrato Paz mais tous les CPz ne doivent pas compter sur un PDET* » (p. 57) car les PDET sont seulement, territorialement parlant, une partie des différents *Contratos Paz*. Ainsi, les PDET doivent se déployer sur l'échelle d'espaces territoriaux qualifiés de sous-régionaux, c'est-à-dire des territoires ruraux intercommunaux, alors que les CPz sont départementaux ou interdépartementaux. Il est aussi indiqué que les investissements à vocation régionale prioritaires dans les PDET seront révisés et articulés avec la direction (*gerencia*) des CPz qui est, comme nous l'avons déjà dit, pilotée par le DNP. Le rôle de l'ART est ainsi circonscrit à la coordination, articulation et gestion de l'offre sectorielle.

Les PDET sont aujourd'hui en application. Dans le site de l'Agence de Rénovation du Territoire ART²²⁰ les PDET sont définis comme :

« Un programme sous-régional de transformation intégrale des zones rurales à 10 ans, pour la mise en place accélérée des instruments de la réforme rurale globale dans les territoires les plus touchés par le conflit armé, la pauvreté, les économies illicites et la faiblesse institutionnelle. Le PDET est aussi un outil de planification et de gestion pour mettre en œuvre de manière prioritaire, les composantes de la réforme rurale globale et les mesures visées dans l'accord de paix définitif dans les communes prioritaires ».

La complémentarité entre les deux vecteurs est posée dans le document CONPES. Pour aller dans ce sens, on peut dire que les CPz (dans la lignée des CP) restent des instruments de planification et d'articulation des investissements du développement des territoires avec désormais un ciblage territorial sur les communes les plus exposées du post-conflit, et que les PDET sont des outils de mise en œuvre de la réforme rurale intégrale. Cependant, on voit bien que la convergence territoriale partielle, le partage d'objectifs d'investissement et de sources de

²²⁰ <http://www.renovacionterritorio.gov.co/>

financement, ainsi que la dispersion des instances de pilotage institutionnel et politique, font présager des situations de concurrence voire d'antagonisme dans la perspective d'une mise œuvre opérationnelle.

c. La mise en œuvre des Contratos Paz : les nouveaux choix territoriaux face aux incertitudes politiques de la nouvelle Présidence de la République

Le décret 1675 du 26/10/2016 va créer réglementairement les *Contratos Plan para la Paz*. La nouvelle génération des *Contratos Paz* commence à être déployée en 2017. Le premier CPz sera validé en mai 2017. Il concerne un des territoires emblématiques du conflit, les communes des Montes de Maria, une zone située entre les départements de Bolívar et Sucre. La population de ce territoire caribéen sera pendant 20 ans tour à tour victime de l'occupation de la guérilla et de la violente riposte des paramilitaires. Plusieurs massacres, comme celle de El Salado en février 2000, se sont déroulées sur place et ont été documentées par le Centre de la Mémoire Historique.

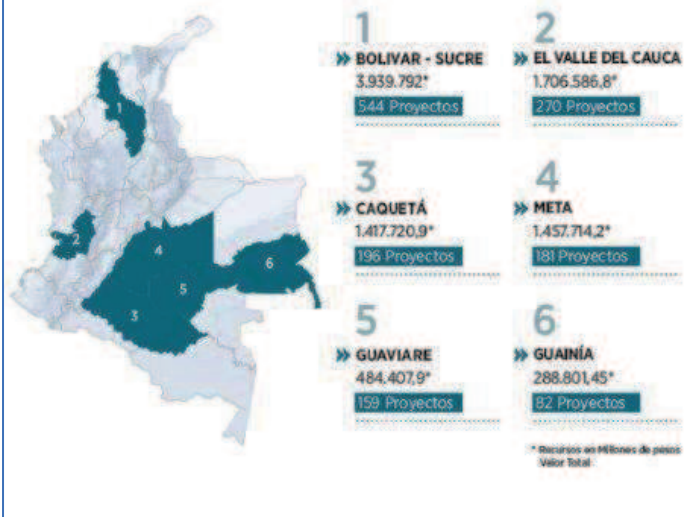
La détermination des autres CPz de cette deuxième génération des *Contratos Plan* sera mise au point par le DNP sur la base du ciblage géographique de l'Indice d'Incidence du Conflit Armé IICA. Sept nouveaux CPz départementaux sont programmés et progressivement signés avec les départements de Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Valle del Cauca, La Guajira et Guainía. La récente conjoncture d'insécurité sur la frontière vénézuélienne dans le département de Norte de Santander a conduit également à une réflexion sur l'extension de la mesure à ce département. En même temps, plusieurs CP pilotes de première génération ont été reconduits et étendus à l'échelle départementale lorsqu'ils ne couvraient pas l'intégralité du département. C'est le cas des CP de Cauca, Tolima, Santander et Boyacá. La nouvelle géographie de la contractualisation territoriale colombienne devrait concerner désormais 17 départements sur 32.

Avec l'élection à la Présidence de la République le 17 juin 2018 d'Ivan Duque, candidat du *Centro Democrático*, une période d'incertitudes s'ouvre pour les *Contratos Plan* aujourd'hui intimement liés au post-conflit. M. Duque a été élu au deuxième tour par 54% des suffrages face au candidat de gauche Gustavo Petro, ancien Maire de Bogotá et ancien membre de la guérilla du M-19, avec 41.7%. Même si elle n'a pas totalement accaparé les débats, la polarisation de la société colombienne sur les accords de paix c'est exprimée pendant la campagne. M. Duque qui représentait le camp des opposants aux accords de paix, s'est prononcé dans ces termes après son élection : « *Cette paix dont nous avons rêvé, qui demande des rectifications, aura des corrections pour que les victimes soient au centre du processus,*

pour garantir vérité, justice et réparation »²²¹. Il faudra donc attendre les orientations du nouveau Plan National de Développement pour savoir quelles orientations adoptera le nouveau gouvernement en la matière.

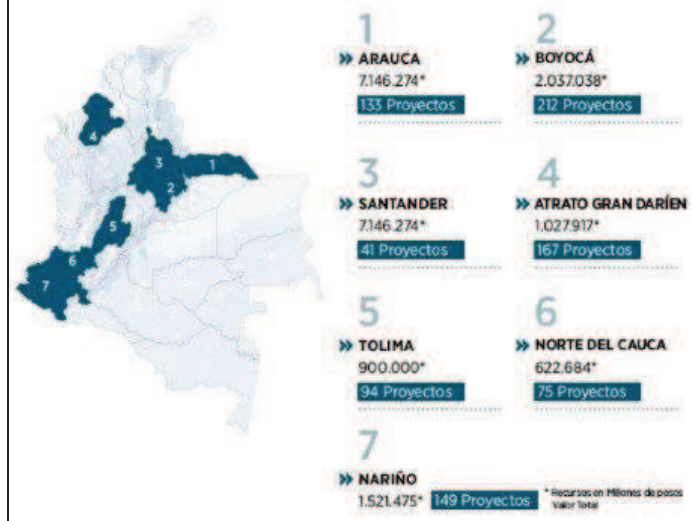
²²¹ https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2018/06/17/la-colombie-vote-pour-departager-un-duel-inedit-a-la-presidentielle_5316657_3222.html

Contratos Paz

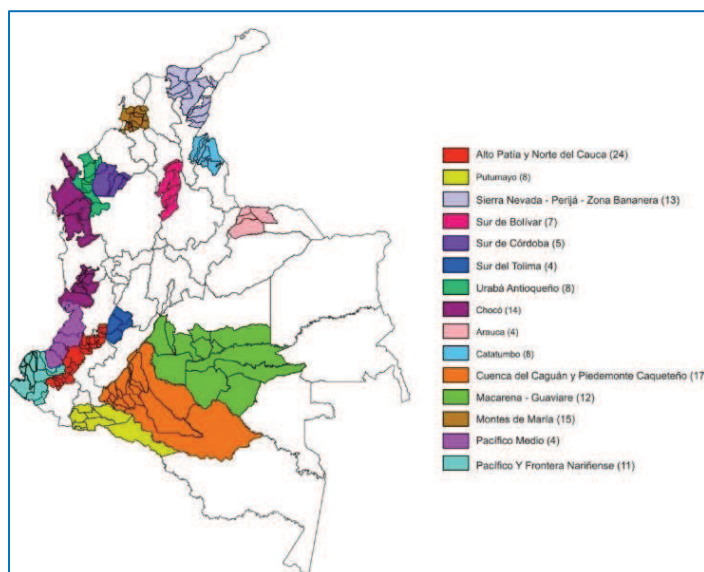


CARTE DES CPz
Signés 08/08/2018
Source DNP

Contratos Plan



CARTE DES CP PILOTES
08/08/2018
Source DNP



CARTE DES PDET (08/08/2018)
16 sous-régions et 170 communes
Source Agencia de Renovación del Territorio

D. Contratos Plan – Contrats de Plan Etat Région, convergences et dissonances : entre référencement et modélisation

Au terme de l'analyse de la généalogie des *Contratos Plan* sur 20 ans de gestation²²², il nous semble important d'interroger la relation qu'il y a entre le CPER français et le CP colombien.

Parmi les questions qu'il nous semble pertinent de poser il y aurait d'abord, qu'est-ce qui dans le *Contrato Plan* colombien est en correspondance ou en dialogue avec le Contrat de Plan Etat Région français, et qu'est-ce qui s'en éloigne ? Ensuite, où est-ce que des logiques de convergence, voire d'assimilation, sont à l'œuvre, et où est-ce que ce qui prime ce sont des dynamiques d'adaptation, d'hybridation, d'acclimatation ? Enfin, jusqu'où les processus qui se sont déroulés tout au long de cette gestation (et ceux qui sont en cours), empruntent une voie où les acteurs sont en situation d'apprentissage ou bien de recreation ?

Dans cette recherche, nous considérons l'objet que nous étudions, le *Contrato Plan*, comme un « instrument » c'est à dire comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Gales, 2010, p. 327). Pour répondre aux questions précédentes, nous devons donc distinguer concrètement deux niveaux :

- Il y a d'abord l'instrument CP tel qu'il se présente à nous à un moment « T », celui de notre analyse, que l'on peut rapprocher par une forme de comparaison « terme à terme » avec le CPER dans leurs fonctionnalités techniques respectives, c'est-à-dire, concrètement, en examinant s'ils sont utilisés aux mêmes fins, selon les mêmes patrons de gouvernance, et s'il y a des similitudes ou des divergences dans leur financement etc. ;
- Mais il faut aussi aborder les processus sociaux et politiques qui ont généré l'instrument, c'est à dire les jeux d'acteurs impliqués dans les différentes phases du processus de mobilité-transfert de la politique publique, les dynamiques de directionnement de la mesure d'un point de vue institutionnel, politique, géographique, et les processus cognitifs à

²²² Si on prend comme point de départ 1996, la toute première assimilation de la mesure Contrats de Plan Etat Région en France par le futur Directeur général des collectivités territoriales du Ministère de l'Intérieur colombien, et pour point d'arrivée 2016, l'année de la transformation des *Contratos Plan* en *Contratos Paz*.

l'œuvre (assimilation apprentissage, recreation etc.) pour permettre le passage d'un instrument d'action publique à l'autre.

Dans la deuxième et troisième partie de cette recherche nous allons traiter plus particulièrement des représentations et des valeurs dont l'instrument CP s'avère être porteur, en lien ou pas avec le processus de mobilité transnationale que nous avons analysé. Pour l'heure, à partir du tableau comparatif CPER – CP ci-après, nous pouvons tirer un certain nombre de conclusions sur leur coïncidences et divergences, sous l'angle de la fonctionnalité technique et opérationnelle.

Nous avons comparé les caractéristiques des deux instruments du point de vue de leur utilisation en matière de projets de développement, de leurs mécanismes de financement, de leurs modes de gouvernance et de leur territorialité.

➤ ***L'utilisation de la mesure en matière de projets de développement :***

Il y a une vraie convergence, au moment du lancement, sur les choix prioritaires des acteurs impliqués dans la négociation et la mise en œuvre des deux mesures, sur le choix de projets structurants d'infrastructures (notamment routières mais aussi ferroviaires) qui captent la part la plus importante des financements consolidés. Dans les autres choix d'investissement, l'accent est mis dans les deux cas sur le développement économique et l'emploi, mais en Colombie avec une prédominance des projets productifs agricoles, compte tenu des sites d'implantation de la mesure majoritairement ruraux.

Ce qui distingue la mise en œuvre des deux mesures est la vocation de financement de l'innovation technologique et l'enseignement supérieur en France, et la priorisation d'investissements « de rattrapage » en matière de services publics (eau et assainissement, et santé) pour la Colombie. Ces seconds choix, déclinent probablement des logiques de compétitivité territoriale distinctes adaptées dans chaque cas aux contextes de couverture territoriale de chaque pays.

➤ ***Le financement :***

En application du principe du cofinancement qui est associé aux politiques de contractualisation, il y a une convergence entre les deux instruments sur deux mécanismes de financement sur cinq sources possibles :

- Les budgets d'Etat (budgets ministériels et programmes interministériels en France, budgets ministériels et programmes du PND en Colombie),

- Et les fonds propres de libre affectation des collectivités locales (notamment les redevances minières pour les collectivités locales colombiennes).

Les différences entre CP et CPER se manifestent dans la mobilisation d'autres mécanismes :

- Un outil spécifique au contexte européen (les Fonds Structurels UE) en France ;
- Un instrument spécifiquement créé en Colombie (le Fonds Régional des *Contratos Plan*) ;
- Le choix (non-utilisé encore) de mobiliser des cofinancements privés (alliances public-privé APP) en Colombie.

Les deux législations nationales n'avaient pas régulé initialement la répartition des pourcentages de financement entre les parties, mais dans les deux cas, au lancement de la mesure, la part des financements d'Etat (Nation) était plus importante que celle des collectivités locales (Territoires). Le document CONPES de 2014 pose le principe d'un financement 60/40 avec une part majoritaire de l'Etat mais la nouvelle législation des *Contratos Paz* ne mentionne plus ces pourcentages et repart sur des financements d'Etat proportionnellement plus élevés.

➤ ***Les modes de gouvernance :***

Il y a une stricte convergence dans le pilotage national des deux mesures. Cependant, dans le cas des CPER, le rôle des administrations techniques de l'aménagement du territoire (Commissariat au Plan, DATAR) qui ont initié le déploiement de la mesure, laisse la place à l'interministériel, alors que les CP restent, pour l'instant, un « produit » d'une administration technique, le DNP.

Malgré cette structuration générale convergente, la gouvernance locale ne peut pas coïncider car, face aux acteurs politiques et administratifs locaux (Présidents de Région et services administratifs des conseils régionaux en France, et Gouverneurs et Maires et secrétaires de planification locaux pour la Colombie), le gouvernement national colombien n'a pas le relais d'un Etat local représenté en France par le Préfet de Région. C'est pourquoi, ce sont les agents nationaux du DNP qui interviennent dans la négociation locale. En cela, ils sont soutenus par des gestionnaires locaux de chaque CP dans des postes qui sont eux-mêmes cofinancés par le DNP.

➤ ***La territorialité :***

- Les CPER ont été clairement créés dans un contexte de montée en puissance de la régionalisation de l'action publique. La régionalisation de la planification nationale et la légitimation de la collectivité territoriale Région créée concomitamment avec l'instrument, font que le territoire d'application de la mesure est exclusivement régional. Mais les dispositifs contractuels qui ont précédé dans le temps ou qui complètent aujourd'hui l'action des CPER, ont d'autres espaces d'application qui sont aussi bien des territoires institutionnels (départements, communes, établissements publics de coopération intercommunale) que des territoires de projet (pays, massifs etc.). Dans le cas des CPER, la couverture territoriale est d'emblée nationale (toutes les régions françaises) étant donné la relation qu'il y a, à l'origine de la mesure, entre contractualisation concertée et planification nationale.
- Les CP n'ont pas un territoire institutionnel d'application exclusive. Dans les deux lois colombiennes et dans la réglementation qui permet leur application, sont envisagés des territoires institutionnels (départements, communes) et des territoires de projet (schémas associatifs territoriaux) qui correspondent à des échelles intercommunales, infra-départementales et interdépartementales. La tendance départementaliste de la mesure dans la phase pilote, et dans celle (inachevée) de consolidation, est le résultat des initiatives politiques, locales et nationales, qui portent la mesure au moment de son lancement. Le CP, est pensé et mis en application dans une perspective expérimentale (sites pilotes) ce qui ne permet pas de projeter la mesure vers une couverture territoriale nationale. La focalisation géographique sur des territoires de projet (pouvant correspondre à des échelles intercommunales ou interdépartementales) ou des territoires institutionnels (l'échelle départementale), se confirme prospectivement dans la nouvelle génération de *Contratos Paz*, en considérant que le nouveau critère d'éligibilité à la mesure est l'exposition des territoires aux des risques dans la phase du post-conflit.

CARACTERISTIQUES	CPER	CONTRATOS PLAN – PAZ
CHOIX D'INVESTISSEMENTS ET SECTEURS DU DEVELOPPEMENT COUVERTS	Les deux premières générations de CPER (1984-1988 et 1989-1993) contractualisent en priorité des projets qui correspondent aux orientations du Plan National. La construction d'infrastructures (routes, autoroutes, réseau ferroviaire) absorbe plus d'un tiers des investissements. Le développement économique et l'emploi, l'enseignement supérieur et l'innovation technologique, pèsent ensuite d'un poids comparable (entre 10% et 15% chacun). La fin de la planification nationale (abandon du XI^{ème} Plan en 1994), et l'augmentation des financements locaux, amène une certaine diversification des secteurs bénéficiaires de la contractualisation des CPER de 3^{ème} (1994-1999). Avec les CPER de 4^{ème} génération (2000-2006), se produit à la fois un alignement de la programmation sur les programmes régionaux européens (7 ans) et une concentration des moyens sur les priorités de développement de chaque espace régional (volet régional du CPER). Pour la 5^{ème} génération (2007-2013) les CPER deviennent Contrats de Projets Etat Région et se centrent sur des objectifs de compétitivité des territoires. Les CPER actuels (2015-2020) sont à nouveau des Contrats de Plan qui priorisent l'enseignement supérieur, l'innovation et la transition écologique.	Les CP qui se développent sur les 7 territoires pilotes privilégient les investissements en infrastructures routières (réseau secondaire et tertiaire) avec presque deux tiers des investissements. Deux autres rubriques captent plus de 5% des ressources, les projets de gestion de la ressource eau, les projets productifs d'agriculture et les initiatives en matière de santé. On constate que ces quatre types d'investissement répondent à des objectifs de développement ou de désenclavement des espaces ruraux où se sont développés les CP, des territoires souvent exposés au conflit interne.
MODALITES DE FINANCEMENT	Les programmes et projets des CPER sont financés sur fonds propres par des apports de l'Etat et des collectivités locales. Les Fonds Européens sont mobilisables subsidiairement en fonction des projets d'investissement. Les règles de calcul des affectations sont celles en vigueur dans chaque secteur ministériel pour l'Etat, et celles propres à la gestion des finances locales pour les collectivités territoriales. Il n'y a pas de règles de répartition des participations entre le niveau national et le niveau local mais, depuis la 3^{ème} génération de CPER, le financement est majoritairement local sur un ratio qui tourne autour de 60/40.	Les programmes et projets financés dans les CP sont majoritairement financés par l'Etat sur la base des règles de répartition et des critères de sélection des différents secteurs ministériels. La participation des collectivités locale provient principalement des fonds du Système Général des Redevances affectés à chaque collectivité locale. Depuis la création du Fonds Régional de <i>Contratos Plan</i> en 2016, une partie de la participation de l'Etat devrait être orientée par ce mécanisme mutualisation financière. Dans la phase pilote, le ratio de financement nation/territoire était en moyenne de 70/30. Le CONPES 2014 visait à inverser la charge en passant à 40/60 mais, dans la nouvelle génération des <i>Contratos Paz</i>, le financement continuera d'être majoritairement national.
SOURCES DE FINANCEMENT	- Etat : budgets des Ministères, programmes interministériels - Collectivités locales : fonds propres de libre affectation - Union Européenne : Fonds Structurels, subventions et contrats	- Etat : budgets des Ministères, programmes du PND - Collectivités locales : fonds propres de libre affectation notamment participation du Système Général des Redevances - Fond Régional des <i>Contratos Plan</i> géré par le DNP (à partir de 2016)

PILOTAGE	Les CPER ont d'abord été pilotés nationalement par des organismes spécialisés (Commissariat au Plan, DATAR). A partir de la 3 ^{ème} génération, c'est un pilotage interministériel sous l'égide du Premier Ministre qui s'est imposé.	Les CP sont pilotés nationalement par le Département National de Planification où a été créée une « <i>gerencia</i> » (groupe-projet) dédié au sein de la Sous-direction générale du développement territorial. Le Président de la République a joué un rôle important dans le choix des territoires où s'applique la mesure.
GOUVERNANCE LOCALE	Dès le début, le système des CPER accorde une place importante à la négociation Préfet – Président de Région pour la détermination des projets à financer. Un volet territorial des financements non-affecté aux orientations nationales, est géré à la discrétion du Préfet. Certaines régions ont développé des instances ou des temps de négociations intra-régionale, avec les collectivités locales de la région, pour la fixation des orientations ou le choix des projets.	Dans les CP, la négociation pour la détermination des projets à financer est principalement centrée sur la relation équipe CP du DNP – <i>Gouverneurs</i> (exécutif départemental). Selon les territoires, les Maires des communes bénéficiaires ont été plus ou moins associés aux diagnostics territoriaux et aux choix de certains projets.
GESTION LOCALE	Il n'y a pas d'administration locale dédiée à la gestion des CPER. Côté Etat, ce sont les services des Préfets de Région et notamment les SGAR qui sont mobilisés. Côté Région, ce sont les directions financières, parfois dans des services chargés de la contractualisation, qui instruisent les dossiers.	Chaque CP est géré par une équipe opérationnelle avec un directeur (<i>gerente</i>) et des chargés de mission thématiques. L'équipe est présente sur le territoire et possède aussi un bureau au DNP, alternant les déplacements entre Bogotá et les territoires. Cette équipe est financée par l'Etat.
TERRITOIRES	Le territoire de référence d'application des CPER est l'espace régional. L'instrument s'appuie sur les compétences de la collectivité territoriale Région : aménagement du territoire, développement économique	La législation et la réglementation colombienne ne fixent pas un seul espace de territorial de référence pour l'application de la mesure. Dans la pratique, la mesure CP a été appliquée à des espaces intercommunaux, départementaux (majoritairement) ou interdépartementaux. Une partie de la législation (LOOT) prévoit des pactes inter-collectivités locales, sans la présence obligatoire de l'Etat dans le tour de table. Cependant, le document CONPES de décembre 2014 a priorisé leur utilisation à l'échelle départementale. Le CONPES de 2016 a focalisé la mesure sur des espaces intercommunaux, voire interdépartementaux, touchés par les séquelles du conflit interne.
COUVERTURE TERRITORIALE	Les CPER couvrent l'intégralité du territoire national y compris les départements et territoires d'outre-mer	Dans la phase « expérimentale » (pilote) les CP couvraient partiellement 9 départements sur 32. Le CONPES de 2014 prévoyait une extension mais pas une couverture intégrale du territoire national. Le CONPES de 2016 revient à une logique de zonage territorial en ciblant les territoires exposés du post-conflit

La comparaison « terme à terme » des CPER et des CP que nous venons de faire, montre qu'il existe de nombreux éléments de convergence entre les deux mesures : l'usage qui est fait des deux dispositifs en matière de projets de développement, les modalités de base de leur financement, le pilotage national et (pour partie au début) les formes de leur territorialité. Les points de divergence concernent autant d'enjeux ou de questions où s'impose l'adaptation contextuelle de l'instrument colombien : la gouvernance locale, les sources de financements et les choix évolutifs de territorialisation de la mesure.

On peut dire que cette projection a posteriori corrobore l'hypothèse de la « filiation » entre CPER français et CP colombien dans le processus de création du second que nous avons restitué dans cette partie du document. Les filtres des concepts des *policy transfer* et des *mobility studies* permettent de distinguer dans le processus d'innovation que représente la création des CP colombiens, les rôles que le référent français remplit selon les étapes.

Dans la séquence initiale, la sélection – diffusion initiée en France entre 1995 et 1997, et poursuivie en Colombie de 1997 à 2010, le référent français est au premier plan. Pour le principal agent importateur, au moment de la « découverte » de l'existence des CPER et de ses fonctionnalités, il apparaît comme un instrument moderne de gestion publique avec une valeur en soi en matière de planification et d'aménagement du territoire, qui peut être transposé. Le processus d'assimilation se poursuit en Colombie dans une première tentative de transcription législative qui échoue et dans d'autres décors administratifs, toujours sans une application concrète. Mais ces essais inaboutis installent l'idée de contractualisation, en lien avec des projets politiques locaux et des initiatives de programmation d'investissement et de planification. Dans cette séquence, le CPER joue le rôle de « modèle » presque sur le registre de l'exemple à répliquer ou à adapter.

Dans la séquence suivante de transposition – transcription entre 2010 et 2011, le retour au premier plan de la mesure, est le fait d'une double conjoncture favorable au moment de l'entrée en fonction du Président Juan Manuel Santos : l'adoption, enfin possible, de la loi organique d'aménagement du territoire qui lui confère une fonction de facilitation de la création des schémas d'association territorial ; l'intérêt de l'administration technicienne du DNP d'incorporer le nouvel instrument dans le nouveau PND afin d'articuler les exercices de planification nationale et locale. Ces deux naissances législatives auraient dû permettre au nouvel instrument d'action publique de jouer un double rôle aménageur et planificateur. Mais les impératifs de la mise en œuvre du Plan

s'imposent à la tentative de promotion d'une décentralisation associative, et c'est le format d'un CP instrument de planification Nation-territoires qui s'applique. Dans la phase de gestation législative, la référence française est moins présente preuve que l'assimilation avait déjà fait son œuvre dans la séquence antérieure. En revanche, le référencement au modèle français est à nouveau recherché pour préparer l'opérationnalisation de la mesure. Dans la phase terminale de cette séquence, celle qui amène à rendre opérationnelle la mesure législative, le CPER joue un rôle important comme « expérience que l'on peut convoquer », parmi d'autres initiatives de contractualisation territoriale recensées, pour déterminer le cadre expérimental de l'entrée en application du CP.

Dans la phase de mise en œuvre – réception, à partir de 2012, l'outil prend son envol dans une séquence d'expérimentation où les problématiques de gouvernance, de gestion et de financement mobilisent l'équipe en charge du programme au sein du DNP. La présence du référent français redevient alors un enjeu important en considérant que l'expérience et les apports d'experts français peuvent servir les apprentissages des acteurs politiques et administratifs qui appliquent la mesure sur les 7 sites pilotes. Ces apprentissages par des paires techniques et administratifs français, se combinent aux auto-apprentissages propres à la mise en œuvre concrète de la mesure dans différents contextes locaux mais aussi pour s'adapter aux pesanteurs procédurales, aux rigidités financières et aux enjeux politiques complexes de l'administration centrale de l'Etat. A l'entame du second gouvernement Santos, la figure est largement redéfinie, et de nouveaux objectifs lui sont assignés dans le PND 2014-2018. Une évaluation externe pointe des atouts et des dysfonctionnements majeurs à résoudre. L'enjeu que se fixe la nouvelle équipe qui prend le relais est la consolidation institutionnelle de l'instrument. Pour cela, les moyens qui sont déployés se rapportent à la fois à la norme du référent français (qui continue d'être posé en modèle), et à une approche plus quantitative, gestionnaire et départementaliste de la mesure. A travers les différents moments de *lesson drawing*, le CPER apparaît de manière plus explicite comme un « référent » qui positionne le CP dans la lignée transnationale des outils de bonne gestion publique.

Cette tentative est encore en préparation, lorsqu'en 2016, la conjoncture politique nationale évolue. La priorité du gouvernement national devient l'application des accords de paix entre le gouvernement et les FARC, ce qui amène l'équipe du DNP à une nouvelle réingénierie du projet afin de couvrir le volet territorial des accords de paix. Dans cette séquence, le CP, devenu CPz, change à nouveau s'écartant de la fonction d'outil de planification concertée pour devenir

(virtuellement) le vecteur politique de la mise en œuvre du volet territorial des accords des paix dans le post-conflit. Il fait preuve d'une malléabilité et d'une évolutivité qui l'éloignent du cadre d'application du référent français tout en restant rattaché à la famille des instruments modernes de gouvernance territoriale auquel appartient le CPER.

Ainsi présenté dans la progressive gestation et consolidation, on observe que le CPER français possède une présence intermittente tout au long d'un processus d'environ 20 ans. Mais plus qu'un modèle qui formate et qui s'impose par la contrainte, le CPER apparaît comme un référent c'est-à-dire, en reprenant la définition linguistique du terme, « *ce à quoi le signe linguistique renvoie soit dans la réalité extralinguistique ou univers réel, soit dans un univers imaginaire* »²²³. En l'occurrence, il semblerait que pour être véritablement opérant aux yeux des décideurs du DNP, les *policy-makers* de cette politique publique, le nouvel instrument élaboré en Colombie devait se rapporter (se référer) à une pratique politique et administrative de l'action publique contractualisée, avérée et répertoriée. L'instrument colombien avait son référent en France par la conjonction d'un certain nombre de facteurs de généalogie, de proximité conceptuelle et d'opportunités politiques que nous avons détaillés.

Le transfert-mobilité d'une politique publique que nous avons analysé semble ainsi relever du « référencement », c'est-à-dire de la mise en catalogue de la nouvelle mesure dans le répertoire des bonnes pratiques administratives et de gestion publique²²⁴. Dans ce processus de référencement, la filiation avec l'instrument français est décisive puisqu'elle octroie à la nouvelle mesure une légitimité résultant de la présence antérieure de ce dernier dans le répertoire des *good practices* en matière de politiques régionales que l'OCDE avait recensé dans le rapport de 2007. Le propos des autorités colombiennes de faire partie de l'OCDE est donc ici un élément d'explication de cette démarche de référencement.

Dans le processus analysé on aura été attentifs aux différentes phases d'apprentissage qu'a permis l'existence de ce référencement : participation de médiateurs binationaux sous un « effet diaspora » repéré, visites et analyses d'experts français, rencontres entre pairs techniques des deux

²²³ <http://encyclopedia.universelle.fr/academic.com/18352/referent>

²²⁴ On est dans le même registre du processus de « référencement » du développement de l'internet où il s'agit de positionner un site, une page web ou une application dans les premiers résultats d'un moteur de recherche. On parle alors de référencement naturel ou SEO l'acronyme de Search Engine Optimization. <https://www.definitions-marketing.com/definition/seo/>

pays pour des *lessons drawings* essentiels dans l'expérimentation de l'outil. Mais ce schéma explicatif nous montre aussi que les acteurs colombiens de l'adaptation de l'instrument externe par référencement, ne sont pas des importateurs passifs d'une politique publique. Dans le cas que nous avons étudié, la maîtrise du processus, son phasage et ses évolutions de contenu notamment, a toujours été du côté des acteurs colombiens qui au fond « auto-apprennent » en permanence, soit dans la pratique de l'expérimentation pilote, soit lorsqu'ils échangent avec des pairs fonctionnaires administratifs français au cours de visites d'expériences référencées auxquelles ils auront accès par la médiation de la coopération française.

Le process complet peut donc aussi se lire comme l'acclimatation créative d'un l'instrument d'action publique, repéré incidemment en France en 1996, dont le résultat, par ses caractéristiques propres développées dans le contexte de mise en œuvre actuel, pourrait désormais être pris à son tour comme référent d'autres adaptations singulières contextualisées. On assisterait alors à la prolongation d'un processus de mobilité continu identifié par Peck et Theodore où la division internationale du travail traditionnelle entre producteurs et consommateurs d'idées, modèles et bonnes pratiques, ne semble définitivement plus de mise et laisse la place à un mouvement d'hybridation permanent où un certain nombre d'acteurs pouvant investir des rôles sociaux et professionnels de médiation, d'articulation et de traduction des politiques publiques, joueraient une partition spécifique en fonction de leurs intérêts et modes de relation propres.

Ce sont ces rôles professionnels et sociaux d'articulation que nous allons détailler et recontextualiser à propos de la création des *Contratos Plan* en Colombie, dans la deuxième partie de ce travail.

DEUXIEME PARTIE

RETERRITORIALISER LA DECENTRALISATION, TERRITORIALISER LA PLANIFICATION PAR LE CONTRAT : LES ENJEUX D'UNE COALITION DE CAUSE

La première partie de ce travail a été consacrée à la nouvelle politique publique dans sa conception et mise en œuvre comme objet de dynamiques de mobilité, d'apprentissages et de référencement. Pour cela nous avons exploré sur une période d'environ 20 ans, les rapports entre le dispositif que nous étudions, les *Contratos Plan* colombien, et l'instrument d'action publique français présenté par les *policy-makers* colombiens comme le modèle qui avait servi de référence, le Contrat de Plan Etat Région CPER.

Le propos de cette deuxième partie est de rentrer dans le processus d'élaboration de la politique publique par un autre angle, à savoir, celui des acteurs qui ont joué un rôle clé dans l'aboutissement de la première étape de mise en œuvre de la mesure, c'est-à-dire la phase d'opérationnalisation et d'expérimentation de sept pilotes entre 2011 et 2014. Ainsi, si le récit et l'analyse de la création de la mesure à travers les instruments conceptuels des *policy transfer* et des *policy mobility studies* restitue le cadre d'une création de politique publique pour partie exogène, la question que nous abordons maintenant qui est celle des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre de la mesure dans le contexte national de réception, va permettre de resituer les dynamiques endogènes qui concourent à ce processus de changement politique.

Pour cela nous allons d'abord interroger la représentation de l'instrument d'action publique *Contrato Plan* que portent les principaux intervenants de l'implémentation pilote de la mesure, et le cadre relationnel qui produit cette représentation. On observera comment les acteurs impliqués, à travers l'image des CP qu'ils renvoient et par leurs interactions, structurent un réseau social de type particulier, qui interroge les fondements de l'action publique en matière de développement territorial en Colombie.

L'existence de ce réseau social va nous amener, dans un second temps, à recontextualiser le processus de création de la mesure, notre hypothèse étant que l'action du groupe d'acteurs engagés dans la création – mise en œuvre des CP s'inscrit dans un processus de plus grande d'envergure qu'il faut tracer sur la longue durée, et qui concerne des transformations en cours de deux *policy paradigms* structurants de l'institutionnalité colombienne, celui de la planification du développement et celui de la décentralisation politique.

I. UN RESEAU D'ACTEURS AU CŒUR DU CHANGEMENT POLITIQUE : UNE COALITION DE CAUSE (ACF) DANS LA CREATION DES CONTRATOS PLAN ?

Dans ce premier chapitre où nous allons présenter les résultats de l'enquête de terrain que nous avons réalisée en Colombie en 2016, nous distinguons trois parties : la première (titre A) sera consacrée au cadre théorique que nous avons adopté pour explorer les jeux d'acteurs dans le processus de changement et d'innovation politique que constitue la création de *Contratos Plan* ; la deuxième (Titre B) présentera la collecte des données empiriques d'enquête sur lesquelles s'appuie notre travail, et leur exploitation par l'application d'une méthode de statistique multivariée, l'analyse en composantes principales ACP ; la troisième (Titre C) permettra d'identifier les principaux acteurs de la conception-mise en œuvre des CP et de les caractériser par le type de représentation de l'instrument d'action publique qu'ils portent et que nous étudions, et leurs interactions dans le *policy-making* de la mesure.

A. Penser le changement à travers la transformation des systèmes de croyances et l'agir relationnel

Si la question du changement traverse les différents courants de l'analyse des politiques publiques c'est certainement parce qu'il est constitutif de toute forme d'action publique. « *Une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire à promouvoir la transformation du milieu concerné* » indiquait Pierre Muller (2005, p. 156) dans un essai de théorisation du changement où il montre comment la permanence ou la transformation de l'action publique prend une place importante dans les travaux de la science politique depuis les analyses fonctionnalistes et systémiques de Easton et Parsons jusqu'aux approches néo institutionnalistes plus récentes.

1. Le changement des politiques publiques : entre contraintes structurelles et acteurs en action

Dans les différents courants, y compris l'approche cognitive que défend P. Muller (2005), des théories du changement ont été élaborées sans que l'on puisse considérer qu'un cadre systémique faisant consensus ait été trouvé. Les contours de ces approches théoriques du problème, varient dans la caractérisation de « l'objet » (la détermination de « ce qui change » : une séquence d'une politique donnée ? une institution ? des acteurs ? des idées ?). Elles diffèrent aussi sur le « degré » du changement constaté, c'est-à-dire la distance repérable entre la situation initiale et la situation d'arrivée de l'élément qui s'est transformé, mais aussi sur les « effets » (les répercussions

du changement dans les institutions, les instruments de l'action publique, les groupes d'acteurs impliqués, la société dans son ensemble etc.) et le « cadre temporel » du changement (déterminer le temps « t » de la situation initiale et le temps « t + 1 » du changement accompli) (Hoeffler et al., 2014).

Cette dernière question des temporalités distingue d'ailleurs de manière fondamentale les deux types d'approches qui dominent aujourd'hui l'analyse des politiques publiques : les travaux qui mettent l'accent sur la dimension cognitive de l'action publique envisageront les changements dans une temporalité courte, alors que les démarches institutionnalistes poseront le changement sur une plus longue durée car, pour la première, les changements sont perçus comme rapides et radicaux et, pour la seconde, les transformations sont plus marginales et le processus plus lent et progressif.

Alors, puisqu'il est difficile de dire positivement « ce qui change », qu'est-ce que les différentes approches des sciences du politique perçoivent (ou souhaitent observer) dans les transformations sociales et politiques qu'elles étudient ? Une définition générale du phénomène peut se trouver chez Peter Hall (1993)²²⁵ qui distingue trois niveaux de changement :

- Le premier niveau est celui des changements des objectifs des politiques publiques, sans toucher aux instruments et aux cadres institutionnels de l'action publique : dans ce premier niveau de changement, les transformations touchent surtout les cadres normatifs des politiques publiques ;
- Le deuxième niveau cumule des modifications des instruments (ou techniques de base) et des objectifs : dans ce deuxième niveau ce qui se transforme c'est les moyens d'action des acteurs pour mettre en œuvre l'action publique ;
- Le troisième niveau concerne des changements simultanés des objectifs, des instruments et de la perception des problèmes à résoudre : ce troisième niveau de changement concerne la transformation ou l'évolution des cadres institutionnels de la politique en question.

En partant de cette triade (objectifs, instruments, cadres institutionnels) Pierre Muller considère que l'analyse du changement doit mettre à jour les mécanismes concrets qui combinent d'une part, les effets de structure qui contraignent les acteurs et, d'autre part, la liberté dont ces

²²⁵ A partir de sa célèbre étude sur les politiques économiques de la Grande Bretagne entre 1970 et 1989 (Hall, 1993).

derniers bénéficient pour la formulation et la mise en œuvre des politiques²²⁶. Car un des points qui semble faire consensus dans les différentes approches mentionnées, c'est que le changement est à la fois le résultat d'actions individuelles et le produit de contraintes liées aux structures qui s'imposent aux acteurs²²⁷. Nous suivrons cette orientation dans l'analyse que nous allons développer sur le sujet de notre recherche. Ainsi, dans le travail que nous proposons, la question du changement associera une interrogation sur les contraintes des structures et une appréciation des marges de manœuvre des acteurs qui participent à l'élaboration d'une politique publique.

Si on considère maintenant la question « *comment se déclenchent les changements de politiques publiques ?* », on observe que plusieurs propositions qui mettent en première ligne les jeux d'acteurs (à l'intérieur de cadres structurels donnés) pour expliquer la continuité ou la transformation des politiques, ont été développées.

2. Réseau de politiques et réseaux d'acteurs dans le changement

Les premiers travaux, dans les années 1960 à 1970, ont mis en avant la notion de « réseaux de politiques publiques » (*policy networks*) pour rendre compte des relations entre groupes d'intérêts et personnels des administrations dans l'élaboration de politiques (Rhodes, 2006). Certaines études ultérieures montrent qu'un certain nombre de politiques, dans des domaines tels que la défense ou l'agriculture aux Etats Unis ou l'éducation en Grande Bretagne, étaient élaborées par des groupes d'acteurs qui établissaient des relations d'échange et construisaient des identités communes en lien avec les secteurs de l'action publique sur lesquels ils intervenaient. On parle alors de communautés politiques (*policy communities*) (Thatcher, 2014).

Les travaux sur les *policy networks* et les *policy communities* se sont développés et les concepts eux-mêmes sont devenus génériques. Les deux notions ont même été assimilées et incorporées dans un essai de typologie qui distingue cinq catégories en fonction du degré d'intégration, d'adhésion et de distribution des ressources entre les membres, le réseau représentant le degré de plus faible intégration et la communauté le plus fort (Marsh et Rhodes, 1992). En mettant entre parenthèse cette tentative de typologisation qui a montré rapidement ses limites pour différencier les situations concrètes d'action publique en action (Le Gales et Thatcher, 1995), nous

²²⁶ Idem, p. 186

²²⁷ A la suite de Max Weber (1922) et Norbert Elias (1975)

retenons que les notions de réseau et de communauté ont permis de développer ultérieurement d'autres approches du changement, illustrées par de nombreux travaux empiriques.

Il faut aussi considérer que les deux notions de réseau et communauté sont communes à plusieurs disciplines et alimentent diverses approches de la sociologie et de l'anthropologie contemporaines. Mais c'est autour de la notion de réseau que le plus grand nombre de développements scientifiques et usages sociaux se sont façonnés. Les deux principales caractéristiques des groupes d'acteurs que l'on considère comme configurant un « réseau social » sont : l'interdépendance des acteurs et le caractère efficient (agissant) de la chaîne d'actions qui matérialise le réseau où, selon l'expression de Bruno Latour (Latour, 2006), « *chaque participant est traité à tous égards comme un médiateur* ». L'action collective qui en résulte, ce qu'on propose d'appeler « l'agir relationnel », est donc à la fois l'expression de la rationalité des acteurs et le révélateur de l'ensemble de normes et de règles qui fondent les systèmes d'action dans lesquels ceux-ci sont insérés, c'est-à-dire les contraintes structurelles précédemment évoquées.

Dans la recherche que nous avons entreprise, nous nous sommes surtout intéressés à deux des cadres théoriques qui font appel à ces deux notions pour rendre compte des changements de politiques publiques : l'approche en termes de communautés épistémiques (*Epistemic Communities Framework ECF*) développée par Peter M. Haas, et celle portant sur les coalitions de cause (*Advocacy Coalition Framework ACF*) qui résulte des travaux de Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith.

3. Les Communautés Epistémiques (*Epistemic Communities Framework ECF*) : réseaux d'acteurs et apprentissages institutionnels dans le changement

La notion de communauté épistémique se réfère à des « *groupes de professionnels, souvent issus de diverses disciplines, qui produisent un savoir pertinent sur des politiques publiques en réponse à des questions techniques complexes* » (Haas, 1992, p. 16). La théorie a été formulée par Peter M. Haas pour explorer l'influence des experts dans l'élaboration des politiques internationales au sein d'instances caractérisées par leur complexité technique et par l'incertitude de l'environnement décisionnel²²⁸.

²²⁸ La grande étude de Haas "Saving the Mediterranean: the politics of international environmental co-operation" (1990) illustre à travers l'émergence d'un régime international de lutte contre la pollution en Méditerranée ce type de situations décrivant un cas à la fois extrême et désormais totalement récurrent.

Les communautés épistémiques ne sont pas un « nouvel » acteur ou une unité d'analyse associée à l'ensemble du processus décisionnel : dans la proposition de Haas, les décideurs ont recours aux communautés épistémiques pour dépasser ponctuellement les situations d'incertitude ou de complexité technique qui sont chaque fois plus présentes dans les choix de programmes ou d'instruments d'action publique. Mais les membres des *Epistemic Communities* ne sont pas de simples experts épars mandatés sur un domaine particulier d'expertise. Les attendus de leur intervention sont en lien avec la délimitation des causes des problèmes, la définition des enjeux pour les acteurs (intérêts, moyens, références) et la proposition de solutions ou d'alternatives. Dans cette perspective, les réseaux d'acteurs que constituent les ECF peuvent (et peut-être même doivent) relever de disciplines différentes. Haas pose ainsi l'organicité de la communauté épistémique à la condition que les membres identifiés soient en mesure de partager quatre éléments :

- Des croyances normatives et des principes d'action sur le sujet abordé ;
- Les mêmes schémas de causalité sur la nature des problèmes à résoudre qui engendrent les solutions à apporter ;
- Les mêmes critères de validation des savoirs techniques utilisés pour traiter les problèmes ;
- Et des propositions sous forme de politiques publiques résultant de pratiques communes sur le traitement des problèmes.

Le champ d'intervention des communautés épistémiques est donc celui des idées et des apprentissages institutionnels. Les apprentissages institutionnels qui caractérisent les interactions entre communautés épistémiques et décideurs sont complexes et peuvent emprunter plusieurs voies qui vont des apprentissages à vocation instrumentale (guidés par une logique de substitution des croyances des décideurs) aux démarches de socialisation (permettre l'assimilation de nouvelles informations et nouveaux principes qui conduisent à redéfinir les intérêts des décideurs) (Dunlop, 2013). Les communautés épistémiques sont donc des acteurs discrets qui exercent leur influence dans un environnement dynamique, par des processus d'apprentissage et de légitimation qui selon Haas et Adler (1992), aident essentiellement à « *sélectionner des idées* ».

4. Les coalitions de cause (*Advocacy Coalition Framework ACF*) : systèmes de croyances et sous-systèmes d'action publique dans le changement

Le cadre théorique des *Advocacy Coalition Framework* ou coalitions de cause, s'appuie aussi sur l'importance des apprentissages institutionnels. Dans l'approche des coalitions de cause, le

changement politique ne résulte pas des règles institutionnelles ou de la concurrence d'intérêts qui conditionnent les strictes relations de pouvoir et l'allocation des ressources, mais bien des apprentissages dans et entre différentes coalitions de cause puisque l'ACF postule l'existence d'une multiplicité de réseaux de ce type en lien avec des sous-systèmes d'action publique. Les ACF se définissent comme des groupes dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde qui les amènent à agir de concert afin de traduire leurs idées en une politique publique (Sabatier, 2014).

Les principales hypothèses du cadre théoriques des ACF déterminent :

- Une perspective temporelle à dix ans ou plus ;
- Une approche des changements qui passe par l'identification de sous-systèmes localisés à l'intérieur d'un système d'action publique plus large, qui deviennent le niveau adapté de l'analyse ;
- Une conception des systèmes de croyance des acteurs à travers une structure tripartite ;
- Et la prise en compte d'un vaste ensemble d'acteurs agissant dans la mise en œuvre du changement.

Reprenons maintenant ces quatre éléments fondateurs de l'approche des ACF.

Le choix d'une temporalité impérative de minimum dix ans, vient de la volonté des concepteurs de la théorie ACF de montrer « *un portrait raisonnablement exact des succès et des échecs d'un programme* » (Sabatier, 1993, p. 16). C'est aussi le lapse de temps minimum indispensable pour pouvoir analyser l'impact des apprentissages et des changements socio-économiques des politiques publiques sur un cycle complet.

L'approche du changement en termes de sous-systèmes est un point clé du changement de perspective que propose l'ACF. Cette manière d'aborder le changement tranche avec l'idée que l'Etat, au sens institutionnel du terme, serait la seule unité pertinente pour l'analyse de l'élaboration des politiques publiques. Un sous-système d'action publique est un ensemble d'acteurs issus de différentes organisations publiques et privées impliqués activement dans un problème ou politique publique donnée qui « *cherchent régulièrement à influencer les décisions politiques à l'intérieur d'un domaine public particulier* » (Sabatier, 2014, p. 50). Au sein de ces sous-systèmes, les acteurs partagent un ensemble de croyances et de stratégies d'intervention, et peuvent être regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, qui peuvent être alliées, convergentes ou potentiellement en

conflit. D'où l'importance dans les processus réels de *policy-making* de certains acteurs exerçant des rôles particuliers dans la médiation ou l'ajustement de l'action sur lesquels nous reviendrons plus loin.

L'introduction des systèmes de croyance dans l'analyse des politiques publiques part de l'idée que les individus s'engagent dans une politique publique, au moins pour partie, pour y voir se refléter leurs systèmes de croyances et d'opinions (Gomez-Lee, 2012). La conception de l'acteur individuel d'une politique publique qui fonde l'ACF, met l'accent sur « *la tendance qu'ont les acteurs à percevoir le monde à travers un certain nombre de filtres composés de croyances préexistantes difficiles à faire évoluer* » (Sabatier, 2014, p. 51). Dans ces structures de pensée et d'opinion que sont les systèmes de croyances, on distinguera trois niveaux :

- Les *deep core beliefs* (noyau profond des croyances) que représentent les hypothèses normatives et ontologiques générales auxquelles adhèrent les individus. Sabatier classera dans cette catégorie, par exemple, les choix des individus vis-à-vis de clivages tels que liberté individuelle & égalité sociale, marché & régulation étatique, gauche & droite ;
- Les *policy core beliefs* (croyances relatives à une politique publique) représentent le noyau central du sous-système d'une politique publique. Ces croyances vont notamment déterminer l'échelle de priorité des différentes valeurs qui se réfèrent au problème posé, le rôle relatif des gouvernements et des marchés, l'évaluation de la gravité du problème public et ses causes etc. ;
- Les *secondary beliefs* (croyances secondaires) sont moins englobantes et ne définissent pas un sous-système d'action. Sabatier cite en exemple, les règles et les applications budgétaires à l'intérieur d'un programme d'action publique.

Selon les postulats de l'approche des ACF, les deux premiers niveaux sont les noyaux les plus stables des politiques et sont très difficiles à faire évoluer, alors que les croyances secondaires se transforment plus facilement, par exemple, par accumulation des preuves de l'inefficacité d'un dispositif d'action public, ou par la multiplication d'accords et de compromis entre acteurs au sein du sous-système.

Le dernier point est celui des acteurs impliqués dans les sous-systèmes qui déterminent les coalitions de cause. Pour les auteurs du concept d'ACF, les acteurs de la transformation des politiques publiques vont bien au-delà de la configuration des *Iron Triangles* (Hayden, 2002) qui, dans la littérature américaine, fixent les relations entre les *policy-makers* à travers les interactions

entre commissions parlementaires, administration et groupes d'intérêts. La gamme des acteurs des coalitions de cause va au-delà puisqu'ils sont des agents publics, situés à divers niveaux des gouvernements, mais aussi privés qui appartiennent à des groupes d'intérêts mais aussi à des milieux de la recherche ou des médias.

Entre transformation des croyances et évolution des sous-systèmes de l'action publique, le changement des politiques que génèrent les ACF serait donc le résultat de l'arrivée et la consolidation dans des positions de responsabilité décisionnelle ou exécutive, d'une coalition de cause, c'est-à-dire d'un groupe d'acteurs qui ne constituent pas une organisation formelle mais qui rendent possible la mutation des cadres normatifs et opérationnels dans le domaine donné du système d'action publique.

L'hypothèse générale qui ressort de ces deux approches (ECF et ACF) est qu'une des conditions du changement des politiques publiques est qu'il y ait des acteurs qualifiés (*skilled actors*) qui puissent prendre en charge ce qu'on pourrait appeler les « prémisses » des changements, en exerçant des fonctions de médiation ou d'articulation entre plusieurs configurations ou univers de sens. La particularité de leur apport est qu'ils sont en position, plus ou moins exclusive dans un sous-système donné, de « *parler plusieurs langages ou de décoder le langage d'un monde et d'un autre monde (ou d'un champ)* » (Muller, 2005, p. 183). Pour comprendre le changement des politiques publiques il nous semble donc important d'examiner les modes d'intervention de ces acteurs qualifiés.

5. Les fonctions de médiation, d'interface et d'articulation, et les rôles d'intermédiaires dans le changement politique

Qu'est-ce qui fait la spécificité et l'efficacité de l'intervention de ces acteurs dont on a indiqué l'importance dans le déclenchement des changements politiques ? Dans la littérature consultée nous avons été intéressés par les textes qui mettent l'accent sur un certain nombre de fonctions qui accréditent des rôles sociaux²²⁹ lesquels participent du changement des politiques publiques.

²²⁹ Dans la littérature sociologique d'inspiration weberienne, la notion de rôle est souvent associée à celle de statut. Le statut chez Robert K. Merton (1965) correspond à la position qu'un individu occupe sur une des dimensions du système social (sexe, âge, niveau d'instruction, profession, lieu de naissance etc.). Le rôle renvoie chez Ralph Linton (1967) aux normes ou aux modèles culturels. La norme permet d'établir la récurrence du comportement des membres d'un groupe social. Le caractère impératif de la norme est d'autant plus fort qu'elle apparaît comme émanant de l'ensemble social. Elle se pose en règle sociale qui fonde à la fois la régularité du comportement des individus et

Dans l'essai de théorisation déjà cité, Pierre Muller insiste sur la notion de « médiation » au sens de capacité à faire le lien entre deux espaces d'action et de production du sens spécifiques, le global, c'est-à-dire ce qu'il place sous le concept de « référentiel »²³⁰ et le sectoriel qui, dans le cas présent, délimite un domaine spécifique d'intervention publique qui formate l'agenda des politiques publiques et structure verticalement des rôles sociaux professionnels. Les acteurs clés du changement politique sont donc des « médiateurs » au sens qu'ils peuvent incarner la relation complexe entre les contraintes de la structure (le global) et l'autonomie relative des acteurs (le sectoriel).

Nous nous sommes intéressés à la réflexion sur la fonction d'intermédiation dans le changement qui concerne les politiques de développement. La démarche des anthropologues, aussi bien des africanistes français (Bierschenck et alt., 2000) que de l'Ecole de Manchester (Adams, 1970), part d'une critique des trois approches du développement qui caractérisent le positionnement des chercheurs de la discipline eux-mêmes (Mosse, Lewis, 2006) mais qui nous semble transposable aux autres acteurs intervenant dans les processus de changement politique en général :

- L'approche instrumentaliste est celle où les intervenants sont enrôlés comme « chercheurs appliqués », consultants, managers ou agents des organisations. Les acteurs sont recrutés par leur expertise régionale spécialisée, leur capacité à modéliser des données sociales, et les potentialités de leur « capital social » de terrain.
- L'approche populiste est une démarche qui intègre le déploiement par les acteurs-médiateurs de démarches relationnelles participatives (*bottom-up approaches*), la valorisation dans le discours des capacités locales et la défense de propositions « alternatives » pour l'action. On peut distinguer dans cette approche deux postures (Olivier De Sardan, 2004), le populisme idéologique qui simplifie la présentation des approches alternatives en valorisant, sans recul critique, telle ou telle capacité locale ou tradition communautaire ; et le populisme

l'attente des autres acteurs par rapport aux actions de celui qui incarne le rôle. Le système d'interactions qui s'établit avec ce couple « rôle » et « attente de rôle », est plus dynamique que le positionnement statutaire qui s'appuie sur « *une condition, typiquement effective, de privilèges positifs ou négatifs dans la considération sociale* ». (Weber, 1922)

²³⁰ « *La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique (...) En tant que structure de sens, le référentiel articule ainsi quatre niveaux de perception du monde, des valeurs, des normes, des algorithmes et des images* » (P. Muller, 2014)

méthodologique qui est la position de prendre le point de vue du local pour découvrir la rationalité et la logique des actions.

- L'approche déconstructiviste dans laquelle le développement est vu comme un discours de pouvoir des acteurs en position dominante, l'Occident en l'occurrence, historiquement marqué, qui sert des objectifs politiques de déploiement de pratiques et d'instruments pour maintenir des positions de domination, le Tiers Monde pour ce qui est du champ d'action des ethnologues. Cette approche présente selon Olivier De Sardan (2004, p. 5) une « *image diabolique du développement qui accorde peu d'importance aux incertitudes, incohérences et contradictions* » de la production de ce discours dans les pays et les organisations qui le fabriquent.

De cette critique de fond de la démarche cognitive d'une discipline qui déploie son activité en concomitance avec les politiques de développement, découle l'approche axée sur les acteurs (*actor-oriented approach*) qui vise à comprendre « *la 'vie sociale' des projets de développement, de leur conception à leur réalisation, ainsi que les réponses et expériences vécues par un nombre variable et d'acteurs sociaux concernés* » (Mosse, Lewis, p. 9). Le concept clé de cette approche est la notion « d'interface » entre différents mondes sociaux et humains, systèmes de connaissance et de pouvoir. Cette approche met l'accent sur la fonction « d'articulation » ou *brokerage* que peuvent exercer des groupes d'acteurs spécialisés dans l'acquisition, contrôle et redistribution des ressources destinées aux projets de développement. Ils sont censés représenter les populations locales et exprimer leurs besoins aux instances qui gèrent les fonds de l'aide internationale. L'univers de l'aide au développement est porteur de ressources permanentes de financement qui structurent des « rentes » stables ou régulièrement reconduites. Les acteurs positionnés dans ces rôles d'articulation produisent des interprétations des faits et proposent des scripts projectifs dans lesquels d'autres acteurs, ou eux-mêmes, peuvent être recrutés et positionnés durablement. La notion de transposition se réfère alors à « *l'enrôlement mutuel et à l'imbrication des intérêts (privés) en adéquation avec la réalité des projets* » (Mosse, Lewis, 2006, p. 13). Comme résultat de ces situations qui en font parfois les seuls intermédiaires possibles entre les institutions et les sociétés traditionnelles, les *brokers* (acteurs articulateurs) sont en quelque sorte amenés à jouer le rôle « d'entrepreneurs institutionnels » du développement.

L'approche en termes d'entrepreneuriat institutionnel elle est issue des études des organisations et part d'une définition des institutions comme « *règles, normes et croyances qui*

représentent la réalité pour une organisation, qui expliquent ce qui est ou n'est pas ou ce sur quoi on peut ou pas agir » (Hoffman, 1999, p. 351). L'entrepreneuriat auquel on se réfère est le moteur du développement économique au moment de l'introduction de nouveautés et de changements (par exemple les nouvelles technologies). Les acteurs qui jouent un rôle d'entrepreneurs institutionnels sont ceux qui *« sont en capacité d'imaginer des alternatives mais aussi qui ont l'habileté de contextualiser les habitudes du passé (habitus) et les projections de future à l'intérieur des contingences du présent »* (Garud, Hardy, Maguire, 2007, p. 10).

En résumé, si je me projette dans l'analyse de la création des CP en Colombie, il me semble important de retenir que la conduite du changement politique met en scène des acteurs qualifiés dont les capacités et habitudes de travail, permettent d'exercer des fonctions de médiation, d'interface et d'articulation. Pour nous, les rôles sociaux d'intermédiation qui en découlent et que ces acteurs sociaux exercent parfois en professionnels, parfois en associant rôle et positionnement statutaire comme dans le cas des Diaspora Scientifiques et Techniques que nous avons abordé dans la première partie de ce travail (Meyer, 2004) doivent être pris en compte en tant que tels. C'est-à-dire que nous considérons que l'exercice de ces rôles sociaux est aussi un des facteurs du changement, en même temps et avec une intensité comparable à l'effet des liens relationnels agissants qui caractérisent les réseaux sociaux notamment ceux structurés en ECF ou en ACF dont nous avons précédemment montré l'importance décisive dans la transformation des politiques publiques, notamment celles qui relèvent du développement territorial que nous traitons dans cette recherche.

B. La collecte de l'information empirique et sa première exploitation : méthodologie et traitement socio-statistique

Dans ce chapitre, je vais rentrer dans le détail de l'enquête de terrain qui sous-tend cette recherche. L'objectif de la collecte d'informations de terrain que j'ai entrepris était de caractériser le rôle et les interactions d'un certain nombre d'acteurs clé ayant participé à la conception et mise en œuvre de *Contratos Plan*. Nous cherchions à mettre en évidence en particulier :

- Les représentations associées aux CP et à leur implantation expérimentale chez ces intervenants qui ont joué un rôle actif dans les processus décisionnels de conception-lancement-exécution des CP : la perception des enjeux territoriaux et de développement des CP, des dispositifs de gouvernance, des ressources et des modalités de financement des projets de développement etc.
- Les relations d'interconnaissance (sociabilité, proximité etc.) et les interactions spécifiques qui associaient ces acteurs et qui ont directement ou indirectement contribué à la mise en œuvre des CP : les principaux marqueurs sociologiques ; l'organisation de leurs relations ; le rapport des acteurs au processus de création de la politique publique étudiée etc.

Pour ce qui est des interactions entre acteurs, nous reprenons ici un des concepts qui ont été introduit dans la précédente partie théorique, la notion de réseau social. Nous partons de la définition générale du réseau social comme étant constitué « *d'un ensemble d'unités sociales et de relations que ces unités sociales entretiennent les unes avec les autres, directement, ou indirectement à travers des chaînes de longueur variables* » (Merckle, 2012, p. 4)²³¹. Mais au-delà d'une sorte d'approche descriptive de la morphologie du relationnel humain, nous considérons ici les réseaux, à la suite d'Emmanuel Lazega (2012) pas comme des acteurs collectifs d'un genre nouveau, tel que le prône une certaine idéologie contemporaine mais en tant que « artefacts de méthode », c'est-à-dire des indicateurs des systèmes d'interdépendances et de conflits entre acteurs dans un milieu social donné.

Le type de réseau social que notre enquête de terrain fait apparaître participe des logiques d'action collective que nous avons précédemment étudié pour expliquer le changement politique : il s'agit, selon notre interprétation, d'une coalition de cause ACF dont on verra que les enjeux

²³¹ Voir aussi E. Lazega, 2007 et A. Degenne, M. Forse, 2004.

d'action (la « cause » en question) prennent place dans un changement de politiques publiques qui va au-delà des *Contratos Plan* l'instrument d'action publique que nous étudions.

1. L'enquête par questionnaire : caractéristiques du groupe-réseau, premier groupe d'acteurs engagés dans la conception et mise en œuvre expérimentale des Contratos Plan

Pour construire le terrain d'enquête qui sert de base à cette recherche j'ai fait un travail de prospection et de recoupement de données au cours de l'année 2015-2016. Le choix des acteurs s'est fait sur la base de la connaissance préalable du dispositif que j'avais sur place en Colombie, et des contacts et échanges avec les responsables du Département National de Planification qui ont conduit le déploiement de la mesure dans sa phase pilote. Les acteurs sollicités pour la recherche devaient avoir pris part au programme CP sur une période qui va grosso modo de 2011 à 2015. Au niveau national, c'était les membres de l'équipe d'expérimentation du DNP, des fonctionnaires de l'administration centrale de certains Ministères et des hommes politiques, consultants ou experts appartenant, notamment pour cette dernière catégorie, à des agences d'aide au développement. Au niveau local, étaient pris en compte des politiques (gouverneurs et maires), administratifs (secrétaires de planification) et autres intervenants (membres d'ONG, consultants) qui ont élaboré et exécuté les CP pilotes. En dehors de ce critère de participation directe au processus du *policy-making*, j'ai ajusté le nombre définitif des membres de ce premier groupe d'informateurs – acteurs du processus en établissant une représentation équilibrée des niveaux national et local afin de ne pas introduire un biais de sur-représentativité géographique dans l'échantillon²³².

Compte tenu de ces éléments de critérisation, il n'y a que des acteurs colombiens dans cette matrice d'acteurs. En effet, on a pu établir dans la première partie de cette recherche que la participation des coopérants français a été tardive (à partir de 2013), ponctuelle (pour des missions délimitées dans le temps) et qu'elle n'a pas influé directement dans les processus décisionnels de la mise en œuvre de l'action. J'ai interrogé les principaux acteurs du programme CP au DNP sur rôle de ces intervenants étrangers et pour eux aussi aucun des coopérants, pris individuellement, n'a marqué le *policy-making* de la mesure. Ce sont les raisons pour lesquelles il n'y a pas

²³² 50% des personnes recensés résidaient à Bogotá et 50% dans les territoires ; 56% des acteurs avaient une relation avec un des 7 CP pilotes et 44% connaissaient ou avaient une intervention plus générale sur le dispositif nationale ou sur l'expérimentation.

d'intervenants étrangers dans la matrice des acteurs utilisée pour les questionnaires que nous allons examiner dans cette deuxième et dans la troisième parties de ce travail²³³.

La matrice définitive de ce groupe est constituée de 32 acteurs dont on retrouve ci-après les noms et les fonctions en lien avec la démarche *Contratos Plan*. Le tableau précise également quels acteurs ont rempli les questionnaires que nous allons traiter dans cette partie, et quelle est leur rattachement géographique au projet, soit une participation au programme national, soit la collaboration dans l'un des CP pilotes.

TABLAU 11 : LISTE DES ACTEURS DU GROUPE-RESEAU

NOM	Fonction au moment de l'enquête (ou pendant le <i>policy-making</i>)	CP	question
Amilkar Acosta	Directeur Fédération des Départements	TOUS CP	Non
Camila Aguilar	Consultante ONG (ancienne directrice DDT au DNP)	TOUS CP	Oui
Richard Aguilar	Ancien gouverneur Santander	SANTANDER	Non
Carlos Aparicio	Sous-directeur DDT au DNP	TOUS CP	Oui
Dolka Arias	Ancienne Secrétaire de Planeación Arauca	ARAUCA	Non
Diego Bautista	Coordonnateur politiques territoriales auprès du Conseiller à la Paix (ancien directeur USAID)	TOUS CP	Non
Lisbeth Buitrago	Consultante RAPE Bogota (ancienne assesseure équipe CP du DNP)	TOUS CP	Oui
Jaime Castro	Consultant (ancien constituant, Maire de Bogotá)	TOUS CP	Non
William Cifuentes	Directeur CP Cauca	CAUCA	Oui
Carlos Cordoba	Directeur RAPE Bogota (ancien Directeur programme CP au DNP)	TOUS CP	Oui
Arnobio Cordoba	Directeur organisme de formation (ancien directeur CP AGD)	AGD	Oui
Mauricio Cuestas.	Directeur Financier DNP	TOUS CP	Non
Raul Delgado	Vice-Ministre de l'Intérieur (ancien gouverneur de Nariño)	NARIÑO	Non
Luis Carlos Delgado	Commerçant (ancien gouverneur de Tolima)	TOLIMA	Non
Maria Fernanda Garcia	Consultante (ancienne Directrice CP Tolima)	TOLIMA	Oui
Andrea Ramirez	Consultante (ancienne Secrétaire de Planeación de Tunja)	BOYACA	Oui
Victoria Kairus	Professeur universitaire	TOLIMA	Oui
Jose Leibovich	Consultant (ancien coordonnateur PND au DNP)	TOUS CP	Oui
Juan Carlos Granados	Contralor Bogotá (ancien gouverneur Boyacá)	BOYACA	Non
Juan Carlos Mojica	Consultant (ancien Directeur programme CP au DNP)	TOUS CP	Non
Sergio Muñoz	Secrétaire de Planeación Santander	SANTANDER	Non
Luis Gilberto Murillo	Ministre de l'environnement (ancien gouverneur de Chocó)	AGD	Non

²³³ En revanche, j'ai fait des entretiens semi-directifs avec 6 coopérants français qui ont participé à un moment du processus de création de la mesure CP. Ces entretiens ont notamment alimenté la compréhension des conditions particulières du processus de *policy transfer – policy mobility* que j'ai restitué dans la 1^{ère} partie.

Oswaldo Porras	Consultant (ancien Directeur DDT au DNP)	TOUS CP	Oui
Juan Mauricio Ramirez	Sous-directeur FEDESARROLLO (ancien DG adjoint DNP)	TOUS CP	Oui
Maria Eugenia Ramos	Consultante (ancienne Secrétaire de Planeación de Antioquia)	AGD	Oui
Carlos Rodriguez	Consultant (ancien chargé de mission USAID)	TOUS CP	Oui
Hugo Rodriguez	Directeur CP Santander	SANTANDER	Oui
David Soto	Directeur fondation (ancien consultant auprès équipe CP au DNP)	TOUS CP	Oui
Ana Maria Vargas	Coordinatrice développement rural Cauca	CAUCA	Non
Carlos Alberto Villadiego	Directeur CP AGD	AGD	Oui
Bernardo Umbarila	Consultant (ancien Secrétaire de Planeación Boyacá)	BOYACA	Oui
Fabian Zabala	Consultant (ancien Secrétaire de Planeación Tolima)	TOLIMA	Oui

La collecte d'information auprès de ce groupe s'est faite entre février et avril 2016 sur site, en Colombie. A l'occasion de ce travail de terrain, j'ai rencontré 25 personnes parmi les 32 acteurs ici listés²³⁴. Le protocole que j'avais mis au point pour la recherche prévoyait un entretien semi-directif²³⁵ et le remplissage d'un questionnaire auto-administré dont je rappelle ici le contenu :

- Une 1^{ère} partie avec 6 échelles d'ordination et d'appréciation qui portent sur les enjeux de développement local liés à la mise en œuvre du dispositif *Contratos Plan* ;
- Une 2^{ème} partie avec 6 interrogations sur la matrice d'acteurs identifiés destinée à obtenir une information sur les interactions entre les membres du groupe ;
- Et une 3^{ème} partie pour recueillir les données nominatives d'identification des répondants : sexe, âge, niveau d'études, carrière, statut professionnel, lieu de travail²³⁶.

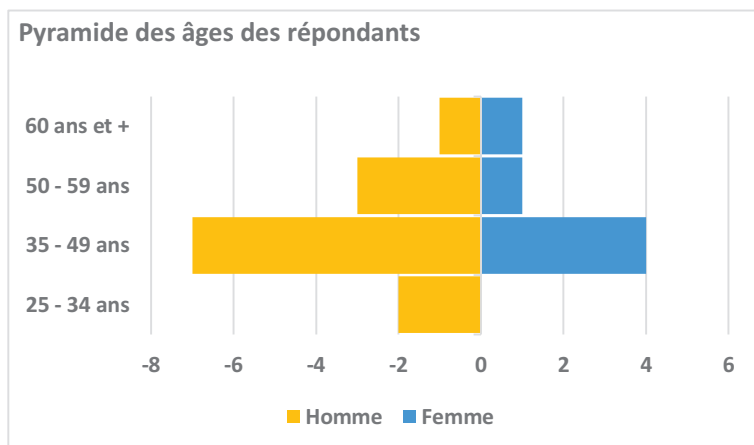
Parmi les 32 acteurs identifiés dans ce premier groupe, j'ai recueilli 19 questionnaires, soit 59% des personnes enquêtées²³⁷. Ce groupe de répondants était majoritairement masculin à hauteur de trois quarts de l'échantillon.

²³⁴ 8 autres entretiens avec des acteurs impliqués dans les CP ont été enregistrés. Parmi ceux-là il y a eu 3 intervenants nationaux (2 du DNP et 1 de l'AFD) et 5 acteurs locaux participant aux CP pilotes.

²³⁵ cf. en annexe la grille d'entretien utilisée.

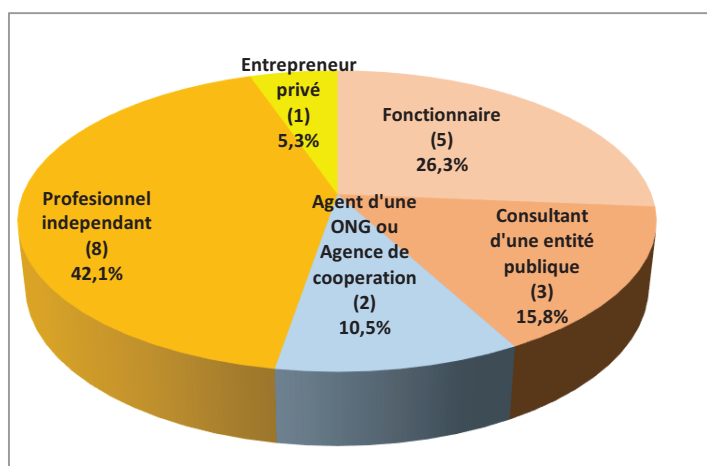
²³⁶ Deux autres questions portant sur l'exercice actuel (au moment de l'entretien) ou passé, d'une fonction élective ou de représentation corporative (mandat syndical, organisation professionnelle etc.) ont été neutralisées car une seule personne a répondu favorablement (Arnobio Cordoba qui fut Maire de Quibdó, capitale du département de Chocó).

²³⁷ J'ai également recueilli 5 autres questionnaires auprès d'acteurs locaux ayant participé à la mise en œuvre des CP : 2 sur le CP Tolima, 1 sur le CP Santander et 2 sur le CP AGD. Ces 5 questionnaires sont utilisés dans le cadre du 2^{ème} groupe témoin constitué d'intervenants locaux et nationaux qui ont été sollicités en octobre – novembre 2016 et dont l'exploitation sera prise en compte dans la troisième partie de ce travail.



Du point de vue de l'âge, les 35–49 ans représentent 58% des répondants, et les 50–59 ans 21%. Les proportions de plus « jeunes » c'est-à-dire les moins de 35 ans, et des plus « âgés » (plus de 60 ans) sont équivalentes à hauteur de 11% de l'échantillon.

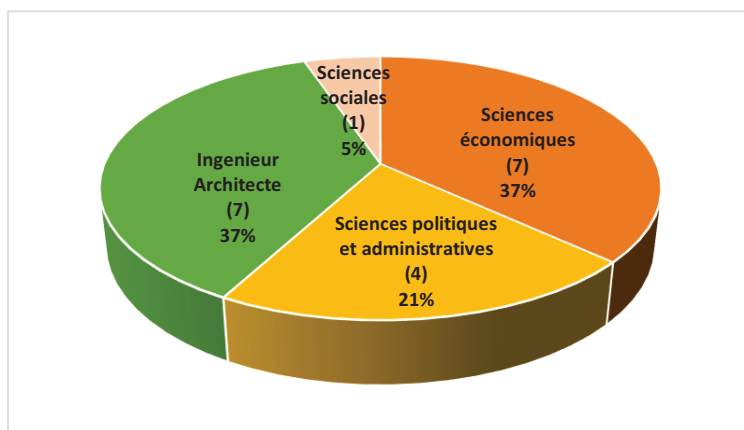
Pour ce qui est du lieu de travail, le groupe de répondants est équilibré entre ceux qui habitent la Capitale (Bogotá) et d'autres villes du pays, 10 répondants pour la capitale, 9 pour les autres villes, soit 52,6 % et 47,4 % respectivement.



Du point de vue des statuts professionnels, les répondants se reconnaissent, au moment de l'enquête, dans trois catégories :

- Ceux qui se déclaraient rattachés au secteur public, soit en tant que fonctionnaires (5 répondants), soit comme consultants d'entités publiques (3), en tout 42,1 % de l'échantillon ;
- Ceux qui se sont déclarés comme « indépendants », professionnels indépendants (8 répondants) ou entrepreneurs privés (1), soit 47,4 % de l'échantillon ;
- Ceux qui étaient des agents d'organisations non gouvernementales ou d'agences de coopération, 2 répondants, soit 10,5 % de l'échantillon.

L'ensemble des répondants avait suivi des études universitaires. Les professionnels des sciences économiques et financières (7 répondants) et les



ingénieurs et architectes (7 aussi), représentaient dans chaque catégorie 1/3 de l'échantillon. Les répondants formés en sciences politiques ou administratives représentaient 21% (4) et un seul (5%) avait fait des études en sciences sociales (sociologue).

Ce premier groupe d'intervenants qui ont pris part à la première mise en œuvre de la mesure et qui ont répondu à notre questionnaire sera appelé groupe-réseau.

2. Tris à plat et analyse factorielle pour cerner la représentation de l'instrument chez les acteurs du groupe-réseau : idéaltype et problématisation des Contratos Plan

Dans la première partie du questionnaire, les six questions sous forme d'échelles d'ordination abordaient les thématiques suivantes :

- *L'enjeu de l'aménagement du territoire* : quels territoires étaient les plus adaptés pour la mise en œuvre des CP ?
- *L'enjeu politique* : qui doit maîtriser le processus décisionnaire des CP ?
- *L'enjeu de la gouvernance* : les choix proposés concernaient des options de gestion locale, nationale, participative ou d'expertise technique pour la conduite des CP ;
- *Les enjeux du développement territorial* : il s'agissait de prioriser différents aspects associés au dispositif CP : l'exercice de planification, l'investissement régional, les formules de cofinancement, la concertation-négociation, la recherche de consensus local ;
- *L'enjeu du financement budgétaire* : le CP devait-il privilégier un financement national, local ou apport de finances non-budgétaires dédiée ?
- *L'enjeu de la gestion des ressources financières* : ici était posée la question de la délégation ou l'externalisation, au niveau national ou local, des ressources associées au CP.

On va examiner d'abord les « tris à plat » qui restituent la distribution des réponses à chacune des six questions du questionnaire pour l'ensemble des répondants. Ensuite, afin de cerner le positionnement de chaque répondant sur les différentes questions, nous allons avoir recours à un traitement des données de type analyse en composantes principales ACP.

a. Les tris à plat : les ligne – force des représentations des Contratos Plan dans le 1^{er} groupe d'acteurs

Le premier niveau d'exploitation des données collectées dont nous disposons, cherche à restituer la représentation la plus générale de l'instrument CP dans le groupe témoin. Nous traitons ici chaque question posée en prenant en compte la répartition des réponses en nombre et en pourcentages, indépendamment des acteurs répondants.

i. *Question 1, l'enjeu « aménagement du territoire » : quels territoires d'action ?*

Formulation : « Les Contratos Plan ont été signés pour mettre en œuvre des projets qui couvrent plusieurs communes ou département. Pour l'avenir, êtes-vous d'accord (cochez 1) ou en désaccord (coche 2) avec les phrases suivantes ?

1. *Les CP doivent couvrir le territoire de toutes les communes d'un seul département.*
2. *Les CP doivent couvrir le territoire de plusieurs communes d'un seul département.*
3. *Les CP doivent couvrir le territoire de plusieurs communes de plusieurs départements.*
4. *Les CP doivent couvrir le territoire toutes les communes de plusieurs départements avec une perspective de région*
5. *Les CP doivent se concentrer sur des communes rurales.*
6. *Les CP doivent se concentrer sur des communes urbaines qui configurent des aires métropolitaines*
7. *Les CP doivent se concentrer sur des communes avec des espaces naturels vulnérables (páramos, forêts, parcs naturels, sources hydrographiques etc.)*
8. *Les CP doivent se concentrer sur les communes de frontières.*
9. *Les CP doivent se concentrer sur les communes des zones critiques du post-conflit »*

Les réponses demandées sur les référents territoriaux optimum pour le CP, ne comportaient pas des consignes de choix exclusif entre les items proposés. On retrouve donc un nombre très important de réponses positives (accord) pour chaque répondant. On observe ainsi que pour les 9 phrases proposées, seulement 2 items n'obtiennent pas des réponses positives de plus de la moitié des répondants. Il s'agit de :

- « *Toutes les communes d'un même département* » (item 1) : 31,6 % (6 répondants) ;
- « *Que des communes qui forment une aire urbaine* » (item 6) : 26,3 % (9 répondants)

Une forme d'équilibre entre l'adhésion et le rejet de la position, représentée par des scores coïncidant autour de 50 % pour « l'accord » et le « désaccord », se manifeste sur 4 items, et, dans la une moindre mesure, sur un cinquième (où « l'accord » dépasse 57 %) :

- *Item 4 (« toutes les communes de plusieurs départements avec une perspective de région »)*, 52,6 % soit 10 personnes répondants ;
- *Item 5 (« que des communes rurales »)*, 52,6 % soit 10 répondants ;
- *Item 7 (« que les communes avec des espaces naturels fragiles »)*, 52,6 % soit 10 répondants ;
- *Item 8 (« que les communes d'espaces naturels de frontière »)* 52,6 % soit 10 répondants ;
- *Item 2 (« plusieurs communes d'un même département »)* 57,2% soit 11 répondants.

Enfin, les deux items emportent une plus forte adhésion :

- *Item 3* (« plusieurs communes de plusieurs départements »), 66,7 % soit 12 répondants ;
- *Item 9* (« que des communes situées sur des zones critiques du conflit »), 78,9 % soit 15 répondants.

Pour simplifier la lecture et prendre en compte les enjeux de gouvernance territoriale que pointe la mise en œuvre des CP, on peut regrouper ces réponses en considérant quatre constructions territoriales :

- **Le Département (items 1 et 2)**
- **La Région (items 3 et 4)**
- **Des territoires fragiles ou vulnérables (items 4, 6, 7, 8 et 9)**
- **Les aires urbaines (item 5)**

Ainsi, en recalculant les réponses avec les moyennes cumulées des réponses des quatre catégories de ces constructions territoriales, le classement des territoires les plus adaptés à l'utilisation de la mesure CP selon les répondants, fait apparaître :

- Deux constructions territoriales qui emportent à peu près le même niveau d'adhésion majoritaire, à savoir, les ensembles interdépartementaux à vocation régionale et les territoires fragiles, 62% et 61% (accord) 38% et 39% (désaccord) ;
- La catégorie Département, qui correspond à la configuration la plus présente dans l'expérimentation des CP pilotes, est nettement « minoritaire » avec 44 % « d'accords » contre 56 % de « désaccords » ;
- L'option des CP à vocation de développement urbain (aires métropolitaines) est très peu envisagée (à peine 1/4 environ d'adhésions).

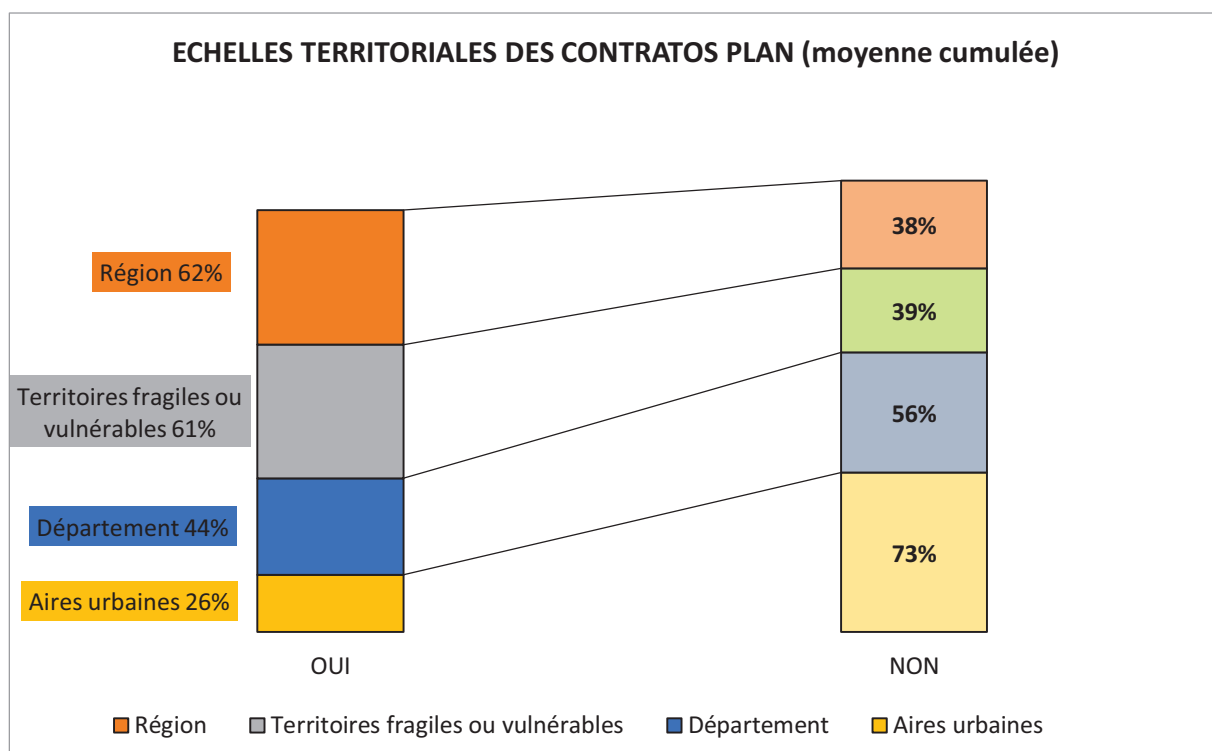


Figure 17 Echelles territoriales des Contratos Plan

ii. *Question 2, l'enjeu politique : qui pilote le CP ?*

Formulation : « Les Contratos Plan se concrétisent par un accord entre les collectivités signataires du contrat. Quelles entités publiques ou privées doivent souscrire ce contrat ? »

- Seulement les représentants du gouvernement national et les élus locaux ;
- Seulement les représentants des organismes qui financent des projets dans les CP ;
- Tous les organismes associés au processus qui donne lieu à l'accord du CP, y compris ceux qui ne financent pas des projets ;
- Les représentants de la société civile et de la population doivent valider les CP. »

Les réponses proposées demandaient donc aux répondants d'effectuer un choix (OUI ou NON) sur quatre scénarios :

- Le scénario « **institutionnel** » strict où l'État et les collectivités territoriales souscrivent le contrat ;
- Un scénario qui correspond formellement au « **format contractuel** » où seulement signent les financeurs du contrat ;
- Un scénario « **collaboratif** » où tous les organismes associés à l'élaboration du contrat sont appelés à parapher le contrat ;
- Un scénario qu'on pourrait appeler de « **perfectionnement démocratique** » ou

« **participatif** » au processus qui prévoit la validation de la population et/ou de la société civile de l'accord souscrit dans le contrat.

Les résultats mettent à jour deux tendances :

- Les deux scénarios les plus institutionnels (collectivités publiques et financeurs) sont rejetés par presque 3/4 des répondants ;
- En revanche, les deux scénarios les plus participatifs (tous partenaires et validation citoyenne), emportent une forte adhésion avec une plus forte proportion de répondants qui valident le schéma « collaboratif ».

Il faut également mentionner que le scénario du « format contractuel » pure (item 2 où seules signent les financeurs) est celui qui est le plus fortement rejeté (79 %).

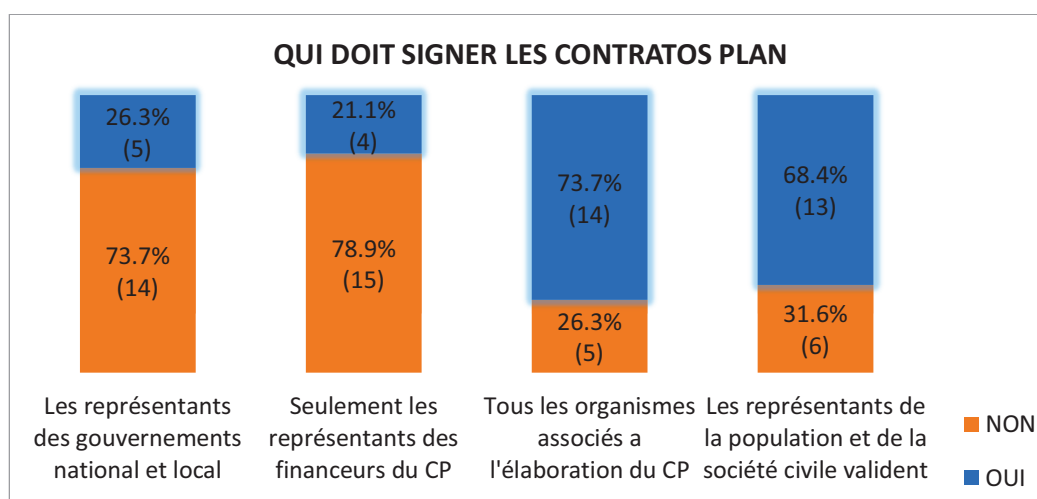


Figure 18 : Qui doit signer les Contratos Plan

iii. *Question 3, l'enjeu de la gouvernance : qui conduit le CP ?*

Formulation : « Dans l'élaboration des Contratos Plan pilotes participent des acteurs du niveau national (DNP, ministères etc.) et du niveau territorial (gobernadores, secrétaires de planification etc.). A partir de votre expérience et connaissance du territoire, choisissez entre les affirmations proposées (1 ou 2).

- Administration des ressources :
 1. Ici les gens préfèrent administrer localement toutes les ressources
 2. Ici les gens préfèrent que les ressources soient administrées par le niveau national
- Gestion publique :
 1. Ici les gens préfèrent une gestion participative
 2. Ici les gens préfèrent qu'un expert prenne les décisions

- Et vous à titre personnel...
 1. *Je préfère une gestion participative*
 2. *Je préfère qu'un expert prenne les décisions. »*

La question proposait aux répondants d'indiquer comment sont perçus (en espagnol la formulation était : « *aquí la gente prefiere...* ») deux problématiques de gouvernance, la question de l'administration des ressources et celle du pilotage de la gestion publique, avec pour chaque sujet, une option binaire :

- Pour la première question, l'administration locale ou nationale de ressources ;
- Pour la seconde (le pilotage de l'action publique), la gestion participative ou la prise de décision par des experts ;
- Une troisième interrogation complémentaire demandait aux répondants d'exprimer, à titre personnel, leur choix en matière de gestion publique sur les deux mêmes options.

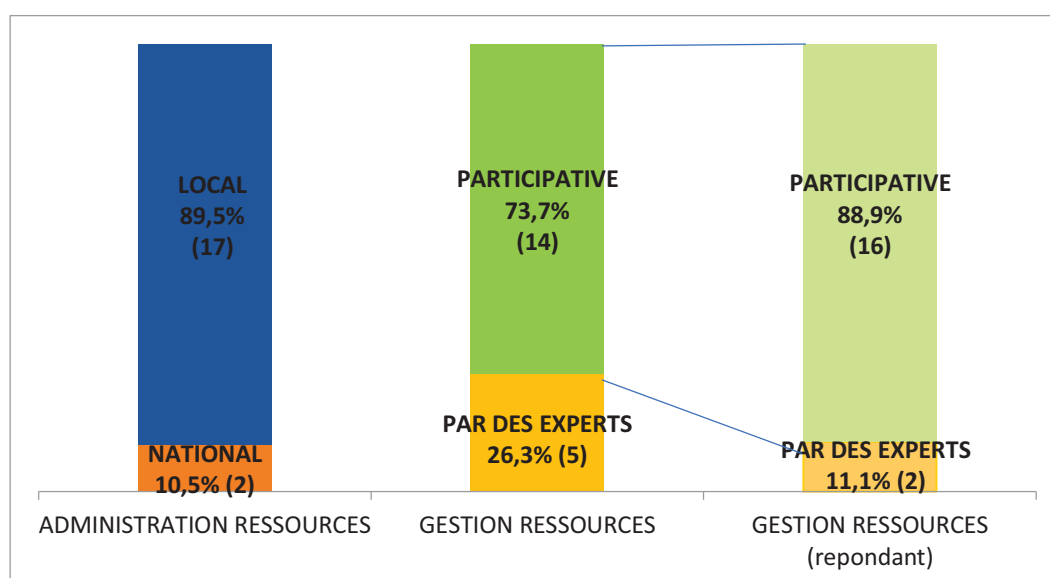


Figure 18 : Qui conduit les Contratos Plan

Les réponses des personnes consultées sont très tranchées : l'administration des ressources apparaît comme devant être locale pour 9 sur 10 répondants (89,65 % des réponses) et la gestion publique participative l'emporte dans presque trois quarts des cas (73,7 %). L'interrogation complémentaire sur le positionnement personnel du répondant, accentue le second résultat avec presque 9 sur 10 répondants favorables à l'option participative, c'est-à-dire 88,9 % du total.

- iv. *Question 4, l'enjeu du développement territorial : quelles problématiques de développement traite le CP ?*

Formulation : « *Le Contrato Plan a été conçu comme un instrument pour accompagner le développement territorial. Dans la perspective de son développement, avec quelles affirmations êtes-vous d'accord.*

(Choisir 3 frases par ordre d'importance : 1 « *La principale fonction des CP c'est...* » ; 2 « *La mission principale des CP c'est ...* » ; 3. « *Autre utilité de l'instrument CP* »)

1. *Les CP sont un instrument important du gouvernement national pour développer le Plan National de Développement ;*
2. *Les CP sont un instrument important pour développer les priorités communes du Plan National de Développement et des Plans Départementaux et Régionaux ;*
3. *Les CP sont un instrument pour capter de nouvelles ressources financières de la Nation et de la coopération internationale ;*
4. *Les CP sont un instrument pour mieux utiliser les ressources financières des collectivités territoriales ;*
5. *Les CP sont un instrument pour établir un financement équilibré entre ressources de la Nation et des collectivités locales pour des projets de développement territorial ;*
6. *Les CP doivent permettre de réaliser des projets d'intérêt régional (qui concernent plusieurs communes) ;*
7. *Les CP doivent permettre de réaliser des projets de communes qui nécessitent des ressources financières et techniques exceptionnels ;*
8. *Les CP doivent permettre un dialogue équilibré entre gouvernement national et collectivités territoriales ;*
9. *Les CP doivent être un instrument pour créer des consensus entre acteurs locaux du développement. »*

Si on reprend les 9 items de la question, nous avons proposé des réponses qui se réfèrent à plusieurs thématiques clés du développement territorial :

- Les deux premières réponses étaient centrées sur les exercices de planification nationale et territoriale ;
- Les trois réponses suivantes (3, 4 et 5) mettaient l'accent sur les questions de financement du développement ;
- La réponse 6 faisait allusion au portage des projets d'intérêt régional ;
- La réponse 7 portait sur la mise en œuvre, à travers les CP, de projets complexes ou coûteux ;
- Et les deux dernières réponses (8 et 9) portaient sur la concertation multiniveaux ou intra-locale.

La consigne aux répondants pour la réponse à cette question était de choisir 3 phrases sur les

9 proposées, en les classant par ordre d'importance.

Il faut d'abord signaler que deux des neuf items n'ont pas été utilisés par un seul des répondants : il s'agit de la réponse 1 qui indiquait que les CP devaient être un instrument pour mettre en œuvre (exclusivement s'entend) des priorités du Plan National de Développement, et la réponse 3 qui proposait que le CP soit un instrument pour capter de nouveaux financements de la Nation ou de la coopération internationale.

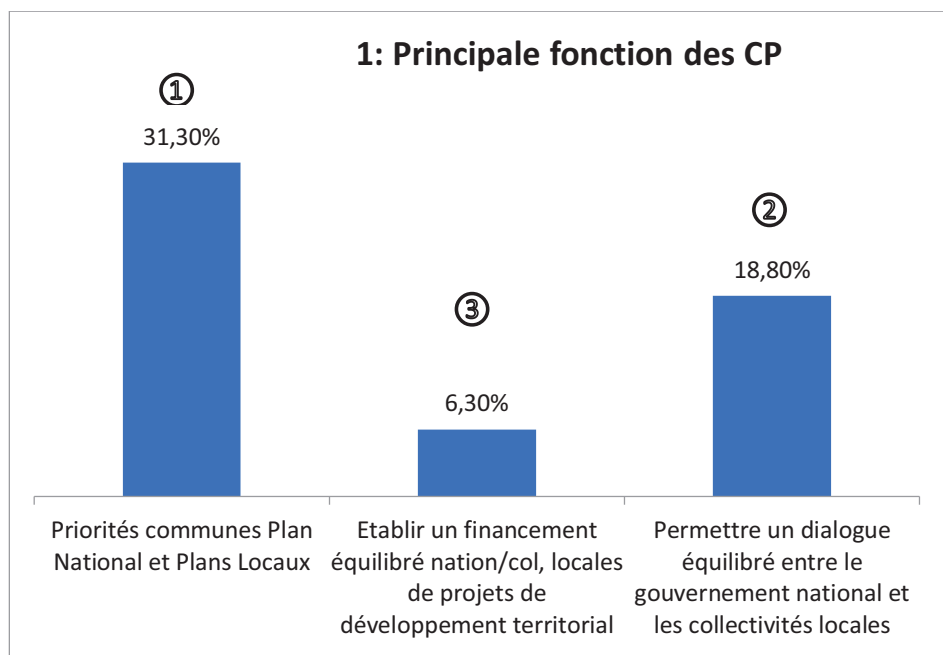


Figure 20 : Fonction principale des Contratos Plan

Dans la détermination de la « *principale fonction des CP* », c'est-à-dire le choix 1 des répondants, quatre réponses ont été identifiées (2, 5, 6 et 8) parmi lesquelles se détachent très largement :

- La réponse 2 qui visait la convergence des exercices de planification (« *le CP est un instrument pour développer les priorités communes du plan national de développement et des plans départementaux et municipaux* ») avec 31,3 % des réponses soit 10 incidences ;
- Et la réponse 8 qui était centrée sur la démarche de concertation-négociation (« *le CP doit permettre un dialogue équilibré entre le gouvernement national et les collectivités locales pour définir les priorités du développement local* ») 18,8 % de réponses soit 6 incidences.

Sont citées également, dans l'ordre décroissant d'adhésions :

- La réponse 5 qui posait le cofinancement équilibré du développement à travers les CP (« ... *établir un financement équilibré nation et collectivités territoriales des projets de développement territorial* »), 6,3% soit 2 incidences ;
- Et la réponse 6 qui portait sur le développement à l'échelle régionale (« ... *permettre de réaliser des projets d'intérêt régional* »), pour 3,1 % soit 1 incidence.

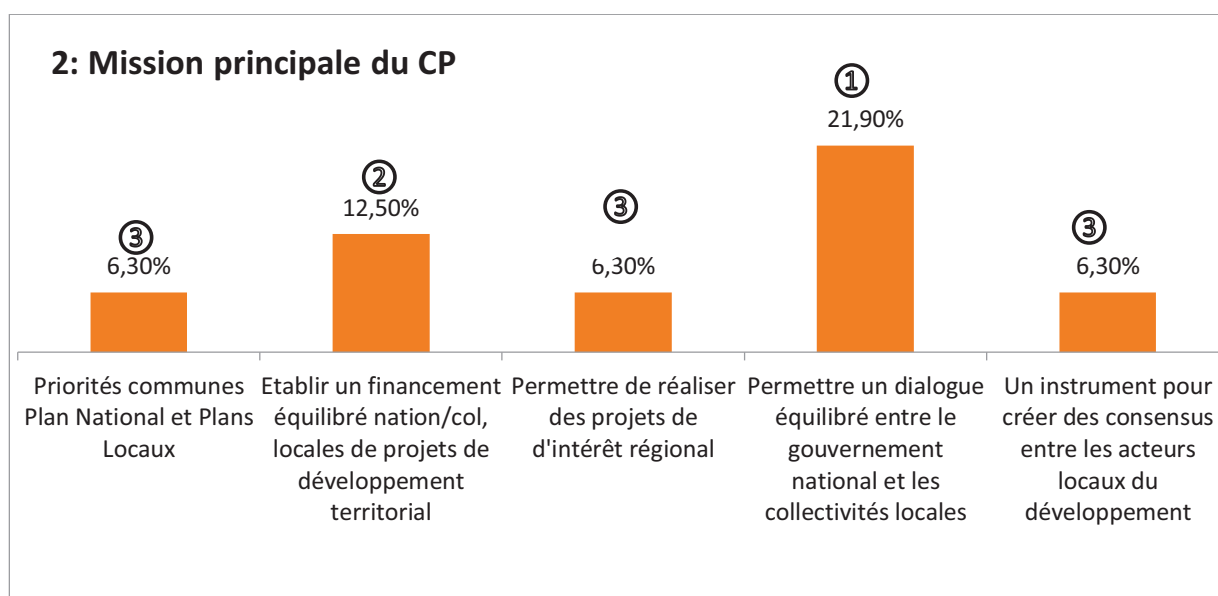


Figure 21 : mission principale des Contratos Plan

Pour le choix 2, c'est-à-dire la perception de ce que serait la « **mission principale des CP** », les réponses sont plus dispersées puisqu'elles concernent 7 des 9 phrases proposées. Les plus citées sont :

- La réponse 8 qui mettait en avant la négociation interterritoriale (« ... *un dialogue équilibré entre gouvernement national et collectivités territoriales* »), 21,9 % (7 incidences)
- Et 5 qui insistait sur le financement équilibré des CP (« ... *établir un financement équilibré entre ressources de la Nation et des collectivités locales pour des projets de développement territorial* »), 12,5% (4 incidences)

Sont citées au même niveau d'adhésion (autour de 6.3%, 2 incidences), les réponses 2 (« *développer les priorités communes du Plan National de Développement et des Plans Départementaux et Régionaux* »), 5 (« *établir un financement équilibré entre ressources de la Nation et des collectivités locales pour des projets de développement territorial* ») et 9 (« *un instrument pour créer des consensus entre acteurs locaux du développement* »). Les réponses 4

(« *mieux utilisaient les ressources des collectivités locales* ») et 7 (« *permettre de réaliser des projets qui requièrent des ressources techniques et financières exceptionnelles* »), sont citées chacune par un seul répondant, c'est-à-dire 3,6 %, et ne seront pas utilisés parmi les autres choix prioritaires (1 ou 3).

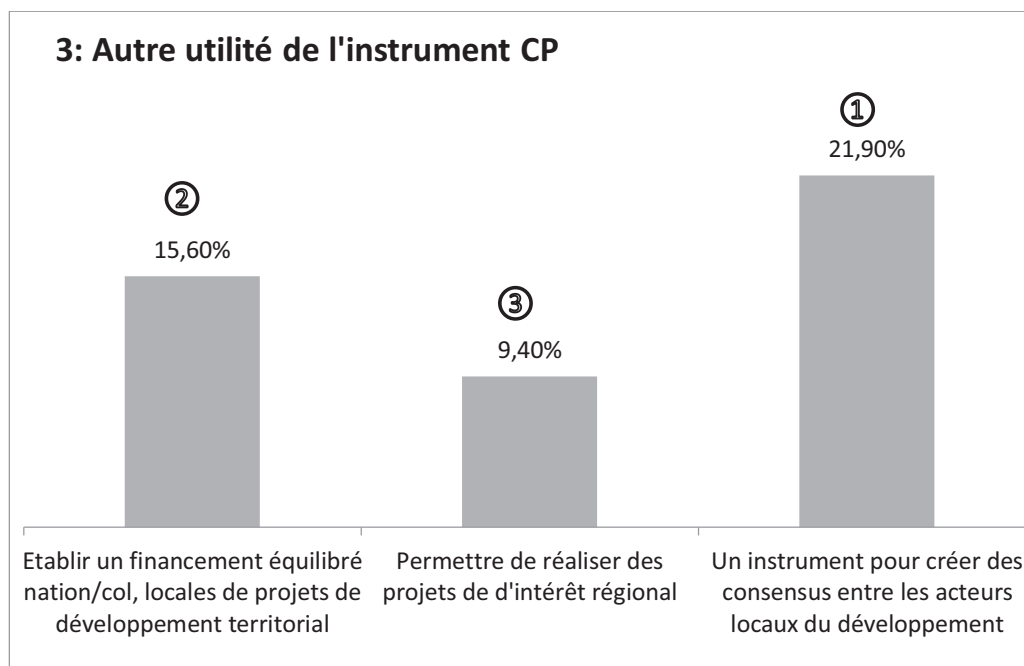


Figure 22 : autre utilité du Contrato Plan

Le choix 3 à savoir les « *autres utilités de l'instrument CP* », se décante autour de cinq réponses :

- La plus usitée est la réponse 9 (« *un instrument pour créer des consensus entre acteurs locaux du développement* »), 21,9 %, soit 7 incidences ;
- La réponse 5 (« *... établir un financement équilibré entre ressources de la Nation et des collectivités locales pour des projets de développement territorial* »), est le deuxième choix des répondants avec 15,6 % soit 5 incidences ;
- La 6 (« *... permettre de réaliser des projets d'intérêt régional* »), suit avec 9,6 % soit 3 incidences.

Sont aussi citées, dans l'ordre décroissant, les réponses 8 (« *... un dialogue équilibré entre gouvernement national et collectivités territoriales* ») 6,3 % pour 2 incidences, et 2 (« *le CP est un instrument pour développer les priorités communes du plan national de développement et des plans* ») 3,6 % pour 1 incidence.

départementaux et municipaux ») 3,1 % pour 1 incidence.

On peut constater que les répondants ont placé en 1^{er} choix des réponses portant sur la fonction de planification de l'instrument. Pour les 2^{ème} et 3^{ème} choix, apparaissent des réponses qui penchent vers le versant plus politique de l'utilisation de l'instrument, en insistant sur les vertus de concertation multiniveaux ou locale que peut apporter le CP.

Cependant, le total cumulé des trois choix (choix 1 + choix 2+ choix 3) apporte une autre lecture de la perception de l'instrument *Contratos Plan* :

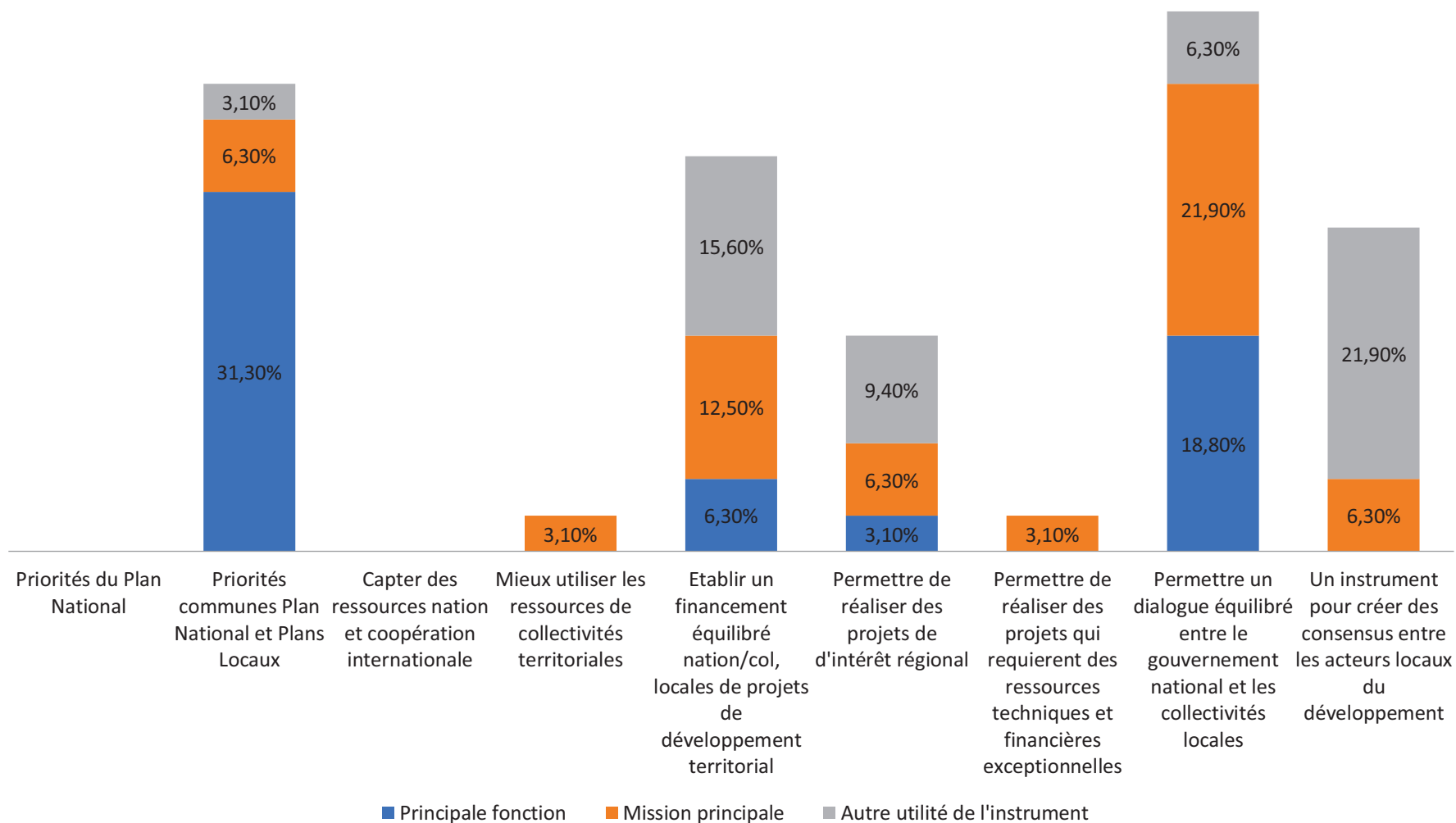
- Le plus fort cumul est la réponse 8, 46,9 % (15 incidences) qui met l'accent sur la fonction de concertation multiniveaux de l'instrument pour la détermination des priorités du développement local ;
- Le deuxième est la réponse 2, 40,6 % (13 incidences) qui fixe l'utilisation de l'instrument dans la perspective de créer des convergences entre les priorités de la planification nationale et locale ;
- Le troisième plus fort cumul est la réponse 5, 34,4 % (11 incidences) où l'accent est mis sur le financement équilibré nation – territoire du développement.

Ainsi, en les reprenant dans leur ensemble, ces trois séries de réponses mettent clairement l'accent sur les potentialités de dialogue et de convergence multiniveaux de l'instrument CP.

A noter que, toujours en total cumulé, deux autres réponses atteignent un score significatif :

- La réponse 9 (28,1 %, 9 incidences) qui appuie sur la capacité de l'instrument à générer des consensus entre acteurs locaux (mais cette réponse n'est pas du tout citée en choix 1...) ;
- Et la réponse 6 (18,8 %, 6 incidences) qui mentionne le portage de projets d'intérêt régional par les CP.

FIGURE 23: LA FONCTION DES CONTRATOS PLAN DANS LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL



v. *Question 5, le premier enjeu financier des CP : qui finance les CP ?*

Formulation : « *Les Contratos Plan permettent le cofinancement de projets de développement avec des ressources de différents organismes publics. Etes-vous d'accord ou en désaccord avec les 6 réponses suivantes :*

- 1. Le financement des projets des CP doit être majoritairement de la Nation ;*
- 2. Le financement des projets des CP doit être majoritairement des collectivités territoriales et des acteurs locaux du développement (Corporaciones Autónomas, entreprises, fondations etc.)*
- 3. Le financement des projets des CP doit être strictement équilibré entre Nation et territoires ;*
- 4. La participation de chaque acteur financeur fait partie du processus de négociation des CP ;*
- 5. Le financement des projets des CP doit incorporer un pourcentage fixe de ressources du Système National de Redevances ;*
- 6. Les ressources de la coopération internationale doivent alimenter prioritairement le financement des projets des CP »*

Les choix de financement proposés étaient donc :

- Majoritairement national ;
- Majoritairement local ;
- Strictement équilibré entre les deux niveaux ;
- Participations négociées dans l'élaboration du CP ;
- Devant comporter un pourcentage fixe du Fonds National de Redevances ;
- Affectation prioritaire des aides de la coopération internationale dans les CP.

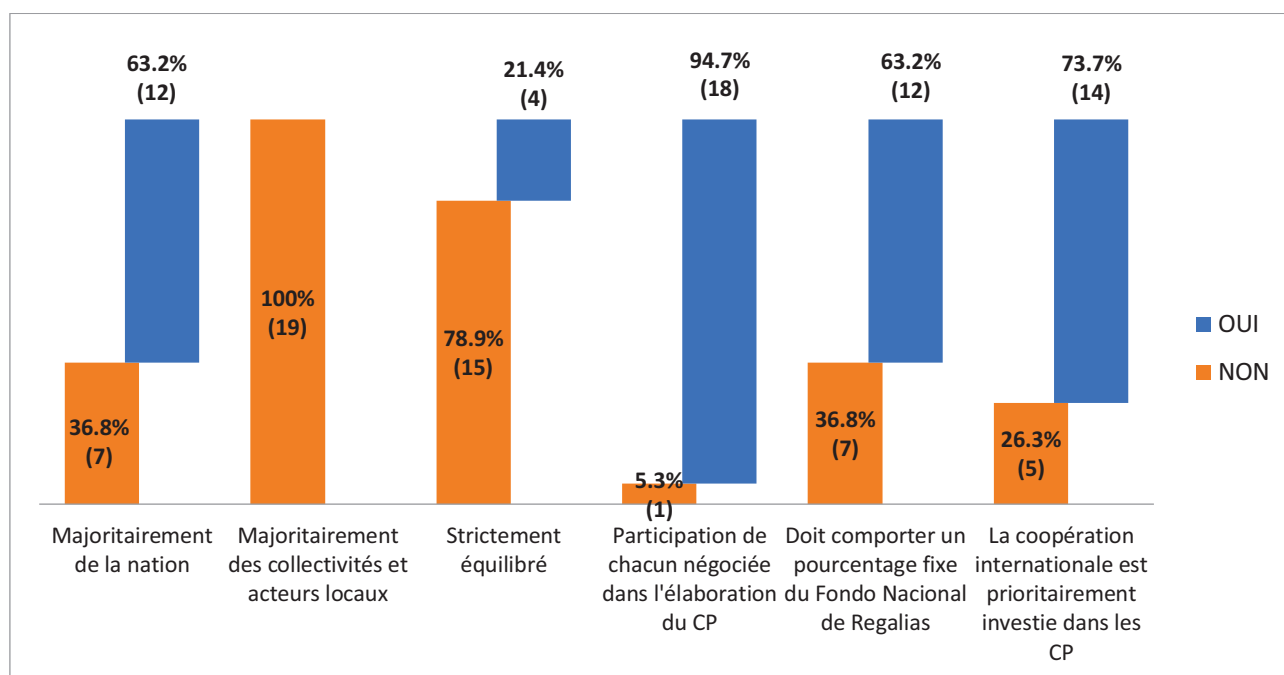


Figure 24 : qui finance les Contratos Plan

Les réponses font apparaître :

- Un rejet total de l'option de financement local majoritaire (100 % contre), et une faible adhésion au principe d'un cofinancement strictement équilibré 50/50 (que 1 sur 5 répondants) ;
- La position d'un financement national majoritaire est forte (deux tiers des répondants) mais la plus forte adhésion concerne le principe de laisser à la négociation le choix de la participation financière de chaque partenaire du CP (94,7 %, 18 répondants).
- La perspective de l'affectation au CP de financements non-budgétaires dédiés est bien accueillie avec plus de réponses favorables pour l'hypothèse d'une spécialisation de la coopération internationale (73,7% et 14 répondants) que pour l'orientation des ressources issues de la redevance minière (63,2% et 12 répondants favorables).

vi. *Question 6, le deuxième enjeu financier des CP : qui gère les ressources financières des CP ?*

Formulation : « L'exécution budgétaire pour la réalisation des projets dans le cadre des Contratos Plan a posé différents problèmes. A partir de votre expérience et connaissance du territoire, choisissez parmi les réponses proposées :

Unité de caisse

- *Les ressources budgétaires nécessaires pour l'exécution de tous les projets des CP sont déléguées à une seule entité ;*
- *Les ressources budgétaires nécessaires pour l'exécution de chaque projet des*

CP doit être exécutée par l'entité qui l'apporte.

... En cas de délégation :

- *Selon le type de projet, la délégation de gestion et d'exécution des ressources relève du niveau national ;*
- *Selon le type de projet, la délégation de gestion et d'exécution des ressources relève d'une des collectivités territoriales signataires.*

Ou bien...

- *Selon le type de projet, la délégation de gestion et d'exécution des ressources relève de l'équipe administrative de chaque CP ;*
- *Selon le type de projet, la délégation de gestion et d'exécution des ressources relève d'un organisme indépendant (ex. fiducie) »*

Les réponses proposées portent donc :

- Sur « l'unité de caisse » dans la gestion financière des ressources, c'est-à-dire l'obligation (ou pas) de déléguer les ressources budgétaires à une seule entité ;
- Et, en cas de délégation de gestion, sur la délégation à un organisme national ou local, ou bien la délégation à l'équipe gestionnaire ou à un organisme indépendant (fiducie).

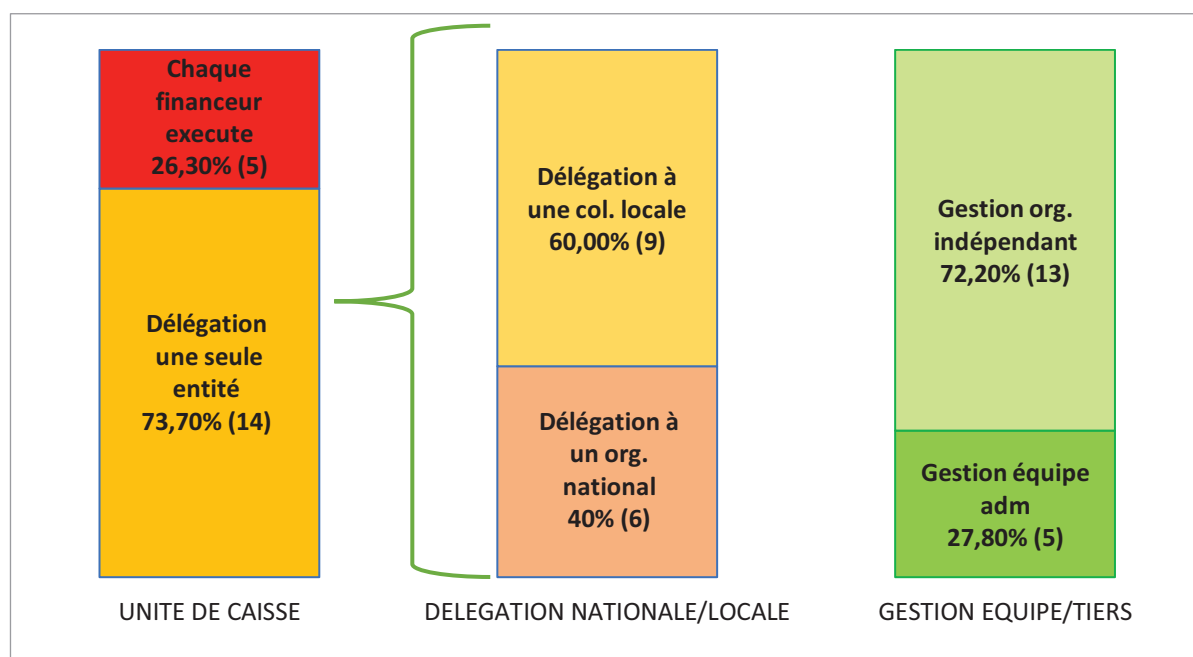


Figure 25 : qui gère les finances des Contratos Plan

Les réponses font apparaître des choix assez marqués en faveur du principe de délégation de la gestion des ressources (73,7 %, 14 répondants), cette gestion déléguée devant échoir à un organisme tiers (fiducie) pour 72,2 % (13 répondants).

En revanche, le choix sur la délégation de gestion et d'exécution des ressources vers l'un

des niveaux territoriaux signataires (national ou local) est moins tranchée : la délégation locale l'emporte mais seulement de 60 % (9 répondants) contre 40% (6 répondants) pour le niveau national. Quant à la gestion par l'équipe-projet, c'est une option très minoritaire (27.8%, 5 répondants).

En conclusion, la représentation générale du *Contrato Plan* qui ressort de cette exploitation par tris à plat des réponses collectées dans les 19 premiers questionnaires, sorte d'idéaltype de la mesure, fait apparaître :

- **Un instrument (le CP) dimensionné pour le portage de projets à vocation régionale ou déployés sur des territoires fragiles ou vulnérables ;**
- **Dont le pilotage politique doit être participatif ;**
- **Et la gouvernance locale ;**
- **Qui doit prioriser le dialogue et la planification concertée du développement local ;**
- **Avec des financements négociés au cas par cas, comportant des apports nationaux et non-budgétaires dédiés ;**
- **Délégués en gestion externe locale.**

b. Problématisation des enjeux de la mise en œuvre des Contratos Plan à travers une analyse factorielle des composantes principales ACP

Sur la base de l'exploitation des tris simples à plat, on a donc d'abord amorcé l'analyse des réponses à chaque question en faisant apparaître des catégories de réponses qui renvoient clairement aux enjeux politiques et territoriaux (stratégiques et conjoncturels) de la mise en œuvre des CP.

On va maintenant introduire la variable « répondants » c'est-à-dire prendre en compte les choix réellement effectués par chaque personne interrogée sur les différentes possibilités de réponse à chaque question. Nous avons pour cela effectué une analyse en composantes principales ACP. C'est une méthode de statistique multivariée qui permet, avec un matériau exclusivement quantitatif, de répartir les réponses en « nuages de points » sur un plan factoriel. Avec cette visualisation nous pouvons identifier les groupes d'acteurs qui ont répondu de la même manière à chacune des questions. Cette classification des acteurs par groupes variables de répondants qu'on nommera « classes », va nous permettre de contraster la représentation des *Contratos Plan* que renvoie l'analyse simple par tris à plat. On verra que, par rapport à l'idéaltype du CP qui ressort de l'exploitation initiale du questionnaire, l'analyse factorielle permet de problématiser la représentation de l'instrument d'action publique que nous étudions²³⁸.

Pour élaborer les plans factoriels et les typologies d'acteurs on a effectué une classification mixte. La classification mixte (*hybrid clustering*) combine les deux méthodes de classification classiques itératives, la classification ascendante hiérarchique ou CAH (à chaque itération, elle recherche la partition qui maximise la variance interclasses et donc minimise la variance intra-classes, en utilisant le critère de Ward) et la classification par centres mobiles ou CCM (qui, à partir de centres initiaux, affecte de manière itérative un individu au centre qui lui est le plus proche, en utilisant la distance euclidienne classique). La classification mixte procède en trois étapes :

- Recherche des groupements stables par croisement de deux partitions issues de la CCM ;
- Choix de la partition optimale issue d'une CAH réalisée à partir des groupements stables ;
- Consolidation de la partition optimale par une ultime CCM (Lebart et al., 1998).

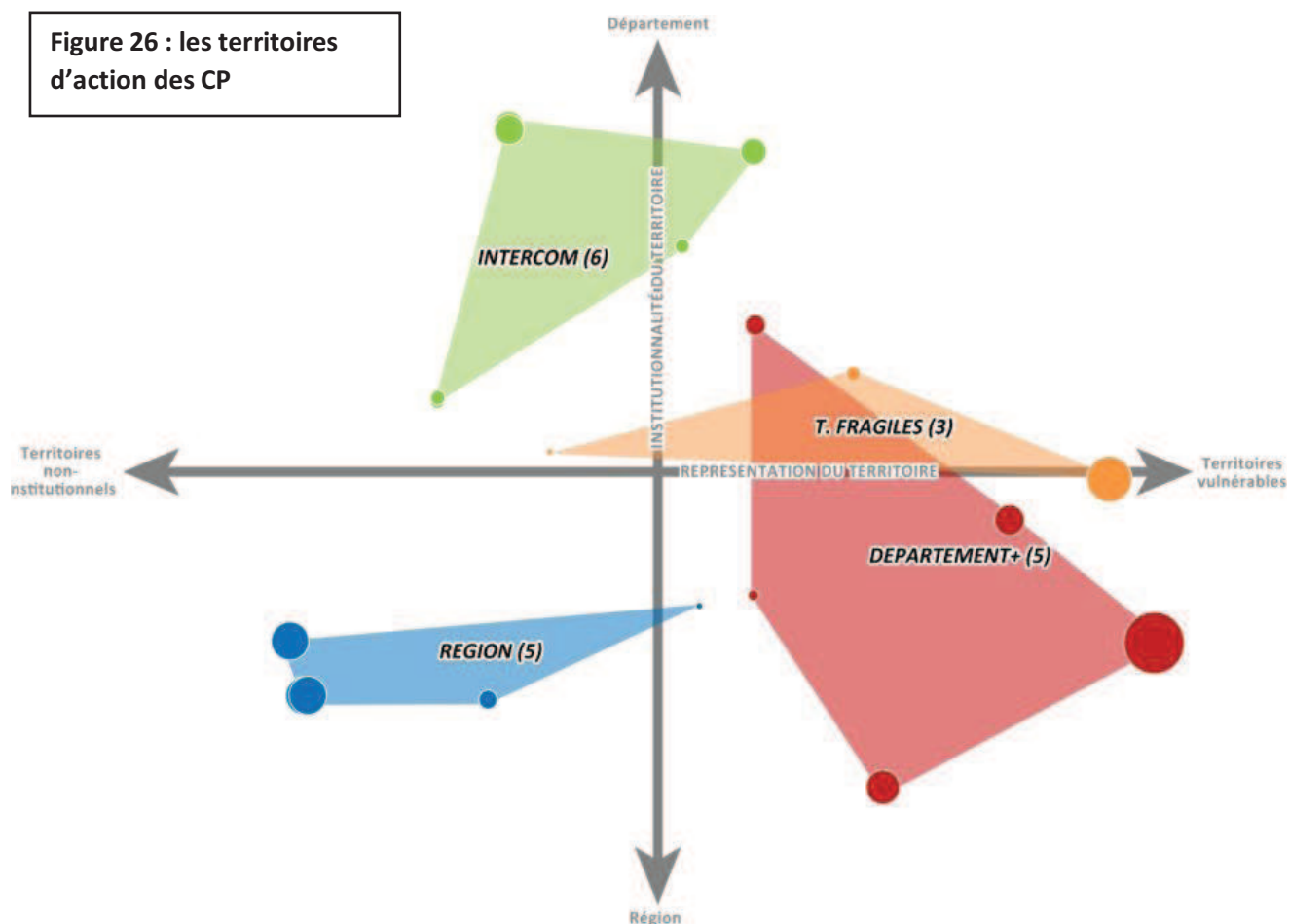
²³⁸ Le traitement statistique a été effectué avec le logiciel SPAD (Data Mining) à l'aide de son module d'analyse factorielle et typologies par Lala Razafimahefa, Ingénieur d'études ART-DEV à Montpellier.

i. *Question 1, l'enjeu « aménagement du territoire » : quels territoires d'action ?*

Pour la question 1 qui portait sur les territoires les plus aptes à utiliser la mesure CP, où nous avons proposé 9 items correspondant à autant de configurations territoriales possibles, les répondants devaient se positionner sur chaque hypothèse par un accord ou un désaccord sur la proposition. L'analyse des réponses a montré que les groupes de répondants se situaient à la confluence de deux dynamiques de construction territoriale :

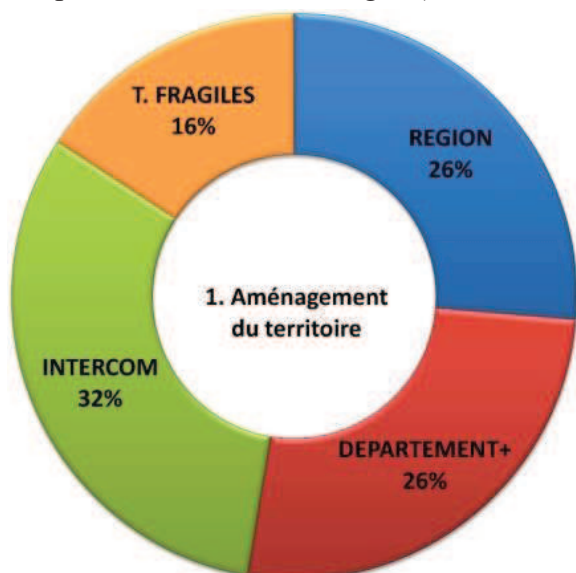
- Un axe de « ***l'institutionnalité du territoire*** » qui renvoie à la géographie politique et administrative entre le niveau départemental (la plus forte institutionnalité) et le niveau régional (le plus faible niveau d'institutionnalité car la Région n'existe pas en Colombie comme collectivité territoriale) ;
- Un axe de la « ***représentation du territoire*** » qui renvoie à la manière d'appréhender et de « percevoir » les territoires par les acteurs, qui oscille, dans le cas présent, entre des territoires considérés comme vulnérables et des territoires où prime le caractère non-institutionnel de la construction que permet le CP.

Figure 26 : les territoires d'action des CP



Pour cette question les répondants se sont donc répartis sur 4 classes :

- Une classe constituée de 6 répondants qu'on a nommé INTERCOM, qui voient le CP se déployer sur des espaces intercommunaux et les territoires en crise (ruraux, touchés par le post-conflit, naturels fragiles) ;



- Une classe constituée de 5 répondants qu'on a nommé DEPARTEMENT + qui associe des réponses favorables au déploiement des CP sur des espaces départementaux et, dans une moindre mesure, sur des territoires fragiles ;

- Une autre classe de 5 répondants qu'on a nommé REGION pour lesquels le CP s'applique mieux sur des espaces intercommunaux et interdépartementaux à vocation régionale ;

- Une classe constituée de 3 répondants qu'on appellera TERRITOIRES FRAGILES qui semble réserver l'utilisation du CP aux différents territoires « vulnérables » (zones rurales, de frontière, exposées au conflit ou dans des espaces naturels exposés).

La représentation factorielle confirme les trois principales configurations territoriales pour lesquelles le CP semble (aux yeux des répondants de l'enquête) le plus adapté : les Régions, les Départements et les territoires fragiles ou vulnérables. Mais l'option des territoires « inter » (intercommunaux, interdépartementaux) se manifeste aussi avec à la fois un score significatif (6 incidences) et un positionnement singulier entre l'échelle départementale et les construits territoriaux non-institutionnels qu'on peut rapprocher de la notion de territoire-projet.

Les groupes d'acteurs constitutifs des 4 classes sont :

INTERCOM	REGION	DEPARTEMENT +	TERRITOIRES FRAGILES
W. Cifuentes	L. Buitrago	C. Aguilar	C. Aparicio
A. Córdoba	C. Córdoba	A. Ramirez	J. Leibovich
V. Kairus	M.F. García	C. Rodríguez	O. Porras
H. Rodríguez	M.E. Ramos	C.A. Villadiego	
D. Soto	F. Zabala	J.M. Ramírez	
B. Umbarila			

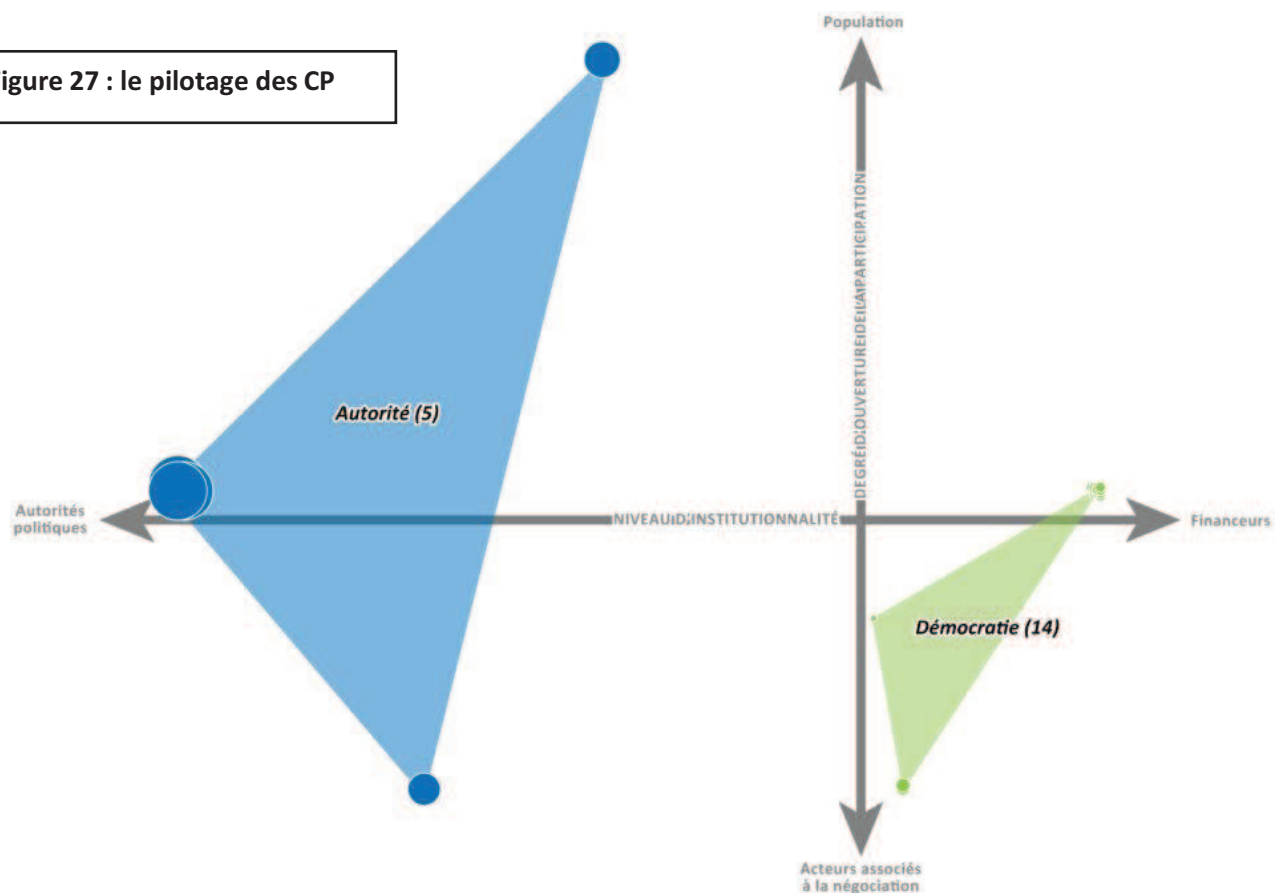
On peut relever que la classe TERRITOIRES FRAGILES est la seule constituée exclusivement d'hommes, tous les trois connaissant le dispositif à l'échelle nationale et habitant Bogotá. On notera également chez les répondants de la classe INTERCOM (même si c'est moins accentué) une prépondérance de répondants âgés (+ de 50 ans), concernés par la gestion d'un CP pilote et habitant en province.

ii. *Question 2, l'enjeu politique : qui pilote le CP ?*

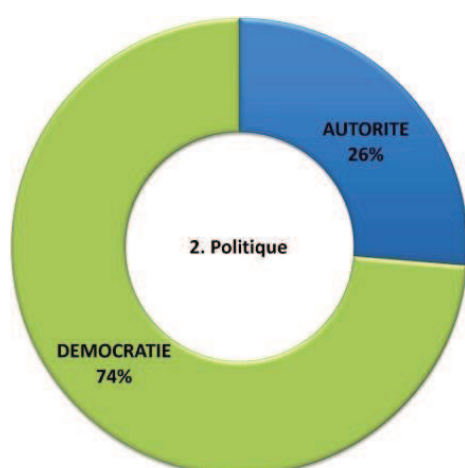
La question 2 mettait en situation l'enjeu politique à travers l'interrogation sur les intervenants appelés à signer les *Contratos Plan*. Par rapport aux 4 scénarios proposés qui allaient du plus institutionnel (seules les collectivités publiques) aux plus « participatifs » (nécessité d'une validation de la population ou des représentants de la société civile), les réponses peuvent être représentées sur un plan factoriel structuré par deux axes orthogonaux :

- Un axe qui mesure le degré « *d'ouverture de la participation* », des acteurs associés à la négociation des CP (niveau plus faible) à l'ensemble de la population (niveau plus fort) ;
- Un second axe qui rend compte du « *niveau d'institutionnalité* » des acteurs signataires, des autorités publiques à l'ensemble de financeurs des actions.

Figure 27 : le pilotage des CP



Les répondants se sont répartis dans deux classes :



- Une classe de 14 répondants que nous appellerons DEMOCRATIE où priment de manière exclusive les réponses où tous les acteurs qui participent à l'élaboration du CP doivent être signataires et où la validation populaire est requise ;
- Une classe de 5 répondants que nous appellerons AUTORITE qui réserve la signature des CP aux seuls collectivités publiques ou financeurs des actions.

La représentation que renvoie le plan factoriel montre paradoxalement une forte concentration de la classe majoritaire qui porte une vision ouverte et participative du processus décisionnaire du dispositif dans un périmètre marqué par la légitimation des seuls acteurs négociateurs ou financeurs de l'action.

Les deux classes relatives à l'enjeu politique sont :

DEMOCRATIE	AUTORITE
C. Aparicio	A. Córdoba
L. Buitrago	C. Rodríguez
A. Ramirez	D. Soto
J. Leibovich	C. Córdoba
J.M. Ramírez	W. Cifuentes
B. Umbarila	
C.A. Villadiego	
H. Rodríguez	
M.E. Ramos	
V. Kairus	
C. Aguilar	
M.F. Garcia	
O. Porras	
F. Zabala	

La composition des deux classes que mettent en évidence les réponses à cette question, fait apparaître des profils relativement affirmés :

- La classe AUTORITE est homogènement masculine, très « *bogotana* » et « nationale » en termes de connaissance de la mesure ; la proportion des intervenants du secteur privé (statut professionnel) est dominante ;
- La classe DEMOCRATIE, outre le fait qu'elle réunit toutes les femmes répondantes, est assez équilibrée en termes d'implantation résidentielle (capital/province) et de la mesure (pilotage national/CP particulier) ; la part des économistes est aussi très forte parmi les répondants.

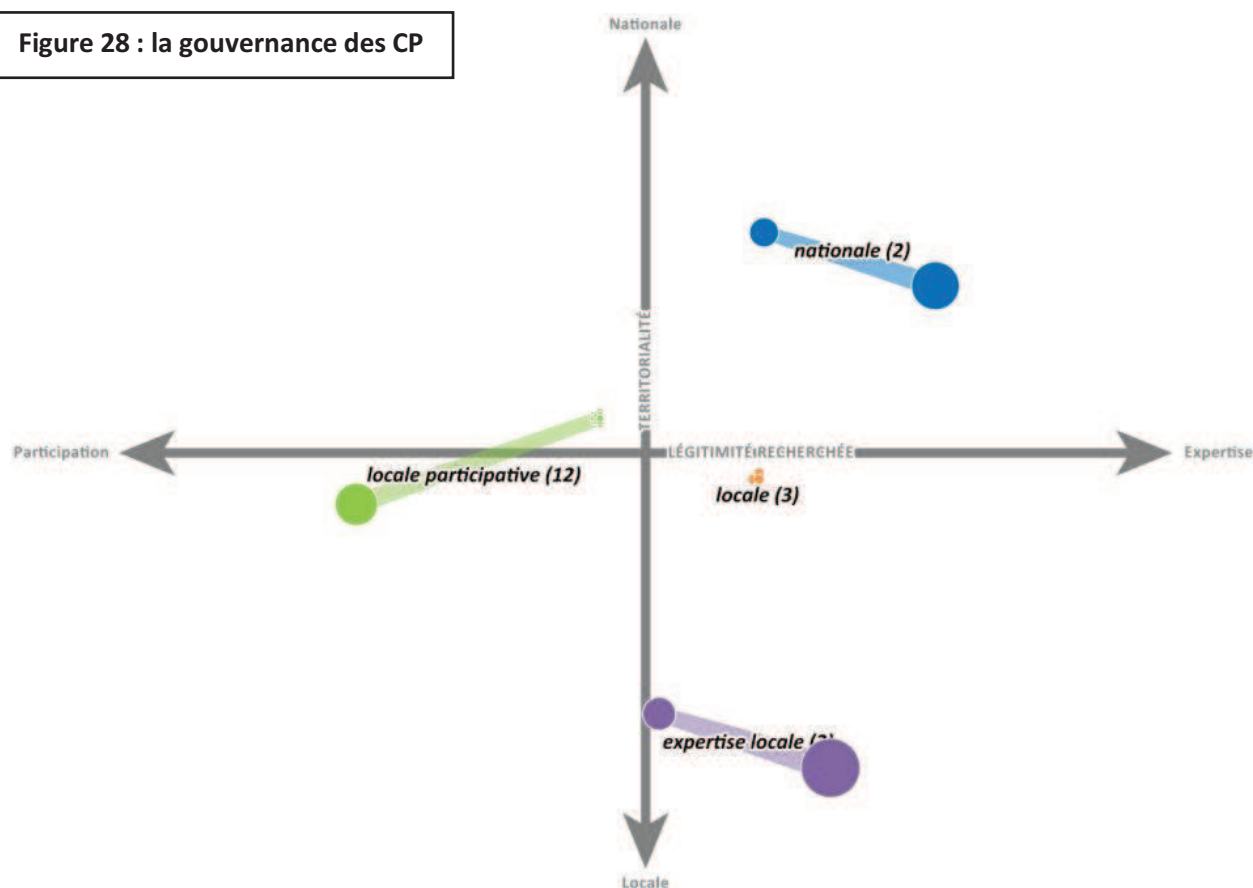
iii. *Question 3, l'enjeu de la gouvernance : qui conduit le CP ?*

La question 3 portait sur les enjeux de la gouvernance des CP et proposait des réponses où les répondants devaient se positionner (OUI ou NON) sur deux aspects de la gestion du dispositif : administration nationale ou locale de ressources / Pilotage participatif (les acteurs locaux) ou par des experts.

La combinatoire des réponses révèle deux lignes de structuration qui correspondent à deux notions :

- « ***Territorialité*** », qui s'étale du national au local ;
- « ***Légitimité recherchée*** », qui se décline de la participation (locale) à l'expertise (reconnue).

Figure 28 : la gouvernance des CP



Les réponses conduisent à dégager 4 classes de répondants :



- Une classe à 12 répondants (presque 2/3 du total) que l'on nommera LOCAL PARTICIPATIVE qui combine le principe d'une gestion locale avec une large participation des acteurs ;
- Une classe nommée LOCALE où 6 répondants se rejoignent strictement sur l'impératif d'une administration locale des ressources ;
- Deux classes à 2 répondants qui prônent chacune des positions qui s'éloignent de la dominante locale-participative des deux classes précédentes (80% des réponses), l'une qu'on nommera NATIONALE (gestion nationale des ressources) et l'autre EXPERTISE LOCALE (gouvernance du dispositif par des experts).

Les positions qui s'éloignent de la dominante locale-participative des deux classes précédentes (80% des réponses), l'une qu'on nommera NATIONALE (gestion nationale des ressources) et l'autre EXPERTISE LOCALE (gouvernance du dispositif par des experts).

Le plan factoriel montre des classes nettement localisées et en même temps une relative concentration spatiale. Si la classe majoritaire LOCAL PARTICIPATIVE « penche » vers la

polarité participative, il est révélateur d'observer que les trois autres associent le pilotage du dispositif à une fonction d'expertise.

Les 4 classes regroupent les répondants suivants :

LOCALE PARTICIPATIVE	LOCALE	EXPERTISE LOCALE	NATIONALE
C. Aparicio	L. Buitrago	W. Cifuentes	C. Aguilar
A. Córdoba	C. Córdoba	C. Rodríguez	F. Zabala
M.F. Garcia	C.A. Villadiego		
A. Ramirez			
J. Leibovich			
O. Porras			
J.M. Ramírez			
M.E. Ramos			
H. Rodríguez			
D. Soto			
B. Umbarila			
V. Kairus			

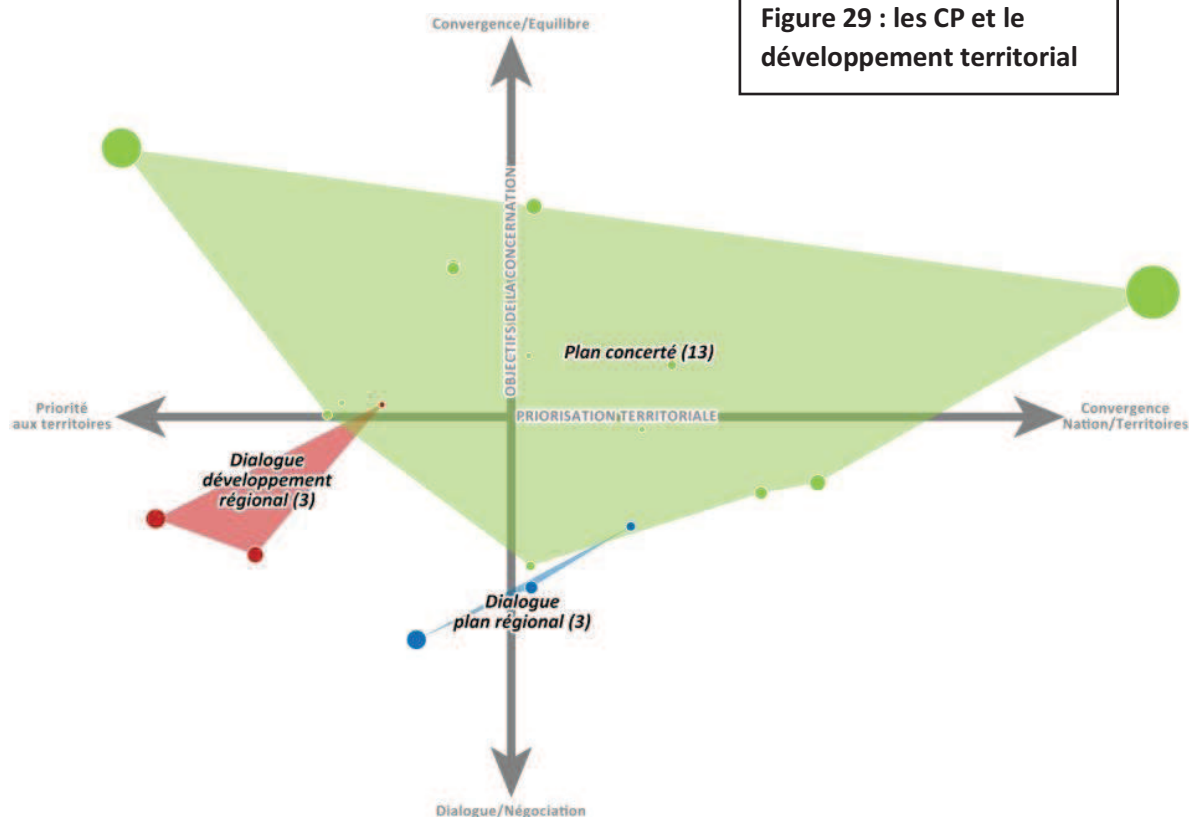
Les réponses à la question sur la gouvernance du dispositif ne laissent pas transparaître des profils très discriminés dans chacune des 4 classes. A noter en particulier dans la classe majoritaire LOCAL PARTICIPATIVE (12 répondants) une certaine « dispersion » des caractéristiques des répondants, toutes catégories de données d'indentification confondues (sexe, âge, carrière, statut professionnel, résidence).

iv. *Question 4, l'enjeu du développement local : quels problématiques de développement traite le CP ?*

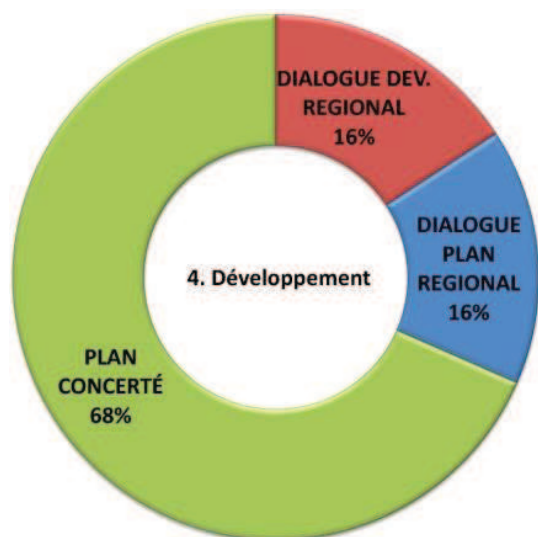
La thématique des objectifs de développement que le CP pourrait permettre d'atteindre (question 4) avec en tout 9 propositions soumises aux acteurs impliqués pour un triple choix ordonné, a donné lieu à des réponses qui peuvent prendre place sur un plan factoriel structuré autour de deux problématiques opérationnelles en matière de développement territorial :

- La question des « **Objectifs (recherchés) dans la concertation** », qui oscille entre, d'un côté, la recherche pragmatique de convergences ou d'équilibres, et, d'un autre côté, l'accent mis sur les aspects formels du dialogue et de la négociation ;
- La question de la « **Priorisation territoriale** » qui va de la recherche d'une convergence Nation/Territoire à l'accent mis sur les réalités prioritaires du territoire.

Figure 29 : les CP et le développement territorial



Dans ce plan factoriel prennent place trois classes :



- Une classe à 13 répondants que nous appellerons PLAN CONCERTÉ qui combine les réponses qui mettent l'accent sur l'articulation des exercices de planification nationale et local et valorise les propositions de concertation locale que peut faciliter le CP ;

- A côté de ce groupe (qui représente 2/3 des répondants), deux classes à 3 répondants, positionnent le CP autour des fonctions de dialogue (concertation-négociation) pour le DEVELOPPEMENT ou bien pour la

PLANIFICATION, en privilégiant dans les deux cas la dimension REGIONALE de l'intervention publique.

On observe sur le plan factoriel que la classe majoritaire (PLAN CONCERTÉ) couvre un large espace orienté nettement vers une concertation qui recherche des consensus. A l'inverse, les deux autres classes s'orientent vers un dialogue multiniveau qui admet la

négociation ouverte (voire le dissensus ?) comme une condition pour planifier ou projeter le développement régional.

La répartition des acteurs entre les trois classes est la suivante :

PLAN CONCERTÉ	DIALOGUE DEVELOPPEMENT REGIONAL	DIALOGUE PLANIFICATION REGIONALE
C. Aparicio	C. Aguilar	L. Buitrago
M.F. Garcia	A. Ramirez	W. Cifuentes
V. Kairus	M.E. Ramos	C. Córdoba
J. Leibovich		
O. Porras		
J.M. Ramírez		
C. Rodríguez		
H. Rodríguez		
D. Soto		
C.A. Villadiego		
B. Umbarila		
F. Zabala		
A. Córdoba		

Dans les 3 classes de répondants à la question sur les objectifs de développement, on relèvera trois données distinctives :

- Pour la classe majoritaire (13 répondants) PLAN CONCERTÉ, une forte présence d'intervenants indépendants et d'économistes ;
- La classe DIALOGUE DEVELOPPEMENT REGIONAL est exclusivement féminine ;
- La classe DIALOGUE PLANIFICATION REGIONALE compte que des intervenants au statut professionnel public.

v. *Question 5, le premier enjeu financier : qui finance les CP ?*

La question 5 porte sur les sources du financement des CP et propose des formules de cofinancement variées allant de la participation majoritaire d'une des collectivités publiques (Nation ou territoires) en passant pour des solutions de négociation au cas par cas, jusqu'à la focalisation de ressources non-budgétaires (redevances minières, coopération internationale). Les positionnements des répondants définissent un plan factoriel avec deux axes perpendiculaires :

- Un axe de la « **concentration budgétaire** » dont les polarités pour le groupe de répondants²³⁹ sont, d'un côté, un financement majoritaire de la Nation et, de l'autre côté, un équilibre Nation – Territoires ;
- Un axe qui mesure le « **niveau de négociation budgétaire** » qui varie entre un « *tout se négocie* » et l'utilisation dédiée de ressources non-budgétaires.

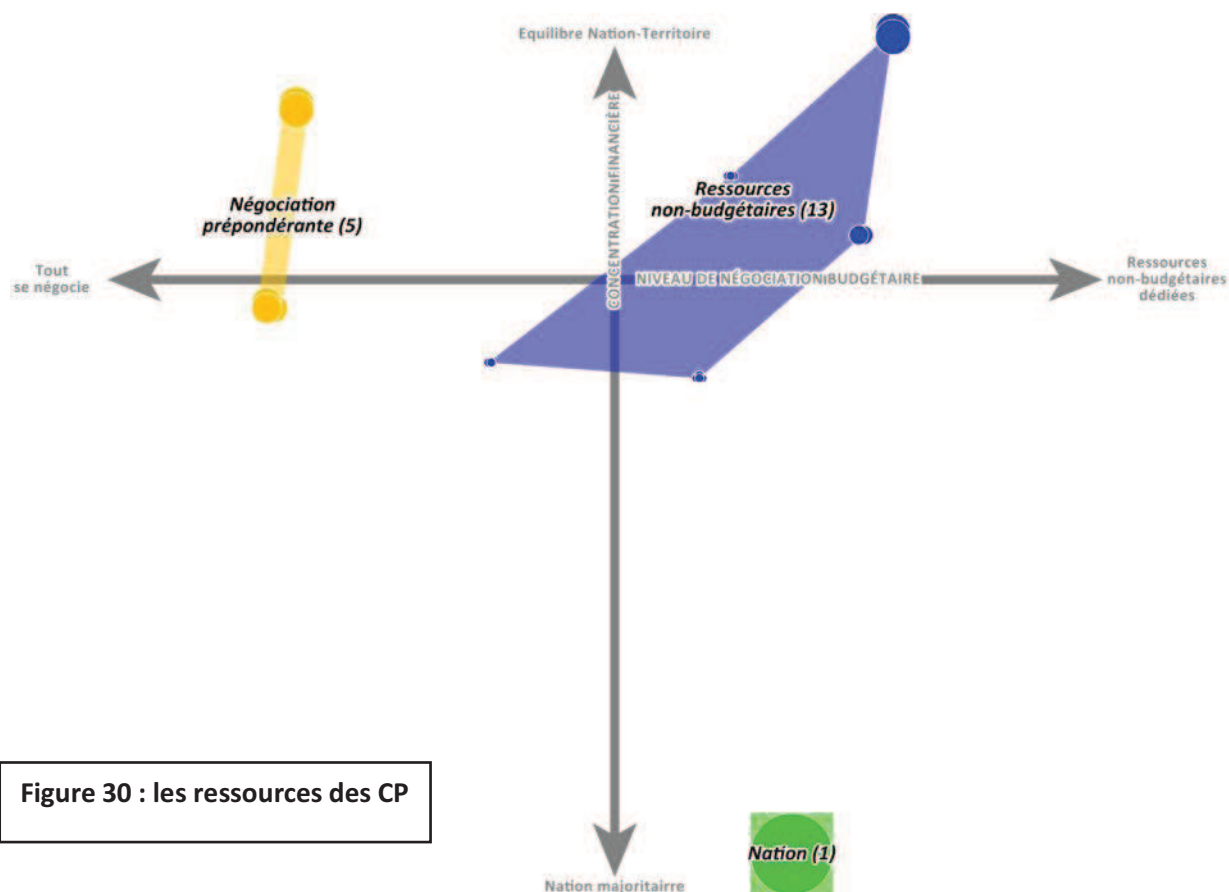
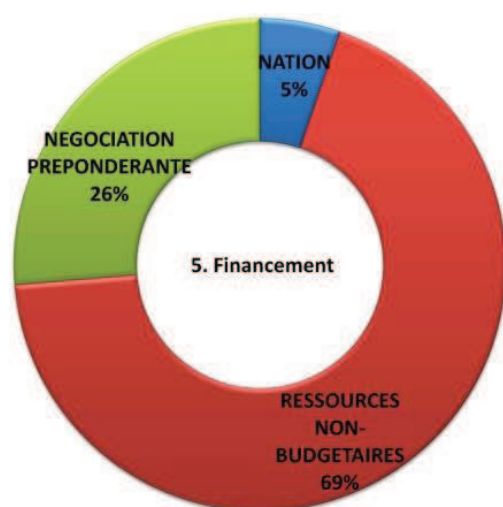


Figure 30 : les ressources des CP



Ces réponses ont structuré trois classes de répondants :

- Une classe largement majoritaire à 13 qui valorise un stricte équilibre budgétaire nation – territoires mais insiste sur l'importance de l'apport prioritaire de ressources non-budgétaires (redevance, coopération) qu'on va donc nommer RESSOURCES NON-BUDGETAIRES ;
- Une classe à 5 répondants qui laisse à la

²³⁹ Qui ont tous exclu le financement majoritaire des collectivités locales.

négociation de chaque CP la fixation du niveau de financement des parties qu'on désigne par NEGOCIATION PREPONDERANTE

- Une classe à un seul répondant qui prône un financement national majoritaire qu'on nommera NATION.

Si la répartition (en nombre de répondants) dans les trois classes confirme que la structure financière des CP passe par la combinaison de ressources budgétaires (Etat/Territoires) et non-budgétaires (redevance, coopération), le plan factoriel montre l'importance pour un groupe significatif de répondants de la négociation dans la construction des accords budgétaires des CP.

Les répondants se répartissent dans les classes de la question 5 de la manière suivante :

RESSOURCES NON-BUDGETAIRES	NEGOCIATION PREPONDERANTE	NATION
C. Aparicio	A. Córdoba	C. Córdoba
W. Cifuentes	J. Leibovich	
A. Ramirez	C. Rodríguez	
J.M. Ramírez	C. Aguilar	
M.F. Garcia	V. Kairus	
C.A. Villadiego		
M.E. Ramos		
H. Rodríguez		
D. Soto		
B. Umbarila		

Parmi les caractéristiques des classes relevées par les réponses à la question sur les sources de financement des CP :

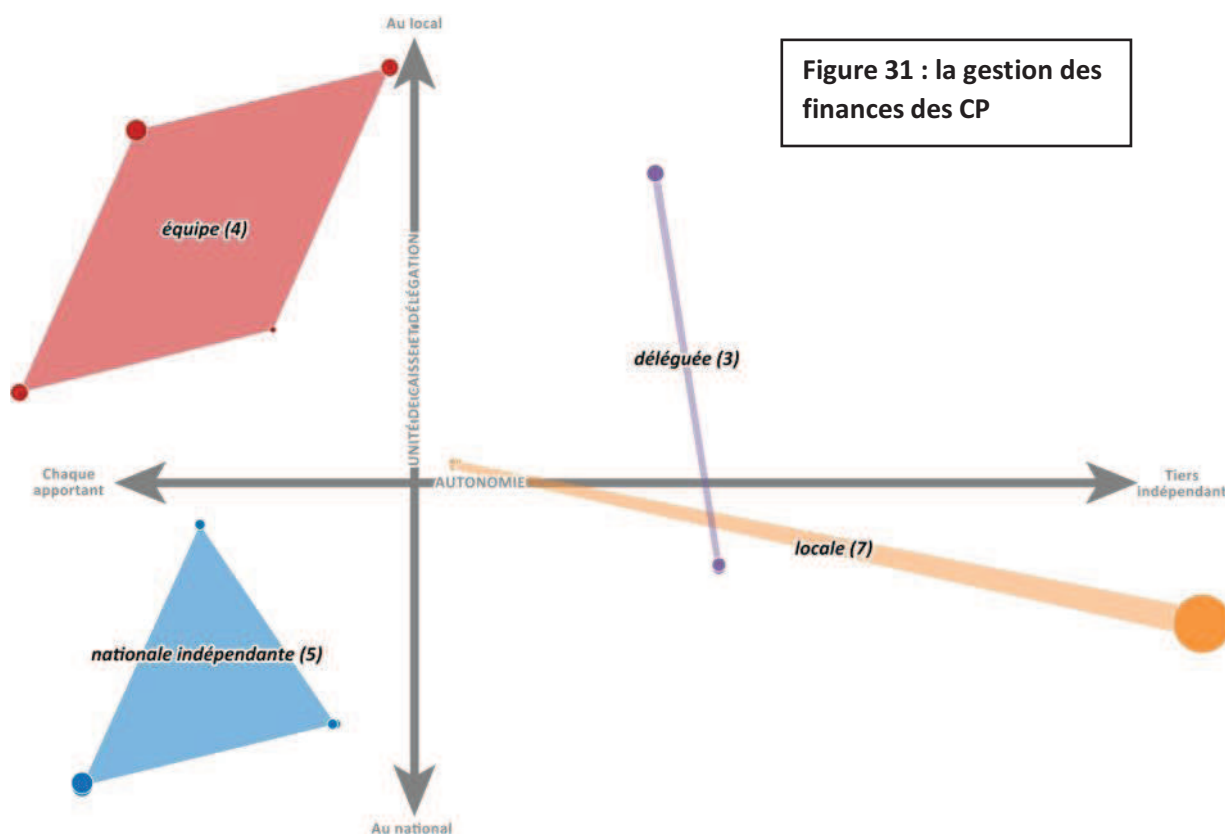
- Dans la classe dominante (13 répondants) RESSOURCES NON-BUDGETAIRES, une plus forte représentation d'intervenants issus de la province et concernés par un seul CP pilote, et la presque totalité des ingénieurs et architectes de l'échantillon ;
- A l'inverse, les porteurs d'une solution de NEGOCIATION PREPONDERANTE des ressources sont exclusivement de Bogotá et travaillent au niveau national dans la mise en œuvre de la mesure ; il y a ici également une forte proportion d'économistes (3 sur 5).

vi. *Question 6, le deuxième enjeu financier : qui gère les ressources financières du CP ?*

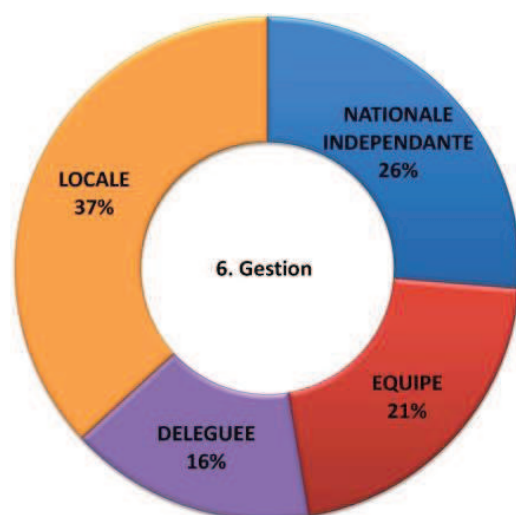
La question 6 sur les modalités techniques de gestion budgétaire croise la problématique de la gouvernance en proposant des solutions de délégation (nationale ou locale) et

d'intervention d'opérateurs spécialisés (fiducie, équipe administrative CP). Les réponses à cette question structurent un plan factoriel autour des deux axes suivants :

- Un axe vertical de « *l'unité de caisse – délégation* » qui va de la délégation des ressources au local à la gestion déléguée nationale ;
- Un axe horizontal de « *l'autonomie* » de la gestion – exécution des ressources qui varie entre une gestion autonome de chaque apportant à la gestion unifiée par un tiers indépendant (fiducie).



On voit ici apparaître un positionnement très dispersé avec quatre classes de répondants :



- Une classe à 7 répondants que nous désignons par LOCAL qui met en avant la délégation des ressources sur l'une collectivités locale signataire ;
- Une classe à 5 répondant nommée NATIONAL INDEPENDANT qui prône une gestion des ressources mutualisées par un organisme de type fiducie ;

- Une classe à 4 répondants qui correspond à l'appellation EQUIPE qui voit l'équipe – projet jouer un rôle dans la gestion financière des investissements ;
- Une classe à 3 répondants qu'on nomme DELEGUEE qui se prononce pour la délégation des ressources à un tiers sans valoriser le niveau local ou national ;

Les quatre classes occupent de manière assez distincte les quatre quarts que délimite le plan, ce qui rend compte d'une différenciation assez marquée du positionnement des acteurs : la logique du « cas-par-cas » (chaque apportant gère sa contribution) et le penchant « localiste », caractérisent le positionnement de la classe EQUIPE ; pour les tenants du NATIONAL INDEPENDANT s'appliquent massivement des logiques de « cas-par-cas » et de maîtrise nationale des mécanismes de financement ; la position DELEGUEE se nourrit d'une valorisation de l'expertise indépendante, sans toutefois choisir entre niveau national ou local ; quant au choix LOCAL stricte, il reste fortement marqué par un penchant à l'externalisation, là aussi sans choisir entre local et national.

Les quatre classes de cette question concernent les acteurs suivants :

LOCALE	NATIONALE INDEPENDANTE	EQUIPE	DELEGUEE
C. Aparicio	C. Aguilar	C. Córdoba	M.F. Garcia
J.M. Ramírez	F. Zabala	A. Ramirez	D. Soto
H. Rodríguez	A. Córdoba	C. Rodríguez	C.A. Villadiego
B. Umbarila	V. Kairus	J. Leibovich	
M.E. Ramos	L. Buitrago		
W. Cifuentes			
O. Porras			

Les classes qui ressortent de l'exploitation des réponses à la question sur les modalités de gestion des ressources financières, sont assez équilibrées en nombre de répondants et peu différenciées du point de vue des caractéristiques distinctives de ceux-ci.

*

* *

Avant d'examiner ce que nous apporte l'analyse multifactorielle sur les groupes d'acteurs engagés dans le policy-making de la mesure, arrêtons-nous sur les différences que révèle cette approche par rapport à la représentation idéaltypique du CP issue de l'exploitation par tris à plat des réponses.

Si à l'issue de la première exploitation, la fonction aménageuse du CP, au sens de l'organisation et la construction des territoires d'action publique, était de légitimer l'émergence d'espaces à vocation régionale (interdépartementale) et l'intervention publique sur des territoires fragiles ou vulnérables, l'analyse multifactorielle replace l'instrument dans une perspective plus ouverte. Les Régions (aujourd'hui virtuelles) et les territoires fragiles, restent des options fortes mais le choix institutionnel du Département, la collectivité locale la mieux dotée en ressources et moyens politiques d'intervention, est reposée. L'analyse multifactorielle permet aussi de montrer l'importance que donnent certains acteurs aux territoires de projet qui peuvent être des espaces locaux intercommunaux ou interdépartementaux. Certes le penchant « territoires vulnérables » s'affirme dans le positionnement sur le plan factoriel (pour les classes DEPARTEMENT + et TERRITOIRES FRAGILES) mais in fine l'analyse repositionne l'instrument comme pouvant être adapté (ou adaptable) à un nombre très large de configurations territoriales. La représentation des concepteurs et praticiens de la mesure, rejoint donc ici l'esprit de la législation qui a conçu l'instrument sans fixer strictement une échelle de déploiement territorial unique ou limitée.

Le pilotage politique de la mesure reste marqué par ce qu'on pourrait considérer comme l'expression d'un vœu des praticiens, à savoir, la mise en place de procédures décisionnaires participatives, ce qui est convergent avec la représentation archétypale du CP mais également très éloigné de la doctrine institutionnelle et de la politique actuelle. Néanmoins, on observe que cette participation souhaitée penche nettement du côté des acteurs associés à la négociation technique et politique, et qu'elle tourne le dos clairement à la validation citoyenne.

La vision de la gouvernance que projette l'analyse multifactorielle reste marquée par la dominance d'une approche locale-participative de la conduite des CP. En même temps, pour une part non négligeable de l'échantillon (plus d'un tiers des répondants), les solutions de gouvernance doivent incorporer une composante d'expertise technique, déclinée localement ou nationalement, à l'opposé des processus plus ouverts que l'on associe spontanément à une approche participative « pure ».

Pour ce qui est des objectifs de développement territorial sur lesquels doit se focaliser le dispositif, la présente analyse renvoie une image assez conforme à la représentation de l'exploitation initiale. La démarche contractuelle du CP englobe les notions de planification, concertation et dialogue-négociation. Toutefois, la question de la recherche d'équilibres en matière de cofinancements qui apparaissait comme un des points forts de l'analyse par tri à

plat (2^{ème} score en moyennes cumulées) n'apparaît plus en tant qu'enjeu de la stratégie de développement territorial. En revanche, elle est visible dans la question portant sur les modes de financement prioritaire des CP.

En effet, sur la première des deux questions relatives aux ressources financières, l'analyse multifactorielle montre que la structure de financement des CP (entre apports budgétaires des collectivités publiques et ressources non-budgétaires dédiées), est bien posée ce qui confirme la piste de l'analyse initiale. Mais la prépondérance d'un financement national est contredite puisque ce qui ressort de la lecture du plan factoriel est à la fois la recherche d'équilibres financiers normés Nation-Territoires (position majoritaire) et une ouverture (certes minoritaire mais représentative) vers le principe d'une négociation générale et ouverte de chaque CP et même de chaque projet.

Enfin, à propos de la dernière question qui portait sur les modalités de gestion des ressources financières, l'analyse factorielle acte une vraie diversité de positionnements qui contraste avec la vision presque univoque de « délégation locale » ébauchée par l'exploitation initiale. Dans le paysage que recompose l'analyse factorielle, toutes les options (à l'exception notable de la délégation nationale) à savoir, délégation locale, externalisation nationale, externalisation locale et prise en main par l'équipe-projet, sont envisagées.

En résumé, le *Contrato Plan* que renvoie l'analyse factorielle est :

- **Plus ouvert en termes de territoires prioritaires d'implantation (région, territoires fragiles, département, intercommunalités de projet) ;**
- **Recentré sur un pilotage participatif restreint aux acteurs de la négociation politique et sur une gouvernance (conduite en local du dispositif) qui incorpore une part d'expertise technique ;**
- **La priorité en matière de développement reste la planification concertée et le dialogue-négociation multiniveaux ;**
- **Mais dans les financements, à partir d'une matrice « budgets publics – ressources non-budgétaires dédiées », apparaît la recherche d'un équilibre négocié des apports Nation – Territoires, dans le cadre de dispositifs de gestion qui ne sont pas figés où plusieurs formules de délégation ou d'externalisation (en local ou national) sont envisagées.**

3. Acteurs protagonistes et acteurs de l'articulation dans le réseau social qui forge les Contratos Plan

La deuxième partie du questionnaire était consacrée à déterminer les interactions entre les acteurs que nous avons préalablement identifié comme ayant joué un rôle majeur dans la conception et mise en œuvre des *Contratos Plan* entre 2011 et 2015. Cela signifie que, dans l'exploitation de cette partie du questionnaire, on a pris en compte l'ensemble des noms mentionnés dans la matrice d'acteurs préalablement identifiés comme ayant joué un rôle dans la mise en œuvre des CP, les fameux 32 acteurs, et pas seulement les premiers répondants du questionnaire (19). Concrètement, les personnes qui ont répondu au questionnaire avaient librement la possibilité de « cocher » sur la matrice non seulement le nom d'autres répondants mais bien de tous les individus présents dans la matrice²⁴⁰.

Les questions posées étaient introduites par la consigne générale suivante :

« Les CP ont été élaborés avec la participation de multiples acteurs de différents niveaux de gouvernement. Le rôle de chaque acteur et les relations qu'ont généré les CP dans ce réseau social sont importantes dans la perspective des nouveaux CP. Parmi les acteurs qui ont participé au processus d'élaboration des CP nous avons établi la liste suivante ».

Etait alors reproduite la matrice des 32 acteurs identifiés, classés par ordre alphabétique, sur lesquelles les répondants devaient ensuite répondre aux sept questions suivantes :

1. *Pour chaque personne de la liste indiquez si elle est « très connue » ou « peu connue » ;*
2. *Indiquez maintenant les personnes que vous « connaissez très bien » ;*
3. *Dans le groupe des acteurs, indiquez les 5 personnes les plus reconnues professionnellement ;*
4. *Dans le groupe des acteurs, indiquez les 5 personnes qui ont le plus apporté au processus de création des CP.*
5. *Indiquez les personnes « avec qui j'ai déjà eu à collaborer dans le travail des CP » ;*
6. *Indiquez maintenant 3 à 5 personnes « avec qui j'aimerais travailler dans les CP » ;*
7. *Indiquez maintenant 3 à 5 personnes « avec qui je n'aimerais pas travailler dans les CP ».*

Je précise qu'au moment de l'exploitation, j'ai neutralisé la question 7 car il n'y a eu qu'un des répondants qui a apporté sa réponse.

Les réponses à chaque question prise individuellement, fournissent les contours d'un réseau social simple, centré sur l'enjeu évoqué par la question. Dans notre cas cela concerne la connaissance mutuelle des acteurs (questions 1 et 2), la reconnaissance sociale et

²⁴⁰ Cf. en annexe III copie du questionnaire utilisé dans cette enquête.

professionnelle (questions 3 et 4), la collaboration professionnelle attestée et le souhait de collaboration future (questions 5, 6 et 7).

Mais il faut bien considérer que le relationnel social qui a donné lieu à la participation des différents acteurs dans la mise en œuvre des CP, est constitué de l'ensemble de ces facteurs d'interrelation. C'est pourquoi, afin de comprendre la manière dont les acteurs impliqués ont interagi dans cette tâche, nous avons construit deux réseaux multiplex structurés chacun autour de 3 réseaux uniplex :

- Le premier nous a permis de relever le degré de reconnaissance sociale et professionnelle qu'il y avait entre les acteurs, ce que j'ai appelé la perception du « **protagonisme** » des acteurs, c'est-à-dire :
 - o La question 1, « *personne très connue* » : nous avons codé les réponses avec la lettre C ;
 - o La question 3, « *personnes reconnues professionnellement* » : réponses codées par la lettre P ;
 - o La question 4, « *personnes ayant apporté aux Contratos Plan* » : réponses codées A.
- Le second rendait compte de la « proximité » entre les acteurs par interconnaissance et/ou travail en commun, ce que j'ai appelé le niveau des « **interdépendances** » entre acteurs, c'est-à-dire :
 - o La question 2, « *personne que je connais très bien* » : réponses codées par la lettre B ;
 - o La question 5, « *personne avec qui j'ai déjà travaillé dans les CP* » : réponses codées T ;
 - o La question 6, « *personne avec qui je voudrais travailler dans les CP* » : réponses codées V.

Ainsi donc, le réseau « protagonisme » sera appelé CPA, et le réseau des « interdépendances » BTV.

a. Le réseau CPA du « protagonisme » : les acteurs « agissants »

i. Caractéristiques générales du réseau CPA : un réseau multiplex à 5 clusters

Dans le réseau multiplex CPA, le réseau simple C est constitué de 347 liens, le réseau P de 189 et le réseau A de 174. Les liens multiples (plus d'un lien entre deux acteurs correspondants chacun à un réseau simple) fait apparaître les scores suivants :

Réseaux multiples	Liens	%Total
CPA	105	28%
CP	70	19%
CA	44	12%
PA	10	3%
C*	128	34%
P*	4	1%
A*	15	4%
Total	376	100%

**Liens sur le seul réseau C, P ou A*

Le réseau CPA se divise par rapport à la question du « protagonisme » des acteurs qui le forment en 5 communautés ou clusters.

Les communautés (clusters) constituent une partition d'acteurs telle que la densité des liens à l'intérieur de chaque classe soit la plus forte possible, et la densité des liens entre les classes soit la plus faible possible. Elles traduisent le cloisonnement et la fragmentation de l'activité au sein du réseau. L'algorithme de Wakita-Tsurumi (2007) utilisé ici base la modularité du réseau sur un rapport entre liens interclasses et total des liens avec une condition supplémentaire afin d'obtenir des classes de tailles équilibrées.

C 1 (8 acteurs, 25,8%)	C 2 (8 acteurs, 25,8%)	C 3 (8 acteurs, 25,8%)	C 4 (4 acteurs, 12,9%)	C 5 (3 acteurs, 9,7%)
A.M. Vargas	L.C. Delgado	L.G. Murillo	J.C. Granados	R. Aguilar
S. Muñoz	M.F. Garcia	C. Rodriguez	B. Umbarila	C.A. Villadiego
R. Delgado	F. Zabala	J.M. Ramirez	A. Ramirez	M.E. Ramos
J.C. Mojica	D. Bautista	D. Soto	M. Cuestas	
H. Rodríguez	V. Kairus	A. Córdoba		
C. Aparicio	J. Leibovich	O. Porras		
C. Aguilar	A. Acosta	L. Buitrago		
W. Cifuentes	C. Córdoba	J. Castro		

Tableau 12 : clustering du réseau protagonisme

Une première lecture de la composition de ces 5 clusters fait apparaître plusieurs caractéristiques distinctives :

- Les 3 premiers clusters sont de taille équivalente et regroupent chacun ¼ des répondants ;
- Parmi ces 3 communautés isomorphes, C3 est marquée par des répondants habitant Bogotá (tous), concernés quasi exclusivement (7 sur 8) par la gestion nationale de la mesure et pas celle d'un CP pilote en particulier, alors que C1 et C2 intègrent des intervenants nationaux et locaux ;

- A l'inverse, les C4 et C5, les clusters qui contiennent le moins d'acteurs du réseau (4 et 3 respectivement), sont constituées d'acteurs qui ont travaillé sur un seul CP (le CP de Tolima sur C4, le CP d'AGD sur C5).

Pour comprendre le fonctionnement de ce réseau, nous allons examiner de manière plus détaillée sa morphologie et le rôle particulier de certains acteurs en interrogeant la question de la centralité, d'abord à l'échelle globale du réseau à travers la notion de « noyaux » du réseau, puis dans l'interaction entre acteurs en considérant les fonctions d'intermédiation de certains parmi eux et en évaluant le « capital relationnel » des personnes identifiées.

ii. *Les noyaux du réseau CPA : un noyau dur de 17 acteurs*

Un k -noyau (k -core) est un groupe de n acteurs ($n > k$) dans lequel chaque acteur est en lien avec au-moins k autres acteurs. Le « noyau principal » (*main core*) est d'ordre maximal, les k -noyaux sont emboîtés selon leur ordre décroissant, c'est-à-dire par exemple que le 7-core est contenu dans le 6-core, lui-même inclus dans le 5-core, etc. Les noyaux traduisent la concentration et la stratification de l'activité au sein du réseau, de là où elle est la plus intense (noyau principal) jusqu'à la périphérie.

Le noyau dur du réseau (17-core) est un groupe composé de 18 acteurs, chacun établissant au minimum 17 liens, tous types de relation confondus (C/P/A), avec d'autres membres de ce groupe. En rajoutant les six membres du 15-core, le groupe résultant comporte 24 acteurs, soit plus des trois-quarts de l'ensemble des acteurs, qui établissent au moins 15 liens avec d'autres acteurs de ce groupe étendu. Le réseau global est un 4-core, ce qui signifie que chaque acteur établit au minimum quatre liens avec d'autres acteurs du réseau.

All degree P core	Acteurs
17-core	A. Acosta, A. Córdoba, C. Aguilar, C. Aparicio, C.A. Villadiego, C. Córdoba, D. Bautista, D. Soto, F. Zabala, J. Castro, J. Leibovich, J.M. Ramírez, L. Buitrago, M.E. Ramos, M.F. Garcia, O. Porras, V. Kairus, W. Cifuentes
15-core	A. Ramirez, B. Umbarila, H. Rodríguez, J.C. Granados, J.C. Mojica, L.G. Murillo
13-core	R. Aguilar, R. Delgado
11-core	L.C. Delgado
10-core	M. Cuestas
8-core	C. Rodríguez
6-core	S. Muñoz
4-core	A.M. Vargas

Tableau 13 : All degree P core réseau protagonisme

Il est important de signaler qu'au sein du noyau dur du réseau CPA (17-core), on retrouve 3 acteurs qui n'ont pas participé à l'enquête par questionnaire. Il s'agit d'abord de deux hommes politiques très connus en Colombie : Jaime Castro, ancien sénateur, ancien Maire de Bogotá, constituant en 1991, considéré comme un des pères de la décentralisation colombienne comme Ministre de l'Intérieur à la fin des années 80s²⁴¹ ; et Amylkar Acosta ancien sénateur, ancien gouverneur du département caribéen de l'Atlantico, ancien ministre des mines du gouvernement Santos, et président de l'influente Fédération des Départements au moment de l'enquête. Le troisième acteur de ce groupe est Diego Bautista, économiste et consultant réputé, ayant dirigé le groupe désigné par USAID pour soutenir les réformes de décentralisation entre 2010 et 2014, et, au moment de l'enquête, assesseur pour la paix territoriale au Haut-Commissariat pour la Paix à la Présidence de la République.

²⁴¹ Il faut signaler, par rapport à la conjoncture récente du pays, qu'au moment de la passation de l'enquête, J. Castro, homme politique aujourd'hui un peu éloigné des débats d'actualité, était sorti de sa semi-retraite publique pour s'opposer au référendum sur les accords de paix avec les FARC, étant ainsi le seul libéral progressiste à se joindre au camp du NON formé majoritairement par les ultraconservateurs, le parti uribiste Centro Democrático et les églises évangélistes.

POUR LA LECTURE DES CARTES D'ACTEURS

Dans les graphiques les liens sont représentés de la manière suivante :

- *Lien simple : une flèche dans un sens $\longrightarrow$ lorsqu'une personne nomme une autre ;*
- *Lien double : une flèche dans les deux sens $\longleftrightarrow$ lorsqu'une personne nomme une autre et celle-ci nomme la première ;*

Le nombre de réseaux est aussi pris en compte :

- *Le lien entre 2 personnes sur un seul des trois réseau C, P ou A, est représentée par une ligne simple ——*
- *Le lien entre 2 personnes sur un deux des trois réseau CA, CP ou PA, est représentée par une ligne double =====*
- *Le lien entre 2 personnes sur les trois réseaux CPA, est représenté par une ligne triple =====*

En ce qui concerne les « noeux » que constituent les acteurs identifiés dans la matrice, la convention que nous avons choisi est de représenter les 19 répondants au questionnaire par des sphères et les autres personnes mentionnées dans la matrice mais qui n'ont pas répondu au questionnaire par de rond 2D.

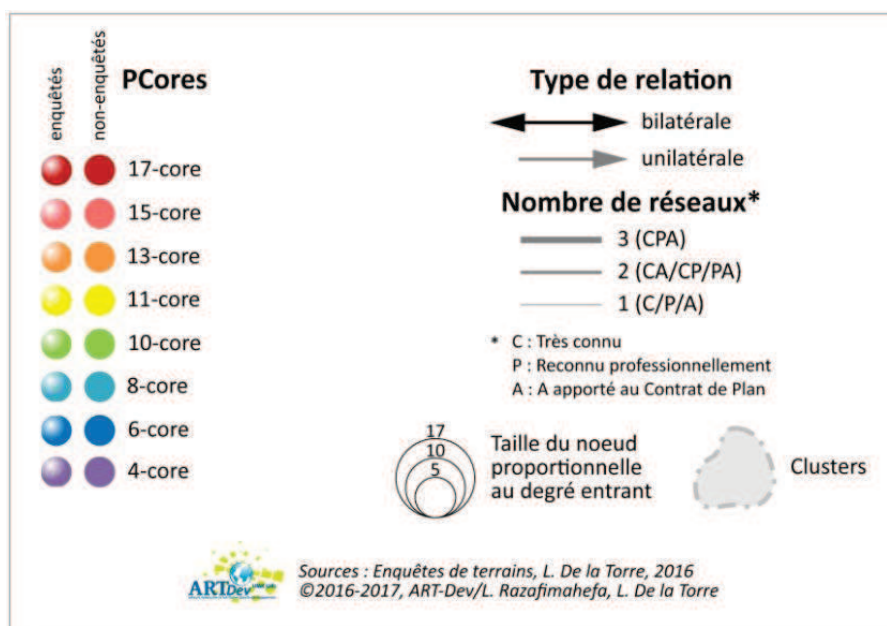
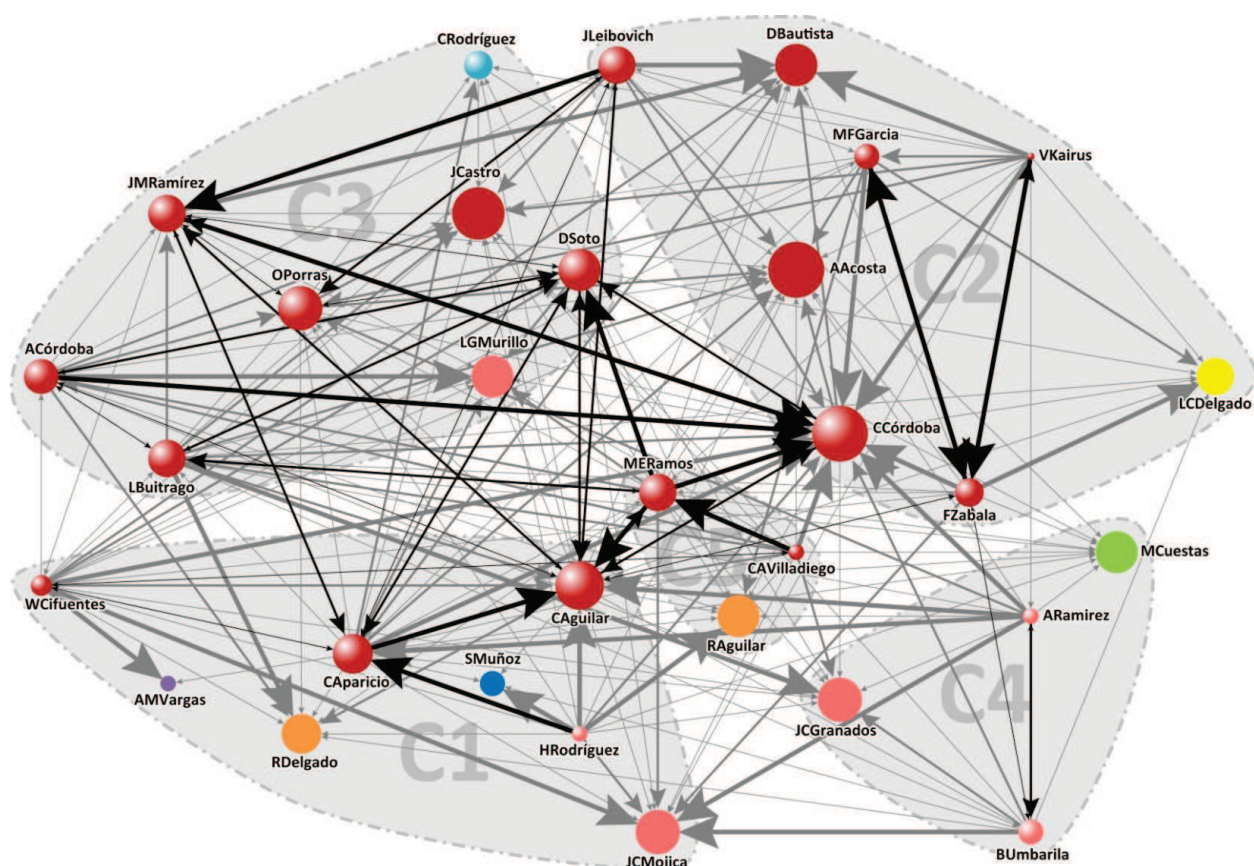
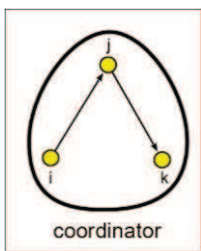


Figure 32 : réseau protagonisme CP

Notons que le noyau dur du réseau concerne des acteurs des clusters 1, 2, 3 et 5, et que le cluster 4 en est complètement exclu. On peut observer que ce dernier est marqué par la présence quasi exclusive d'acteurs locaux du CP pilote de Boyacá.

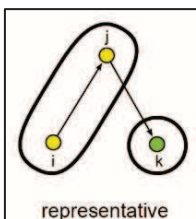
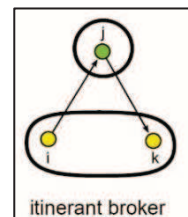
iii. *Les fonctions d'articulation (brokerage roles) au sein du réseau CPA : 6 articulateurs multiples*

Au sein des 5 clusters, il est intéressant d'identifier les acteurs dont les rôles d'articulation (*brokerage roles*) sont les plus importants. Les rôles d'articulateurs concernent les liens indirects et se définissent par rapport à une partition donnée en groupes d'acteurs. Dans la littérature scientifique (Gould, Fernandez, 1989), il existe cinq types de rôles (cf. sur les schémas ci-après, l'acteur « j » qui joue le rôle d'articulateur entre les acteurs « i » et « k » qui n'ont pas de lien direct, les contours matérialisant les groupes) :



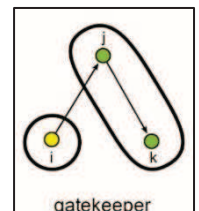
Coordinateur (coordinator) : articulateur (j) entre deux acteurs (i et k) appartenant tous à un même cluster. Il met en jeu un groupe : il permet de relier deux acteurs au sein de son groupe, qui ne sont pas directement connectés. Le coordinateur est important quand la communication au sein de son groupe est bloquée et nécessite l'intervention d'un tiers « intérieur ».

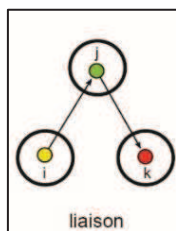
Médiateur (itinerant broker) : articulateur (j) entre deux acteurs (i et k) appartenant tous deux au même cluster différent. Il met en jeu deux groupes : il permet à deux acteurs issus d'un même groupe mais différent du groupe du médiateur, d'être indirectement connectés. Le médiateur est important quand la communication au sein d'un groupe est bloquée et nécessite l'intervention d'un tiers extérieur.



Représentant (representative) : articulateur (j) d'un acteur (i) appartenant au même cluster avec un acteur (k) appartenant à un cluster différent. Il met en jeu deux groupes ; il permet à un acteur de son groupe de se mettre en relation indirecte avec un acteur d'un groupe extérieur. Le représentant contrôle les informations en sortie de son groupe.

Gardien (gatekeeper) : articulateur (j) d'un acteur (k) du même cluster pour un acteur (i) appartenant à un cluster différent. Il met en jeu deux groupes : il permet à un acteur d'un groupe extérieur de se mettre en relation avec un acteur de son groupe. Le gardien contrôle les informations en entrée de son groupe.





Intermédiaire : articulateur (j) entre deux acteurs (i et k) appartenant chacun à deux clusters différents. Il met en jeu trois groupes : il permet de mettre en relation deux acteurs issus de deux groupes différents et différents du sien. L'intermédiaire a aussi le pouvoir de couper le pont entre les deux autres groupes.

Tableau 14 : brokerage roles réseau protagonisme

Cluster	Acteur	Coordinateur	Médiateur	Représentant	Gardien	Intermédiaire
C1	3. Aguilar	1	7	23	24	57
	C. Aparicio	3	3	15	30	32
	W. Cifuentes			2	7	8
	H. Rodríguez	1		3		
C2	C. Córdoba	2	1	23	18	29
	J. Leibovich		1	4	9	4
	F. Zabala	1	1	10	8	4
	M.F. Garcia	2		8	1	1
	V. Kairus	1		4		
C3	A. Córdoba	1		3	6	7
	O. Porras	4		3	12	6
	J.M. Ramírez	2		6	2	1
	C. Rodríguez	1		1		
	D. Soto	4	1	20	12	16
	L. Buitrago	1	1	6	17	20
C4	B. Umbarila			5	3	5
	A. Ramirez	1		4	3	4
C5	M.E. Ramos		1	4	6	25
	C.A. Villadiego			1	2	1

Le tableau ci-contre comptabilise les liens d'intermédiation des acteurs du réseau CPA. On observe, sur fond gris dans le tableau, que dans les 3 premiers clusters, plusieurs acteurs cumulent des scores dans les cinq formes d'intermédiation, alors que dans C4 et C5 aucun acteur ne correspond à ce profil :

- Sur C1, Camila Aguilar et Carlos Aparicio. Il faut rappeler que tous les deux ont exercé des fonctions de direction à la Direction du Développement Territorial DDT du DNP (la première, directrice, le second, sous-directeur) ;
- Sur C2, Carlos Cordoba, premier directeur du programme *Contratos Plan* dans la phase pilote, et Fabian Zabala, secrétaire de planification du Département de Tolima ;
- Sur C3, David Soto, consultant dès la conception de la mesure et tout au long de la première étape de l'expérimentation, et Lisbeth Buitrago, qui était la principale collaboratrice du directeur du programme CP et assessseure technique au DNP national pour le CP AGD.

iv. *Le capital relationnel des acteurs du réseau CPA : 13 acteurs à fort capital relationnel*

La typologie du capital relationnel a été réalisée en prenant en compte les six centralités principales des acteurs :

- Le degré entrant (*in-degree*) qui représente le nombre de fois que l'acteur a été cité. Il traduit la popularité de l'acteur ;
- Le degré sortant (*out-degree*) qui représente le nombre de contacts cités par l'acteur. Il traduit la volonté d'intégration de l'acteur au sein du réseau ;
- L'intermédiarité (*betweenness*) qui représente le nombre de fois que l'acteur se retrouve sur les chemins géodésiques (c'est-à-dire minimaux) reliant deux à deux tous les membres du réseau. Il traduit l'importance de l'acteur dans la connexité du réseau ;
- La proximité (*closeness*) qui représente l'inverse de la somme de tous les chemins géodésiques reliant l'acteur à tous les autres membres du réseau. Il traduit la capacité de l'acteur à joindre rapidement l'ensemble des membres du réseau ;
- Le vecteur propre (*eigenvector*) qui représente la centralité des sommets qui sont adjacents à l'acteur, calculé par le vecteur propre associé à la plus grande valeur propre de la matrice d'adjacence. Il traduit l'importance acquise par l'acteur du fait de ses liens avec des acteurs eux-mêmes importants ;
- Le coefficient d'agglomération qui représente le nombre effectif de liens entre les voisins de l'acteur rapporté au nombre total de leurs liens possibles. Il traduit la tendance de l'acteur à former une clique avec ses voisins.

Le calcul de ces indices permet de classer les acteurs en 5 catégories que nous reprenons, dans le cas du réseau CPA, sur le tableau suivant :

Capital relationnel réseau CPA	Effectif	%
5 - Acteurs les plus importants (centralités les plus élevées)	2	6%
4 - Acteurs intégrateurs populaires en lien avec les acteurs les plus importants	8	26%
3 - Acteurs populaires mais peu intégrateurs	3	10%
2 - Acteurs intégrateurs mais peu populaires	7	23%
1 - Cliques isolées dues à une petite notoriété ou non-enquêtés	11	35%

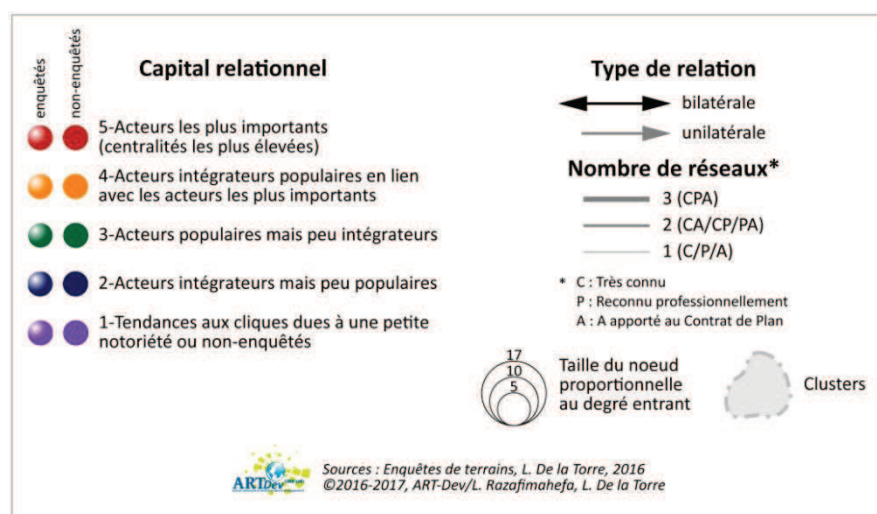
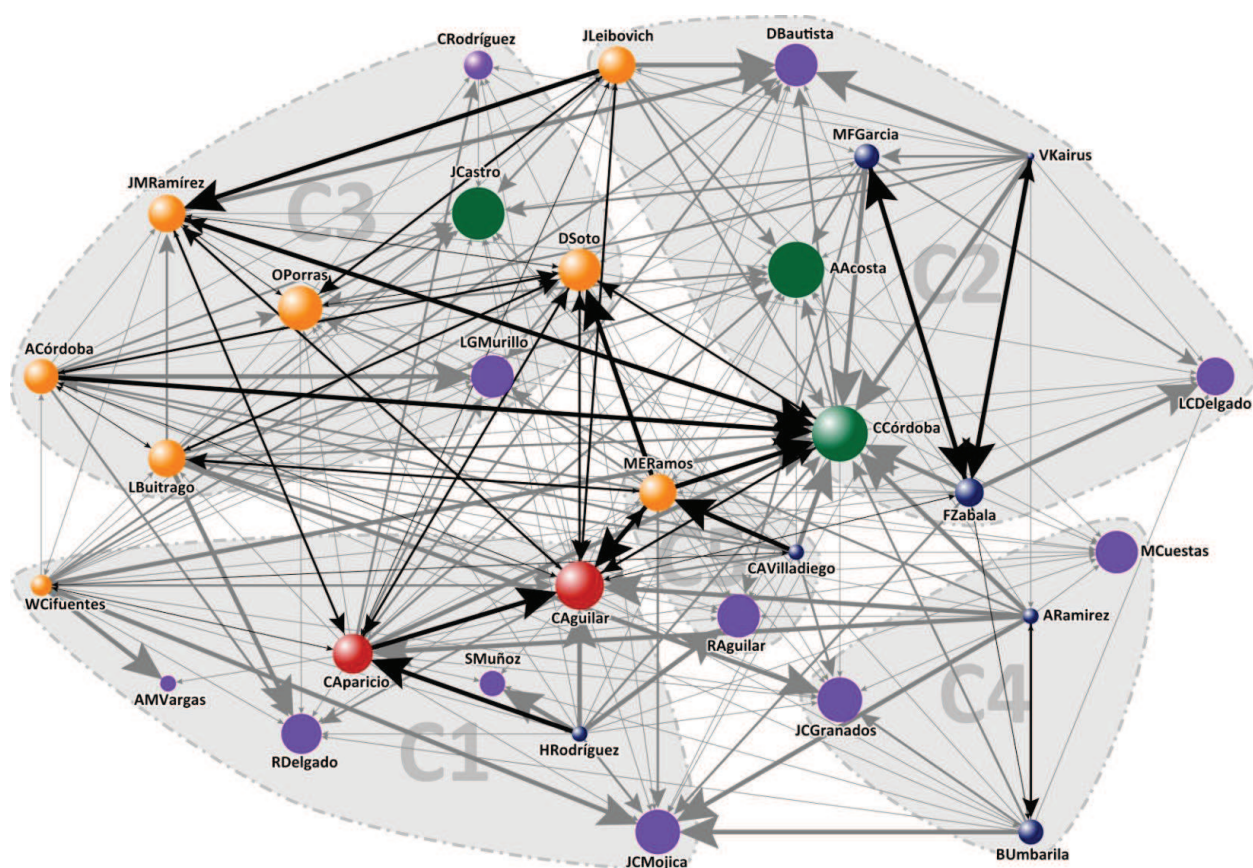


Figure 33 : capital relationnel réseau protagonisme

On observe que les deux acteurs avec le plus fort capital relationnel (score 5 en rouge sur le graphique) sur le réseau CPA sont Camila Aguilar et Carlos Aparicio que nous avons déjà repéré parmi les brokers les plus importants.

La catégorie des acteurs intégrateurs (score 4 en rouge), est principalement présente sur C3. Parmi les intégrateurs qui figurent à l'extérieur de ce cluster, deux sont des intervenants locaux, Maria Eugenia Ramos ancienne secrétaire de planification d'Antioquia (CP AGD) et

William Cifuentes directeur du CP de Cauca. L'autre est José Leivobitch, coordonnateur du Plan National de Développement 2010-2014 au DNP. Les cinq autres font partie de C3 : leur profil est surtout lié à l'exercice de fonctions importantes au DNP (DGA J.M. Ramirez, et directeur DDT, Oswaldo Porras), ou à la conception et mise en œuvre du CP (D. Soto et L. Buitrago). Un seul intégrateur de C3 est un acteur local, A. Cordoba (CP AGD).

On retiendra enfin le profil de trois acteurs populaires mais moins intégrateurs (score 3 en vert) où nous retrouvons les deux hommes politiques mentionnés précédemment comme membres du noyau dur du réseau (Jaime Castro et Amylkar Acosta), et Carlos Cordoba le directeur du programme CP pilote au démarrage au sein du DNP. Ce dernier, il faut également le mentionner, est l'acteur le plus cité comme l'atteste dans le graphique le nombre de flèches reçues (plus fort indice in-degree).

v. *A propos du réseau CPA : un clivage National / Local dominant et le protagonisme renforcé d'un groupe de 6 acteurs-clé*

Dans le partitionnement du réseau du « protagonisme », 3 des 5 communautés qui émergent sont marquées par un clivage National / Local. En son sein, le vaste noyau dur (18/31) est réparti sur 4 des 5 clusters. Dans ce noyau dur, seulement 3 acteurs ne font pas partie du groupe des répondants à l'enquête : ils ne sont pas institutionnellement directement liés à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif *Contratos Plan* mais ont une notoriété publique, du fait de l'exercice (présent ou passé) de responsabilités politiques importantes, qui dépasse le strict champ de l'enquête.

Parmi les acteurs les plus importants on distinguera un groupe de 9 acteurs à fort capital relationnel et 6 intermédiaires multiples.

9 ACTEURS A FORT CAPITAL RELATIONNEL (3 A 5)	6 INTERMEDIAIRES MULTIPLES
C. Córdoba (3), D. Soto (4), L. Buitrago (4), M.F. García (4), W. Cifuentes (4), C. Aguilar (5), ME. Ramos (4), C. Aparicio (5), J. Leibovich (4)	C. Córdoba, D. Soto, F. Zabala, L. Buitrago, C. Aguilar, C. Aparicio

Le groupe des articulateurs multiples qui faisaient déjà partie du noyau dur du réseau, apparaît comme un sous-ensemble des acteurs à fort capital relationnel. **On y retrouve les cinq principaux acteurs de la mise en œuvre nationale du programme CP**, à savoir, le Directeur du programme CP au DNP (C. Córdoba), et son assistante principale (L. Buitrago), le consultant qui a été associé à la conception de la mesure et qui fait également partie de

l'équipe nationale CP-pilotes (D. Soto), la directrice de la Direction du Développement Territorial du DNP (C. Aguilar) et celui qui deviendra son directeur adjoint mais qui avait préalablement été associé, en prière instance, à la conception-opérationnalisation de l'instrument (C. Aparicio). Le sixième intermédiaire multiple est un intervenant local, F. Zabala, ancien secrétaire de planification du département de Tolima, acteur important du CP de ce département.

b. Le réseau BTV des « interdépendances » : les acteurs de l'articulation

i. Caractéristiques générales du réseau BTV : un réseau multiplex à 4 clusters

Dans le réseau multiplex BTV, le réseau simple B est constitué de 380 liens, le réseau T de 274 et le réseau A de 161.

Les liens multiples (plus d'un lien entre deux acteurs correspondants chacun à un réseau simple) fait apparaitre les scores suivants :

Réseaux multiples	Effectif	%Total
BTV	126	32%
BT	132	33%
BV	26	7%
TV	6	2%
B*	96	24%
T*	10	3%
V*	3	1%
Total	399	100%

**Liens sur le seul réseau B, T ou V*

Le réseau des « interdépendances » ou réseau BTV fait apparaitre 4 communautés ou clusters :

C 1 (13 acteurs, 40.6%)	C 2 (9 acteurs, 28.1%)	C 3 (6 acteurs, 18.8%)	C 4 (4 acteurs, 12.5%)
S. Muñoz	L.C. Delgado	D. Arias	A.M. Vargas
R. Aguilar	C.A. Villadiego	B. Umbarila	J. Castro
C. Rodríguez	A. Acosta	J.C. Granados	W. Cifuentes
L.G. Murillo	F. Zabala	R. Delgado	A. Córdoba
M. Cuestas	M.E. Ramos	A. Ramirez	
J. Leibovich	J.C. Mojica	C. Córdoba	
H. Rodríguez	M.F. Garcia		
D. Bautista	V. Kairus		
J.M. Ramírez	L. Buitrago		
D. Soto			
C. Aparicio			
O. Porras			
C. Aguilar			

Tableau 15 : clustering du réseau interdépendances

On peut remarquer dans la composition de ces 4 clusters trois caractéristiques distinctives :

- Le C1 est constitué de répondants habitant Bogotá et concernés par la gestion nationale de la mesure CP pilote. La proportion des économistes y est très forte (6 des 7 enquêtés) ;
- Le C2 est celui où figurent le nombre de femmes le plus important (la moitié des 8 femmes de la matrice des acteurs identifiés). Les acteurs présents sont plutôt des résidents de la province ayant travaillé sur un seul CP ;
- Le C3 est marqué par une forte proportion des acteurs plutôt jeunes (5 des 6 présents ont entre 35 et 49 ans) très majoritairement résidant en province et concernés par un CP pilote en particulier.

Nous allons maintenant examiner de manière plus détaillée le fonctionnement du réseau à travers sa morphologie et le rôle de certains acteurs.

ii. Les noyaux du réseau BTV : un noyau dur de 15 acteurs

Le noyau dur du réseau (20-core) est un groupe composé de 15 acteurs, chacun établissant au minimum 20 liens, tous types de relation confondus (B/T/V), avec d'autres membres de ce groupe. Au sein du réseau global, excepté Dolka Arias (ancienne secrétaire de planification du département d'Arauca), chaque acteur établit au minimum six liens avec d'autres acteurs (6-core).

All Degree P Core	Acteurs
20-core	A. Córdoba, C. Aguilar, C. Aparicio, C.A. Villadiego, C. Córdoba, D. Soto, H. Rodríguez, J.C. Mojica, J. Leibovich, J.M. Ramírez, L. Buitrago, M.E. Ramos, M.F. Garcia, O. Porras, W. Cifuentes
19-core	F. Zabala
18-core	D. Bautista
16-core	L.G. Murillo
15-core	M. Cuestas
14-core	V. Kairus
13-core	A. Ramirez
12-core	C. Rodríguez
10-core	J.C. Granados, L.C. Delgado
9-core	B. Umbarila, J. Castro, R. Delgado, S. Muñoz
7-core	A. Acosta, R. Aguilar
6-core	A.M. Vargas
1-core	D. Arias

Tableau 16 : all degree P core réseau interdépendances

Par rapport à CPA, sur BTV le noyau dur fait apparaître certains acteurs qui n'étaient pas présents précédemment (Hugo Rodriguez, directeur du CP de Santander et Juan Carlos Mojica, directeur du programme CP au DNP entre 2015 et 2016) et fait parallèlement disparaître d'autres (Amylkar Acosta, Diego Bautista, Jaime Castro et Victoria Kairuz).

In fine, dans le noyau dur BTV, on retrouve 13 des 17 acteurs présents dans celui du réseau CPA. Le noyau dur commun aux deux réseaux est constitué des acteurs suivants : **A. Córdoba, C. Aguilar, C. Aparicio, C.A. Villadiego, C. Córdoba, D. Soto, J. Leibovich, J.M. Ramírez, L. Buitrago, M.E. Ramos, M.F. Garcia, O. Porras, W. Cifuentes.**

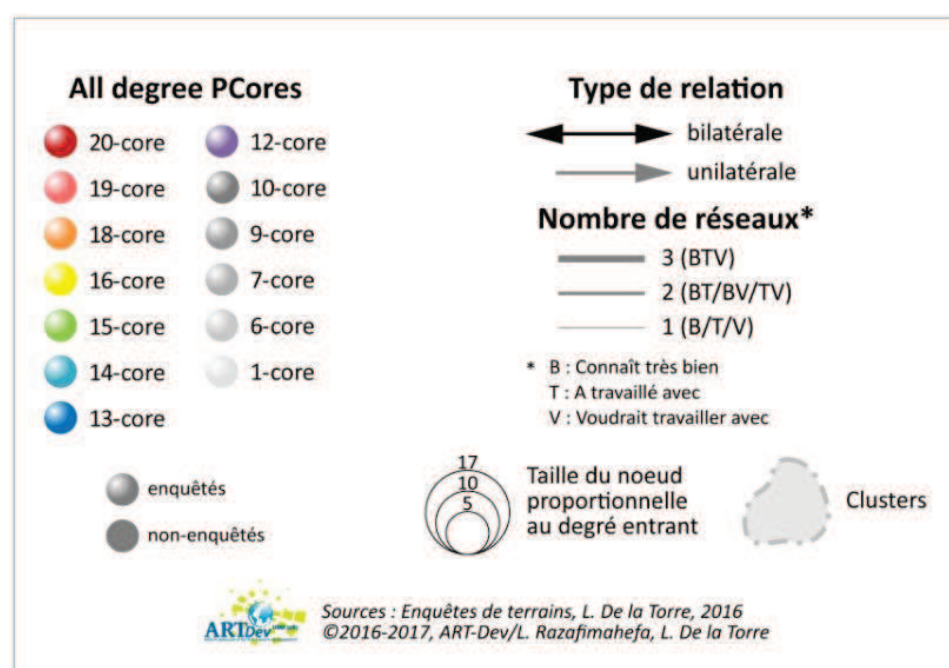
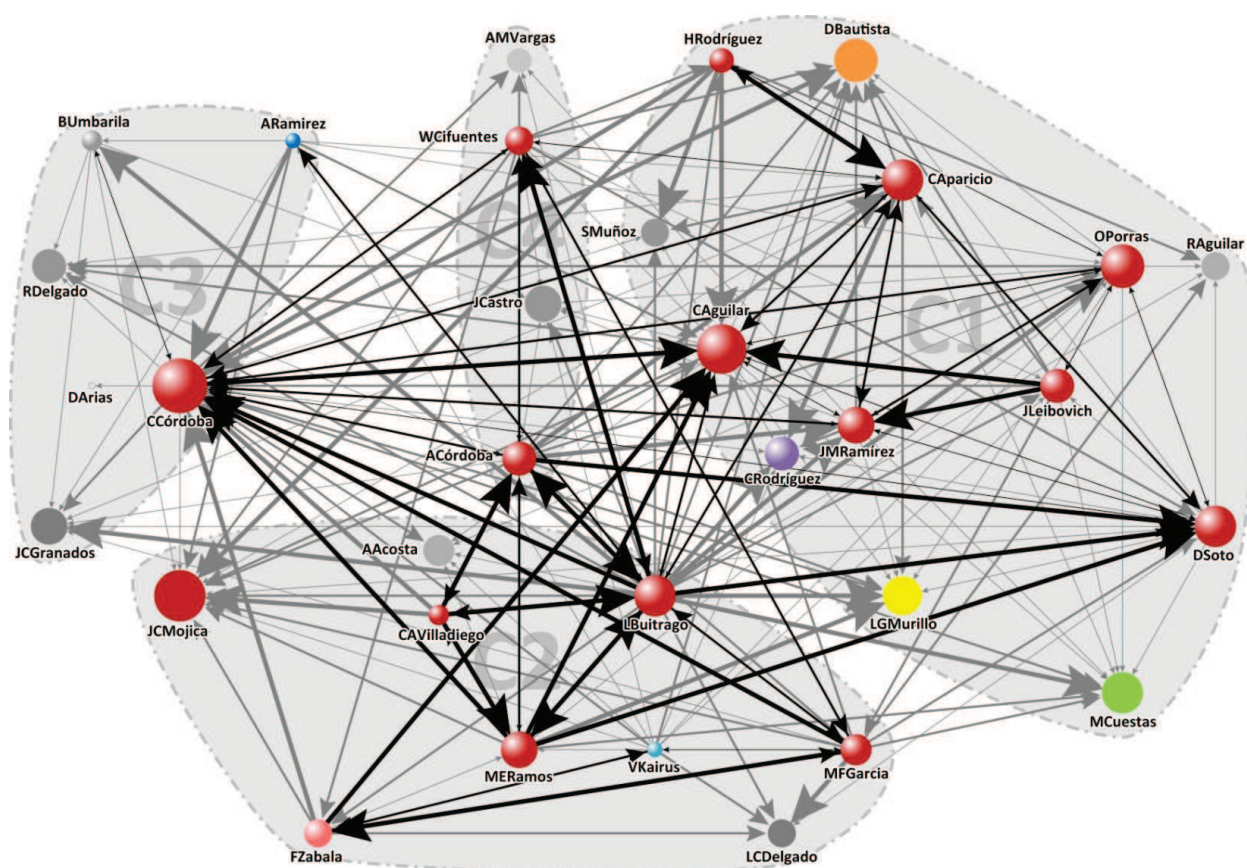


Figure 34 : le réseau interdépendances

Les acteurs qui constituent le noyau dur sont présents dans tous les clusters du réseau BTv.

iii. *Les fonctions d'articulation (brokerage roles) au sein du réseau BTV : 8 articulateurs multiples*

Les acteurs du réseau dont les rôles d'articulation (*brokerage roles*) à savoir les fonctions de coordinateur, médiateur, représentant, gardien, ou intermédiaire, sont recensés dans le tableau ci-après :

Tableau 18 : brokerage roles du réseau interdépendances

Cluster	Acteur	Coordinateur	Médiateur	Représentant	Gardien	Intermédiaire
C1	C. Aguilar	16	4	26	41	16
	C. Aparicio	14	1	11	17	3
	D. Soto	6	2	11	23	6
	H. Rodríguez	4		1	3	
	J. Leibovich	1		2	7	
	J.M. Ramírez	5	1	8	3	1
	O. Porras	13	1	11	25	7
C2	F. Zabala	2		1	5	
	L. Buitrago	9	7	48	25	46
	M.E. Ramos	5		15	4	1
	M.F. Garcia	2	1	12	6	6
	V. Kairus	3		11		
C3	A. Ramirez		1		2	2
	B. Umbarila	1		2		
	C. Córdoba	3	23	29	49	86
C4	A. Córdoba		2	7	7	22
	W. Cifuentes	1		3	5	5

On observe, sur fond gris dans le tableau, une certaine concentration des acteurs à vocation articulatrice dans le réseau au sein du C1 (7/17). La forte représentation des brokers dans ce groupe d'acteurs se double d'une haute intensité de l'exercice effectif d'intermédiation puisque les acteurs qui cumulent les 5 rôles, sont plus nombreux dans ce cluster que dans les 3 autres. Ainsi :

- Sur C1, on recense 5 acteurs correspondant à ce profil, Camila Aguilar, Carlos Aparicio, David Soto, Juan Mauricio Ramirez et Oswaldo Porras. Quatre de ces cinq acteurs sont des dirigeants du DNP, le cinquième étant D. Soto ;
- Sur C2, les intermédiaires cumulant les différents brokerage roles sont Lisbeth Buitrago et Maria Fernanda Garcia (cette dernière étant l'ancienne directrice du CP de Tolima) ;
- Sur C3, Carlos Cordoba, premier directeur du programme *Contratos Plan* au DNP est l'intermédiaire le plus cité.

On peut identifier d’ores et déjà un noyau dur des articulateurs multiples (cumulant les 5 rôles d’articulation) communs aux deux réseaux CPA et BTV, constitué de 5 acteurs : **Camila Aguilar, Carlos Aparicio, Carlos Cordoba, David Soto, Lisbeth Buitrago.**

iv. *Le capital relationnel des acteurs du réseau BTV : 11 acteurs à fort capital relationnel*

Le capital relationnel calculé sur les six mesures de centralités (degré entrant ; degré sortant ; intermédiarité ; proximité ; vecteur propre ; coefficient d’agglomération), permet de classer les acteurs du réseau BTV, sur le tableau suivant :

Capital relationnel	Effectif	%
5 - Acteurs les plus importants (centralités les plus élevées)	2	6%
4 - Acteurs intégrateurs populaires en lien avec les acteurs les plus importants	5	16%
3 - Acteurs populaires mais peu intégrateurs (non-enquêtés)	4	13%
2 - Acteurs intégrateurs mais moins populaires	10	31%
1 - Cliques isolées dues à une petite notoriété ou non-enquêtés	11	34%

On observe dans le graphique ci-après que les deux acteurs avec le plus fort capital relationnel du réseau BTV (score 5 en rouge) sont Carlos Cordoba et Lisbeth Buitrago.

La catégorie des acteurs intégrateurs (score 4 en jaune) est ici quasi exclusivement présente sur C1 où on retrouve Camila Aguilar, Carlos Aparicio, David Soto et Oswaldo Porras. Le dernier intégrateur est présent dans le cluster C4 : c’est Arnobio Cordoba, ancien directeur du CP AGD.

Enfin, les quatre acteurs populaires mais peu intégrateurs de ce réseau (score 3 en vert) sont 4 intervenants du process des CP qui n’ont pas répondu au questionnaire mais qui ont joué un rôle important dans sa mise en œuvre, soit au niveau national, Juan Carlos Mojica (deuxième directeur opérationnel du programme CP au DNP), Diego Bautista (à l’époque en charge de la cellule d’appui USAID) et Mauricio Cuestas (directeur financier du DNP), soit au niveau local, Luis Gilberto Murillo qui était gouverneur du département de Chocó et, à ce titre, a dû ardemment œuvrer pour faire aboutir le CP AGD.

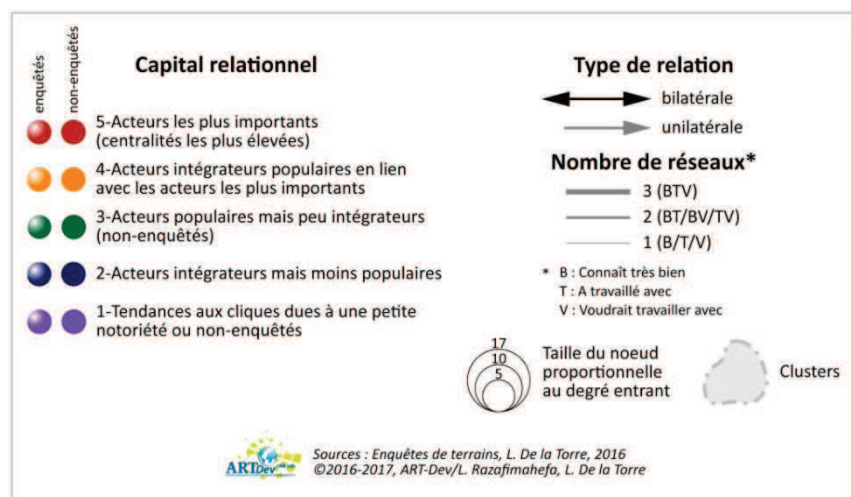
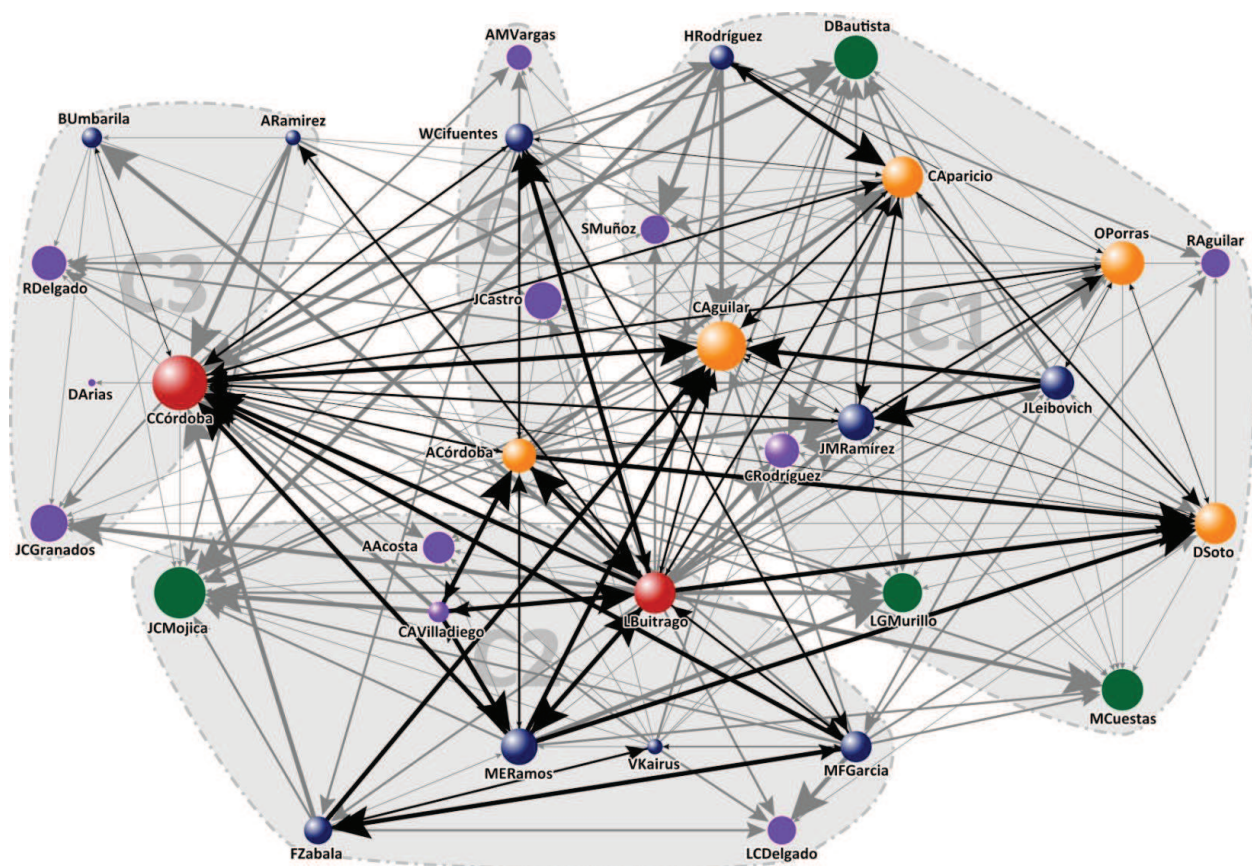


Figure 35 : capital relationnel du réseau interdépendances

v. *A propos du réseau BTV : la prégnance des acteurs « bogotanos » du DNP*

Le partitionnement du réseau des « interdépendances », fait apparaître 4 communautés qui épousent de manière assez accentuée les différents clivages qui traversent le groupe-témoin :

- National / Local : C1, la communauté la plus dense, est très « *bogotana* » et les deux autres très « provinciales » ;
- Masculin / Féminin : C2 concentre la majorité des femmes de l'échantillon ;
- Jeune / Vieux : C3 emporte une proportion très majoritaire de 35-49.

Le noyau dur de ce réseau (15/32) est réparti homogènement sur l'ensemble des clusters, et réuni seulement des acteurs directement liés à la mise en œuvre du dispositif, y compris ceux qui ne figuraient pas dans le noyau dur du réseau protagonisme (H. Rodriguez, directeur du CP Santander ; J.C. Mojica, 2^{ème} directeur du programme CP au DNP).

Parmi les acteurs les plus importants on relève un groupe de 11 acteurs à fort capital relationnel et 8 intermédiaires multiples.

11 ACTEURS A FORT CAPITAL RELATIONNEL (3 A 5)	8 INTERMEDIARES MULTIPLES
C. Córdoba (5), D. Soto (4), L. Buitrago (5), C. Aguilar (4), A. Córdoba (4), C. Aparicio (4), O. Porras (4), D. Bautista (3), J.C. Mojica (3), M. Cuesta (3), L.G. Murillo (3)	C. Córdoba, D. Soto, L. Buitrago, M.F. Garcia, C. Aguilar, C. Aparicio, J.M. Ramírez, O. Porras

Dans le groupe des acteurs à fort capital relationnel, qui s'avèrent être plus nombreux que dans le précédent réseau multiplex, sont recensés des intervenants occupant des postes clés dans la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale (J.C. Mojica, déjà nommé ; M. Cuesta, qui en tant que directeur financier du DNP est une pièce essentielle de l'aboutissement des projets) ou des CP locaux (L.G. Murillo, sur AGD ; D. Bautista cité ici par des intervenants du CP de Tolima pour le rôle d'USAID dans le déclenchement de cette démarche locale).

Le groupe des 8 articulateurs multiples se décante à partir de celui des acteurs à fort capital relationnel. Dans le cas présent, ils sont tous, à une exception près (M.F. Garcia, ancienne directrice du CP Tolima) des acteurs de la mise en œuvre nationale du programme CP.

C. Le réseau d'acteurs qui ont participé à la mise en œuvre des Contratos Plan : les instruments et les mécanismes de l'action publique en matière de développement en question

L'enquête de terrain que nous avons réalisé cherchait à explorer deux séries de questions importantes dans l'élaboration des *Contratos Plan* en Colombie :

- D'une part, quelles représentations les acteurs intervenant dans le lancement des CP, ont-ils de l'instrument, de son usage idéal et des conditions nécessaires pour sa réussite ? Quelles valeurs ou idéaux (relatifs à l'action publique, le développement du territoire, l'organisation politique etc.) véhiculent ces représentations ?
- D'autre part, qui produit cette représentation de l'outil ? Autrement dit, quels intervenants ont joué un rôle important dans le process de *policy-making* et aussi dans quel contexte relationnel se sont produit les interactions qui ont abouti à la mise en œuvre de cette nouvelle politique publique ?

Un certain nombre de réponses à ces questions sont apparues avec le traitement des données socio-statistiques de l'enquête que nous allons d'abord détailler afin de caractériser le groupe d'acteurs les plus importants dans le *policy-making*.

1. Caractéristiques du réseau social au cœur de la mise en œuvre des Contratos Plan : un groupe d'acteurs au profil hétérodoxe au sein du DNP

L'analyse factorielle contrastée des questions que nous avons posées à propos de la vocation, les usages prioritaires, les modalités de gouvernance, gestion et financement des *Contratos Plan*, assoie une représentation de l'instrument comme un outil de planification du développement dont le déploiement territorial est ouvert aussi bien à des territoires institutionnels (département), en voie de construction (régions et intercommunalités) et en crise (zones du post-conflit, ruralité, frontière). On peut aussi dire qu'aux yeux de nos interlocuteurs, les conditions de réussite des CP reflètent un double jeu d'équilibres :

- D'un côté, la redéfinition, à travers le CP, du rôle de l'Etat (détermination des règles de gouvernance et de financement) associée à la recherche d'un nouvel *empowerment* des gouvernements locaux (notamment par une planification nationale-locale concertée) ;
- De l'autre côté, la création de mécanismes collaboratifs de gestion (cofinancement, gestion de proximité) circonscrits toutefois à des acteurs considérés comme « légitimes » dans la négociation (les co-financeurs) et dans le pilotage technique de l'action (apports d'experts).

Sur un autre registre, notre approche des interactions qui ont caractérisé la mise en œuvre de la mesure *Contratos Plan* dans sa phase pilote, s'appuie sur la distinction de deux réseaux multiplex d'acteurs, le réseau du « protagonisme » (reconnaissance sociale et professionnelle) et le réseau des « interdépendances » (interconnaissance et travail en commun) entre acteurs. Dans l'analyse que nous avons fait, les deux réseaux sociaux sont marqués dans leur morphologie générale (partitionnement ou *clustering*) par deux types de clivages :

- **Un clivage principal national / local**, le rattachement des acteurs dans leur pratique professionnelle, soit au pilotage national des CP, soit à la mise en œuvre d'un CP pilote pris individuellement. Ce clivage réunit l'inscription professionnelle et institutionnelle des acteurs, « DNP vs Collectivités territoriales », et aussi leur lieu de résidence, « Bogotá vs Province ». Ce double contraste joue aussi bien pour la reconnaissance sociale et professionnelle (réseau protagonisme) que pour la proximité relationnelle (réseau interdépendances) entre acteurs impliqués ;
- **Des clivages secondaires, âge et sexe**, qui discriminent les acteurs essentiellement en matière de proximité relationnelle, mais pas (ou peu) en matière de reconnaissance sociale et professionnelle. En revanche, un facteur d'identification des répondants que nous avons introduit dans les questionnaires, à savoir la carrière, ne semble pas être très agissant pour la structuration des clusters.

A partir de l'observation croisée des deux réseaux multiplex « protagonisme » et « interdépendances », se dessinent les contours du groupe d'acteurs les plus importants dans la mise en œuvre de la nouvelle politique publique.

ACTEURS IMPORTANTS COMMUNS AUX DEUX RESEAUX		
13 ACTEURS DES DEUX NOYAUX DURS	5 ARTICULATEURS MULTIPLES	5 ACTEURS A FORT CAPITAL RELATIONNEL*
C.A. Villadiego, C. Córdoba, D. Soto, L. Buitrago, M.F. Garcia, W. Cifuentes, C. Aguilar, M.E. Ramos, A. Córdoba, C. Aparicio, J. Leibovich, J.M. Ramírez, O. Porras	C. Córdoba, D. Soto, L. Buitrago, C. Aguilar, C. Aparicio	C. Córdoba (8), D. Soto (8), L. Buitrago (9), C. Aguilar (9), C. Aparicio (9)

* 3 à 5

Les 13 membres du noyau dur commun aux deux réseaux sont majoritairement rattachés au DNP (9/13) ; les 4 autres qui interviennent exclusivement au niveau local, sont liés aux CP d'AGD (2), Tolima (1) et Cauca (1).

Mais à l'intérieur de ce double noyau dur, les acteurs les plus importants, c'est-à-dire les personnes qui cumulent à la fois tous les rôles d'articulation et le plus fort capital relationnel des deux réseaux, sont seulement au nombre de 5 :

- **Carlos Córdoba, le directeur du programme *Contratos Plan* au moment du lancement de l'expérimentation pilote ;**
- **David Soto, le principal protagoniste de "l'importation" initiale de la mesure qui est un des principaux consultants de l'équipe qui conduit la phase pilote ;**
- **Lisbeth Buitrago, principale collaboratrice du directeur du programme national CP et chargée de mission sur le CP d'Atrato Gran Darién ;**
- **Camila Aguilar, directrice de la Direction du Développement Territorial du DNP pendant la phase pilote ;**
- **Et Carlos Aparicio, présent à la phase d'opérationnalisation de la mesure, et ensuite sous-directeur de la Direction du Développement Territorial du DNP.**

Comment caractériser ce groupe restreint des acteurs les plus importants du *policy-making* que nous étudions ? Si on considère les lignes de clivage que nous avons établi dans la structuration des réseaux protagonisme & interdépendances, le premier constat est que le groupe est à la fois mixte²⁴² et intergénérationnel²⁴³ : il n'est donc pas déterminé par des discriminants de sexe et d'âge. En revanche, on observe deux autres facteurs d'identification des acteurs qui singularisent ce groupe parmi ceux que nous avons utilisés dans l'analyse des réseaux :

- **En matière de formation académique, quatre de ses membres sont formés en sciences politiques et administratives pour une seule économiste ;**
- **D'autre part, la caractéristique cette fois-ci commune à tous les acteurs est qu'ils sont des « nationaux » du pilotage des CP, rattachés professionnellement, au moment de la mise en œuvre expérimentale de la mesure, au Département National de Planification.**

Ce second point, le rattachement des cinq principaux acteurs du *policy-making* au DNP, n'a pas de quoi surprendre dans la mesure où le *Contrato Plan* est avant tout présenté dans le

²⁴² 3 hommes, 2 femmes.

²⁴³ C'est-à-dire qu'il comprend des personnes des 4 classes d'âges que nous avons identifiées.

gouvernement colombien comme un « produit DNP ». Ce rattachement à l'administration en charge de la planification nationale mérite cependant d'être examiné plus dans le détail.

Un point important est d'abord le fait que, l'administration technicienne qu'est le DNP, est définitivement marquée par la présence dominante des économistes qui trustent historiquement non seulement les postes de responsabilité opérationnelle et de décision mais souvent les emplois de chargés d'études et de mission. Or, le groupe des *policy-makers* les plus importants des CP est majoritairement constitué de professionnels formés en sciences politiques ou administratives. Plus encore, c'est l'ensemble des « politistes – administratifs » du groupe de répondants (4 sur 19) qui est ici représenté.

D'autre part, il est significatif d'observer les statuts de rattachement à l'institution DNP. Pour quatre parmi eux (C. Córdoba, L. Buitrago, C. Aguilar, C. Aparicio), le statut de fonctionnaire ou de contractuel à plein temps assimilé à la fonction publique, a été mis en avant dans les réponses recueillies. Mais parmi ces quatre, seulement deux sont des personnels « maison » inscrits durablement dans une relation salariée avec le DNP (C. Aguilar, C. Aparicio) alors que le directeur du programme CP (C. Córdoba) et sa plus proche collaboratrice (L. Buitrago), sont des consultants contractuels de récente entrée en fonction dans l'institution. Cela implique des réseaux professionnels plutôt déployés dans l'administration nationale d'Etat. En ce qui concerne D. Soto, il intervient comme consultant privé sur une prestation temporaire à temps partiel. Son réseau professionnel concerne donc plutôt les milieux académiques et politiques que ceux de l'administration de mission planificatrice à proprement parler.

La formation académique et l'hétérogénéité des statuts professionnels sont deux caractéristiques des acteurs importants du *policy-making* de la mesure qui en font un groupe au profil hétérodoxe au sein du DNP, l'administration nationale qui porte les CP.

Une autre observation, cette fois-ci du point de vue de l'organisation interne du DNP, est la présence parmi les membres de ce groupe, de deux agents de la Direction du Développement Territorial DDT (C. Aguilar, C. Aparicio) aux côtés des trois autres (C. Córdoba, L. Buitrago, D. Soto) qui dépendent directement de la Sous-direction générale. Le distinguo est important car si la fonction principale de la Sous-direction générale du DNP est de coordonner l'activité des directions thématiques de l'établissement (y compris la DDT), dans le cas présent elle porte une action spécifique puisque le directeur du programme CP est directement managé par le Sous-directeur général. Les *Contratos Plan* sont donc affichés

comme une activité transversale de l'institution qui mobilise l'ensemble des forces vives de l'établissement. D'un point de vue strictement organisationnel, la présence de la DDT à un si haut niveau d'influence dans la conduite d'un programme propre à la Sous-direction générale, est donc pour le moins originale sinon illustrative d'enjeux en lien avec l'activité et peut-être l'existence même de la DDT qui est, rappelons-le, la seule direction opérationnelle non-sectorielle du DNP.

Le groupe d'acteurs les plus importants de la mise en œuvre des *Contratos Plan*, n'est donc pas en phase avec les caractéristiques morphologiques des deux réseaux multiplex que nous avons établi. Au regard des profils hétérodoxes et des modalités d'affectation interne des agents, l'inscription même du groupe dans l'institution porteuse de la mesure, le DNP, met à jour des enjeux qui probablement dépassent ou décalent les clivages qui structuraient les deux réseaux sociaux que nous avons étudiés.

Ces éléments sont pour nous le signe que la rencontre et l'investissement collectif de ce groupe d'acteurs dans la mise en œuvre des *Contratos Plan*, correspondent à une confluence d'intérêts qui dépasse la nouvelle mesure en elle-même. Plus que les acteurs individuels et leurs interactions, c'est les logiques de réseau, les valeurs et les appartenances professionnelles partagés, qui nous semblent devoir être prises en compte en inscrivant ces interactions dans le processus complet de création de la mesure et en recontextualisant ce *policy-making* au long cours dans les enjeux plus généraux de l'évolution du système politique colombien.

2. Les Contratos Plan : les indices de l'existence de coalitions de cause pour transformer les politiques publiques du développement en Colombie

A partir des conclusions que nous avons retenu du traitement des différents matériaux collectés sur le terrain, nous considérons que le processus global de création de la mesure *Contratos Plan* rend compte d'une démarche continue d'un réseau d'acteurs qui possède les caractéristiques d'une ou plusieurs coalitions de cause. En effet, le *policy-making* des *Contratos Plan* dans son ensemble, renvoie aux marqueurs-clé qui caractérisent les ACF.

Si on considère l'intégralité du cheminement, de « l'emprunt » dans le répertoire des instruments de politique publique français de la mesure CPER, jusqu'à la conception législative et la mise en œuvre expérimentale des *Contratos Plan*, nous nous situons bien dans la temporalité du moyen terme qu'entérine l'approche des ACF. Le process décrit concerne une période de 20 à 17 ans, selon que l'on fixe la date du début processus en 1997, au moment

de la première assimilation de la mesure en France, ou au cours des années 1999 à 2001, à l'occasion d'une des tentatives d'adoption de la Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT colombienne.

Ce processus de *policy-making*, tel que nous l'avons observé dans la première partie de ce travail, fait participer un ensemble d'acteurs qui articulent leur action dans un investissement persistant qui porte progressivement à l'homologation par voie législative puis à l'engagement d'une pratique institutionnelle par expérimentation sur des sites pilotes, d'un nouvel instrument d'action public. Nous avons montré dans cette première partie les étapes de cette progressive assimilation d'un dispositif marqué initialement comme allochtone. Les groupes d'acteurs que nous avons identifiés intervenaient dans des espaces administratifs et de délibération politique, des organisations et des groupes d'influence où se sont façonné des évolutions techniques, politiques et administratives pour certaines encore à l'œuvre. Ce sont des espaces auxquels les acteurs individuels qui étaient en première ligne dans le *policy-making* étudié, ont appartenu, principalement au sein du DNP, notamment à la Direction du Développement Territorial, et au Ministère de l'Intérieur.

Si on interroge maintenant la représentation des *Contratos Plan* que nous a dicté l'exploitation de l'enquête de terrain, nous observons qu'elle n'est pas le simple reflet des normes légales qui ont créé la mesure. Dans l'optique des acteurs interrogés, l'instrument CP est porteur de valeurs qui structurent l'exercice de la politique et de la gestion publique : d'un côté une conception de la gouvernance territorialisée qui suppose négociation et concertation entre décideurs nationaux et locaux, et d'autre part une gestion de l'action publique collaborative qui s'appuie sur la performance technique et valorise la proximité. La représentation des CP met l'accent sur un noyau dur de croyances (*deep core beliefs*) qui postule la territorialisation de la gouvernance et d'un noyau central de croyances relatifs aux politiques publiques (*policy core beliefs*) qui met l'accent sur des démarches gestionnaires collaboratives et négociées.

Ainsi mis dans l'optique des dynamiques de changement des politiques publiques en cours, le nouvel instrument semble investi d'un double objectif de transformation des pratiques de l'action publique :

- Il est d'abord frappant de voir comment, à travers les *Contratos Plan*, nos interlocuteurs dessinent les contours de nouveaux territoires d'action publique non institués, aussi bien dans l'intercommunal (territoires de projet qui répondent aux fragilités sociales,

politiques, environnementales, sécuritaires du pays) que dans l'interdépartemental (à l'échelle des Régions, une collectivité locale encore en devenir en Colombie) à côté de territoires institutionnels et institués (en l'occurrence principalement les Départements). Le CP interroge ainsi les fondements de l'organisation politique et administrative de l'Etat.

- D'autre part, pour les acteurs rencontrés, le *Contrato Plan* porte l'idée d'une évolution de l'exercice administratif de programmation des investissements publics qu'est la planification nationale et locale. Le CP interroge la planification puisqu'il invite à redéfinir les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans ce champ par la mise en œuvre, à l'échelle locale, de mécanismes collaboratifs de dialogue et de gestion.

En résumé, le *Contrato Plan*, que restitue notre enquête de terrain, par les valeurs qu'il porte autant que par les mécanismes de gestion qu'il préconise, questionne l'action publique pour le développement en Colombie. Il met ainsi en lumière un tournant dans la conception des systèmes de croyances qui dominent l'application technique et politique de l'exercice de planification nationale et la matrice de l'organisation politique territoriale. Dans le système global d'organisation de l'action publique de l'Etat colombien, ce changement des croyances interroge les cadres théoriques et opérationnels d'intervention de ce qu'on peut appeler deux sous-systèmes, celui de la planification et celui de la décentralisation. Les contours des coalitions de cause qui se dessinent sont porteuses d'un projet de changement de l'action publique pour l'aménagement du territoire et le développement territorial en Colombie.

II. DECENTRALISATION, PLANIFICATION, CONTRACTUALISATION : LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Dans le premier chapitre de cette deuxième partie, les résultats de notre enquête de terrain ont révélé que l'émergence de l'instrument d'action publique *Contratos Plan*, par l'implication d'un réseau d'acteurs inséré au moment de la création et mise en œuvre de la nouvelle politique publique au sein du Département National de Planification, interrogeait la pratique du système politique colombien en matière de développement. Les deux domaines qui étaient mis en cause sont deux piliers de l'action publique de l'Etat : d'un côté, la géographie politique et administrative de la Nation, qui renvoie à la décentralisation politique ; et d'autre part, le Plan National de Développement et ses mécanismes d'élaboration qui structure la planification nationale législative.

Dans les deux cas, on peut dire qu'avec l'arrivée des *Contratos Plan* ce sont les paradigmes dominants des politiques publiques en matière de développement qui sont interpellés. On se réfère à la notion de *policy paradigm* définie par Peter Hall (1993, p. 279) à savoir :

« Le système d'idées et de modèles (... à l'intérieur duquel habituellement travaillent les décideurs...) qui définit non seulement les objectifs d'une politique publique et le type d'instruments qui peuvent être utilisés pour les obtenir, mais aussi la nature même des problèmes qu'ils sont sensés aborder ».

Quelles sont les caractéristiques principales de ces deux paradigmes des politiques publiques de la décentralisation et de la planification, que « bouscule » l'entrée en application du CP ? A quels enjeux de gouvernance répond l'irruption du nouvel instrument ? Par-delà les rôles qu'ont pu jouer comme individus les acteurs du processus d'élaboration de l'instrument que nous étudions, quels groupes ou cercles d'action publique sont engagés dans la transformation des *policy paradigms* de la planification et de la décentralisation et quelles systèmes de croyances ou de valeurs les caractérisent ?

Pour répondre à ces questions nous allons examiner les tenants et les aboutissants de l'élaboration des deux lois qui ont marqué la naissance législative des *Contratos Plan*, la Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT et la loi du Plan National de Développement 2010-2014 « *PROSPERIDAD PARA TODOS* ». Si dans la première partie de ce travail, nous avons proposé le récit linéaire de l'élaboration de ces deux textes législatifs, nous allons maintenant dépasser le cadre de ce travail politique et administratif afin de restituer les enjeux institutionnels, politiques et territoriaux de l'élaboration des deux législations et ainsi

recontextualiser la survenue du CP. Au-delà de la conjoncture de sa double création, il s'agira de restituer dans l'histoire, la représentation de l'instrument qui ressort de notre enquête de terrain et ainsi pouvoir requalifier dans l'univers institutionnel colombien le réseau qui en est l'inspirateur.

Les matériaux empiriques et documentaires recueillis dans l'enquête de terrain nous ont amené à considérer que les dynamiques de transformation des *policy paradigms* dans lesquelles s'inscrivent les deux processus législatifs générateurs des CP, correspondent à deux formes de territorialisation des sous-systèmes d'action publique que sont la décentralisation et planification.

Dans la démarche que nous proposons à partir d'ici, ce n'est donc plus le protagonisme de ces *policy-makers* identifiés dans notre enquête que nous allons rechercher. Ces intervenants, les 32 identifiés dans l'enquête et les 5 acteurs principaux de notre analyse, nous intéressent en cela qu'ils sont inscrits dans des sous-systèmes d'action publique qui vont au-delà de l'élaboration de la politique publique étudiée. Les valeurs, les attentes et les techniques d'action publique qui ont alimenté leur travail politique et administratif aboutissant à la figure des *Contratos Plan*, telle qu'elle ressort de notre enquête, sont elles aussi des indicateurs qui renvoient à des enjeux institutionnels qui ne sont pas seulement marqués par le contexte de création de la mesure.

On sera donc amenés, dans ce second titre de la deuxième partie de notre recherche, à plonger dans l'histoire des institutions politiques et administratives colombiennes et à explorer certains aspects de la diversité culturelle et territoriale de cette société, pour mieux appréhender la « raison d'être » de cette innovation politique.

A. Pourquoi les *Contratos Plan* dans la LOOT 2011 ? Une reterritorialisation de la décentralisation

Dans la première partie de cette recherche, nous avons évoqué la manière dont la Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT, une exigence différée de la Constitution de 1991, avait enfin été adoptée au début du premier mandat du président Santos. Pour rappel, c'est le contexte politique très favorable de cette élection, facilitée par la plus forte participation électorale (jusqu'alors) à un scrutin de ce type, qui a produit une majorité politique inédite et désormais « introuvable », qui a permis, en tout début de mandat, de réussir l'adoption de cette loi organique après 11 tentatives infructueuses en 20 ans de législature.

Dans la LOOT finale et définitive, le dispositif *Contratos Plan* qui avait commencé à faire partie des référents théoriques de l'administration colombienne depuis une précédente mouture de LOOT (la 8^{ème}, présentée au Parlement en 2001) est inséré pour donner corps au projet gouvernemental d'encourager l'associationnisme territorial. Cette approche de la formule contractuelle qui tourne le dos au format à vocation planificatrice de la LOOT de 2001 et de la loi du PND, semble donc avoir partie liée avec un des points essentiels de la construction de la nation colombienne : la question de l'organisation territoriale de l'Etat et de l'action publique.

Comme beaucoup de pays, en Colombie, la réponse institutionnelle et politique à cette question a été la mise en place à partir du début des années 80 d'une organisation décentralisée consolidée par la Constitution de 1991. Pour saisir les enjeux de l'adoption de la LOOT (et en son sein des CP), il est donc important de comprendre les tenants et les aboutissants de la décentralisation colombienne que nous proposons de traiter en trois temps. D'abord (chapitre 1), en restituant l'approche décentraliste dans l'histoire colombienne, tiraillée dans ses 208 années de vie indépendante entre fédéralisme et centralisme, expressions politiques d'un cadre sociétal qui hésite entre régionalisme sociologique et culturel, et nationalisme politique. Ensuite (chapitre 2) en rappelant le cadre légal et politique de 40 ans de décentralisation politique et fiscale afin de rendre compte du bilan contrasté de son application. Dans un troisième temps (chapitre 3), parce qu'il exprime les enjeux de fond du projet décentraliste colombien évoqués précédemment, nous reviendrons pour terminer sur deux épisodes clé du long chemin de la gestation de Loi Organique d'Aménagement du Territoire LOOT avant son adoption en 2011.

1. Le projet décentraliste colombien acté par la Constitution de 1991 : réponses politiques à la persistance du syndrome fédéraliste et au régionalisme culturel

La Constitution colombienne actuellement en vigueur est une des premières nouvelles constitutions qui, entre la fin des années 80s et la première décennie du XXI^{ème} siècle, vont transformer le paysage institutionnel latino-américain. Ce mouvement concerne aussi bien de nouveaux textes constitutionnels²⁴⁴ que des réformes en profondeur de constitutions existantes²⁴⁵ et dans le lot des gouvernements qui les ont adoptées on trouve des administrations réputées de gauche et des pays qui sortaient des dictatures militaires du sous-continent (Herrera, 2015). Dans la diversité de ce néo-constitutionnalisme latino-américain, entre des textes « édificateurs » qui affichaient des ruptures avec le passé, et des documents plus « transactionnels » dont l'objectif était de corriger les défauts des institutionnalités existantes, il y aurait autant de points communs que de divergences affichées (Uprimny, 2012). La nouvelle Constitution colombienne fait plutôt partie des textes refondateurs qui propulsent le pays dans un nouvel environnement institutionnel. En tout cas, le contexte de l'avènement en Colombie d'une des pionnières de ces nouvelles Lois Fondamentales, doit être brièvement rappelé car le cadre constitutionnel de 1991 est un facteur important pour la compréhension de notre sujet.

L'aspiration à un changement de référent constitutionnel en Colombie date de la fin des années 80s. Le Président de la République du dernier mandat des années 80s, Virgilio Barco (1986-1990) avait négocié la démobilisation de plusieurs groupes guérilleros, parmi lesquels le M-19. Au cours du processus de négociation, ce groupe de guérilla avait tenté d'imposer la convocation d'une Assemblée constituante qui devait permettre, selon son analyse, de réformer la vieille constitution de 1886 qui avait fondé la République unitaire colombienne actuelle, l'objectif étant de dépasser le bipartisme (Parti Conservateur, Parti Libéral) de la période immédiatement antérieure et faciliter la naissance de nouveaux partis politiques notamment issus de la démobilisation des différents groupes insurrectionnels armés.

On se réfère ici à la période dite du « *Frente Nacional* », un arrangement politique qui, entre 1958 et 1974, établissait la répartition concertée des fonctions exécutives et administratives entre les deux partis traditionnels libéral et conservateur dont l'affrontement

²⁴⁴ Le Brésil en 1988, la Colombie en 1991, le Paraguay en 1992, l'Equateur en 1998 et 2008, le Pérou en 1993, le Venezuela en 1999, la Bolivie en 2009.

²⁴⁵ Le Costa Rica en 1989, l'Argentine en 1994, le Mexique en 1992.

politique et armé avait été la cause et la principale manifestation de la période dite de *La Violencia* (1948-1957) en Colombie. Ce système, par définition excluant et à forte vocation centraliste et présidentialiste, va rentrer en conflit dans les années 70-80s avec les évolutions sociologiques, urbaines et politiques du pays dans un environnement régional de surcroît déstabilisé par le décollage économique et industriel du sous-continent et par les enjeux de l'évolution de la Révolution cubaine dans le contexte de la Guerre Froide. L'arrangement paritariste bipartisan dit du *Frente Nacional* sera donc généralement cité parmi les causes du conflit armé qui a opposé le gouvernement à différents groupes de guérilla dont le plus important entre 1961 et 2016 seront les FARC.

Le gouvernement Barco n'a donc pas accepté ce changement constitutionnel²⁴⁶ mais un groupe d'étudiants issus de plusieurs universités publiques et privées, se retrouvera en 1989 sous la bannière emblématique de « *La Séptima Papeleta* » pour soutenir l'idée originale d'inclure dans la consultation électorale à venir (mars 1990) qui réunissait 6 scrutins différents²⁴⁷, justement un « septième bulletin de vote » afin que les électeurs se prononcent sur la convocation d'une Assemblée nationale constituante. Le décompte non-officiel de cette consultation a enregistré plus de 2 millions de bulletins en faveur de l'Assemblée constituante²⁴⁸. Devant l'importance de l'événement, la Cour Suprême de Justice, va autoriser une consultation, cette fois-ci formelle, à l'occasion de l'élection présidentielle suivante du 27 mai 1990. Dans ce scrutin, qui verra l'élection du libéral César Gaviria, la participation en faveur de l'assemblée constituante a été de 86%.

C'est pourquoi, le 9 décembre 1990, des élections spécifiques, pour une fois à la proportionnelle intégrale, désignent 70 constituants avec la représentation politique suivante : Parti Libéral, 35.7% ; Alliance Démocratique M-19, 27.1% ; Mouvement de Salut National (dissidence P. Conservateur), 15.7% ; Parti Conservateur, 12.8% ; Mouvement Union Chrétienne (églises chrétiennes protestantes), 2.9% ; Union Patriotique (issue des FARC) et mouvements indigènes (ONIC, AICO), 2.9%. C'est le premier scrutin qui reflète le spectre

²⁴⁶ Notamment par crainte de voir la consultation électorale aborder la question de l'extradition vers les Etats Unis des narcotrafiquants, au moment le plus fort de la guerre contre les cartels de la drogue dont l'une des motivations était justement de voir disparaître cette disposition légale.

²⁴⁷ Sénat, Chambre des représentants, Assemblées départementales, Conseils municipaux, Maires et *Juntas Administradoras Locales*, conseils d'arrondissements pour les grandes villes.

²⁴⁸ Sur 7.6 millions d'électeurs qui ont participé aux élections pour un corps électoral de 13 millions d'électeurs inscrits.

post-bipartisan des forces politiques qui va ensuite évoluer en accentuant la représentation des nouveaux groupes politiques selon l'évolution de la conjoncture socio-économique du pays.

Les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante ont duré cinq mois, du 5 février au 4 juillet 1991²⁴⁹. On reconnaît notamment à ce texte, organisé en 14 titres, 380 articles définitifs et 60 transitoires, de nombreuses avancées en matière de libertés individuelles et de pratiques démocratiques (Garcia Jaramillo, 2012) notamment dans des domaines tels que le renforcement du respect des minorités ethniques²⁵⁰, la mise en place de mécanismes de participation politique des citoyens²⁵¹, la reconnaissance de droits fondamentaux (économiques, sociaux)²⁵² et des droits collectifs dits de « troisième génération »²⁵³. L'irruption d'instruments pour rendre ces droits individuels et collectifs effectifs par une réorganisation du système judiciaire²⁵⁴, la mise en place du système accusatoire et le renforcement de l'indépendance et des moyens des juges, et surtout la création de l'action de tutelle²⁵⁵, véritable innovation juridique sans modèle de référence (Cepeda, 1996), sont les

²⁴⁹ Précisons qu'aux constituants élus avec droit de vote, le gouvernement a ajouté 4 représentants de groupes de la guérilla avec lesquels commençait une négociation de paix, qui ont participé aux travaux sans voix délibérative : 2 pour l'Armée Populaire de Libération (*Ejército Popular de Liberación* EPL, maoïste), 1 pour le Parti Révolutionnaire des Travailleurs et 1 pour le mouvement indigéniste armé Quintin Lame. Autre point important est que le bureau de l'Assemblée qui a orienté les travaux des 5 commissions de travail qui ont élaboré la nouvelle Constitution, a été dirigée à tour de rôle par les leaders des trois formations arrivées en tête du scrutin : Horacio Serpa pour le Parti Libéral ; Antonio Navarro Wolf, pour Alianza Democrática le parti issu de l'ancienne guérilla du M-19 ; et Alvaro Gomez Hurtado, du mouvement néo-conservateur de Salud Nacional. Le leader du 4^{ème} groupe représenté, le Parti Social Conservateur héritier du Parti Conservateur traditionnel, l'ancien président de la République Misael Pastrana Borrero, ne prendra pas part à cet accord et va démissionner de l'Assemblée. Rappelons qu'Andrés Pastrana, le fils de ce dernier, sera lui aussi Président de la République entre 1998 et 2002.

²⁵⁰ Articles 171, 176 et 246.

²⁵¹ Titre IV, chap 1 formes de participation démocratique.

²⁵² Titre 2, Chapitre 2 : droits économiques et sociaux.

²⁵³ Titre 2, Chapitre 3 : droits collectifs et de l'environnement.

²⁵⁴ Titre VIII sur l'organisation du pouvoir judiciaire.

²⁵⁵ La définition de l'action de tutelle est donnée par la Constitution dans son article 86 : « toute personne pourra intenter une action de tutelle pour réclamer aux juges, en tout lieu et moment, par une procédure privilégiée et sommaire, par elle-même ou par toute personne agissant en son nom, la protection de ses droits constitutionnels fondamentaux, lorsqu'elle estimera que ses derniers ont été atteints ou menacés par l'action ou l'inaction d'une quelconque autorité publique. La protection consistera en un ordre donné à cette autorité pour qu'elle agisse ou s'abstienne d'agir. Le jugement, qui sera immédiatement exécutable, pourra être contesté auprès du juge compétent et, dans tous les cas, celui-ci le remettra à la Cour Constitutionnelle en vue de sa révision ». Entre 1992 et la fin du mois de juin 2018, la Cour Constitutionnelle avait émis des sentences sur 18.769 actions de tutelle. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>

points forts du nouveau texte qui ont retenu l'attention des chercheurs. Avec ces mesures, le pays aurait fait le transit entre un « état de droit » et une « société de droit » où les citoyens se saisissent des droits qui leur sont reconnus (Blanquer, 1996).

Un autre point marquant de cet effort de renouveau démocratique qui concerne directement notre recherche est l'approfondissement de la décentralisation qui est solennellement par l'article 1 qui dit :

« La Colombie est un Etat social de droit, organisé sous la forme d'une République unitaire, décentralisée, avec autonomie de ses collectivités territoriales, démocratique, participative et pluraliste, fondée sur le respect de la dignité humaine, sur le travail et la solidarité des personnes qui l'intègrent et sur la prééminence de l'intérêt général ».

Au regard des antagonismes politiques, des guerres civiles et des affrontements sociaux qu'a suscité l'organisation territoriale du pays tout au long de ses deux siècles d'histoire indépendante, les 46 articles du titre XI qui sont consacrés à cette question, ainsi qu'un nombre important de dispositions des titres V (De l'organisation de l'Etat), VII (Du pouvoir exécutif), et XII (Du régime économique et des finances publiques) portant sur certains aspects importants de l'administration et des finances des collectivités locales, revêtent une importance considérable.

Dans cette caractérisation principielle, l'expression « République unitaire » se lit d'abord comme l'affirmation d'une organisation centraliste de l'Etat qui ne va pas de soi tant il est vrai que la Colombie a été tiraillée depuis le début de son histoire indépendante par des tendances fédéralistes affirmées. Rappelons sommairement trois temps forts du fédéralisme politique colombien :

- Il y a d'abord l'épisode de la première tentative d'émancipation de l'Espagne de 1810 à 1816 qu'inaugure le « cri d'indépendance » du 20 juillet 1810²⁵⁶ à Santafé de Bogotá, capitale de la Vice-royauté de la Nouvelle Grenade. Il faut rappeler que cette révolte contre le « *mal gobierno español* » des institutions royales, dont les principaux protagonistes sont les criollos commerçants, artisans et rentiers ruraux, est moins un projet républicain national qu'une série de « pronunciamientos » de *cabildos* (assemblées citoyennes locales) des principales villes de la vice-royauté. Les villes émancipées créent des alliances et rédigent chacune des constitutions qui ne finissent pas de consolider des projets territoriaux mais sont bien l'expression d'états fédéraux en puissance qui

²⁵⁶ Date qui est resté symboliquement la fête nationale colombienne

revendiquent leur autonomie. La tentative de création d'une « Fédération des Provinces Unies de la Nouvelle Grenade » de 1811, expression de ce projet fédéraliste, rentre en contradiction et en guerre ouverte avec les détenteurs d'une alternative centraliste conduite à partir de Bogotá, la capitale vice-royale²⁵⁷. Ce premier face à face entre fédéralistes et centralistes est connu sous l'appellation peu flatteuse de « *patria boba* » (la patrie idiote) car il ne se résout que par l'arrivée triomphante de l'expédition de reconquête espagnole pour une éphémère restauration coloniale (1816-1819).

- Dans la continuité de la défaite définitive de l'empire espagnol par la campagne de libération bolivarienne²⁵⁸, le balancier penche du côté des institutions centralistes. Si on suit le cours des trois constitutions mises en application par la suite (1821, 1832 et 1843) à travers les trois républiques successives (la République de la Grande Colombie, l'Etat de la Nouvelle Grenade et la République de Nouvelle Grenade), les configurations territoriales qu'elles engendrent²⁵⁹ font apparaître une division administrative en 7 grands départements, eux-mêmes sous-divisés en 18 provinces. Mais il faut garder en mémoire que les interrègnes de ces changements de républiques, sont des temps d'intenses luttes politiques, qui se prolongent souvent par des conflits militaires meurtriers, où s'expriment les clivages politiques majeurs qui structurent le débat politique colombien, libéraux vs conservateurs, partisans d'un Etat laïque vs tenants d'un Etat confessionnel, mais également à cette époque respectivement fédéralistes et centralistes (Leal, 1984).
- Le dernier temps fort de l'histoire colombienne où l'organisation territoriale tourne vers le fédéralisme, intervient après la période de troubles des années 1850 où les projets modernisateurs de nouvelles élites urbaines influencées par le radicalisme, notamment français, prennent le dessus. La nouvelle hégémonie des libéraux permet que soient adoptées des mesures telles que l'abolition de l'esclavage (1852), la liberté de la presse et la séparation de l'Eglise et de l'Etat (1853). Dans le même mouvement va naître un

²⁵⁷ Ce mouvement centraliste est conduit par le héros militaire et intellectuel de cette première indépendance, le bogotano Antonio Nariño, président du nouvel Etat de Cundinamarca. La dissolution de la Nouvelle Grenade qui avait la légitimité de plus de deux siècles d'administration coloniale, est en premier lieu le résultat de la lutte entre l'ancienne capitale vice-royale Santafé, et les provinces sous sa juridiction devenues chacune un projet d'Etat souverain (Thibaud, 2010).

²⁵⁸ 1816-1819 pour le territoire de la Nouvelle Grenade, et 1821-1826 pour les « Campagnes du Sud » qui permettent de consolider l'indépendance des actuelles républiques d'Equateur, Pérou et Bolivie.

²⁵⁹ Sur le territoire contemporain de la Colombie puisqu'il faut rappeler que la base territoriale de la Grande Colombie issue des configurations administratives coloniales (Vice-royauté de la Nouvelle Grenade), intégrait le Venezuela, l'Equateur et le Panama actuels.

nouvel élan fédéraliste. Deux républiques de signe fédéral résultent de cette impulsion, la Confédération Grenadine et les Etats Unis de Colombie, qui établissent un dispositif institutionnel d'autonomie des régions. Les composantes de cette Union se forment à partir des anciennes provinces et structurent 9 états souverains fédérés (Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Cauca, Tolima, Bolivar, Magdalena et Panama) et en leur sein 10 « Territoires Nationaux » (*Territorios Nacionales*) dépendant de l'Etat fédéral dans une complexe architecture administrative. Si cette période « d'Olympe radical » qui va se prolonger jusqu'en 1885, semble être synonyme de progrès, d'ouverture libre-échangiste et de développement intellectuel, c'est aussi une période de morcellement institutionnel et d'instabilité politique : le développement des caudillismes locaux et la contre-offensive conservatrice confessionnelle, mèneront à une nouvelle guerre civile qui terminera l'expérience fédéraliste avec la survenue de la république unitaire colombienne actuelle (Blanquer, 2017). Factuellement, c'est dans la continuité du mouvement dit de la *Regeneración*, avec l'appui de libéraux modérés et du Parti Conservateur que Rafael Nuñez, ancien Président de la République, lui-même issu du libéralisme, entreprend la rédaction d'une nouvelle Constitution centraliste et présidentialisée²⁶⁰.

²⁶⁰ Le seconde plume de cette Constitution est le grammairien et dirigeant conservateur Miguel Antonio Caro.

Les Etats Unis de Colombie 1863-1886



La République de Colombie 2017



Figure 36 : cartes des Etats Unis de Colombie (1863-1886) et de la République de Colombie (2017)

La Constitution de 1886 tiendra donc 105 ans, tout en étant amplement amendée par de nombreuses réformes (Minaudier, 1997). C'est la durée d'un siècle où la Colombie a vu des changements économiques et politiques majeurs et qui a été le théâtre de guerres civiles et de conflits sociaux meurtriers. Mais pendant cette période, la question territoriale ne sera pas reposée en termes de changement radical de régime comme ce fut le cas dans les premiers 70 ans de sa vie indépendante.

Associé à ce fédéralisme politique actif épisodiquement dans l'histoire du pays, on doit considérer la question des « cultures régionales ». Il faut dire qu'un des lieux communs des caractérisations généralistes de la Colombie comme nation est l'assertion : « la Colombie est un pays de régions ». Cette idée du morcèlement social et culturel du pays est fortement ancrée dans les représentations savantes ou ordinaires du pays, chez des auteurs aussi bien étrangers que colombiens. Parmi les composantes de cette diversité consubstantielle, on a trop souvent cité pêle mêle la géographie physique accidentée et le peuplement qui en découle, l'histoire des colonisations, acculturations et métissages avec ses conséquences

démographiques et culturelles²⁶¹, les phénomènes contemporains d'urbanisation et de métropolisation. Bref, tout un répertoire de causes « naturelles » ou de données descriptives d'un état de fait sans vraie portée explicative.

Depuis une vingtaine d'années, une historiographie régionale et locale assume le risque de traiter ce sujet en considérant les cultures régionales pas en tant que données immanentes d'une géographie et d'une histoire figées, mais dans la complexité de cultures locales de dimension territoriale variable²⁶² revendiquant des caractéristiques propres qui découlent de l'appropriation d'un espace particulier, d'une expérience historique partagée et d'un sens de l'appropriation de l'ensemble explicitement revendiquée (Ramirez Bacca, 2011). En ce sens les chercheurs ont posé le concept de « région du vécu », « *qui occupe une place équidistante entre le terroir et l'Etat ; plus vaste que celui-là plus petite que celui-ci* » pour reprendre l'expression de l'historien mexicain Luis Gonzalez y Gonzalez (1997, 190).

De là résulte la délimitation d'un nombre variable d'espaces, qu'on hésite toujours à qualifier de régionaux en dehors de toute division administrative durable pour les stabiliser, avec leurs populations spécifiques et leurs modes de vie et d'appropriation de l'environnement qu'ils occupent, et avec leurs appellations géographiques ou historiques elles aussi facteurs symboliques d'appartenance sociale et culturelle : les deux espaces littoraux, Caraïbe (*la Costa*), et Pacifique (*el Pacífico*) ; l'ensemble du plateau central de la cordillère occidentale entre les agglomérations de Bogotá et Tunja (*Altiplano cundi-boyacense*) ; la plaine orientale qui pousse du piémont andin aux confins de l'Orénoque (*los Llanos*) ; les quatre départements de l'Axe Caféier sur la cordillère centrale marqués par l'épopée colonisatrice, commerciale et industrielle « *paisa* » ; mais aussi les aires métropolitaines des villes qui structurent des phénomènes plus récents d'adhésion identitaire en lien avec les cultures urbaines (*Distrito Capital*, Medellín, Cali etc.).

Le fait régional colombien est donc bien présent avec une dimension culturelle et de revendication-crédation d'identités et d'appartenances, et cette nouvelle historiographie régionale qui possède ses groupes de recherche dédiés et ses publications²⁶³, permettra peut-

²⁶¹ Notamment en matière d'accents ou d'inflexions dialectales dans l'usage de l'espagnol, élément unificateur d'un pays dont les langues des minorités ethniques n'ont pas le statut de langues nationales.

²⁶² Mais principalement supra-départementale ou interprovinciale

²⁶³ Cf. l'article de Ramirez Bacca cité qui en fait une analyse assez exhaustive.

être de questionner les archétypes stigmatisants et les représentations folkloriques figées en passant au crible les « réalités » régionales en tant que constructions sociales et économiques complexes. En tout cas, nous considérons que l'expression sociale et culturelle d'un régionalisme porteur ou constructeur d'identités sociales qui se vivent comme enracinées dans l'histoire, est une des composantes à considérer quand on prend en compte la question des découpages territoriaux puisqu'elle est un facteur important de cohésion ou de discrimination sociale, et de mobilisations collectives qui peuvent toujours être activées politiquement²⁶⁴.

Reprenons pour terminer l'article 1^{er} de la Constitution. Les trois principes structurants de la définition de la forme d'Etat du texte de 1991 sont : le caractère unitaire, la décentralisation territoriale et l'autonomie des collectivités territoriales. La déclaration de l'Etat unitaire, on l'a vu, s'inscrit dans l'histoire colombienne comme un rappel et une affirmation nécessaires. Il faut dire qu'il l'a été d'autant plus dans le cas présent, qu'au début des travaux de l'Assemblée Constituante, pour la première fois depuis plus d'un siècle, la question du changement de la forme d'Etat a été ouvertement posée. En effet, un groupe de constituants resté finalement minoritaire, a évoqué plusieurs alternatives au modèle jacobin, centraliste qui prédomine en Colombie : Etat fédéral, Etat régional, Etat des provinces sont les options qui ont été évoquées. On a évoqué notamment l'ébauche d'un bloc fédéraliste porté par les constituants du département d'Antioquia. Ce portage régional qui correspond à l'histoire récente de la montée en puissance de l'influence économique « *paisa* », l'appellation courante pour désigner l'accent, les particularismes culturels et idiosyncrasiques de la population du département d'Antioquia, est probablement aussi une des raisons de son échec²⁶⁵. Nous reviendrons dans la troisième partie de ce travail sur la force d'entraînement de

²⁶⁴ J'évoquerais un exemple récent parmi d'autres « signaux faibles ». C'était au moment de l'élection présidentielle de 2014. A cette occasion l'intellectuel progressiste William Ospina, poète et romancier prix Rómulo Gallegos en 2014, va tenir un discours qui a beaucoup surpris, pour justifier son adhésion de second tour au candidat de la droite uribiste, avec l'argument de vouloir s'opposer au « bogotanisme » du président Santos pourtant porteur du projet novateur de la fin du conflit armé. Ospina n'a pas été le seul à faire ce grand écart idéologique au nom d'une critique acerbe des élites capitalines, incapables selon lui et les autres, de comprendre les réalités locales. Le projet régionaliste colombien ne se résume pas à ce type de micro-événement. Il est aussi porteur des revendications légitimes de visibilité et de reconnaissance des sociétés locales expression de la diversité culturelle et de la biodiversité environnementale que le discours officiel de l'Etat met en avant. Mais c'est pour nous également un exemple de la persistance d'une vive opposition Capital vs Provinces qui peut toujours, si on ne prend garde, être mobilisée sur le terrain idéologique et politique.

²⁶⁵ De la société minière coloniale, en passant par le monde paysan de l'enclave centrale andine à l'épopée d'expansion commerciale et industrielle du début du XX^{ème} siècle, le projet régionaliste *paisa* transcende l'histoire récente. Il s'affirme activement avant les bouleversements du boom de la cocaïne des années 80s. (Londoño Vega, 2006). Les deux gouvernements Alvaro Uribe, l'homme politique le plus influent des 20

ce régionalisme actif *paisa* à propos des conditions de lancement du CP Atrato Gran Darién. Mais si aucune de ces initiatives n'a réussi à obtenir les votes nécessaires, c'est surtout qu'un bloc territorial n'a pas pu se constituer parmi les constituants dans cette assemblée marquée par la prééminence des clivages politiques partisans (Henandez Becerra, 2015).

La décentralisation, le deuxième concept de référence dans la forme de l'Etat dans le texte constitutionnel, est introduit comme un principe modérateur du caractère unitaire de l'Etat. Mais elle possède dans l'administration colombienne comme nous l'avons déjà mentionné dans la première partie de ce document, le précédent des mesures de « décentralisation administrative », un terme qui, rappelons-le, désigne des établissements publics de l'ordre national (les établissements, instituts et départements dits « décentralisés ») rattachées aux secteurs ministériels mais exerçant des fonctions administratives spécialisées. C'est pourquoi le texte constitutionnel qualifie le concept de décentralisation de « territoriale », une caractérisation qui va de pair, en l'occurrence, avec la vraie nouveauté de la Constitution de 1991, l'affirmation du principe d'autonomie des collectivités territoriales. Ce troisième principe fondateur de la forme étatique confère aux collectivités territoriales devenues personnes morales territoriales, des droits notamment de participation aux ressources nationales (Système Général de Participations, Système Général de Redevances).

In fine, resitué dans l'histoire de l'organisation territoriale colombienne, la Constitution de 1991 semble conforter un processus législatif décentraliste qui le précède dans le temps (comme nous allons le voir tout de suite) principalement pour apporter une réponse de compromis au syndrome persistant du fédéralisme politique et au régionalisme différentialiste toujours prêt à être activé en Colombie.

2. Bilan contrasté de la décentralisation colombienne : limites de la couverture des services à la population et impasses institutionnelles

On peut considérer que jusqu'au début des années 1980, l'histoire colombienne avait construit une démocratie centralisée avec un régime de partis politiques de déploiement régional (Tirado, 1983 ; Leal, 1984). La vie politique était dominée par les deux partis historiques conservateur et libéral dont on a vu les ancrages idéologiques fondateurs dessiner les contours de deux blocs, l'un plus traditionaliste, confessionnel et centraliste, l'autre

dernières années qui a construit son parcours politique avec certaines composantes du mythe identitaire *paisa*, vont consolider, à la fin des années 2000, ce pouvoir d'influence croissant et alimenter en même temps les sources d'inquiétude et de rejet en dehors de la région.

radical (au sens du radicalisme politique européen), laïque et fédéraliste. Les frontières idéologiques entre ces deux blocs étaient historiquement et idéologiquement arrêtées mais elles sont devenues poreuses au fil des ans et des transformations socio-économiques de la société colombienne, au point que le Colonel Aureliano Buendia dans « Cent ans de solitude » dira “*La única diferencia actual entre liberales y conservadores es que los liberales van a misa de cinco y los conservadores van a misa de ocho*” (la seule différence actuelle entre libéraux et conservateurs est que les libéraux vont à la messe de cinq heures et les conservateurs à celle de huit heures ...). Mais elles sont durablement restées la base de la structuration de solides clientèles politiques régionalisées qui penchaient d’un côté ou l’autre de ce continuum politique, configurant des espaces politiques pratiquement homogènes : une côte caraïbe libérale, des fiefs andins conservateurs (axe caféier²⁶⁶, Boyacá, Cauca, Nariño) et libéraux (Bogotá, Cundinamarca, les Santanderes). Cette configuration politique territoriale était, jusqu’au milieu des années 1990, synthétiquement la matrice dominante du système politique colombien (Chambron, De la Torre, 1994). Mais dans les années 1980 et 1990, la Colombie a entamé un processus qui a ouvert la voie à l’expression d’une plus grande autonomie territoriale et d’une participation communautaire qui a aussi bouleversé les équilibres politiques partisans quasiment centenaires.

Dans l’engagement de ces processus de réforme, se jouent des dynamiques nationales et internationales. Il y a en effet une concordance de temps entre les processus décentralisateurs des différents pays latino-américains qui à cette époque assiste aux transitions démocratiques de plusieurs pays du Sud du continent, et vit sous le joug généralisé de l’hyperinflation. La vague de décentralisations et de réformes de l’État qui coure dans tout le continent, se fixe, en Colombie comme ailleurs, deux objectifs l’un politique et l’autre économique (Marcou, 2008).

Le premier objectif répond à l’impératif de promouvoir une plus forte présence de l’État dans les territoires où l’empreinte de l’action publique est moins visible, plus faible et peu efficace, c’est-à-dire les niveaux des gouvernements départementaux et locaux. En dehors des grandes villes, la configuration politique que nous indiquions est agissante : seuls les acteurs de la politique régionale adscrits au système politique bipartisan et, dans les territoires touchés par les différentes manifestations du conflit armé, les protagonistes de l’insurrection politique et les acteurs de l’économie illégale du narcotrafic, font montre d’une présence substitutive de

²⁶⁶ A l’exception du département de Caldas.

la puissance publique, toujours marquée du sceau de l'arbitraire, que les populations subissent parfois au péril de leur vie (Leal, Dávila, 1991).

Le second vise à apporter une réponse au problème que relève le rapport qu'a produit la mission financée par la Banque Mondiale en 1981 sur les finances intergouvernementales. Le rapport Bird-Wiesner, du nom des économistes qui l'ont présidé le canadien Richard Bird et le colombien Eduardo Wiesner qui sera ensuite nommé Ministre des Finances (gouvernement Julio Cesar Turbay, 1978-1982), fait le constat suivant : la forte concentration des ressources financières du secteur public au niveau national, au détriment des niveaux locaux qui constitue, encore aujourd'hui, le talon d'Achille de la gouvernance publique colombienne. Ce constat de déséquilibre des ressources disponibles pour les différents niveaux de gouvernement se double d'un sévère diagnostic sur les déficiences de la fourniture des services publics de base à la population (éducation, santé, eau et assainissement pour commencer). Le projet de décentralisation colombien est fortement inspiré par les constats de ce rapport qui pose les fondations d'une réorganisation de l'administration territoriale visant à réduire l'impact des déficits fiscaux de l'État (Rojas, Moncayo, 1989) par le jeu du transfert des compétences et des participations budgétaires aux administrations locales pour permettre d'améliorer la qualité du service rendu à la population et la couverture du territoire national.

La législation et les mesures prises à partir de cette date par les différents gouvernements des trois décennies du changement du siècle (González Salas, 1997) peuvent être analysées en distinguant deux cycles de mise en œuvre de la décentralisation colombienne, correspondant à une double dynamique inversée :

- La première étape est un processus d'une quinzaine d'années (entre 1986 et 2000) qui cumule des mesures politiques de démocratisation avec notamment l'élection au suffrage universel des exécutifs de collectivités locales avec l'acte législatif N° 1 du 9 janvier 1986 qui permet l'élection au suffrage universel des Maires qui permet la reconnaissance de celles-ci comme personnes morales territoriales, et le transfert d'un certain nombre d'attributions et de ressources aux différentes échelles territoriales, corollaire d'une répartition partielle des compétences entre les niveaux national et local. Il s'agit d'un mouvement clairement centrifuge commencé au début des années 80 avec la décentralisation dite administrative (1978-1982), qui se poursuit avec l'effort ultérieur de délégation et de simplification de la gestion publique par l'attribution aux collectivités territoriales (département et communes) de la fourniture de services publics à la

population (éducation, santé, assainissement et eau potable, et collecte des ordures) et le renforcement du niveau départemental sur d'autres fonctions de coordination et de planification. La mise en œuvre de cette première étape de la décentralisation est renforcée par l'architecture institutionnelle de la Constitution de 91 que nous venons de détailler. Le nouveau cadre constitutionnel met aussi l'accent sur les mécanismes de participation politique des citoyens²⁶⁷, l'extension de ces espaces démocratiques nouveaux, restant plus formelle qu'effective²⁶⁸ (Melo, 2011).

- Dans la deuxième étape, les gouvernements successifs de 2000 à 2010, à travers la législation et les plans nationaux de développement, ont établi les bases d'un mouvement de recentralisation de signe inverse aux décennies précédentes. Des lois telles que la loi 489 décembre 1998²⁶⁹, et d'autres comme la réforme de la carrière administrative, la transformation des règles d'administration de la comptabilité publique et de l'administration fiscale, et la reformulation de l'articulation sectorielle de l'État par la redéfinition des compétences ministérielles, le renforcement de la planification et le développement des systèmes d'information et de suivi des performances de l'administration que recense Gutiérrez Sanín (2010)²⁷⁰, ont changé radicalement l'orientation du processus de décentralisation. De telle manière que si on considère le nouvel « équilibre hiérarchique »²⁷¹ qui a caractérisé les relations entre le niveau central et les gouvernements infranationaux pendant les deux mandats d'Álvaro Uribe, il est clair que depuis les deux dernières décennies, les gouvernements ont restructuré l'État et réorganisé les systèmes de gestion publique pour impulser une dynamique de recentralisation (Castro, 2014).

²⁶⁷ Titre IV, chapitre 1 « Formes de la participation démocratique ».

²⁶⁸ A l'exception de la consultation des groupes culturels minoritaires convoqués à l'arbitrage de projets de développement d'impact territorial sur leurs lieux de vie, qui est globalement respectée et défendue par une abondante jurisprudence de la Cour Constitutionnelle.

²⁶⁹ *“A travers laquelle sont fixées les règles sur l'organisation et du fonctionnement des collectivités de l'ordre national”*.

²⁷⁰ Cf. en particulier l'acte législatif n° 1 de 2001 modifiant les articles de la Constitution n° 356 concernant les *“services à la charge de la nation et des collectivités territoriales”* y n° 357 sur *“la participation dans les revenus courants de la Nation”*.

²⁷¹ Selon l'expression utilisée par l'analyste de l'ONG "Forum national pour la Colombie" Fabio Velásquez, (Velásquez, 2006).

Les dynamiques contrastées d'extension-rétrécissement démocratique et des autonomies territoriales que nous venons de résumer, sont un des aspects de la décentralisation colombienne (De la Torre, 2017). L'autre aspect majeur, compte tenu de l'importance de la question de la couverture et de la fourniture territoriale des services publics de base dans la réflexion qui déclenche les prémisses du mouvement décentralisateur dans les années 80, est la question financière.

En effet, dans le contexte qui a déterminé son avènement, la décentralisation colombienne est marquée par le fédéralisme fiscal. Cette doctrine qui postule le partage des compétences et des ressources budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement d'un État pour faire face aux fonctions que doit remplir le secteur public vis-à-vis de la population. Dans la théorie économique générale développée principalement par l'économiste nord-américain Richard Musgrave, ces fonctions sont classées dans trois catégories : l'allocation des ressources (ou « affectation »), la distribution (ou « répartition ») et la stabilisation (ou « régulation ») (Musgrave, 1989). C'est autour de la première fonction, celle de l'allocation des ressources nécessaires à la production de biens et de services publics, que se développe la pratique du fédéralisme fiscal²⁷². La théorie économique classique considérait que la production de biens publics relevait du pouvoir central. Mais dans un souci d'efficacité et d'adéquation de l'offre aux besoins des citoyens, la question s'est posée au cours des années 70 du bon niveau territorial de financement, de production et de gestion des services publics, l'alternative étant central ou décentralisé (Denil, Mignolet, Mulquin, 2004). Les tenants du fédéralisme fiscal penchaient pour la seconde option. Appliquée d'abord aux pays avec une organisation fédérale (État fédéral – entités fédérées), plusieurs pays avec une structure centraliste d'Amérique Latine (État central – collectivités territoriales) vont également adopter cette approche, souvent à la suite de différentes missions d'experts. C'est le cas de la Colombie où Musgrave a participé à une mission sur les questions de fiscalité en 1968.

Sur le plan de l'organisation de l'action publique, la décentralisation de la gestion des services publics n'implique pas automatiquement l'autonomie fiscale. C'est le cas en Colombie où, en application de cette théorie, la réforme de la constitution de 1968 (sous le mandat du Président Carlos Lleras Restrepo) va introduire la participation des collectivités

²⁷² Les deux autres, la « redistribution » en liaison avec des préoccupations d'équité, et l'intervention de l'État à des fins de stabilisation macroéconomique et de promotion de la croissance (la régulation), sont les deux autres composantes de l'approche keynésienne de l'action publique que développe Musgrave.

territoriales aux revenus fiscaux de la Nation par le mécanisme du « *situado fiscal* » (allocation fiscale), puis en 1985 à l'occasion d'une nouvelle réforme fiscale (sous la présidence de Belisario Betancur) va apparaître le dispositif des « participations ». Le principe du « *situado fiscal* » est celui de la cession aux départements et aux districts²⁷³ d'un pourcentage des ressources courantes de la Nation. Le système des « participations » était basé sur l'affectation d'un pourcentage de l'impôt à la valeur ajoutée (IVA en Colombie, TVA en France) puis d'autres produits de la fiscalité, au bénéfice des communes²⁷⁴. Ces deux mesures fondent un dispositif de transferts aux collectivités locales conditionnés, dans les deux cas, à la fourniture par ces dernières des services publics d'éducation, santé et eau potable à la population de leur ressort. Les deux dispositifs vont être unifiés et rationalisés en 2001 dans un seul Système Général de Participations SGP²⁷⁵.

La structure des ressources des collectivités territoriales colombiennes se structure donc autour de deux sources, les ressources propres et les participations et transferts. Dans la première catégorie on retrouve la fiscalité locale, les ressources fiscales (par exemple le paiement des services publics par les usagers, les amendes etc.) et les opérations non courantes sur des biens propres à la collectivité. Dans la deuxième, les deux sources de transfert que nous avons identifié déjà : le Système Général de Participations et les Système Général des Redevances. Dans le premier cas, celui du SGP, nous sommes devant un strict système de transferts conditionnés puisque les ressources sont spécifiquement « fléchées » à des dépenses en lien avec la fourniture des services publics²⁷⁶, alors que le second, SGR, est un système plus souple où l'Etat recherche une affectation optimale des ressources par la mise en œuvre de projets et d'actions de développement territorial, via le dispositif des OCAD que coordonne et pilote le DNP.

²⁷³ Les Districts de Colombie sont des communes au régime juridique particulier par leur importance politique, commerciale, historique, touristique, culturelle, industrielle, environnementale, portuaire, universitaire ou frontalière. La Constitution de 1991 en avait créé (Bogotá, Barranquilla, Santa Marta et Cartagena) et différents actes législatifs ont complété depuis la liste avec des villes portuaires du Pacifique (Buenaventura, Turbo y Tumaco) et de frontière (Cucuta), des pôles économiques régionaux (Cali, Tunja) et de patrimoine culturel (Mompox, Popayan).

²⁷⁴ 25% en 1985, 50 en 1992.

²⁷⁵ Acte législatif n° 1 du 30 juillet 2001

²⁷⁶ Ils sont gérés par des Fonds déconcentrés (ex. Fonds Educatifs Régionaux ou Services Sectoriels de Santé) dont les opérateurs sont les collectivités locales mais qui ne rentrent pas dans leurs budgets.

Ressources de Collectivités Territoriales Colombiennes

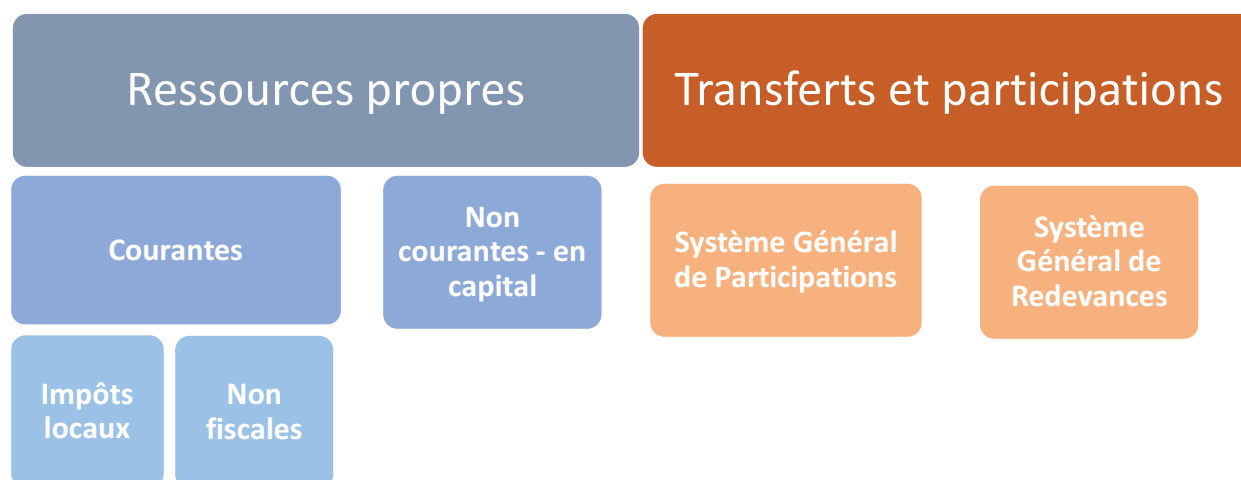


Figure 37 : structure des ressources de collectivités territoriales, DE LA TORRE, 2018

Dans l'évolution récente, cette structuration des ressources locales ne reflète pas une situation d'autonomie effective des collectivités locales. Au contraire, les ressources dont les collectivités territoriales (toutes institutions locales confondues) maîtrisent l'évolution et la gestion, c'est-à-dire les opérations courantes (fiscales, non-fiscales et sur biens propres), représentaient en 2016, 37,9% contre 61,2% pour les ressources résultantes des transferts conditionnés²⁷⁷. Compte tenu de cette structure qui confirme la dépendance accrue des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat, ces dernières ont tendance à se comporter comme des rentiers qui cherchent toujours à obtenir une plus grande proportion de recettes courantes de la Nation (Soto, 2003).

En même temps, le résultat paradoxal de cette évolution est qu'à la veille de l'élaboration du Plan National de Développement 2010-2014, les communes et les départements absorbaient environ 40% des recettes courantes de la Nation, et que, toujours avec une faible marge de manœuvre sur les décisions d'investissement compte du système de transfert que nous avons relevé, elles exécutaient 64% de l'investissement total du pays (Maldonado-Copello, 2011).

²⁷⁷ La situation est constatée selon le type de collectivité locale : pour les départements les ratios de 54,9% fonds propres / 44,5% transferts, reflètent une plus grande autonomie alors que pour les communes le déséquilibre est plus fort que la moyenne, 33% fonds propres / 66% transferts. (Hernández, Barreto Nieto, 2018)

Pourtant, si l'objectif du projet décentraliste colombien était qu'à travers la gestion locale des services publics, la population allait avoir un meilleur accès à l'éducation primaire et secondaire, aux services de santé préventive et curative, à l'eau potable et à l'assainissement, et que d'une manière générale la qualité de vie des colombiens allait s'améliorer, le résultat au début de la deuxième décennie de ce siècle n'était pas satisfaisant.

En effet, mesuré à l'aune de l'indice de référence des Besoins de Base Insatisfaits NBI (*Necesidades Básicas Insatisfechas*), les performances colombiennes étaient insuffisantes au regard du déploiement de moyens financiers que nous venons de quantifier. Cette notion développée au début des années 80 par la CEPAL²⁷⁸ recoupe des indicateurs correspondant à quatre besoins de base décliné chacun en différentes dimensions auxquelles correspondent plusieurs variables statistiques : l'accès à un logement, l'accès aux services sanitaires de base, l'accès à l'éducation, la capacité économique (Feres, Mancero, 2001). Pour chacun de ces domaines, la diminution mesurée entre 1985 et la fin des années 2000 par Maldonado-Copello (2012) est réelle mais elle montre des penchants inégalitaires marqués qu'on peut résumer dans les trois tendances suivantes :

- Sur le plan départemental, les départements les plus riches (7 sur 32) et ceux avec les plus faibles indices de développement (5 sur 32) ont réussi à améliorer significativement leurs réponses en matière de couverture des services de bases ; mais les 20 autres aux indices de développement correspondant aux moyennes nationales, ont eu tendance à stagner ou à avoir une réduction plus modérée des phénomènes de pauvreté ;
- Les grandes villes (villes avec des populations supérieures à 500.000 habitants) ont vu leurs indices de couverture des NBI s'améliorer. Mais le niveau de progression a été le plus fort dans les communes de plus petite taille (moins de 20.000 habitants), alors que les variations ont été plus modestes pour les catégories intermédiaires (communes entre 100.000 et 500.000).
- La lecture longitudinale de ces indices d'évolution sociale montre un autre clivage territorial : la situation des populations des zones rurales était toujours nettement défavorable par rapport à celle des habitants des zones urbanisées, avec, par exemple, des

²⁷⁸ La Commission économique pour l'Amérique latine CEPAL est l'organisation de l'ONU créé en 1948. La notion de NBI a été élaborée pour identifier les carences structurelles de la population et caractériser la pauvreté. Cette approche socio-démographique a permis d'établir des « cartes de la pauvreté » dans le sous-continent et d'engager des politiques géographiquement différenciées pour développer les pays latinoaméricains.

indices de couverture en matière d'eau et d'assainissement trois fois inférieurs pour les premières.

Dans l'échec relatif (mais en tout cas bien réel pour une grande partie du territoire national) d'une décentralisation territoriale initiée sous le signe du fédéralisme fiscal, il faut aussi citer deux autres phénomènes de fond :

- Le premier est celui du clientélisme et de la corruption. En effet, même si le système décentralisé adopté a théoriquement créé les conditions financières pour que les collectivités territoriales puissent prendre en charge la fourniture des services de base aux populations, 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 national (Maldonado-Copello, 2011). La capture et le détournement des ressources publiques locales, qu'elles soient issues de la fiscalité locale ou des transferts conditionnés des SGP et SGR, par les acteurs armés dans les zones du conflit, a notamment largement dénaturé et déconsidéré aux yeux de la population les acquis institutionnels de la décentralisation. 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-Albarracín E. (2010), et largement illustrée dans Lopez Hernandez C. (2010).
- Par ailleurs, les formules de coopération entre collectivités territoriales qui auraient pu apporter une réponse horizontale issue du territoire aux défis sociaux, financiers et politiques du développement à travers le partage et la mutualisation des ressources et des moyens, avaient en 2010, un déploiement balbutiant comme conséquence de la faiblesse institutionnelle structurelle des collectivités locales que nous avons déjà mentionné (De la Torre, 2016). C'est notamment le cas de la coopération intercommunale dont la possibilité de création est ouverte par une loi de 1975 et confortée par la Constitution de 1991, à travers la formule des « associations de communes ». Le recensement de 2009 faisait état de 54 associations actives pour une couverture de 581 communes, soit à peine 50% du territoire national.

En résumé, en prenant en compte les fondements de sa construction historique, les mécanismes légaux et la pratique politique de trois décennies de mise en œuvre territoriale, le paradigme de la décentralisation colombienne pouvait se résumer, au début des années 2010, par les caractéristiques suivantes :

- Dans un cadre institutionnel unitaire et présidentialiste à forte tendance centraliste, l'expression du projet décentraliste s'est affirmé dans le dogme du fédéralisme fiscal ;
- L'autonomie des collectivités locales, un principe constitutionnel fort, était fortement bridé par un système de transfert des ressources conditionné à la progressive amélioration de la prise en charge des besoins sociaux de base de la population ;
- L'évolution de l'organisation territoriale est resté inhibée par l'expression récurrente de la désagrégation régionaliste qui se nourrit aujourd'hui encore des dysfonctionnements politiques qu'a engendré la persistance du clientélisme et de la corruption, et la prégnance du conflit armé.

3. Le long chemin de la LOOT : enjeux politiques et aménageurs d'une norme qui contribue à la transformation du paradigme de la décentralisation

Comme nous l'avons indiqué dans la première partie, la Loi Organique d'Aménagement du Territoire devait être un des textes majeurs du nouvel environnement institutionnel établi par la Constitution de 1991. Pour rappel, le texte constitutionnel (art. 288) attribuait une triple mission à ce texte législatif à venir : il devait apporter des réponses sur la répartition des compétences entre le niveau national et les collectivités territoriales, la question de la création de nouvelles collectivités territoriales et celle des mécanismes de participation (notamment financière) des collectivités locales aux ressources de la nation. La LOOT va réaffirmer le rôle des niveaux intermédiaires de gouvernement, flexibiliser l'associationisme territorial et confirmer la décentralisation avec une orientation municipaliste (Zorro, 2012). Mais le débat législatif qui a présidé à l'élaboration de ce texte s'est pratiquement polarisé pendant 20 ans sur la seule délicate question de l'organisation territoriale de l'action publique et en particulier sur la création de nouvelles collectivités territoriales. Ce n'est pas la seule raison de ce qui apparaît, au premier abord, comme un dysfonctionnement politique des institutions colombiennes mais c'est certainement une des circonstances qui a influé sur l'exceptionnel retard de cette production législative.

Il faut dire en l'espèce que la Constitution prévoyait que la LOOT fixerait notamment « *les conditions pour solliciter la mutation des régions en collectivités territoriales (...) et les attributions, les organes administratifs et les ressources de régions* » (art. 307). Pour le camp

régionaliste, dans le sillage du fédéralisme atavique que nous avons précédemment illustré, ce texte n'ouvrirait pas seulement une « fenêtre » ou une possibilité pour faire avancer l'idée régionale : il fixait, ni plus ni moins, qu'un mandat de valeur constitutionnelle au gouvernement. C'est donc sur la base de cette lecture orientée de la loi fondamentale que le sujet est devenu un des points qui a été le plus présent et problématique dans la longue gestation de la législation organique aménageuse.

Dans la première partie de ce travail, nous avons vu comment la mesure *Contratos Plan* avait été introduite initialement en Colombie dans un des projets de LOOT, celui de 2001, et comment elle s'était ensuite retrouvée dans la version définitivement adoptée en 2011. Il est important de voir maintenant, de part et d'autre de ces deux dates, comment le débat législatif a abordé la question de l'organisation territoriale. La figure des CP se révèle alors sous un angle différent qui explique mieux pourquoi elle accompagnera in fine le projet de développement de l'associationnisme territorial comme réponse au process décentraliste dont on vient de signaler les défaillances.

Nous analyserons d'abord pour cela certains aspects de l'élaboration projet de LOOT 2001, et ensuite la teneur et les apports d'autres initiatives législatives, elles aussi inabouties, prises entre 2002 et 2010.

a. Autour du projet de loi LOOT de 2001 : des propositions de loi concurrentes au cœur des enjeux du développement régional colombien

En amont du projet de LOOT 2001, on recense 7 textes parlementaires non aboutis.

TABLEAU 18 : LES PROJETS DE LOI LOOT 1992 -1997

N° du projet	Initiative
178 de 1992	Humberto de la Calle, Ministre de l'Intérieur
089 de 1993	Fabio Villegas Ramirez, Ministre de l'Intérieur
130 de 1995	Horacio Serpa, Ministre de l'Intérieur
191 de 1995	Horacio Serpa, Ministre de l'Intérieur
023 de 1996	Armando Blanco Dugand, Sénateur
103 de 1996	Juan Camilo Restrepo, Sénateur
021 de 1997	Amylkar Acosta, Sénateur

On observe que, dans ces initiatives, il y en a 4 qui sont portées par les gouvernements successifs et 3 qui sont d'origine parlementaire. En dehors de cette distinction, une analyse

plus approfondie fait apparaître des textes très longs en extension, comme par exemple l'initiative parlementaire de 1996 qui comportait 769 articles, qui contraste avec la moyenne des autres projets qui oscillent entre moins de 100 et jusqu'à 200 articles. Après les premières initiatives gouvernementales qui avaient opté pour des textes de principes et d'orientation générale, sans aboutir à un consensus politique par manque de précisions, le caractère très exhaustif du texte porté en 1996 par le Sénateur conservateur Juan Camilo Restrepo²⁷⁹, tentait clairement de construire une majorité sur la base d'un projet au contraire très technique qui essayait de répondre au moindre détail des questions d'aménagement du territoire.

Nous avons vu que le texte de 2001, constitue une solution moyenne, ni texte d'orientation générale et de principes, ni catalogue technique exhaustif de mesures aménageuses. Ce compromis résulte à la fois du processus de rédaction du projet gouvernemental que nous avons analysé dans la première partie, qui avait l'ambition d'une large concertation avec la création (inédite pour ce type de texte législatif) d'une Commission Intersectorielle, très largement ouverte aux lobbys politiques et à la société civile, mais aussi de la recherche, cette fois-ci dans le travail parlementaire, des conditions d'un vrai consensus avec les représentants parlementaires des territoires.

Car, en effet, la même année 2001 où le projet de LOOT du gouvernement Pastrana est enregistré le 26 juillet sous le numéro d'ordre 041 au Parlement, trois autres textes d'origine parlementaire, portant sur des questions relatives à l'aménagement du territoire ont été également discutés :

- Le 052 proposé par le Sénateur libéral Amylkar Acosta centré sur le thème des Régions Administratives et de Planification ;
- Le 057 présenté par le Sénateur libéral Juan Martin Caicedo qui est une sorte de contre-projet de loi organique d'aménagement du territoire de portée générale ;
- Le 072 du dirigeant indigéniste Francisco Rojas Birry en relation avec le développement des collectivités territoriales indiennes.

Il est important de reprendre ces trois initiatives parlementaires de manière plus précise.

²⁷⁹ Il faut signaler que cet influent économiste et avocat de Medellin, qui fut Président de la puissante *Federación de Cafeteros*, a exercé plusieurs fois des charges ministérielles dans des secteurs clés comme le Ministère des Mines et de l'Energie, le Ministère des Finances (et cela entre 1998 à 2000 après le projet de loi LOOT mentionné), et de l'Agriculture sous le second gouvernement Santos.

La question qui est soulevée par Amylkar Acosta, Sénateur libéral des Caraïbes²⁸⁰, est celle de la création des régions en Colombie. Son projet de loi de 22 articles, déposé en juillet 2001, porte spécifiquement sur « *le développement de l'article 306 de la Constitution Nationale* ». Cet article, qui fait partie du Titre IX de la Constitution (*DE L'ORGANISATION TERRITORIALE*), est un de ceux qui ouvre la possibilité de création de régions en Colombie²⁸¹ : « *Deux départements ou plus, peuvent se constituer en régions administratives et de planification, avec personnalité juridique²⁸², autonomie et patrimoine propres. Leur objet principal sera le développement économique et social de leur territoire* ». Dans l'exposé des motifs de ce projet, le Sénateur circonscrit bien l'objectif de sa démarche à la création de « *régions administratives et de planification* » RAP et pas à celle de « *régions-collectivités territoriales* » qui, comme on peut le voir au regard de l'histoire au long cours de la Colombie, est un sujet politiquement très sensible. La proposition d'Acosta fait référence à l'expérience caribéenne des Conseil Régionaux de Planification CORPES²⁸³, et propose notamment l'affectation aux nouvelles RAP, de moyens financiers spécifiques du budget de l'Etat, les Fonds d'Investissement Régionaux FIR, initialement prévus pour les CORPES.

Le projet de loi du Sénateur libéral Juan Martin Caicedo²⁸⁴, déposé au Sénat en août 2001²⁸⁵, avec un contenu de VI titres développés sur 119 articles, se veut plus exhaustif. Il a l'ambition de couvrir toutes les problématiques du champ de l'aménagement du territoire mais il met surtout l'accent, lui aussi, sur la création des RAP en tentant néanmoins de limiter leur champ d'intervention à des « *programmes spécifiques* » à vocation sectorielle, afin de, selon l'exposé des motifs du Sénateur, d'éviter « *la formation de bureaucraties permanentes*

²⁸⁰ Né dans la région septentrionale de la Guajira, Acosta est économiste de l'Université d'Antioquia et, à partir d'une expérience privée dans le secteur minier, il est devenu un des spécialistes reconnus des thèmes énergétiques en Colombie. Dans le 2^{ème} gouvernement Santos il sera Ministre des Mines et de l'Energie. Nous le retrouverons dans l'échantillon des acteurs consultés sur la mise en œuvre de la mesure *Contratos Plan* du fait du rôle actif qu'il a eu dans la diffusion de la mesure dans sa fonction de Président du puissant lobby politique qu'est la Fédération des Départements. <http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/amylkar-david-acosta-medina/304/>

²⁸¹ Avec le 307 précédemment mentionné.

²⁸² Ou « comme personnes morales » NDT.

²⁸³ Sur lesquels nous reviendrons ultérieurement dans cette même partie dans le chapitre suivant consacré aux pressions de la loi du PND 2010-2014.

²⁸⁴ <https://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/juan-martin-caicedo-ferrer/1035/>

²⁸⁵ Mais qui avait inscrit à la *Cámara de Representantes* en juillet 2000.

qui génèreraient l'augmentation des charges de fonctionnement des collectivités territoriales ».²⁸⁶ L'autre point fort de ce texte est la volonté de renforcer le rôle du département comme niveau intermédiaire de l'administration territoriale, entre les régions administratives et les communes ces dernières étant, dans l'ordonnancement administratif colombien, l'unité territoriale de base pour la prestation des services publics.

Le projet de loi du Sénateur Fernando Rojas Birry, déposé en août 2001, a pour vocation de développer l'article 329 de la Constitution qui prescrit la création des « *collectivités territoriales indiennes* » ETI (pour « *entidades territoriales indigenas* »). La Constitution donne les repères suivants :

- Les ETI se créeront en accord avec la future LOOT, avec la participation des représentants de communautés indigènes et sur avis de la Commission d'Aménagement du Territoire²⁸⁷ ;
- Les « *resguardos* » (c'est à dire les territoires reconnus comme « *réserves indigènes* ») sont une propriété collective inaliénable ;
- Les questions administratives (relations des ETI avec les collectivités locales dont ils font préalablement partie -communes ou départements-, les questions d'inter-départementalité etc.) devront être légiférées par la future LOOT ;
- Les ETI seront gouvernés par des Conseils « *formés et réglementés selon les us et coutumes de ses communautés* »²⁸⁸.

Le projet de loi du Sénateur Rojas Birry, qui est lui-même issu de la communauté autochtone emberá²⁸⁹ et qui a été un des plus jeunes constituants de 1991 (22 ans) justement en représentation des minorité indigènes, porte principalement, dans ses 17 articles, sur la définition et le fonctionnement administratif des ETI. A l'instar de ce qui est formulé dans la

²⁸⁶ Projet de loi 052 du 1^{er} août 2001, p.20.

²⁸⁷ Une instance consultative nationale prévue dans la Constitution qui sera créée après l'adoption de la LOOT.

²⁸⁸ Article 330 de la Constitution.

²⁸⁹ Ce groupe autochtone dont le territoire d'implantation s'étend de part et d'autre de la frontière entre la Colombie et le Panama, compte environ 40.000 personnes. Son implantation historique, au cœur du département du Choco et de la forêt tropicale panaméenne, zone d'acheminement des produits du narcotrafic et territoire aux énormes potentiels d'exploitations minières et forestières, en fait un des groupes ethniques les plus touchés par le conflit armé et le phénomène du déplacement forcé. Cf. l'étude sur la construction du barrage de Urrá, en plein milieu du territoire emberá, à la fin des années 90s, qui condense l'ensemble des processus de violence, défense de la terre et préservation des ressources naturelles en Colombie. (Rodríguez Garavito, Ordúz Salinas, 2012).

Constitution, il affirme le rôle des ETI dans le maintien de la biodiversité par de procédures de consultation de tout investissement sur ces territoires, et dans la conservation et développement des langues et cultures propres aux communautés originaires par la promotion de l'ethno-éducation. La question politique de la gouvernance des ETI, est posée dans plusieurs paragraphes des articles 15 (*Fonctions des Conseil Territoriaux Indigènes*) et 17 (*Autorités indigènes*). En effet, le texte constitutionnel ouvre la perspective de la création d'autorités politiques nouvelles, les Conseils Territoriaux Indigènes, issues de processus de désignation qui ne sont pas clairement déterminés. Mais ces instances nouvelles qui ont la responsabilité de la gestion de ressources importants propres à l'organisation administrative de l'Etat, notamment des moyens humains (création d'emplois publics) et financiers (par exemple, des impôts ou les redevances minières), peuvent rentrer en contradiction avec les autorités indigènes traditionnelles, issues des pratiques rituelles ou d'une organisation sociale particulière. Le projet de loi 072 ne tranche pas sur la prééminence des unes par rapport aux autres tant la diversité des situations locales rend ce dossier éminemment sensible, hier comme aujourd'hui²⁹⁰.

Pour revenir au projet de LOOT de cette année 2001, un accord est trouvé entre le gouvernement et les porteurs de ces trois autres projets de lois : ils retirent leurs initiatives et le projet 041 du gouvernement redéposé le 27 novembre, sur un format de 121 articles²⁹¹, fait la synthèse des initiatives gouvernementale et parlementaires. Le nouveau texte va avancer notamment sur la question régionale : il prévoit la création d'une collectivité territoriale régionale après le passage par une période de trois ans où l'entité fonctionne comme RAP, région administrative et de planification²⁹².

²⁹⁰ La question de la cohabitation et des conflits potentiels entre les autorités traditionnelles des sociétés indigènes et les autorités nouvelles, relevant des dispositifs institutionnels de l'Etat moderne, ne se pose pas seulement en Colombie. Le portail « *Territorio Indigena y Gobernanza* » soutenu par deux réseaux d'ONGs (HELVETAS Swiss Intercooperation https://www.helvetas.ch/fr/qui_nous_sommes/en_bref/ et l'alliance d'ONGs Rights and Resources Initiative – RRI <https://rightsandresources.org/fr/the-coalition/partners-collaborators/#.WIHI5ExFzIU>), dresse un panorama très complet de la diversité des situations nationales et locales de cette problématique <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/autoridadestradicionales.html>.

²⁹¹ Contre 112 dans le projet initial du gouvernement.

²⁹² Le passage ne serait pas automatique puisqu'il requerrait une validation de plusieurs instances locales (conseil de la région administrative, ratification par les assemblées départementales du territoire concerné). Le projet met sur pied une structure administrative ad hoc : assemblée régionale, préfet régional qui devait être le chef (non élu) de l'administration régionale et son représentant légal, conseil consultatif de *Gobernadores* (exécutifs élus des départements), et un conseil de planification régionale.

Au regard du contenu des débats, il est clair que ce sont les dispositions proposées en matière justement d'organisation politico-administrative du territoire, notamment la création des provinces et régions dites « territoriales »²⁹³ et les « figures de l'intégration territoriale », à savoir, les aires métropolitaines, les zones d'intégration de frontière, les provinces administratives et de planification et les régions administratives et de planification, qui concernent donc des formes de coopération et d'association entre collectivités locales, qui font controverse²⁹⁴.

Tel qu'il a été finalisé, le texte législatif aborde ainsi de front la composante politique de la question de l'aménagement du territoire et ouvre le risque, avec la perspective de la création des régions, de perturber l'ordre politique consolidé par des bastions électoraux départementaux auxquels sont attachés les parlementaires puisqu'ils constituent leur principale « monnaie d'échange » dans le système politique colombien. Il sera vivement critiqué non seulement pour son ambition réformatrice mais aussi parce que la percée sur le dossier régional est jugée génératrice de bureaucratie et source de futurs gaspillages budgétaires. Donc, malgré les efforts bien réels de concertation, la LOOT du gouvernement Pastrana échoue et le projet de loi 041 de 2001 est abandonné en décembre de cette même année.

L'épisode de la LOOT de 2001, nous intéresse donc non seulement parce qu'il introduit le concept de *Contrato Plan* dans le débat politique colombien mais aussi parce qu'il pose des questions d'organisation territoriale importantes : d'une part celle de la création des régions, d'autre part celle des modalités de gouvernance territoriale à mettre en œuvre dans les territoires d'implantation des minorités autochtones. On a indiqué en début de ce chapitre l'importance de la question régionale dans l'histoire colombienne qui explique son acuité contemporaine. Il est aussi important de cerner ce qui se joue pour les territoires des communautés autochtones qui sont de vastes espaces naturels isolés, souvent en zone de frontière, dont les modalités d'occupation et la vocation économique, sont au cœur d'autres problèmes importants.

²⁹³ Qui figurent dans le titre V du projet de loi portant sur les ENTIDADES TERRITORIALES (pour Collectivités Territoriales, en espagnol) à savoir les communes (*municipios*), districts, les collectivités territoriales indigènes, les provinces territoriales, les départements et les régions territoriales.

²⁹⁴ En revanche, les *Contratos Plan* intimement liés au concept d'Aire de Développement Territorial ADT, en tant qu'outil de planification territoriale, ne fait pas l'objet de contestation.

En abordant le statut juridique et politique des territoires indigènes, on est loin de la manière dont les gouvernements traitent, en général, la question du développement rural et agricole d'un pays. Les enjeux que posent les communautés autochtones sont d'abord sociaux, avec la question de la colonisation de grandes extensions de terre inhabitées dans un pays dont les dynamiques démographiques ne cessent de produire une mobilité permanente de populations à la recherche d'opportunités. Il y a des enjeux économiques et environnementaux en rapport avec l'exploitation des ressources minérales non renouvelables qui existent en proportions très substantielles dans les lieux de vie des communautés autochtones. Les enjeux sécuritaires sont aussi stratégiques pour le gouvernement car on recense dans ces enclaves, les principaux lieux de production et les couloirs de circulation des produits stupéfiants qui fondent l'économie parallèle illégale. C'est pour cette raison que ces endroits sont au cœur du conflit armé, et leur contrôle territorial et militaire ne peut pas être ignoré par les acteurs politiques nationaux et locaux. Enfin, les enjeux culturels ne sont pas moindres si on considère que ces « terres de personne » sont en réalité les « terres communautaires » des sociétés traditionnelles colombiennes. Elles ont à ce titre une fonction sociale à part : terre des ancêtres décédés, lieux d'accomplissement des actes sociaux et des pactes symboliques qui maintiennent les individus « en société », domaine du sacré et de la reproduction des équilibres naturels entre les hommes et les espèces naturelles, ce sont des espaces vitaux pour la préservation de la cohésion des sociétés.

La visibilité médiatique dans le débat public de ces questions est certes moindre que celle de la question régionale qui agite régulièrement la classe politique à des moments clés du calendrier électoral. Mais il est important d'indiquer quelle importance revêtent ces enjeux « cachés » à l'heure de réfléchir à la question générale de l'organisation territoriale de l'action publique en Colombie. En tout cas, l'élaboration de la LOOT, à différents moments de sa longue gestation, a été l'espace politique de les poser (ou reposer) et de les introduire dans la réflexion sur la portée du projet décentralisateur colombien dans lequel les *Contratos Plan* était appelé à jouer un rôle plus important que celui qu'ils ont finalement dans la pratique expérimentale que nous avons étudié.

***b. 2002 – 2010, les projets de LOOT sous les deux gouvernements Uribe :
repositionnement de la figure des Contratos Plan dans le champ politique***

Après l'échec du projet de LOOT de 2001 qui résume l'initiative en la matière du gouvernement Pastrana, le choix du gouvernement qui le succède (le premier d'Alvaro Uribe) va être de simplifier au maximum le projet législatif de la future LOOT. Le Ministère de

l'Intérieur, sous la houlette de Fernando Londoño Reyes²⁹⁵, va élaborer un projet de LOOT sur une logique de minima conceptuels : 26 articles destinés à dessiner sommairement le cadre institutionnel de l'aménagement territorial. Ainsi, le titre I (Dispositions générales, 2 articles) donne l'objectif de la loi, le titre II (Cadre institutionnel, 22 articles) détermine les principales institutions et outils de l'aménagement du territoire et le titre III (Dispositions finales, 2 articles) apporte les mesures pratiques pour une première mise en œuvre.

Dans le titre II, quatre chapitres définissent le cadre de l'aménagement du territoire : le premier crée et fixe les modalités de fonctionnement de la *Comisión de Ordenamiento Territorial* COT, l'instance technique nationale, prévue par la Constitution, qui évalue, révisé et suggère au gouvernement la politique d'aménagement du territoire ; le deuxième est consacré aux collectivités territoriales indigènes ; le troisième au schéma associatif des collectivités territoriales ; et le quatrième à la politique législative pour la modernisation des communes et des départements.

L'accent mis sur l'association entre les collectivités locales, dans les articles 14 à 19 du troisième chapitre, est une nouveauté. L'idée est que l'Etat doit « *promouvoir des processus associatifs entre collectivités territoriales dans le but de la libre et volontaire formation d'alliances stratégiques qui impulsent le développement, la compétitivité et les économies d'échelle dans l'organisation territoriale de l'Etat* »²⁹⁶. Cette approche, vise en fait à encourager la création des « provinces », des « aires métropolitaines » et surtout des régions. Mais ce qui est intéressant c'est que l'article 18, reprend le principe de l'utilisation de la mesure *Contratos Plan* comme un des instruments destinés à favoriser ce mouvement de fond

²⁹⁵ Cet avocat d'affaires de l'Université Javeriana, n'est pas un politique traditionnel. Pas de mandat électif en dehors de sa présence à l'Assemblée Constituante de 1991, peu d'activité partisane même s'il est issu du Parti Conservateur, il forge sa carrière à partir de son adhésion personnelle à Alvaro Uribe qui le nomme Ministre de l'Intérieur et de la Justice, fonction qu'il exercera entre 2002 et 2004, avant d'être démis de ses fonctions pour des cas de prise illégale d'intérêts dans plusieurs affaires financières retentissantes (INVERCOLSA, 2007 ; Consortium RECCHI, 2003). Condamné à 15 années d'interdiction d'exercer des fonctions publiques, il est néanmoins un des piliers du *Centro Democrático* le parti politique uribista, sans doute par l'influence de son activité journalistique comme directeur d'une émission politique radiale polémique « *La hora de la verdad* », sur la chaîne nationale RCN, dont l'audience est importante, et où il développe ses prises de positions conservatrices et d'opposition au processus de paix dans un ton sans nuances qui colle assez bien à la rhétorique et au style de l'ex-président Uribe. L'attentat dont il est victime à Bogotá en 2014, en plein milieu du processus des négociation de paix entre le gouvernement et la guérilla des FARC, ont augmenté sa popularité dans le camp uribiste (qui l'ont attribué, pour l'instant sans preuves, puisque la procédure d'enquête judiciaire n'a pas encore abouti, à la guérilla). <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/fernando-londono-hoyos>

²⁹⁶ Art. 14, Objet, du projet de loi 16 de 2003.

de transformation de la carte administrative et politique du pays. L'article qui lui est consacré n'a plus rien à voir avec le projet de LOOT 2001.

En effet, les *Contratos Plan* de 2001 étaient intimement liés aux Aires de Développement Territorial ADT. Or, cette figure de coopération inter-collectivités locales disparaît. Le nouvel article 18 indique que :

« La Nation peut contractualiser ou conventionner avec les collectivités territoriales et avec les associations de collectivités territoriales, l'exécution de projets stratégiques de développement territorial. Dans les Contratos Plan contractés par la Nation avec les collectivités territoriales ou celles-ci entre elles, seront établis les contributions et les ressources de financement respectives que chacun, la nation et les collectivités territoriales, apportera ».

Le champ d'application de la mesure est donc élargi aux relations Etat-collectivités territoriales et aux projets d'association des collectivités locales entre-elles.

D'autre part, l'objet des *Contratos Plan* est fixé autour de l'exécution des projets du Plan National de Développement, dans une logique de délégation :

« La Nation peut également contractualiser avec les associations de collectivités territoriales l'exécution des programmes du Plan National de Développement, lorsque (la nation NDT) le juge pertinent et lorsque l'objet pour lequel ces associations ont été créées le permet, après accord de leur instance administrative habilitée, conformément aux principes énoncés dans la présente loi ».

Enfin, à travers une formulation qui reste équivoque ou imprécise, on retrouve l'idée d'une affectation prioritaire des ressources financières de l'Etat aux initiatives que portent les groupements de collectivités locales via le *Contratos Plan* : *« les fonds d'investissement de la nation donneront la priorité à l'affectation de ces ressources au financement de projets stratégiques d'intérêt national, (portés par NDT) les collectivités territoriales associées qui élaborent et intègrent les dispositions définies dans ce chapitre ».* Cette idée de « fléchage » prioritaire des ressources financières aux initiatives résultant d'une démarche d'association inter-collectivités locales, est un sujet qui, on va le voir, constitue une des « lignes rouges » à ne pas dépasser pour les lobbies d'élus qui y dénoncent avec constance une forme d'entorse au principe de libre administration des collectivités locales, pour cacher singulièrement la question de la maîtrise de ces ressources publiques qui permettent d'alimenter les machines électorales locales.

Le projet de LOOT de 2003 sera déposé le 20 juillet 2003, approuvé au cours de deux passages en commission au Sénat (25 novembre 2003 et 20 avril 2004) avant d'être abandonné au troisième débat à la Chambre des représentants (26 avril 2004). Le compte-

rendu du débat qui donne lieu à l'abandon du projet, met d'abord l'accent sur les caractéristiques générales du projet en signalant le fait qu'il s'agit d'un texte minimaliste qui a peu d'ambition en matière d'approfondissement de la décentralisation. Il reconnaît néanmoins qu'il développe un schéma volontaire et flexible pour l'évolution de la carte administrative et politique avec un impact budgétaire minimum. Mais il critique le fait que, malgré le principe affiché de vouloir renforcer les collectivités locales existantes, le projet de loi ne se donne pas les moyens de cet objectif. La planification nationale n'est pas réformée et apparaît toujours comme un carcan, un « *instrument-objectif* »²⁹⁷ alors qu'elle devrait être « *un parmi tant d'autres outils qui permettent d'exercer de manière appropriée l'action de gouverner* »²⁹⁸. Les représentants de la *Cámara*, qui, du fait de leur mode d'élection sur des circonscriptions territoriales passent pour être les grands électeurs du territoire dans le système politique colombien, affirment que les collectivités locales existantes (communes et départements), attendent de la LOOT une meilleure définition de leur rôle et de leurs compétences. Pour eux, la LOOT doit arrêter une interprétation stable de la Constitution sur cette question, ce que le projet de loi n'apporte pas du fait du choix simplificateur du gouvernement. Le non-traitement de la question des ETI, les collectivités territoriales indigènes, qui sont nommées mais dans un texte sans ambition, est également critiquée.

C'est avec ce contre-argumentaire politique que le nouveau projet de LOOT gouvernemental sera une fois encore enterré. Mais il est important d'observer le changement de perspective en matière d'organisation et aménagement du territoire qui s'opère avec l'introduction de l'associationnisme territorial directement lié aux CP.

c. Conclusion sur le pas franchi avec la LOOT de 2011 : la reterritorialisation de la décentralisation autour de territoires de gestion

A partir de 2003, l'accent est donc mis sur la coopération inter-collectivités territoriales et la délégation (en matière d'aménagement du territoire). C'est la continuité de cette nouvelle doctrine que la LOOT 2011 tourne le dos à la création de nouvelles collectivités territoriales, qu'il s'agisse des régions ou des collectivités territoriales représentant les minorités ethniques et culturelles. On a le sentiment que ce texte acte une posture politique nouvelle : l'attention ne doit plus être mise sur le problème juridique de l'autonomie des collectivités territoriales et

²⁹⁷ Ponencia para el primer debate en la Cámara del proyecto de ley 16 de 2003 Senado, 270 de 2004 Cámara, 26 abril 2004, p. 5.

http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=11&p_numero=16&p_consec=11058

²⁹⁸ Ibidem.

sur la question politique de leur nombre, mais sur leur capacité à répondre aux problèmes de gestion publique que pose l'exécution des plans de développement et la couverture des besoins sociaux de base des populations qui sont les principaux enjeux de la décentralisation telle qu'elle a été conçue en Colombie. C'est sans doute la raison de l'insistance au sein du Ministère de l'Intérieur d'inclure des dispositions sur la délégation « verticale » des compétences nationales au territoire et « horizontale » des collectivités locales entre elles que nous avons mentionnés dans la première partie de ce travail.

Avec cette nouvelle approche de la question territoriale, c'est bien la doctrine de la décentralisation qui évolue : à la question lancinante de la régionalisation, au sens de création d'un niveau de gouvernance politique supra-départemental ou de la reconnaissance d'espaces pertinents de la représentation politique des minorités culturelle (en général intercommunaux ou interdépartementaux), se substitue un discours de l'associationnisme territorial qui permet de définir, sur des critères de gestion, des périmètres variables d'intervention : l'interdépartemental-régional (régions administratives de planification RAP), l'infradépartemental historique (provinces), l'intercommunal urbain (aires métropolitaines). La décentralisation territoriale à la mode LOOT se veut ainsi « dépolitisée », en tout cas par référence aux enjeux politiques partisans qui structurent le système politique colombien dans lequel rentrent en ligne de compte le contrôle clientéliste des réseaux électoraux de proximité et la gestion patrimoniale des ressources publiques locales.

L'instrument de contractualisation des investissements publics *Contratos Plan*, semble en parfaite adéquation avec le nouveau cadre institutionnel qui se dessine. Mais il est aussi un facteur d'accélération et approfondissement de cette évolution car il consolide un changement de cadre conceptuel notamment sur la question territoriale :

- D'abord, le nouvel instrument s'inscrit dans une démarche de planification concertée et territorialisée qui met en cause la prépondérance gestionnaire du niveau central ;
- D'autre part, le CP est porté par la logique coopérative de la gouvernance multiniveaux qui s'oppose et délégitime le clivage structurel national-local ;
- Enfin, le CP ne se focalise pas sur un seul territoire politique d'application ce qui permet d'abandonner les ancrages localistes, régionaux ou communautaires, en privilégiant une construction territoriale « à la carte » sur la base des seuls critères ou objectifs de gestion publique.

On observe ainsi que les nouveaux « schémas associatifs territoriaux » qui sont associés au format LOOT des *Contratos Plan*, déclinent différentes hypothèses de coopération inter-collectivités locales (associations de Départements, associations de Districts Spéciaux, associations de Communes, associations d'Aires Métropolitaines, Provinces Administratives et de Planification) mais n'ont pas vocation à servir de support à l'expression du différentialisme régional ou à l'affirmation identitaire d'un groupe de la population, quelle que soit la raison historique ou culturelle de sa revendication. Ces territoires ne sont plus portés par des logiques historiques d'occupation spatiale ou des dynamiques sociales d'appartenance. Ils se définissent d'abord comme des territoires fonctionnels de gestion. Ils se construisent par la négociation politique entre différents niveaux de gouvernance politique : en priorité Nation – Département qui sera la formule la plus usitée, mais la LOOT prévoit aussi un « dialogue de gestion » des collectivités territoriales entre elles, sans privilégier aucune configuration territoriale. Les accords qui sont conclus doivent porter sur des questions de gestion : mise en œuvre de projets, délégation de services publics ou de compétences.

C'est à cet aune que l'irruption de la nouvelle figure contractuelle est un facteur qui contribue à la transformation du paradigme de la décentralisation. Dans la LOOT, le CP est un instrument d'aménagement du territoire orienté vers la substitution du clivage vertical Nation – Territoire par un mode d'organisation multiniveaux qui se veut vertueusement coopératif mais qui, dans la pratique, est strictement encadré par l'Etat. Elle permet de repenser la composante territoriale de l'organisation de l'action publique de l'Etat et accompagne la tentative de dépolitisation de la décentralisation qui s'oriente désormais vers un modèle gestionnaire reterritorialisé.

Pour terminer, signalons que les deux gouvernements Uribe ne prendront plus d'initiative de législation organique aménageuse et cette tâche urgente en suspens, devra attendre le changement de chef de l'Etat en 2010. Cependant, il n'est pas anecdotique de constater que sur le reste de ces deux législatures, deux projets de loi organique d'origine parlementaire vont être déposés et discutés.

Le premier, le projet de loi n° 122 de 2007, est présenté au Sénat par des représentants des communautés indigènes, élus dans des circonscriptions spéciales²⁹⁹, en l'occurrence le

²⁹⁹ La constitution de 1991, l'article 176 prévoit que « des circonscriptions spéciales assureront la participation à la chambre des représentants des ethnies et des colombiens vivant à l'étranger. Par l'intermédiaire de ces

Sénateur Ernesto Ramiro Estácio (communauté Pueblo de los Pastos), et le Représentant Manuel A. Carebilla (communauté Carijona – Amazonie). Il s’agit d’un texte qui reprend la structure et le rédactionnel du projet gouvernemental de 2003 mais qui se positionne sur l’affirmation de la question communautaire : son article 1 consacre un principe ou finalité de l’aménagement du territoire non prévu en 2003, la « protection de la vie » qui affirme solennellement la question environnementale dans les fondements principaux de la loi ; et le chapitre 2 du titre II qui fixe de manière détaillée les conditions de création, gouvernance et gestion des collectivités territoriales indigènes ETI. Ce texte sera débattu en première séance de la commission et ensuite retiré par l’auteur.

Le second projet de loi est déposé à la *Cámara* le 1^{er} septembre 2009 sous le n° 149, par le représentant libéral Alberto Godoy May. Ce pasteur de l’église protestante baptiste, né à l’île de San Andrés, est le représentant de la communauté *raizal* de l’archipel³⁰⁰. Il propose un texte généraliste d’affirmation de principes qui combine un rédactionnel original avec des sections reprises intégralement dans la proposition du gouvernement de 2003. Il introduit le thème de la distribution des compétences entre le niveau central et les gouvernements locaux (titre III), et aborde dans un titre nouveau la question ethnique (Titre VI Ethnies et territoire) afin d’affirmer l’accès à des terres communautaires aux groupes ethniques reconnus par la Constitution, communautés indigènes, afro-colombiens, *raizales*, gitans et *palenqueros*³⁰¹. Ce texte ne sera pas débattu en commission et sera abandonné à la fin de la législature.

circonscriptions, quatre (4) représentants seront élus, répartis de la manière suivante : deux (2) pour la circonscription des communautés afro-descendantes, un (1) par la circonscription des communautés autochtones, et un (1) par la circonscription internationale ».

³⁰⁰ <http://www.congresovisible.org/congresistas/perfil/alberto-gordon-may/163/>

³⁰¹ Cette dernière appellation fait référence à la population afrocolombienne du Palenque de San Basilio (Commune de Mahates – Département de Bolívar), lieu d’implantation historique d’esclaves qui ont fui les villes où ils étaient assujettis pour constituer des espaces autoadministrés. Pendant l’époque coloniale il y a eu plusieurs *palenques* mais c’est celui de San Basilio créé par le leader emblématique de la révolte anti-esclavagiste Benkos Biohó au début du XVII^e siècle, aux confins des Montes de Maria, près de Cartagena de Indias, qui a préservé l’identité afro-colombienne la plus affirmée et une organisation libertaire originale. Après la reconnaissance de la diversité ethnique dans la constitution (art. 7), la loi 70 de 1993 qui a permis la création d’un conseil communautaire qui donne les moyens d’un auto-organisation de la communauté de San Basilio, l’UNESCO va reconnaître le site de San Basilio de Palenque comme « *œuvre maîtresse du patrimoine oral et immatériel de l’humanité* » en 2005 afin de préserver ses pratiques culturelles, notamment musicales, la langue (un créole qui croise des vocables de langues bantus, espagnol et portugais) et l’intégrité de sa population. <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterización%20comunidad%20palequera.pdf>

Ainsi donc, sur la fin de ces deux législatures qui précèdent l'adoption du texte définitif de la LOOT, deux initiatives parlementaires vont reposer la question territoriale et politique de l'affirmation identitaire des minorités culturelles et ethniques, une problématique toujours invisible restée sans réponse ni dans la législation organique instituée, ni dans la société colombienne contemporaine.

B. Pourquoi les *Contratos Plan* dans le Plan National de Développement 2010-2014 ?

Les enjeux politiques de la territorialisation de la planification en Colombie

Dans la première partie de ce travail, nous avons présenté la manière dont la formule des *Contratos Plan* avait été conçue et intégrée à la loi du Plan National de Développement 2010-2014. Pour mémoire, ce PND consolide un tournant territorial dans la planification du développement, porté à la fois par l'influence de l'approche géographique du développement que préconise le World Report 2009 de la Banque Mondiale, et par le travail interne du DNP pour faire émerger des politiques régionales différenciées.

Cette évolution, à l'image des traversées de mer au long cours, n'est pas un virage de bord soudain comme le laisserai entendre le témoignage que nous avons évoqué du sous-directeur général du DNP, mais bien un tournant progressif de cap préparé dans la durée. Dans cette optique, nous allons restituer l'histoire de la transformation du paradigme de la planification du développement en Colombie, à travers trois séquences qui rendent compte des logiques et des cadres conceptuels et instrumentaux à l'œuvre dans la mise en œuvre de cette politique publique.

Dans un premier temps (chapitre 1), nous évoquerons la manière dont apparaissent la notion, les instruments et les institutions de la planification en Colombie et comment elles structurent la doctrine dominante qui détermine la vocation macro-économique et d'intégration nationale de l'exercice du Plan. Dans un deuxième temps (chapitre 2), nous prendrons en compte l'expérience inaboutie de planification territoriale des Conseils Régionaux de Planification Economique et Sociale CORPES, contemporaine de la mise en place des premières lois de décentralisation, qui bouscule entre 1985 et 2000 la doctrine planificatrice nationale. Cette expérience nous amènera à prendre en compte une dernière séquence (chapitre 3) directement liée à la formulation des CP que nous avons déjà évoquée, qui est le travail patient et persistant que mène en interne au DNP, la Direction du Développement Territorial pour replacer, par diverses productions et interventions, le territoire au cœur de l'exercice de planification.

1. La planification en Colombie : la doctrine de la planification nationale pour légitimer l'intervention économique de l'Etat

L'objectif de ce chapitre n'est pas de faire l'histoire de la planification en Colombie. Cette question dépasse largement l'objet de notre recherche. Néanmoins, dans notre réflexion sur la manière dont la contractualisation territoriale arrive en Colombie, il est important de

comprendre quelles sont les lignes-force de l'action publique dans ce domaine sur une période qui va du milieu des années 1920 lorsque le concept de planification commence à être utilisé par des missions internationales d'études qui interviennent à la demande du gouvernement colombien, jusqu'au milieu des années 80s où une nouvelle approche de l'exercice planificateur, en lien avec les premières lois décentralisatrices, va changer la donne en la matière³⁰². Cette période d'environ 70 ans, détermine le cadre conceptuel et les mécanismes institutionnels de gouvernance qui vont fonder l'exercice de la planification en Colombie. Nous avons repéré quatre séquences qui sont autant de temps-forts de cette histoire où se forment les outils institutionnels de ce champ de l'action publique en Colombie.

a. 1923 et 1930, les Missions KEMMERER : légitimer l'intervention économique de l'Etat

La séquence initiale, celle des prémisses de la planification, remonte à une conjoncture historique importante pour le pays. Ce sont des temps d'hégémonie conservatrice où la Colombie sort à peine du traumatisme de la Guerre des Mille Jours (octobre 1899 à novembre 1902). Nous n'allons pas rentrer dans le récit de cet épisode de guerre civile, initié sous les auspices de la rivalité idéologique historique entre le libéralisme radical et le conservatisme nationaliste, qui produira plus de 100.000 morts et va déstabiliser profondément l'économie d'un pays alors en plein décollage industriel, agricole et exportateur³⁰³. Mais il faut dire quelques mots sur l'internationalisation de ce conflit, d'abord interne, où les gouvernements voisins vont très rapidement intervenir en appui (ou en résistance) des soulèvements régionaux : le Venezuela sur le front des révoltes des *Santanderes* et de la Côte Caraïbe, l'Equateur au Sud en lien avec les mouvements de troupes qui débordent du département de Cauca, et le Nicaragua en appui aux révoltes locales de l'Isthme de Panamá.

C'est sur ce dernier front régional que va commencer à jouer un rôle majeur la puissance militaire et économique des Etats Unis d'Amérique. Alors que deux soulèvements libéraux contre le gouvernement central nationaliste conservateur ont lieu en 1900 et 1901 et jettent le trouble sur le territoire panaméen, les troupes américaines s'installent sur les côtes Pacifiques de ce qui est encore un département colombien, en appui des intérêts économiques

³⁰² Ce changement de cap sera l'objet du deuxième chapitre de cette partie.

³⁰³ Cf. le très complet recueil de l'Institut d'Etudes Politiques et de relations Internationales de l'U. Nationale (Sanchez G., Aguilera Peña M., 2001)

nord-américains autour de la zone du Canal en construction. Dans son intervention postérieure, le gouvernement républicain de Théodore Roosevelt n'aura de cesse de maîtriser l'actionnariat de la Compagnie Nouvelle du Canal de Panama et d'obtenir le contrôle territorial de la zone du tracé du Canal. Le gouvernement USA sera même un protagoniste de premier plan lorsque se dénoue la crise colombienne de la Guerre des Mille Jours : c'est sur le bateau Wisconsin de l'US NAVY que sera signé le traité de paix définitif entre le gouvernement conservateur et les représentants des rebelles libéraux le 21 novembre 1902. Il jouera ensuite un rôle actif dans le soulèvement séparatiste panaméen qui conduira à l'indépendance du pays (le 3 novembre 1903) et sera suivi (le 18 novembre de la même année) de la signature du traité Hay-Bunau-Varilla à New York. Ce traité complète l'acte de naissance de la nouvelle nation panaméenne avec un statut de protectorat par les États-Unis. Il octroie aux USA, en échange et compensation, la possession d'une frange stratégique de 8 kms des deux côtés du Canal, et son exploitation à perpétuité.

C'est donc sous le président conservateur Pedro Nel Ospina (1922-1926) qu'une des dispositions de la fin de cette crise nationale et internationale, est appliquée : la Colombie reçoit en 1922, la première partie de l'indemnisation de 25 millions de dollars que les USA avaient consenti à verser à la Colombie pour la perte du Canal de Panama dans le traité Urrutia – Thompson (1914). Dans la perspective de mettre au point les modalités d'investissement de cette somme, le gouvernement colombien va faire appel à une mission d'experts présidée par Edwin W. Kemmerer, économiste de l'U. de Princeton.

L'objectif principal de cette mission qui a été préparée par l'ambassadeur colombien à Washington de l'époque, le libéral Enrique Olaya Herrera, était de réformer et moderniser le cadre administratif du système financier et fiscal colombien. A ce moment-là, le discours de la classe dirigeante colombienne était que la priorité pour le pays, sorti exsangue de la guerre civile, devait être l'investissement dans les régions, c'est-à-dire là où étaient nées les révoltes et les contestations qui avaient engendré le conflit interne. La destruction pendant cette guerre civile de la naissante infrastructure de communications du pays, mettait en première ligne l'importance d'attirer les capitaux étrangers afin de développer l'investissement dans ce domaine. Pour cela il fallait des institutions qui permettent d'ordonner le fonctionnement du système économique afin de créer la légitimité nécessaire pour faciliter la venue des investisseurs étrangers.

Le gouvernement réformateur d'Ospina, adoptera l'ensemble de mesures législatives que préconisait la première mission Kemmerer (1923) : la création de la Banque Centrale, devenue ensuite Banque de la République et, en matière monétaire, le rétablissement de l'étalon or ; la réglementation du Budget de l'Etat ; l'organisation de l'administration et du recouvrement des impôts ; la réglementation des banques privées et la création des instances de contrôle de leur activité ; la réorganisation de la comptabilité nationale avec notamment la création de la *Contraloría General de la Republica*, un institution aux missions comparables à celles de la Cours des Comptes française.

La deuxième mission sous l'égide du même économiste, se déroule en 1930 sous le mandat de Olaya Herrera, devenu entretemps Président de la République. Elle était centrée sur les finances publiques, la fiscalité, la comptabilité et l'investissement public. Elle va surtout affiner les conclusions et préconisations de la mission de 1923. Elle aboutira également à la création en 1931 du premier *Consejo Nacional de Economía* (Conseil National d'Economie) une institution consultative qui a pour mission de fixer la politique économique du pays en matière de production, consommation, commerce international et tarifs douaniers (Rengifo, 2012).

Les institutions créées à la suite des deux missions Kemmerer donnent corps à l'administration de la politique économique de la république colombienne. Elles n'abordent pas pour l'instant la question de la planification mais elles en préparent l'espace légitime d'intervention en posant le cadre d'une action régulatrice de l'Etat pour rationaliser l'activité des acteurs économiques dans la production, la distribution et la consommation des biens et services. Ces institutions participent d'un interventionnisme étatique ordonnateur qui, à travers le Conseil National d'Economie, ébauche une réflexion programmatrice qui s'assimile de fait à l'exercice de planification.

Le terme planification rentre dans la législation pour valider cette pratique ébauchée dans l'administration avec la réforme de la Constitution de 1945. Elle est l'œuvre du deuxième mandat du président libéral Alfonso Lopez Pumarejo (1942-1945) qui cherche à redéfinir différents aspects de l'administration nationale et locale. Dans l'esprit keynésien de cette période d'hégémonie libérale, la réforme confirme le principe d'une intervention économique de la puissance publique et attribue au Parlement la fonction de « *fixer les plans et programmes auxquels doit se soumettre le développement de l'économie nationale, et les plans et programmes de tous les travaux publics qui doivent être entrepris ou doivent se*

poursuivre »³⁰⁴. C'est de cette manière qu'est acté le principe de l'intervention de l'Etat dans la conduite de l'économie à travers l'action de planification (Gonzalez, 2012).

b. 1950, la Mission CURRIE : un schéma de gouvernance pour la planification

La deuxième séquence correspond à une nouvelle mission étrangère. C'est celle que conduit l'économiste canadien Lauchlin Currie³⁰⁵. Elle est financée par la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (connue en espagnol sous le sigle BIRF pour *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*) qui est une des institutions qui forment la Banque Mondiale. Rappelons que la Banque Mondiale avec le Fond Monétaire International et le GATT (sigle anglais de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce), est un des établissements qui se créent après les accords de Bretton Woods en 1944 afin de mettre en place dans l'immédiate après-guerre une organisation monétaire mondiale qui doit favoriser la reconstruction et le développement économique des pays touchés par le deuxième conflit mondial³⁰⁶.

La BIRF accepte à la demande du gouvernement colombien de financer une mission d'experts en 1949. Ce sera la première intervention financée par la BIRF en dehors des pays directement concernés par la seconde guerre mondiale. Le projet est associé au prêt de 78 millions de dollars de l'institution multilatérale pour financer des projets de reconstruction d'infrastructures et d'équipements dans un pays à nouveau touché par une période de troubles politiques et militaires, celle qui suit le Bogotazo, la révolte qui fait suite à l'assassinat du leader libéral Jorge Eliécer Gaitán, et qui inaugure la longue période de conflit armé de *La Violencia* dont nous avons déjà évoqué les circonstances dans un chapitre antérieur de la première partie de ce travail.

La mission Currie de 1950 a une portée plus générale que les antérieures qui étaient spécialisées sur des thèmes macro-économiques et politico-administratifs. Elle devait, selon les premiers mots du rapport de mission de 1951 « *formuler un programme de développement*

³⁰⁴ Article 69 de l'acte législatif n° 1 de 1945.

³⁰⁵ Contrairement à Kemmerer, un monétariste lié à l'establishment bancaire nord-américain, qui sera responsable de plusieurs missions internationales dans d'autres pays d'Amérique Latine, Lauchlin Currie, fonctionnaire de la Réserve Fédérale et du Département du Trésor qui fut un des conseillers économiques du président Roosevelt pendant la 2ème guerre mondiale, va établir une relation privilégiée avec la Colombie. Il se mariera à une colombienne, adoptera la nationalité et s'y installera jusqu'à sa mort en 1993, en exerçant différentes fonctions d'influence dans l'administration et dans l'université.

³⁰⁶ <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>

pour augmenter le niveau de vie du peuple colombien » (Currie, 1951). Le rapport de cette mission, composée pour la première fois pratiquement à égalité d'experts internationaux³⁰⁷ et de spécialistes colombiens, présente une description détaillée des problèmes du pays en mettant l'accent sur les facteurs déterminants du faible niveau de vie de la population : les revenus et la production nationale, la formation du capital, et l'activité économique secteur par secteur. Le diagnostic met l'accent sur la faiblesse structurelle des prix de la production agricole qui brident la croissance industrielle et préconise des mesures de maîtrise de l'inflation, d'accélération de la croissance urbaine par d'ambitieux programmes de travaux et une première forme de réforme agraire (Acevedo, 2009).

Mais ce sont les préconisations en matière d'organisation de la gouvernance économique qui marquent de manière décisive les institutions du pays. Le rapport recommande la création d'instances spécialisées pour traiter de la planification économique et sociale. C'est de cette manière que les gouvernements successifs de 1951 à 1958, en application de ces préconisations, vont avancer dans la construction d'une véritable organisation administrative et technique de la planification en Colombie :

- La première étape, en 1951, sous le gouvernement intérimaire du conservateur Roberto Urdaneta Arbelaez³⁰⁸, sera la création du Bureau de la Planification. Cet organisme qui se substitue au Comité de Développement Economique exerce une mission de conseil technique élargie ;
- En 1952, toujours sous Urdaneta, est créé le Conseil National de Planification une instance de gouvernance qui supervise le travail technique du Bureau de Planification ;
- En 1953, encore sous un régime civil, on accole au Conseil National de Planification le terme « Economique ». Le nouveau Conseil National de Planification Economique incorpore parmi ces missions l'élaboration du Plan. Rappelons que la notion de « plan » était déjà présente depuis 1945, sans toutefois de concrétisation administrative ou politique jusqu'à cette date ;
- En 1953, cette fois-ci sous le régime militaire du Général Gustavo Rojas Pinilla, est créée une instance à vocation plus administrative, la Direction Nationale de la Planification

³⁰⁷ Parmi lesquels Albert O. Hirschman

³⁰⁸ Le titulaire élu en 1948, Laureano Gomez, lui aussi conservateur, s'est écarté pour des raisons de santé.

Economique et Fiscale en substitution du Conseil National de Planification Economique conçue la même année ;

- En 1954, est rétablie l'instance de gouvernance Conseil National de Planification, une structure consultative de personnalités et d'élus.

Vont ensuite se succéder deux temps de validation législative et réglementaire pour la consolidation de ce schéma (la loi 19 et le décret-loi 2009 de 1958) qui mettent au point les référents organisationnels de la planification colombienne actuelle :

- L'instance de gouvernance politique de la planification, une formation technique du Conseil des Ministres qui se nomme d'abord, en 1958, le Conseil National de Politique Economique et de Planification et devient ensuite, en 1968, le Conseil National de Politique Economique et Social CONPES actuel ;
- Et une instance technique et administrative dédiée à l'activité de planification, le Département Administratif de Planification et des Services Techniques qui deviendra, aussi en 1968, le Département National de Planification DNP actuel.

Les textes législatifs et réglementaires de 1958 fixent aussi le rattachement des deux instances (de gouvernance et technico-administrative) à la Présidence de la République. La loi confirme également l'obligation d'élaborer des plans de développement et précise que la compétence de leur adoption incombe au Parlement.

Au terme de cette séquence, le système institutionnel colombien a stabilisé un schéma de gouvernance de la planification nationale qui demeure encore aujourd'hui.

c. 1961-1970, le premier Plan National de Développement : un outil pour programmer l'investissement de l'Etat sous expertise CEPAL

Dans la troisième séquence on passe d'un schéma de gouvernance qui se stabilise et consolide, aux mesures qui permettent d'opérationnaliser l'exercice de planification nationale.

C'est le début des années 60 où après les 6 années du régime militaire transitionnel qu'est à certains égards l'administration de Gustavo Rojas Pinilla, le pays retrouve des gouvernements civils issus du pacte bipartisan du *Frente Nacional*. Le premier gouvernement de cette période est celui du libéral Alberto Lleras Camargo (1958-1962) dont c'était le second mandat présidentiel³⁰⁹. Cet actif opposant à la dictature militaire en tant que principal

³⁰⁹ Le premier mandat avait eu lieu entre août 1945 et août 1946, en remplacement du libéral réformateur Alfonso Lopez Pumarejo, élu pour son second mandat en 1942.

chef politique du libéralisme, est une des personnalités marquantes de la vie politique colombienne de ces années 30 à 60 qui voient une transformation économique et sociale sans précédent de la Colombie, sur fond des hégémonismes alternés des deux partis traditionnels (libérale jusqu'en 1946, conservatrice jusqu'à la dictature de 1952 à 1958) et de cette guerre civile qui dans l'histoire colombienne porte seulement le nom de l'horreur subie par les populations civiles, *La Violencia*. Nous ne pouvons pas expliciter ici les différents aspects de son action, du journalisme au combat politique partisan, mais il faut évoquer ici au moins son activité en matière de politique internationale.

Lleras Camargo a occupé trois postes clés en matière de relations internationales : d'abord, en 1943, ambassadeur aux Etats Unis ; puis, en 1945, Ministre des Affaires Etrangères ; et ensuite, après la fin de son premier mandat intérimaire de Président de la République, entre 1948 et 1954, premier secrétaire de l'Organisation des Etats Américains OEA, créée avec lui et dont le siège est à Washington³¹⁰. Lleras Camargo était donc un homme des réseaux politiques internationaux latino-américains dont les liens avec les USA sont repérés.

Il n'est donc pas étonnant que certaines démarches qui précèdent la création en 1962 de l'Alliance pour le Progrès, l'initiative nord-américaine de coopération pour le continent américain pour contrer l'influence internationale de la révolution cubaine, prennent place à Bogotá. Le premier acte est la création en 1959 de la Banque Interaméricaine de Développement BID³¹¹ au capital d'un milliard de dollars dont 450 millions souscrits par les États-Unis. Mais les orientations de cette banque multilatérale, sont fixées après la réunion sur la coopération économique interaméricaine de septembre 1960 à Bogotá. Les orientations du

³¹⁰ Cette organisation multilatérale qui réunit la majorité des états du continent américain a été créée suite à la publication de la Charte de Bogotá souscrite par les 21 pays participants à la IX^{ème} Conférence Panaméricaine du 30 mars 1948. L'OEA est la plus ancienne organisation d'intégration régionale au sein du système des Nations Unies. L'objectif de la charte constitutive de l'OEA est « *d'assurer la paix et la sécurité, promouvoir la démocratie et protéger les droits et les libertés fondamentales sur le continent américain* ». <http://www.oas.org/es/default.asp> Avec ces différentes institutions permanentes (Assemblée Générale, Commission Permanente, Comité Juridique Interaméricain, Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme etc.) et les traités qui lient les membres entre eux dont le Traité Interaméricain d'Assistance Réciproque TIAR (assistance militaire en cas d'agression d'un des membres) a pu jouer un rôle dans la résolution d'un certain nombre de crises régionales. Mais depuis l'expulsion de Cuba en 1962, on assimile ses positionnements à l'expression des intérêts de la politique des Etats Unis d'Amérique pour le continent américain.

³¹¹ La France a été admise à la BID en tant qu'Etat extrarégional en 1977. C'est un contributeur net puisqu'il a le statut de « membre non-emprunteur » comme 22 autres pays américains (les USA et le Canada) ou européens (comme l'Espagne, le Royaume Uni, les Pays-Bas ou l'Allemagne).

document qui conclue cette rencontre multilatérale que l'on appellera l'Acte de Bogotá, serviront de base au Plan Interaméricain de Développement Social de l'OEA de 1961³¹² qui préfigure donc la « Lettre de Punta del Este » (1962) acte de naissance de l'Alliance pour le Progrès.

En bon élève du pacte interaméricain strictement aligné sur les options diplomatiques des USA, la Colombie s'engage sous le gouvernement de Lleras Camargo, à mettre en œuvre les orientations de l'Acte de Bogotá. C'est ainsi que la Colombie devient le premier pays de l'alliance à se lancer dans l'élaboration d'un plan de développement du sous-continent. Pour cela il est fait appel à une mission d'experts de la CEPAL, encadrée par l'économiste onusien argentin Manuel Balboa qui se fixe pour objectif d'aider les fonctionnaires des ministères et du Département de Planification à acquérir les outils techniques pour l'élaboration du plan. Ce premier plan est donc élaboré par des fonctionnaires colombiens du Conseil National de Politique Economique et de Planification et du Département Administratif de Planification, les institutions de planification nationale de l'époque, avec le concours de la CEPAL et de l'ONU (Arevalo Hernandez, 1997). C'est un plan décennal qui couvre de 1960 à 1970 et qui décline les orientations de l'Alliance pour le Progrès. Les orientations générales de la *Carta de Punta del Este*, portaient d'un objectif de croissance soutenue des revenus par habitant à au moins 2,6 % par an, et un taux de croissance économique annuelle de 5.6%, qui étaient les conditions pour permettre de réduire les écarts de niveaux de vie dans les pays d'Amérique Latine sur une période de 10 ans. Ce Plan a été soumis à l'approbation du « Groupe de 9 », un groupe de « 9 sages » désignés par le protocole de l'Alliance.

Ce plan décennal est un document très complet avec une analyse socio-économique et sociodémographique très fouillée et originale pour les exercices de programmation économique réalisés jusqu'à présent en Colombie. On a pu utiliser d'ailleurs le concept de Plan-Livre, un instrument modélisé avec son format systémique (diagnostic, formulation, programmation, stratégies, budget) qui sera adopté dans les administrations colombiennes dans les activités planificatrices (Grosso Rincón, 2009). Le Plan-Livre, avec son appendice, le Plan Quadriennal d'investissement, deviennent le modèle d'une planification qui colle à la logique politique et à la périodicité du mandat présidentiel colombien.

³¹² Qui mobilise le Fond Spécial Interaméricain de Développement FID doté de 500 Millions de dollars par les USA.

Ce format technique et son rattachement politique à l'institution présidentielle, concordent avec la consolidation du pilotage technique par les institutions de la planification nationale, qui sont elles aussi placées sous la tutelle administrative de la Présidence de la République. La législation existante jusqu'à cet instant, posaient pourtant le principe d'une validation parlementaire du Plan. Elle ne sera effective que 24 ans après, suite aux nouvelles dispositions édictées par la Constitution de 1991.

d. A partir de la Constitution de 1991 : consolidation de l'appareil institutionnel de la planification législative et amorce d'une doctrine d'aménagement du territoire

La 4^{ème} séquence que nous avons retenue dans l'élaboration du cadre conceptuel et institutionnel de la planification colombienne est celle que marque la Constitution de 1991. On a déjà indiqué quelle était la portée de la nouvelle Loi Fondamentale dans la transformation de l'institutionnalité colombienne et tout particulièrement comment elle accompagne un processus décentralisateur, solution de compromis entre les penchants intégrateurs du centralisme politique et les tendances centripètes des régionalismes culturels. En matière de planification, dans un mouvement qui peut être lu dans la continuité de cette démarche décentralisatrice, la nouvelle constitution va confirmer le cadre opérationnel de la planification législative et ouvrir le chantier de l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire.

Le texte constitutionnel consacre le chapitre 2 du Titre XII aux « Plans de Développement ». Dès son premier article (art. 339), ce chapitre confirme l'obligation d'élaboration des plans nationaux de développement. Certes c'est une reconduction de la disposition déjà existante depuis la réforme constitutionnelle de 1945 précédemment évoquée mais l'article ajoute immédiatement que les « *collectivités territoriales élaboreront et adopteront entre elles et manière concertée avec le gouvernement colombien, des plans de développement dans le but d'assurer un usage efficient des ressources* ». Le même article confirme une autre disposition déjà existante : l'obligation de validation législative du Plan National par le Parlement dans les six mois qui suivent l'élection du Président de la République. Dans les articles suivants, est posé le cadre d'intervention de nouvelles instances consultatives qui devront être créées et associées à l'exercice périodique de planification (les plans) et à la fixation d'orientations générales en matière de planification stratégique. Il s'agit du Conseil National de Planification qui aura des déclinaisons locales sous la forme de Conseils Territoriaux de Planification et qui ensemble formeront le Système National de Planification.

La Constitution étend donc l'exercice de planification aux collectivités locales. Elle établit un environnement institutionnel commun à la Nation et aux territoires, et renvoie, pour la consolidation du cadre normatif, à une loi organique de la planification qui sera effectivement votée en 1992. En inscrivant dans le jeu du Système National de Planification les collectivités locales, la nouvelle Loi Fondamentale fait rentrer la question de l'aménagement du territoire dans le champ de l'exercice planificateur. C'est dans ce sens que nous considérons que la seconde contribution de la Constitution de 1991 à la rationalisation de la politique de planification est l'annonce de l'élaboration future d'une Loi Organique d'Aménagement du Territoire.

Mais avant l'adoption de la LOOT et en lien avec la démarche de planification, il faut mentionner les dispositions de la loi 388 du 18 juillet 1997 que l'on nommera Loi d'Aménagement du Territoire (non-organique) dont on a déjà parlé dans la première partie de ce travail. Elle fixe les mécanismes d'aménagement du territoire pour « *un usage équitable et rationnel du sol, la préservation et la défense du patrimoine écologique et culturel, la prévention des catastrophes dans des zones à haut risque, ainsi que l'exécution des actions urbanistiques efficaces* » (art. 1). Cette loi introduit l'obligation d'élaborer des Plans d'Aménagement du Territoire, en espagnol *Planes de Ordenamiento Territorial* connus sous le sigle POT, pour les communes, selon divers formats en fonction de la population résidente. Les dispositions des POT ont une durée d'application variable qui va de 12 ans (3 mandats électifs) pour les mesures de « contenu structurel », à 4 ans (1 mandat électif) pour les mesures urbanistiques de court terme. Cette norme fondatrice de la mission d'intérêt public de l'urbanisme est intimement liée à la planification puisqu'elle fixe la nécessité de rendre les POT cohérents et complémentaires avec les Plans quadriennaux de Développement Locaux. A noter que depuis l'adoption de la LOOT en 2011, les départements doivent également présenter des Plans d'Aménagement du Territoire que l'on nomme *Planes de Ordenamiento Departamental* POD.

L'autre texte législatif organique que prescrit la Constitution, la Loi Organique du Plan de Développement, loi 152 du 15 juillet 1994, destinée à réglementer et protocoliser l'exercice de planification, a été évoqué dans la première partie de ce travail³¹³. Cette législation est adoptée sous le gouvernement du président Ernesto Samper (1994-1998). A ce

³¹³ Titre II, chapitre B, titre b.

propos, il est intéressant de signaler que le premier plan quadriennal à être voté au Parlement, conformément à la nouvelle législation organique³¹⁴, est celui de ce mandat présidentiel intitulé « *El Salto Social* » (le Saut Social). Ce n'est pourtant pas le premier mais le septième plan national quadriennal adopté depuis 1970, et le huitième plan si on compte le plan décennal de 1961. Des plans des mandats présidentiels antérieurs ont effectivement été appliqués par les gouvernements successifs sans la validation politique du Parlement. Dans le détail de leurs orientations spécifiques, on retrouve les options politiques de chaque gouvernement et aussi, de manière synthétique, les changements de cap des politiques macro-économiques et sociales que reflètent de manière assez transparente les titres-programmes respectifs désignés tour à tour par chaque président. Je fais ici la liste exhaustive de ces six premiers plans quadriennaux non sanctionnés par une loi :

- Gouvernement Misael Pastrana (1970-1974), « Les Quatre Stratégies » ;
- Gouvernement Alfonso Lopez (1974-1978), « Pour fermer la brèche » ;
- Gouvernement Julio Cesar Turbay (1978-1982), « Plan d'Intégration Nationale » PIN ;
- Gouvernement Belisario Betancur (1982-1986), « Changement avec Equité » ;
- Gouvernement Virgilio Barco (1986-1990), « Plan d'Economie Sociale » ;
- Gouvernement Cesar Gaviria (1990-1994), « La Révolution Pacifique ».

*

* *

C'est donc sur une période de 75 ans (de 1923 à 1997) que se sont forgés les mécanismes du dispositif colombien de planification. Le cadre conceptuel et institutionnel qui structure le paradigme de cette politique publique se résume dans les quatre points-fort suivants :

- La planification apparaît dans les années 30, dans le cadre d'un modèle économique assez classiquement keynésien, pour asseoir l'intervention économique de l'Etat ;
- Sa consolidation au fil des années résulte de la mise en place d'un schéma de gouvernance qui comporte :

³¹⁴ Par la loi 188 de 1995

- Deux instances de pilotage rattachées à la Présidence de la République, l'une de consultation et d'arbitrage politique, le Conseil National de Politique Economique et Sociale le CONPES, et l'autre administrative et d'expertise technique, le Département National de Planification le DNP ;
- Une obligation de validation parlementaire par voie législative qui aura du mal à se mettre en place dans la pratique (sur 10 plans jusqu'en 2010, seulement 4 ont été effectivement adoptés par le Parlement) ;
- Le caractère politique national du Plan est fortement affirmé dans la législation. Le fonctionnement du système politique en fait pratiquement un artéfact du mandat présidentiel puisque « un plan = un mandat présidentiel » ;
- Mais à partir de la Constitution de 1991 s'amorce une territorialisation de l'exercice de planification à travers deux mesures : l'obligation pour les exécutifs locaux (départements et communes) de présenter des Plans Locaux de Développement circonscrits aux mandats électifs des exécutifs territoriaux (4 ans), et des Plans d'Aménagement du Territoire (POT ou POD) sur une durée variable mais avec des dispositions pouvant aller jusqu'à 12 ans.

2. La planification nationale à l'épreuve des Régions : l'expérience inaboutie des CORPES (1985-2000)

Nous venons de voir de quelle manière la question territoriale prend place dans la structuration du paradigme de la planification, à travers les instruments de réglementation et de programmation que sont les Plans. Comme on l'a dit, la planification est d'abord nationale puis elle se décline sur les territoires institutionnels de la gouvernance locale, les départements et les communes. Ces territoires légitimes de l'action publique sont aussi ceux où s'engage la réflexion aménageuse qui intégrera progressivement la question de la gestion durable de l'espace à travers les POT et les POD.

Il faut cependant prendre en compte un épisode important qui, sur une quinzaine d'années, remet en cause cette dimension spatiale institutionnelle pour prendre comme référent le niveau régional, au sens des espaces interdépartementaux. L'expérience des Conseils Régionaux de Planification va se dérouler entre 1985 et 2000. Elle traverse donc la période mouvante de l'assemblée constituante de 1991 tout en étant contemporaine des premières lois de décentralisation des années 80s. Cependant, la réflexion sur la régionalisation de la planification en Colombie possède deux antécédents qui doivent être également évoqués : les conclusions d'une autre mission internationale, la Mission Lebreton à

laquelle participe en 1955 le prêtre français Louis-Joseph Lebre, et les expériences de régionalisation du budget d'investissement de l'Etat que conduit le DNP entre 1983 et 1985.

a. 1955-1958, la mission LEBRET : six territoires pour une régionalisation autour des noyaux urbains en développement

La mission internationale à laquelle nous faisons référence est préparée par le directeur exécutif du Comité National de Planification sous le gouvernement Lleras Camargo, Alvaro Ortiz Lozano. Cet économiste lié aux milieux catholiques, va faire appel à une personnalité qui commence à être connue dans la coopération internationale, le père dominicain Louis-Joseph Lebre. A l'époque, la trajectoire de ce théologien breton est associée à sa réflexion économique au service de l'homme. C'est en tout cas l'objectif succinctement formulé de l'association « Économie et Humanisme » qu'il a créé dans la région lyonnaise en 1941 dans le but d'étudier les réalités humaines et sociales dans leur complexité et leur globalité afin de « *remettre l'économie au service de l'homme* ». Cette initiative, qui donne lieu à la création de la revue du même nom (E&H) est soutenue par l'économiste français François Perroux. On leur attribue le concept « d'économie humaine » qui vise « *le développement de tout l'homme et de tous les hommes* ».

L'originalité de cette démarche va amener le religieux français à obtenir, dans les années 50 et 60, une reconnaissance de la part des Nations Unies comme expert sur la question de l'inégalité des niveaux de vie dans le monde. A cela contribue également sans doute l'approche « participative » avant la lettre, que développent les intervenants du groupe E&H dans leurs enquêtes de terrain en pratiquant des méthodologies de type « enquête-participation » et « recherche-action », mais aussi l'importance qui est donnée dans leurs diagnostics aux questions éducatives dans le développement³¹⁵.

La Mission Lebre intervient en Colombie entre 1955 et 1956 et rend un rapport en 1958, « Etude sur les conditions du développement de la Colombie », qui fait un diagnostic sévère de la situation du pays basé sur une approche d'économie des besoins³¹⁶ et préconise

³¹⁵ L'originalité de cette démarche favorise l'ouverture internationale du travail de ce groupe. Lebre inaugure ce qui deviendra un des engagements de sa vie, avec une première mission au Brésil en 1947, suivie d'autres interventions en Amérique Latine puis en Afrique et au Moyen Orient. Le projet se concrétise avec la fondation en 1958 de l'Institut international de recherche et de formation, Éducation et Développement l'IRFED qui poursuit aujourd'hui l'œuvre de Lebre. <http://www.lebre-irfed.org/spip.php?article4>

³¹⁶ « *L'utilisation presque complètement irrationnelle du sol ; la persistance de routines qui causent l'érosion et l'usure des terres ; l'appétence irréfléchie et exagérée pour des produits étrangers dont il pourrait se dispenser, ou qui pourrait facilement être produite dans le pays ; l'enthousiasme pour les grands projets coûteux et*

un effort très conséquent en matière d'éducation. Mais pour mettre en œuvre l'ambitieux programme de changement de « *coutumes et de mentalités* » qu'il conseille, le rapport adopte une approche géographique différenciée. Le texte définit un découpage territorial afin d'exécuter localement les investissements et ainsi faire en sorte que le développement soit bénéfique pour tout le pays. Il prône la création de six régions autour de la notion « *d'unités normales de planification* » qui doivent être homogènes, correspondre à des bassins de vie et posséder une (ou plusieurs) unité(s) administrative(s) et technique(s)³¹⁷. Ces régions se structurent autour des six principaux noyaux urbains du pays, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga et Popayán qui se profilent comme les pôles porteurs de la croissance démographique et économique du pays.

Cette approche régionale n'est pas immédiatement suivie d'effet dans la conduite de la planification mais c'est un premier matériau pour la réflexion qui va être repris après au sein même du DNP.

b. 1983-1985 : la régionalisation du budget d'investissement de l'Etat à partir du DNP

Dans un registre plus administratif, on doit prendre en compte la démarche du DNP pour la régionalisation du budget d'investissement de l'Etat qui a été expérimentée entre 1983 et 1985.

A l'origine de cette approche qui consiste à associer les collectivités locales à l'élaboration du budget de l'Etat avec un pilotage local des départements agissant sur leur territoire, il a des dispositions réglementaires du gouvernement Turbay (1978-1982). Elles sont mises en pratique dans le cadre d'un programme que met en place en 1983 le DNP sous la dénomination « Participation des collectivités territoriales à la programmation du budget d'investissement de la Nation ». Concrètement, les Départements, avec en chef de file technique leurs services administratifs chargés de la planification, qu'on appelle en Colombie les « secrétariats départementaux de planification », réunissent les représentants des autres collectivités territoriales (principalement les secrétaires de planification municipaux et quelques élus) mais aussi les administrations nationales présentes sur le territoire (essentiellement des établissements publics spécialisés) afin de définir les priorités

insuffisamment étudiés; l'anarchie d'expériences non préparées et non coordonnées ; le manque d'intérêt pour la recherche scientifique basée sur les données colombiennes ». p. 9

³¹⁷ Rapport Lebreton, p.270-273

d'investissement public du budget national de l'année suivante. Ces priorités sont ensuite transmises au DNP pour être intégrées au processus général d'élaboration du budget.

L'expérience durera 3 ans et son impact reste limité. Dans la pratique, l'expérience se heurte à trois obstacles : d'abord les administrations locales de planification sont encore faibles (techniquement parlant et du point de vue de leur capacités financières) ; d'autre part, les représentants locaux des établissements nationaux ont une marge de manœuvre très réduite en matière d'engagement financier ce qui les oblige à consulter systématiquement le niveau national ; enfin, l'expérience est conduite avec l'insécurité juridique que génère l'inexistence d'un statut organique du budget de l'Etat qui ne sera adopté qu'à partir de 1989³¹⁸ (Vasco, 1996).

Cependant, malgré ces limitations administratives et techniques, le schéma de la participation des départements à la programmation budgétaire de l'Etat est en quelque sorte acté, et des liens entre l'instance stratégique au sein de l'administration centrale qu'est le DNP, et les personnels administratifs et les élus locaux, sont amorcés. C'est clairement l'existence de ces savoir-faire techniques et relationnels partagés qui vont rendre possible le lancement de l'expérience des CORPES.

c. La dynamique politique des CORPES et ses acquis : un mouvement qui part de la région Caraïbe colombienne

Sur la base du programme DNP de régionalisation de la programmation budgétaire, on va assister dans le courant de l'année 1985 à une mobilisation d'élus, entrepreneurs et personnalités de la Côte Caraïbe pour faire aboutir le projet de création d'une entité de planification représentant l'ensemble de la région. Le territoire de cette région est celui des départements situés sur le littoral caraïbe³¹⁹ Guajira, Magdalena, Cesar, Atlantico, Bolivar, Sucre, Cordoba, et l'archipel San Andrés et Providencia. Le mouvement régionaliste de cette zone géographique qui représente 11,6 % du territoire national colombien actuel, plonge ses racines dans l'histoire colombienne marquée par la prééminence dans l'économie coloniale de l'empire espagnol de la ville fortifiée de Cartagena de Indias, et l'importance économique et culturelle de cités-ports telles que l'industrielle Barranquilla, la littorale Santa Marta et la

³¹⁸ Avec les lois 38 de 1989, 179 de 1994 et 225 de 1995, toutes trois compilées dans le décret 111 de 1996, constitutif du Statut Organique du Budget (*Estatuto Orgánico del Presupuesto EOP*)

³¹⁹ A l'exception notoire du département d'Antioquia qui possède bien une bande de terre sur le littoral à travers le Golfo del Darién mais qui est surtout le cœur économique et politique d'une région andine centre-occidentale aux caractéristiques culturelles et de peuplement bien distinct.

fluviale Mompox. Plus près du temps présent, dans l'histoire indépendante de la nation colombienne, le rôle de cette société caribéenne plus libéral et fédéraliste que le reste du pays, sera crucial dans divers épisodes du parcours d'intégration-morcellement du pays que nous avons évoqué précédemment.

Mais des précédents plus proches de l'événement qui nous intéresse fondent un régionalisme qui pèse dans la vie politique colombienne. On va seulement citer la mise en place en 1974, avec le concours de l'OEA et le soutien du gouvernement central, d'un Système Intégré de Planification Urbaine et Régionale SIPUR de la Côte Atlantique, qui précède l'initiative des gouverneurs des départements de la région de création d'une Association des *Gobernadores* de la Côte Atlantique à la fin des années 1970. Cette démarche est une expérience, à bien des égards pionnière, de rassemblement d'élus locaux qui mettent entre parenthèses les logiques politiques partisans qui ont tant déchiré la société colombienne tout au long de son histoire, pour privilégier une approche de « bloc », ou « *bancada* » à vocation régionale pour utiliser l'appellation colombienne consacrée.

A partir de là va se mettre en place une mobilisation qui engage les acteurs économiques (Chambres de commerce) et de la société civile (universités) autour le thème de la coopération entre les différentes instances représentatives du littoral atlantique colombien et celui, toujours politiquement mobilisateur, de la reconnaissance des traits caractéristiques de cette culture régionale en devenir. Un certain nombre de « Forums de la Côte Atlantique » vont alors être organisés dans les grandes villes de la région avec notamment l'appui stratégique de la compagnie régionale d'électricité qui affiche son concours financier à l'initiative : 1981, Santa Marta ; 1982, Cartagena ; San Andrés, 1993³²⁰.

³²⁰ La Fondation « *Foro Costa Atlantica* » est devenue une ONG qui rassemble des personnes originaires de cette région et se donne pour objectifs « *d'être une référence en Colombie et dans la région des Caraïbes pour la promotion de la participation citoyenne, la gestion démocratique du secteur public, l'exercice des droits de l'homme, le renforcement des organisations sociales et l'impulsion d'une culture démocratique de la paix et de la coexistence* ». <http://fundacionforoatl.org/quienes-somos> Mais son siège social est désormais paradoxalement à Bogotá...

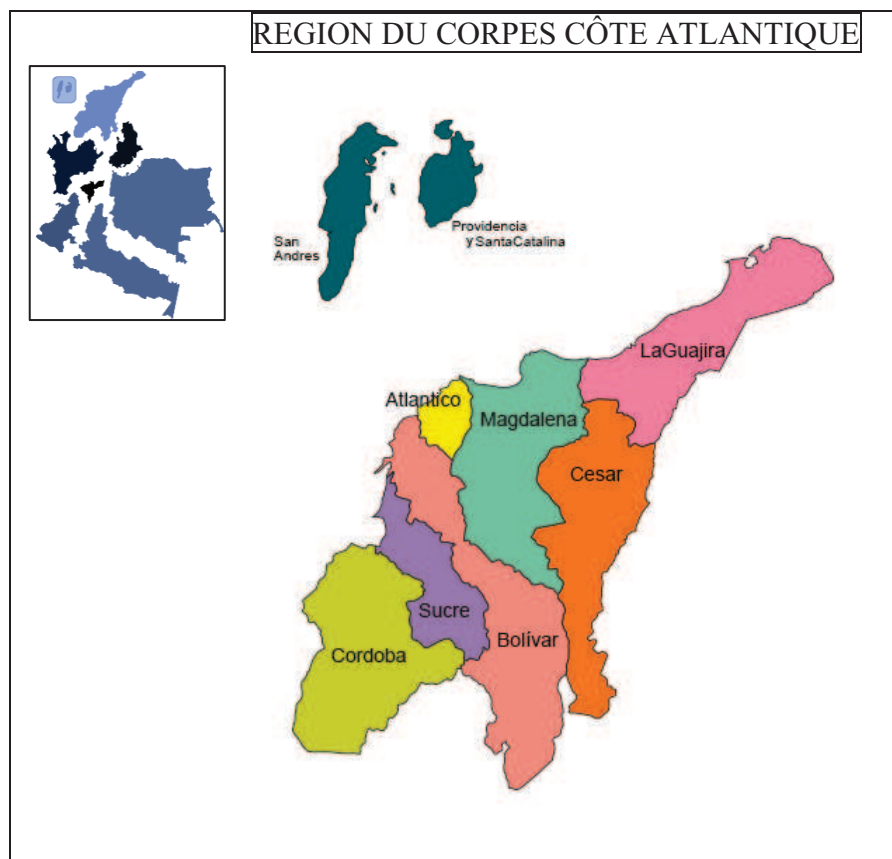


Figure 38 : les départements de la région CORPES Côte Atlantique

La mobilisation porte ses fruits lorsque le gouvernement de Belisario Betancur (1982-1986), celui qui impulse les principales mesures de la première décentralisation colombienne, créé, par la loi 76 de 1985, le Conseil Régional de Planification CORPES de la Côte Atlantique. La même loi donne à l'exécutif national des facultés extraordinaires pour créer par décret-loi d'autres régions de planification, ce qui sera fait fin 1986 par le nouveau gouvernement de Virgilio Barco (1986-1990). Le territoire national est ainsi découpé en cinq CORPES :

- Côte Atlantique ;
- Occident ;
- Centre Orient ;
- Orénoquie ;
- Amazonie³²¹.

³²¹ A noter que le statut de la Capitale, à l'époque District Spécial de Bogotá aujourd'hui District Capital, qui appartient à la région Centre-Orient n'est pas clairement déterminé dans la pratique des CONPES.

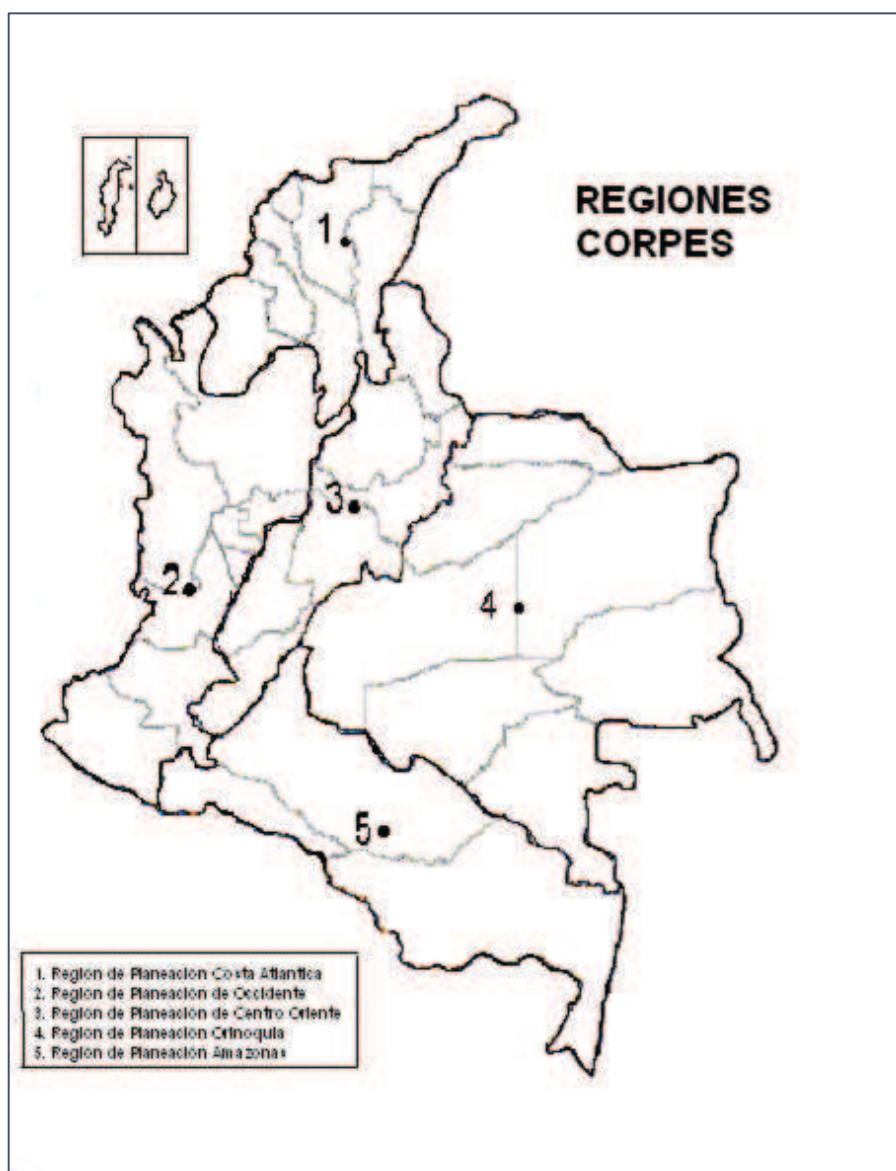


Figure 39: Extrait de "*Régionalizar para globalizar*" 2009

Les Conseils Régionaux de Planification sont créés avec cinq objectifs explicites (Garcia Estévez, Rodríguez Urrego, 2017) :

- Garantir la planification équilibrée du développement des régions ;
- Renforcer l'intégration économique et sociale des collectivités territoriales de chacun de ces territoires ;
- Développer des instruments qui donnent plus d'autonomie et de capacités aux collectivités locales en matière administrative ;
- Renforcer la coordination interinstitutionnelle entre les niveaux national, départemental et local, en matière de planification ;

- Assurer la participation des régions dans l'élaboration du Plan National de Développement et du budget d'investissement de la Nation.

Des moyens financiers dédiés sont identifiés pour financer les CORPES pour leurs missions de planification et de préfinancement. La loi crée un Fonds d'investissement pour le développement régional FIR qui constitue une enveloppe conséquente puisque les ressources d'origine fiscale sont :

- 5% des redevances départementales ;
- 10% de la taxe à la valorisation des investissements réalisés par l'Etat dans la région ;
- 10% de l'impôt de la vignette nationale auto sur les départements de la région.

L'expérience des CORPES démarre véritablement à partir de 1986. Progressivement tous les CORPES vont être activés. Chacun aura ses instances politiques de pilotage et ses unités techniques régionales. Les régions de planification les plus actives sont la Côte Atlantique, la région Occident avec la participation très diligente du département d'Antioquia, et la région Centre Orient qui est celle dans laquelle se situe Bogotá. On retrouve les aires de développement économique et social des quatre pôles de la « quadricéphalie urbaine » (Barranquilla -Côte Atlantique-, Medellín et Cali -Région Occident-, et Bogotá -Région Centre Orient-) qui caractérise la transition urbaine colombienne (Gouësset, 1996). Dans ces trois régions, le travail des CORPES aborde principalement deux des cinq objectifs précédemment visés : la restructuration des administrations départementales, en mettant l'accent sur la qualification des personnels des secrétariats de planification, et l'élaboration de propositions d'investissement publique pour la Nation dans les régions respectives afin d'alimenter la préparation du budget d'investissement (Vasco, 1996). A l'évidence, ce sont deux objectifs stratégiques prioritaires pour les régions puisque la structuration des compétences locales est une condition nécessaire pour mettre au point un dialogue territoire-Nation équilibré, et l'identification et priorisation des investissements régionaux localisés est indispensable pour peser sur les principaux leviers de l'action publique que sont le budget d'investissement de l'Etat et le PND. Ces choix stratégiques sont donc compréhensibles du point de vue des régions. Mais, en même temps, compte-tenu des objectifs plus larges qui ont été affichés, le bilan global de l'expérience est forcément contrasté.

En matière d'intégration régionale, c'est-à-dire d'identification des intérêts communs à l'ensemble régional, en évitant au maximum les « patriotismes » départementaux et locaux qui conduisent à privilégier les seuls projets de chaque ressort territorial, les résultats n'ont

pas été probants. Les arbitrages entre départements sont controversés et à la fin, un faible nombre de projets d'intérêt régional « remontent » effectivement au niveau national pour être inclus dans la programmation budgétaire ou les plans nationaux.

Si on regarde l'articulation des niveaux de gouvernement pour rendre efficace l'offre interinstitutionnelle, le bilan semble là aussi tout en nuances. Pour un CORPES comme celui de la Côte Atlantique, l'évaluation qu'en fait le DNP et les observateurs, est positive : on considère qu'il a pu mobiliser les moyens nécessaires pour remplir sa fonction d'articulation et de promotion de l'intégration régionale (Garcia Estévez, Rodríguez Urrego, 2017). Il ne semble pas étonnant que les choses se soient ainsi passé compte-tenu du discernement stratégique qui a conduit les élus locaux dans cette région à rechercher les mécanismes de planification concertée avec le gouvernement. Les bilans des autres CORPES sont plus hétéroclites et, du côté du DNP, on mettra surtout l'accent sur leurs insuffisances techniques et opérationnelles.

Entre intégration territoriale et coordination interinstitutionnelle, on a également critiqué la priorisation dans l'expérience CORPES de l'associationnisme départemental, au détriment des échelles micro (les provinces) ou macro (le niveau régional à proprement parler). Ce choix « d'alliances territoriales » prioritaires entre départements était, en effet, loin d'être anodin puisqu'il conditionnait l'affectation des ressources qui pouvaient apporter des avantages compétitifs à certains territoires au détriment d'autres, sur la base de territorialités résultant d'une sorte de statu quo institutionnel, et la non prise en compte de constructions territoriales susceptibles d'apparaître à l'issue de nouvelles mobilisations sociales (Pardo, 2017).

En ce qui concerne l'essor de l'autonomie des régions dans la maîtrise de leur stratégie de développement, il semble bien que les limites de l'expérience des CORPES est imputable aux critères que le gouvernement national a appliqué à l'affectation des ressources d'investissement. En effet, les pourcentages les plus élevés d'exécution des investissements (et donc de réalisation de projets) concernent des programmes de pilotage national au détriment des initiatives émanant des territoires.

Le bilan qu'en fait le DNP, lui qui est l'interlocuteur direct des CORPES pour la négociation national-local, reflète l'ensemble de ces nuances. On retiendra les trois points positifs que privilégie une évaluation à 10 ans de l'expérience de planification concertée (Chamorro, 1997) :

- Les CORPES ont apporté une meilleure connaissance des régions par les études qui ont été faites pour mettre au point les projets régionaux : on a avancé globalement dans la compréhension des besoins des territoires ;
- Ils ont permis une modernisation et consolidation des départements dans les processus budgétaires et de programmation ;
- Et d'une manière générale ils ont permis de renforcer les capacités institutionnelles des administrations départementales pour faire face aux défis de la décentralisation.

d. 1996-2000, la fin des CORPES :

Au début de la décennie des années 90, l'expérience des CORPES est en pleine expansion. La participation au développement des CORPES calculée en recettes et dépenses, est assez significative même si, par référence, le budget de l'Etat s'établit en 1994 à 10.378 milliards de \$ col., ce qui ramène à 2.6% les ressources engagées dans les dépenses en faveur du développement régional directionnées via les CORPES.

TABLEAU 19 : PARTICIPATION FINANCIERE CORPES 1989-1996 (en Millions de \$ Col, 1994)			
CORPES	RECETTES	% PAR CORPES	DEPENSES (exécutées)
Amazonia	\$ 10 955,77	4,1%	\$ 6 726,19
Centro Oriente	\$ 54 895,99	20,3%	\$ 40 958,33
Costa Atlantica	\$ 41 608,18	15,4%	\$ 34 865,27
Occidente	\$ 28 047,12	10,4%	\$ 21 604,96
Orinoquia	\$ 134 431,81	49,8%	\$ 92 899,62
TOTAL	\$ 269 938,87	100,0%	\$ 197 054,37

Extrait de DNP, Chamorro, 1997

En tout cas, la dynamique de consolidation des Conseils Régionaux de Planification est bien engagée depuis l'adoption de la nouvelle Constitution. En effet, comme on l'a indiqué précédemment, parmi les dispositions de la nouvelle Loi Fondamentale, il y a la perspective de la création des Régions Administratives et de Planification. C'est l'article 306 qui prévoyait que « *des départements, en nombre de deux ou plus, pourront se constituer en régions administratives et de planification avec personnalité juridique, autonomie et patrimoine propre. Leur objet principal sera le développement économique et social de leur territoire* ». Dans la loi organique du Plan de (loi 152 de 1994) cette disposition aura une suite pratique immédiate : la loi prévoit la transformation quasiment obligatoire des CORPES en Régions Administratives et de Planification que l'on connaît par le sigle RAP. Les chapitre XI

(Planification régionale) évoque le rôle des RAP et des CORPES existants, et un article, le n° 51, dans le chapitre XII (dispositions générales) est consacré explicitement à cette mutation. Il dit :

« Les conseils régionaux de planification, créés par les dispositions légales, devront promouvoir dans les deux ans suivant l'adoption de la présente loi, l'organisation des régions auxquelles fait référence l'article 306 de la Constitution et les gouverneurs (des départements) devront définir les conditions de la transition dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Et il ajoute :

« Une fois que les deux années se seront écoulées, l'organisation administrative et financière des conseils régionaux de planification actuels CORPES, cessera d'exister. Le gouvernement national réglera les dispositions du présent article ».

S'engage alors une course contre la montre pour finaliser le processus d'institutionnalisation du niveau régional dans la planification. Les gouverneurs des départements du CORPES Occident élaborent en novembre 1994 un document pour constituer la RAP du Pacifique colombien. En août 1995 se sont les élus du CORPES Occident qui se prononcent, puis en avril 1996 ceux de l'Amazonie.

Mais parallèlement des conflits voient le jour sur la gestion de l'information et les circuits de décision pour l'adoption des propositions émanant des CORPES. Le DNP est critiqué par les régions, notamment celle de la Côte Atlantique, par le peu d'impact de leurs propositions dans les choix stratégiques nationaux que nous avons précédemment indiqué. Le sentiment que les circuits techniques éloignent la décision des territoires, amènent les élus à engager une riposte politique qui passe par la promotion de propositions (que l'on suppose rejetées par les circuits de planification fonctionnels) à travers le Parlement, dans la discussion du budget. Le combat politique des « *bancadas regionales* » qui structurent des groupes parlementaires régionaux se réunissant périodiquement avec la participation des personnels des CORPES pour intégrer les projets régionaux dans le budget général de la Nation, va se mettre en place. Une nouvelle fois c'est la représentation nationale de la Côte Atlantique qui est (vigoureusement) en première ligne avec ce que l'on appelle depuis le « *Bloque Costeño* ».

Cette intervention politique va générer de fortes tensions entre la direction du DNP et les élus. Il faut dire que cette démarche est vue pratiquement comme un contournement du circuit technique instauré par les CORPES, alors même que ces derniers sont justement à ce moment-là en pleine mutation institutionnelle. Il faut aussi observer que la dynamique propre

aux CORPES a touché en interne l'établissement à travers notamment le travail des « Comités Fonctionnels », des instances de concertation prévues dans la réglementation, qui réunissaient les fonctionnaires du DNP et les intervenants locaux des CORPES pour traiter directement des engagements financiers de l'Etat dans divers programmes nationaux d'impact régional. Cette pratique disruptive dans le fonctionnement administratif traditionnel, déstabilise le fonctionnement des directions sectorielles de l'institution qui sont concurrencées dans leur « légitimité technique » par la confrontation à la connaissance des enjeux locaux plus fine que possèdent les interlocuteurs techniques régionaux. Cela ne fait qu'augmenter la tension que le climat politique parlementaire avait déjà dégradé, ce qui conduit rapidement à une situation de non-retour.

Le gouvernement national va donc finalement laisser courir le délai du dispositif législatif adopté en 1994, et c'est ainsi que, malgré l'engagement des procédures des gouverneurs en vue de la mutation des CORPES en RAP demandée par la Loi Organique du Plan que nous avons signalé, le DNP fait valoir que les conditions n'étaient pas réunies pour la transformation institutionnelle, et le gouvernement Pastrana, rentré en fonction en 1998, va neutraliser les CORPES par un décret de juin 2000 qui indique lapidairement que, en application de l'article mentionné de la loi de 1994, « *l'organisation administrative et financière des conseils régionaux de planification, CORPES, a cessé d'exister* ».

Un des paradoxes de cet épisode, directement en lien avec la recherche que nous menons, est que le fonctionnaire qui rédige le décret en question n'est autre que le directeur général des collectivités territoriales au Ministère de l'Intérieur, David Soto ... L'ironie vient du fait qu'il y a un parallélisme évident entre la mise en œuvre territoriale des CORPES et celle des *Contratos Plan*. Cependant, la différence essentielle (qui change évidemment tout) est que les CORPES ont été voulus par les régions, assimilés par les territoires et portés en commun par la Nation et les régions jusqu'à l'irruption de la politique parlementaire dans la mécanique institutionnelle, alors que les CP sont portés initialement par le DNP au niveau national et assimilés par les territoires, la question prospective de leur avenir restant posée, comme nous l'avons indiqué, suspendue à la conjoncture nationale du post-conflit.

La fin des CORPES semble, à bien des égards, abrupte voire autoritaire. Nous avons pu constater que malgré les amertumes et les sentiments d'inachevé, cette expérience constitue un jalon essentiel dans l'histoire du changement du paradigme de la planification colombienne. On peut dire qu'elle a forgé, en quelque sorte, une « génération CORPES »,

surtout à partir de celui de la Côte Atlantique, composée d'anciens fonctionnaires, consultants et élus dont l'engagement dans cet exercice de régionalisation va ouvrir les portes vers de nouvelles fonctions liées à l'action publique, la politique nationale ou en région et la gestion d'administrations techniques de l'Etat. Ce sont des personnes dont la suite du parcours professionnel et politique sera marqué par cet épisode à part dans l'histoire de l'administration publique colombienne.

Nous pensons que cette « génération CORPES » est une des composantes périphériques essentielles de la coalition de cause engagée dans la transformation des paradigmes fondateurs de la planification et la décentralisation, dont nous avons parlé dans les premiers chapitres de cette deuxième partie.

Une mention particulière doit cependant être faite, en lien étroit mais pas exclusif avec à l'expérience CORPES, au rôle des intervenants du DNP qui ont participé au suivi de ces initiatives de régionalisation de la planification, et qui se retrouvent au sein d'une des directions de l'institution sur la période immédiatement postérieure. C'est le sujet du chapitre suivant de notre travail.

3. Replacer le territoire au cœur de la planification : la Direction du Développement Territorial du DNP et les « politiques territoriales différenciées »

On a vu que les CORPES reposaient sur un schéma institutionnel qui mettait face à face la Nation et les territoires dans un rapport de forces tendu qui va aboutir, à la fin des années 90, à l'arrêt d'un processus de régionalisation plus large qui semblait bien engagé. Mais cette expérience de 15 ans de régionalisation de la planification ne peut pas se résumer à un bras de fer politique centre-périphérie même si, bien entendu, cet aspect est déterminant dans les épisodes revendicatifs caribéens qui déclenchent et finalisent l'initiative, auxquels on doit d'ailleurs ajouter les moments d'affirmation régionale des élites d'Antioquia qui ont eu lieu également pendant la période du fait de leur poids politique et économique dans la région Occident. En fait, à la composante politique de ce schéma, il faut ajouter une dimension technique et de connaissance qui est tout aussi importante dans la continuité des processus d'élaboration des politiques publiques planificatrices dans le pays.

a. L'UDRU du DNP : produire une connaissance pour régionaliser la programmation de l'investissement de l'Etat

En effet, nous avons insisté sur les difficultés que posait à l'administration centrale sectorielle, celle des spécialistes des politiques macro-économiques au DNP (transports, santé, agriculture, logement etc.), le travail avec les représentants politiques et techniques des

régions. Mais il faut aussi considérer qu'il y a une autre composante de cette même administration centrale qui est la porteuse intéressée (sinon enthousiaste) d'un rapprochement avec les collectivités territoriales. Il s'agit de l'Unité de Planification Régionale et Urbaine UPRU dont la structuration et montée en puissance remonte à l'expérience de régionalisation du Plan Annuel d'Investissement de l'Etat de 1983 à 1985 que nous avons évoqué précédemment.

Précisons que cette expérience part de la fonction que l'organisation de l'Etat attribue au DNP en matière financière : si ce qu'on va appeler, avec les termes de la nomenclature publique française, le budget de fonctionnement de l'État est préparé par le Ministère des Finances (*Ministerio de Hacienda*), le budget d'investissement annuel est élaboré par le DNP. C'est donc dans l'exercice de cette prérogative administrative et politique majeure, que le DNP est invité entre 1983 et 1985 à associer les collectivités locales à déterminer les priorités de dépenses. Or, cette mesure n'est pas étrangère au climat de stimulation de la décentralisation qui caractérise le gouvernement de Belisario Betancur (1982-1986) où plusieurs textes législatifs renforcent les finances locales. Le rôle personnel du Ministre de l'Intérieur que l'on appelle alors *Ministro de Gobierno*, de 1984 à 1986, Jaime Castro³²² est reconnu comme étant essentiel dans la mise en place des différents textes législatifs qui composent cette première étape de la décentralisation colombienne dont le mécanisme institutionnel fondateur est l'Acte Législatif n°1 du 9 janvier 1986 par lequel est réformée la Constitution (de 1886) et adoptée l'élection au suffrage universel des Maires. Il va d'ailleurs associer des intervenants du DNP à sa réflexion. C'est donc dans un climat politique favorable à la mise en œuvre de la décentralisation que se met en place l'exercice de régionalisation du budget.

Dans ce contexte général, l'UPRU qui prendra ensuite significativement le sigle UDRU pour Unité de Développement Régional et Urbain, est un élément à part dans le DNP. Elle a pour mission de faire la coordination technique des processus de concertation, d'abord, de la

³²² Cet avocat libéral, qui a suivi les cours de l'Ecole Nationale d'Administration française, a été aussi Ministre de Justice sous le gouvernement de Misael Pastrana (1973-1974), Constituant en 1991, Maire de Bogotá entre 1992 et 1994 et pré-candidat à la Présidence de la République. Il fait partie de l'échantillon des personnes proposées aux répondants de notre enquête du fait du rôle qu'il a joué dans le débat public sur les questions de la décentralisation tout au long de ces 30 dernières années et sur la question de gouvernance multiniveaux en particulier. Dans la première partie de son action politique et législative, on pourrait qualifier ce libéral atypique de « municipaliste ». Mais plusieurs évolutions politiques ultérieures l'ont amené à défendre des positions plus favorables à un « régionalisme » affirmé (Castro, 2003).

régionalisation du budget d'investissement, et ensuite des exercices d'articulation des projets de développement locaux et nationaux au sein des Comités Fonctionnels des CORPES. Pour ce type de travail, elle a pu compter sur l'appui direct de la Présidence de la République (Secrétariat du Conseil des Ministres) afin de mettre au point la convocation de l'ensemble des acteurs de l'administration centrale. Le résultat est que, moyennant une ressource politique nationale, cette instance à vocation technique va réussir à dissiper pendant les premiers temps de l'expérience CORPES, la sensation de « dispersion » sectorielle qui prédomine dans l'administration de l'Etat et au sein du DNP lui-même (Vasco, 1996).

Mais en même temps qu'elle joue un rôle d'articulation politico-administrative, l'UDRU a une mission de production de connaissance sur les réalités régionales du pays. En cela aussi, les CORPES ont joué un rôle de renouvellement des pratiques professionnelles de l'administration. En amont de leur création, au cours de l'année 1985, c'est au sein de l'UDRU que vont être étudiés les modalités de création des régions de planification qui préparent les décisions essentielles en la matière. Deux questions intéressent les personnes qui travaillent au DNP : les critères socio-économiques constitutifs des spécificités de chaque territoire, et la question du découpage territorial à proprement parler des futures régions de planification. C'est ainsi que fin 1985, l'équipe de l'UDRU va produire deux rapports d'études importants en la matière.

Le premier de septembre 1985, intitulé « Eléments pour une politique régionale Colombie » a pour objectif de proposer des « *critères d'homogénéisation socio-économique et de l'action de l'Etat* » qui permettent de fonder une action publique à l'échelle supra-départementale. Le texte fait d'abord un constat de fond : si les moyens financiers du budget de l'Etat sont orientés pour une partie significative vers les territoires, ils le sont essentiellement sur la base des critères sectoriels. C'est ainsi qu'à partir d'études de l'époque, seulement 30% des investissements de l'Etat correspondent à une démarche de régionalisation. Le rapport se propose alors de mettre à jour une méthodologie pour identifier de possibles régions qui permettraient d'organiser la répartition des ressources nationales pour « *garantir un standard minimum de développement économique et sociale de toutes les régions* » (DNP, 1985a). Le rapport applique la méthode de « l'analyse de corrélations »³²³

³²³ « Au sens strict, la corrélation désigne la liaison statistique entre deux variables quantitatives, autrement dit entre deux variables continues enregistrant des observations de « grandeurs » comme l'âge, la taille, le revenu, la fréquence d'une pratique » (Merckle, 2010).

qui traite 38 indicateurs départementaux correspondant à 8 domaines d'intervention de l'action publique : infrastructures (3 indicateurs), social (4), éducation (5), santé (7), eau et assainissement (2), démographie (3), revenus-fiscalité (8), développement économique (4). Le traitement de ces données fait apparaître un classement du niveau de développement socio-économique des départements en 6 catégories, du plus haut niveau du District Spécial à l'époque de Bogotá, aux niveaux de plus faible développement (les départements de Sucre, Guajira et Chocó)³²⁴. Ce traitement pointe également les forts déséquilibres intra-régionaux en lien avec les niveaux d'urbanisation.

Le deuxième rapport de novembre 1985, est plus directement en lien avec la création des CORPES. Il s'intitule « Bases et critères pour la réglementation de la loi 76 de 1985 ». Cette loi, comme nous l'avons indiqué, est celle qui crée la Région de Planification de la Côte Atlantique et octroie des facultés extraordinaires au Président pour légiférer en vue de créer les autres régions. Ce document va donc présenter plusieurs hypothèses de découpage territorial et également proposer les bases d'organisation du Fonds de d'Investissement du développement Régional FIR ainsi que le dispositif d'appui technique au fonctionnement de nouvelles instance régionales de planification. Le rapport était principalement attendu sur le découpage géographique des régions. C'est en effet un des points les plus délicats de la mise en œuvre de la réforme. Dans le document consulté (DNP, 1985b), les auteurs se penchent d'abord sur les précédents : le rapport de la Mission Lebret que nous avons déjà évoqué avec son schéma à 6 régions à partir de 6 pôles urbains majeurs ; l'étude de 1969 des géographes de l'U. Nationale Miguel Fornaguera et Ernesto Guhl qui construit une carte à 6 régions structurées aussi autour de 6 épicentres urbains qui varient par rapport à la précédente (Barranquilla, Medellín, Manizales, Cali, Bogotá et Bucaramanga) mais dont le découpage ne respecte pas la trame administrative départementale ; et deux modèles de régionalisation de planification préparés au sein même du DNP pour penser l'élaboration du Plan National, tous deux à 8 régions, le premier (1969) construit autour de la notion de « pôles de développement », le second (1976) qui est bâti autour de « régions nodales » mettant l'accent sur la connectivité intra-régionale (services -téléphonie-, infrastructure de transports et migrations).

³²⁴ A l'époque les zones frontalières des confins Orientaux et Sud du pays, les actuels départements de Arauca, Guainia, Vichada, Vaupes, Amazonas, Caquetá, Putumayo, étaient de *Intendencias* ou *Comisarias*, un statut de tutelle de l'administration centrale qui sera aboli dans la continuité de la Constitution de 1991. Ces territoires, probablement les plus pauvres du pays à l'époque, sont exclus de ce classement.

Nous donnons là deux exemples de la production de cette unité administrative et technique qui précèdent l'expérience des CORPES. Mais il faut dire que les travaux se poursuivent après dans divers domaines et en particulier sur des sujets en lien avec la planification et la décentralisation³²⁵. Ce qui nous semble intéressant de signaler c'est que le DNP, et donc par ce biais l'administration centrale de l'Etat, se donne à travers cette équipe les moyens d'avoir une connaissance propre des réalités régionales du pays. Les démarches du temps des missions étrangères, productrices d'un savoir assujéti à la commande des organismes financeurs multilatéraux, exogène dans sa conception et obéissant à des constructions conceptuelles décontextualisées, sont sinon abandonnées ou au moins renouvelées et diversifiées par le travail d'une administration formée à ce type d'exercice qui fait appel aux professionnels et aux milieux académiques nationaux³²⁶.

Un autre élément intéressant concerne les profils professionnels des intervenants de cette composante de l'administration planificatrice. Nous avons vu à plusieurs reprises la prédominance dans les équipes de cette structure des économistes avec des spécialités macro-économiques marquées. La vocation initiale de l'institution DNP, créée pour diriger les politiques économiques de l'Etat, qui incarne le paradigme fondateur de la planification, explique cette prééminence affirmée. Mais par rapport à cette mission structurante quasiment régaliennne, les chemins que prend la négociation de la planification en région, vont progressivement amener, dans un premier temps à l'UDRU et ensuite à la Direction qui la succédera, des professionnels avec des profils non-économiques ou bien des économistes avec des spécialisations, notamment à l'étranger, sur des questions de développement territorial, qui vont changer l'approche de la planification. Selon les témoignages que nous avons recueillis³²⁷, on retrouve à la tête de l'UDRU avant 1983 un architecte, Germán Ruiz Silva, et ensuite des économistes qui ont tous des spécialités ou une expérience antérieure en matière

³²⁵ Par exemple une évaluation de la décentralisation à 10 ans préparée entre 1996 et 1998 (Sánchez Torres, 2001).

³²⁶ On notera que ce sont les pôles d'excellence des sciences économiques et sociales de l'université colombienne de l'époque qui vont être mis directement à contribution : l'Université Nationale (publique) de Bogotá, et l'Université de Los Andes (privée) notamment à travers son Centre Interdisciplinaire d'Etudes sur le Développement CIDER créé en 1967 dont le travail à cheval entre la recherche et l'accompagnement des processus de décision politique est particulièrement important en matière de planification. Cf. le livre déjà cité "Universidad y Desarrollo Regional. El CIDER en sus 40 años"

³²⁷ Faute d'une documentation spécifique en la matière.

de conduite du développement³²⁸. Parmi les intervenants en charge des études et des interventions opérationnelles, on va rapidement voir une diversification remarquée : d'abord à l'UDRU, quelques politologues et des ingénieurs avec des spécialisation en traitement des données socio-statistiques, puis, à la Direction qui lui succèdera, des géographes, sociologues et anthropologues. Nous considérons que l'intégration progressive au sein de cette Unité de Développement Régional et Urbain du DNP, de professionnels des sciences humaines et sociales qui contrastent avec les profils économiques majoritaires et dominants dans l'institution, est un des déterminants des transformations de l'exercice de planification qui s'amorcent dans ces années 80 et 90.

Un dernier point important doit être évoqué cette fois-ci en termes de production de sens politique. Avec ces études de terrain et ses travaux socio-statistiques, l'UDRU va apporter la matière première d'une fine connaissance des territoires qui assoie un discours sur les inégalités sociales et territoriales, et qui va se répandre au-delà des administrations notamment par les interactions que nous avons signalé dans le milieu académique. Dans ce dernier domaine on est dans l'un des acquis de l'expérience des CORPES : l'approfondissement de la connaissance des besoins sociaux et économiques des territoires et l'activation de réseau actif de production de cette connaissance dans les milieux académiques régionaux.

En résumé, à la fin de l'exercice de régionalisation des CORPES, l'essentiel des acquis de cette démarche expérimentale, y compris les réseaux politiques en devenir, est conservé au sein du DNP à travers l'UDRU. L'ironie de l'histoire c'est qu'au moment de la promulgation de la dissolution des CORPES, ce sont les agents de cette instance administrative du DNP qui seront nommés liquidateurs financiers de cinq Conseils Régionaux de Planification existants.

b. La Direction du Développement Territorial du DNP : vers des politiques territoriales différenciées

Pendant les années 90s, une première évolution organisationnelle va avoir lieu : l'UDRU va être scindée en deux en distinguant « l'urbain » qui va constituer une Unité administrative à part en charge des questions urbanistiques et de logement, et une Unité

³²⁸ Germán Villamizar Alvargonzalez formé à l'université du Texas qui a acquis une expérience en matière de conduite de projets de développement à la Banque Mondiale, puis Martha Lucía Hincapié de los Ríos, Cecilia María Velez White, et Alberto Maldonado-Copello. Les trois derniers sont tous des économistes de l'U. de los Andes et chacun possède une spécialité diplômante sur des questions de développement territorial et pour l'un, déjà cité avant (Maldonado), un doctorat en sciences politiques.

Spéciale du Développement Territorial. Sans doute fallait-il, après l'expérience des CORPES, donner une référence directe à la question régionale... en tout cas, un peu plus tard, en 1998, le DNP va procéder à un changement organisationnel complet. Les Unités techniques et administratives vont devenir des Directions et l'Unité Spéciale devient une des nouvelles Directions avec l'appellation « Direction de Développement Territorial ». Il nous semble significatif d'indiquer que ce changement lui confère une caractéristique qui est un défi stratégique dans l'institution : par cette définition, la DDT devient la seule direction strictement non-sectorielle ni fonctionnelle de l'établissement en charge de la planification du pays.

A la tête de la nouvelle direction est nommé le responsable d'une des deux anciennes Divisions (les services) de l'UDRU, Oswaldo Porras. Nous avons déjà cité dans la première partie de ce travail le nom de cet économiste de l'U. de Antioquia, spécialiste de la décentralisation, la gestion municipale et le développement local qui figure parmi les acteurs de la mise en œuvre des CP les plus cités de notre étude. Porras était donc le chef de la Division des investissements publics de l'UDRU, le service de l'Unité qui avait en charge le suivi des investissements en région. A ce titre, on peut considérer que lui et son équipe étaient à la fois l'interlocuteur des régions dans le cadre des CORPES, et le vis-à-vis de l'Unité de la Dépense Publique du DNP qui deviendra l'influente Direction des Investissements et de la Dépense Publique, le « grand argentier » de l'institution. Dans la continuité de l'activité de la DNP, c'est donc assez logiquement que le contact avec les collectivités locales soit maintenue au sein de la DDT. En revanche, la fonction d'ordonnateur de la dépense nationale dans les régions est désormais clairement attribuée à la Direction des Investissements et de la Dépense Publique, une instance stratégique qui, au fil des réorganisations, va être directement rattachée à la Direction Générale du DNP.

À partir de cette évolution, la DDT va évoluer dans un champ de l'action administrative qui fait la synthèse entre la coordination interinstitutionnelle territoriale des services de l'Etat et de ceux des collectivités locales, et la poursuite de l'approfondissement de la connaissance des régions. Son domaine d'intervention est clairement l'action territoriale de l'Etat et cela ne va pas aller de soi dans l'administration planificatrice dominée par les directions sectorielles. Dans ce travail discret et persévérant, la DDT va s'appuyer sur la continuité d'une équipe de

direction qui varie peu en 15 ans³²⁹, et sur sa capacité d'adaptation pour répondre en son sein aux injonctions politiques changeantes des différents gouvernements. Dans ce contexte, il est difficile de restituer les champs qu'a investis l'équipe de la DDT pendant les 10 à 12 années qui s'écoulent entre sa création et le lancement de la formule des CP qui nous intéresse dans cette étude. La production de cette direction semble en tout cas considérable et diversifiée. Nous allons concentrer l'attention sur deux aspects de ce travail qui mériterait une valorisation plus importante.

La caractérisation des problématiques sociales et économiques du pays et des inégalités territoriales a maintenant été actée. La question qui se pose désormais est celle de la formulation des politiques publiques qui vont permettre de répondre à cette situation. Au début des années 2000, la DDT va aborder la question sous l'angle du développement endogène. Il y a dans ce choix l'influence conceptuelle des approches du développement « par le bas » (*from below*) d'auteurs comme W. B. Stöhr et du développement territorial de John Friedmann qui sont en vogue au niveau international. Le principe du développement endogène ou autocentré est l'inscription territoriale des besoins sociaux fondamentaux et la maîtrise des processus par les populations et les niveaux de gouvernements locaux. Il suppose donc le choix de la « bonne » échelle territoriale pour initier et conduire les stratégies de développement. L'analyse que font les intervenants de la DDT est qu'il faut partir du Département. Un certain nombre de travaux vont donc être engagés afin de promouvoir la dimension départementale pour construire des dynamiques de développement territorial endogène dans le pays.

Ce choix stratégique rejoint plusieurs analyses consultées qui montrent que l'environnement institutionnel qu'avait défini la Constitution de 1991, donnait au Département une fonction stratégique de niveau intermédiaire de gouvernance. En effet, en dehors de la gestion des affaires de son ressort territorial et de la planification et promotion du développement économique et social sur son territoire³³⁰, la Loi Fondamentale lui attribue des fonctions « *administratives, de coordination et de complémentarité de l'action municipale* »,

³²⁹ Il faut citer, aux côtés d'Oswaldo Porras, la directrice adjointe tout au long de ces années, Luz Helena Chamorro, économiste de l'U. de los Andes, spécialisée dans la planification régionale et dans la résolution de conflits, et le consultant très présent dans la démarche collective de la Direction, Hernando Gonzalez Murillo, statisticien de l'Université Nationale de Colombie, spécialiste en gestion urbaine et régionale de l'U. de Sao Paulo, Brésil.

³³⁰ Articles 297 à 310 de la Constitution.

et « *d'intermédiation entre la nation et les communes* ». Or, les départements n'ont pas pu développer cette fonction d'articulation. D'un côté, la croissance urbaine a fait que les villes, notamment les métropoles régionales ou nationales, « sautent » le niveau départemental et sont amenées à travailler en direct avec la Nation. Face aux défis financiers et techniques de la gestion urbaine, la « tutelle » départementale pose plus de problèmes qu'elle n'apporte de solutions. Le niveau intermédiaire de la gouvernance territoriale est d'autant plus inefficace que la circonscription départementale est celle de l'élection d'un personnel politique surabondant, composé des gouverneurs (l'exécutif départemental), des « *diputados* » (les représentants aux assemblées départementales) mais aussi des parlementaires de la *Cámara de Representantes* nationale. Toutes ces campagnes politiques sont l'enjeu de la maîtrise des ressources des départements en bureaucratie (postes des administrations locales) et en fiscalité propre (essentiellement les *loterías* -jeux de hasard- et les *licoreras* -fabriques de liqueurs- qui sont le monopole des collectivités départementales). Or, si comme l'affirme l'autre père de la décentralisation colombienne, l'avocat et diplomate Jaime Vidal Perdomo, le niveau intermédiaire définit le modèle d'aménagement du territoire, celui de la Colombie est bien marqué par la captation des ressources locales et la corruption clientéliste affirmée à l'échelle départementale.

Les intervenants de la DDT n'ignorent pas cette réalité mais ils mettent l'accent pour y remédier sur une démarche technique et cognitive qui passe par l'amélioration des capacités institutionnelles dans les territoires et dans les départements en particulier. Dans une étude de 2008, ils considèrent que le déclenchement d'un processus de développement endogène est possible seulement lorsque sont réunies simultanément quatre conditions : la capacité des acteurs de concevoir et exécuter des politiques de transformation avec une vision partagée du développement ; la capacité de générer de la valeur ajoutée économique et de réappropriation et réinvestissement local et régional des excédents ; la capacité de produire ses propres avancées technologiques à travers la qualification des ressources humaines locales et l'adoption de technologies innovantes ; et la consolidation et le déploiement des identités et cultures locales afin de générer une cohésion sociale inclusive et une image territoriale attractive (DNP, 2008). L'obstacle au déclenchement de processus vertueux de développement se situant dans les insuffisantes ou inégales « capacités institutionnelles » des territoires, l'enjeu principal est d'abord du côté de la « culture du développement » qui fait appel à des politiques multiples et croisées qui vont de l'éducation, à l'activation des circuits économiques et à la transformation des cadres institutionnels de l'action publique.

Le rapport de 2008 établit un classement des départements en fonction des capacités pour le développement endogène, qui se réfère pour partie aux étapes du développement de Rostow, détermine quatre groupes :

- Le groupe 1 des départements en « *phase initiale de développement territorial ou en formation* » dont les capacités endogènes sont faibles. Ce sont les départements orénoquéens et amazoniens³³¹ et le littoral Chocó, qui entretiennent une économie basée sur les avantages comparatifs de leurs ressources naturelles mais qui ont de bas niveaux d'occupation de la population et des frontières de colonisation en expansion avec des réserves de biodiversité importantes à préserver. Ce sont aussi les départements où la question des minorités ethniques est la plus importante, et où la capacité gestionnaire des administrations est la plus faible.
- Le groupe 2 est celui de départements en « *phase de décollage* » aux capacités endogènes intermédiaires et basses. Dans ce groupe, les 15 départements recensés³³² ont étendu la « frontière agricole » et développé des dynamiques agroindustrielles et d'élevage. La densité des actifs occupés est moyenne et les solutions d'accès et connectivité aux agglomérations urbaines en pleine croissance s'améliore progressivement même si subsistent des besoins en matière de transports, logistique et mobilité. La capacité administrative de gestion des collectivités publiques est moyenne.
- Le groupe 3, en phase « *d'expansion* », possède des capacités endogènes moyennes-hautes. On recense 8 départements³³³ majoritairement localisés dans le couloir andin qui est l'espace en développement le mieux interconnecté et avec le plus d'interactions avec le triangle des principaux pôles de développement urbain à l'échelle nationale (Bogotá, Medellín et Cali) ce qui permet à la production de ces territoires une meilleure insertion dans les marchés internationaux. Dans ce groupe il y a une forte hétérogénéité des capacités administratives départementales.
- Le groupe 4³³⁴ se situe dans une phase de « *consolidation* ». Les capacités endogènes sont élevées. Ces départements affichent les plus hauts niveaux relatifs de développement

³³¹ Putumayo, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas.

³³² Cauca, Arauca, Caquetá, Nariño, Meta, Boyacá, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Casanare, Cundinamarca, Guajira, Sucre, Córdoba et Cesar.

³³³ Santander, Risaralda, Caldas, Quindio, Tolima, Huila, San Andrés et Atlantico

³³⁴ Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia

socioéconomique et ont tendance à spécialiser ses bases économiques dans des activités de services, commerce et manufacture, ce qui permet une accumulation de la valeur et la formation de chaînes productives. Les niveaux de couverture, investissement et assignation de ressources dans les services de santé, éducation, eau et assainissement sont élevés, et la capacité administrative des collectivités locales importante.

Les résultats de cette caractérisation des départements renvoient à une géographie d'affiliations régionales possibles différente de celles issues des travaux historiques des missions étrangères et des premières ébauches de la régionalisation budgétaire que nous avons recensées dans ce chapitre.

C'est à travers ce type de travaux, plus attentif aux évolutions des environnements interne et externe, et très marqués par la question des capacités et des ressources des territoires, qu'émerge le cadre conceptuel d'une régionalisation flexible qui va pouvoir s'appliquer dans des « politiques régionales différenciées », le concept qui sera désormais inscrit dans la loi du Plan en 2010 et qui va caractériser la démarche planificatrice de l'Etat à partir du DNP.

C'est aussi dans l'environnement conceptuel de ce type de réflexion qu'est apparue, comme nous l'avons aussi longuement évoqué dans la première partie de ce travail, au moment de l'élaboration du projet de LOOT 2001, le concept d'Aires de Développement Territorial ADT. Pour mémoire, les ADT qui étaient directement associées à la toute première formulation du concept de *Contratos Plan*, sont des figures de l'organisation territoriale qui permettent de créer un cadre institutionnel pour des espaces qui correspondent à des processus économiques, sociaux environnementaux qui ne sont pas assujettis aux limites administratives existantes, c'est-à-dire celles des arènes politiques et électorales. La loi du Plan National de Développement 2010-2014, avait fixé l'objectif quantitatif d'expérimentation de la démarche de développement endogène ADT sur trois territoires : le secteur de la MOJANA, un territoire à forte valeur environnementale et de hauts risques d'inondation, situé dans les moyennes vallées du Magdalena et du Cauca ; la ALTILLANURA, du piémont andin jusqu'à l'Orénoque, comme possible plateforme d'économie verte ; et la région littorale Pacifique, pour traiter les forts niveaux de pauvreté d'une population majoritairement afro-colombienne.

Ces trois initiatives ne vont pas se mettre en place pour diverses raisons politiques et matérielles : malgré de nombreuses études opérationnelles, le projet de la MOJANA, pourtant stratégique sur le plan environnemental reste suspendu à la complexité administrative et

technique du dossier ; le projet d'ALTILLANURA n'a pas trouvé l'adhésion du département du Meta, réfractaire à toute initiative du gouvernement au moment de la mise en œuvre de la réforme du Système Général de Redevances qui l'avait privé de recettes importantes ; et celui du Pacifico aura divers développement sous forme d'un CONPES et de la création d'un Haut-Commissariat au sein de la présidence de la République, avec peu d'investissements et de résultats pour la population jusqu'à présent.

Néanmoins, la DDT va présenter en 2013 un « Guide pour la structuration des Aires de Développement Territorial » (DNP, 2013). Dans ce document qu'apporte le cadre conceptuel complet de la mise en œuvre de cet instrument de développement territorial, la démarche des ADT s'inscrit dans l'Initiative pour l'Intégration de l'Infrastructure Régionale Sud-Américaine IIRSA, un mécanisme institutionnel de coordination des actions intergouvernementales de douze pays sud-américains³³⁵ qui ont fixé un agenda commun pour développer l'intégration des infrastructures de transports, énergie et communications. Parmi les axes conceptuels communs, le document incorpore les notions « d'axes d'intégration » et de « couloirs de développement ». De cette manière, la notion d'ADT s'étend avec une perspective internationale, et se diversifie avec l'identification d'Aires de Développement Rural (14 dont la MOJANA) mais aussi, sur la base de la réflexion de la Mission des Systèmes Urbains déjà mentionnée, d'un certain nombre de couloirs de développement économique et de clusters.

Les intervenants de la DDT avaient coutume de poser la question du développement, au sein même du DNP, par une boutade : « *la croissance vient de l'extérieur, le développement de l'intérieur* ». Il semble bien qu'au vu de la manière dont sont préparés désormais les Plans de Développement colombiens depuis celui de 2010-2014, l'évolution de l'action publique a donné raison à cette « provocation ».

*

* *

En conclusion de ce chapitre, nous avons établi la nature du paradigme fondateur de la planification en Colombie : il s'agit d'abord, aux temps de la consolidation de l'Etat de la première hégémonie libérale, d'un exercice qui légitime l'intervention macro-économique de

³³⁵ Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay et Venezuela, auxquels il faut ajouter la France pour le département outremarin de la Guyane.

l'Etat sur une échelle territoriale nationale, marquée par des modes de gouvernance et de représentation de l'action publique à la fois centralistes et présidentialistes. Ce cadre conceptuel et opérationnel est bousculé dans les années 80 et 90 de la première décentralisation colombienne, par l'expérience de régionalisation de la planification des CORPES, que confirme le nouvel environnement constitutionnel de 1991, jusqu'au moment où des logiques politiques parlementaires et des dynamiques locales d'affirmation identitaire, amènent à l'interruption brutale du processus. Ce qui est mis entre parenthèse alors c'est surtout la dimension régionale d'un processus plus large de recomposition territoriale de l'organisation de l'action puisque la réflexion sur la territorialisation de l'exercice de planification se poursuit. Parallèlement, avec la loi d'aménagement du territoire de 1997, la question territoriale avait fait irruption dans la pratique planificatrice des collectivités locales et des administrations centrales. L'élaboration de cette approche territoriale de la planification c'est poursuivie à la Direction du Développement Territorial du DNP autour d'un approfondissement de la connaissance des inégalités territoriales, d'abord avec une perspective départementale du développement endogène, et ensuite avec le concept d'Aires de Développement Territorial ADT qui dépasse les cadres des territoires institutionnels de l'action publique.

C'est dans cette dynamique de changement politique et de transformation des cadre conceptuels de l'action publique, qu'une évolution du paradigme de la planification c'est opéré. Le PND 2010-2014 marque non seulement l'abandon de la dimension nationale, macro-économique et sectorialisée de l'exercice de planification. La dimension territoriale de l'exercice est aussi renouvelée : avec les *Contratos Plan* et les ADT, il n'y a plus de territoire institutionnel (Département, Commune) ou d'appartenance (prospectivement les Régions) pour la mise en œuvre de l'action publique. L'instrument CP contribue à poser l'idée de « territoires à construire » par la recherche d'une adéquation entre des instruments de programmation du développement (l'articulation des Plans national et locaux) et par l'articulation des intérêts politiques dans des accords multiniveaux, issus de la négociation politique et limités dans le temps. Les territoires de la planification territorialisée sont des territoires d'action pour le développement.

C. La contractualisation au cœur d'une décentralisation et d'une planification reterritorisées par des coalitions de cause

Nous venons de resituer la manière dont la figure des *Contratos Plan* prend place dans l'histoire de l'organisation de l'action publique colombienne et en particulier dans les politiques de développement territorial.

On a montré que si la mesure CP est une des composantes importantes de la Loi Organique d'Aménagement du Territoire c'est pour accompagner une option de poursuite de la décentralisation qui redessine des territoires d'action publique par la formule de l'associationnisme territorial volontaire. C'est en cela que le nouvel instrument d'action publique, à la suite et en complémentarité d'autres (comme les dispositifs de programmation et de planification de l'occupation des sols dans les POT et POD), reterritorialise la décentralisation posant l'hypothèse de la création de nouveaux territoires institutionnels et non institutionnels de gestion.

On a relevé également que si le dispositif CP est intégré à la loi du Plan National de Développement 2010-2014, et à sa suite il est mis en œuvre expérimentalement, c'est pour faire aboutir une évolution en cours de l'exercice de planification qui avait pour enjeu initial la régionalisation de l'investissement publique et, ensuite, la prise en compte des réalités locales (départementales, urbaines) en mutation, à travers des politiques publiques régionales différenciées. La planification étant durablement territorialisée dans sa « fabrication », l'instrument CP permettait d'articuler les plans nationaux et locaux et ainsi construire des territoires institutionnels et non-institutionnels d'action.

Reprenons maintenant la représentation de la question territoriale et du développement qui ressort de l'enquête de terrain que nous avons réalisé. Elle nous semble en adéquation avec ces nouveaux principes qui fondent les paradigmes de la planification et de la décentralisation.

Pour les acteurs du *policy-making* étudié, les *Contratos Plan* dessinent les contours de nouveaux territoires d'action publique intercommunaux (territoires en fragilité sociale, politique, environnementale, sécuritaire), interdépartementaux (à l'échelle régionale) et départementaux. Le *Contrato Plan*, tel que le perçoivent les acteurs interrogés, par contraste avec la législation qui a créé la mesure, porte aussi l'évolution de l'exercice politique et administratif de la planification nationale et locale. Avec le CP, les intervenants voient se

profiler la redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales, et la possibilité de mettre en place des mécanismes collaboratifs de dialogue et de gestion.

Les deux clés de ces transformations des cadres conceptuels et de croyances, des modalités pratiques d'action et de gestion que peut apporter la mise en œuvre des CP, sont la mécanique contractuelle et la question territoriale. Le contrat est une « forme » dont l'utilisation dans la conduite de l'action publique suppose de gouverner par procédures négociées entre acteurs légitimes, en l'occurrence les représentants des différents niveaux de gouvernement institués. Dans ce jeu d'acteurs, comme l'ont bien indiqué les personnes enquêtées, tout se négocie : le calendrier d'action, la règle, le projet, la ressource financière, le territoire. Les territoires de la décentralisation associative (les schémas associatifs territoriaux) et ceux de la planification territorialisée que permet la contractualisation, sont à construire. Ils peuvent correspondre aux territoires institutionnels (ceux de l'action publique et de la compétition politique) ou à instituer (à partir des principes légaux de la Loi Organique d'Aménagement du Territoire ou à partir des modèles économiques de la planification). Ce sont toujours à la fois des projets de territoire et des territoires de projets.

Revenons maintenant aux acteurs qui ont produit la représentation des *Contratos Plan* que nous étudions dans cette recherche. Le traitement de notre enquête nous a amené à identifier cinq acteurs individuels qui, dans le *policy-making* étudié, cumulent les rôles d'articulation et le plus fort capital relationnel des deux réseaux multiplex construits à partir des réponses à notre questionnaire. Les caractéristiques distinctives de ce quintet mixte et intergénérationnel (Carlos Cordoba, le directeur du programme *Contratos Plan*, David Soto, le principal protagoniste de « l'importation » de la mesure, Lisbeth Buitrago, principale collaboratrice du directeur du programme CP, Camila Aguilar, directrice de la Direction du Développement Territorial du DNP et Carlos Aparicio, sous-directeur de la DDT) sont le profil hétérodoxe en matière de formation universitaire pour des agents du Département National de Planification (sciences politiques et administratives contre économistes), et la proximité interne avec la DDT et la Sous-direction générale (par opposition aux directions sectorielles), ces deux instances, rappelons-le, étant celles qui portent les projets de planification territoriale dans l'institution.

L'hypothèse de l'appartenance de ces acteurs individuels à des « coalitions de cause » engagées dans la transformation de sous-systèmes d'action publique, en l'occurrence la

décentralisation et la planification en Colombie, nous semble étayée après la recontextualisation de la mesure que nous avons proposée dans les deux chapitres précédents.

Les coalitions de cause en question ne s'affirment pas seulement à la faveur de l'épisode *Contratos Plan*. Elles plongent leur racines et leur action dans les événements qui marquent l'histoire des politiques de décentralisation et de planification depuis les années 80s. Telles que nous les avons vu se manifester, elles sont constituées par un ensemble d'intervenants qui étaient présents principalement au sein du DNP autour de la Direction du Développement Territorial. Dans cette subdivision de l'administration planificatrice, la spécialité fonctionnelle de la mission qu'était confiée à ses membres, les a amené à préserver la mémoire de la première décentralisation colombienne du début des années 80 et la pratique de la planification régionale de l'expérience des CORPES, toutes deux devant être comprises, en congruence ou en opposition, avec la persistance de ce que nous pouvons appeler le syndrome régionaliste fédéral colombien.

L'existence de cette mémoire professionnelles et politique a aussi conduit à diversifier les profils professionnels et académiques des personnels mobilisés dans les différents programmes et projets. En tant qu'Unité spécialisée, puis Direction non sectorielle mais Territoriale, cette instance a multiplié les études pour étayer la connaissance des problématiques locales aussi bien économiques que sociales et culturelles, mettant au point un diagnostic sur les inégalités territoriales en Colombie qui a progressivement permis de faire évoluer les cadres conceptuels des politiques publiques que nous avons étudié. La DDT a ainsi mis en agenda la question des capacités institutionnelles des territoires comme un sujet de politique publique aussi important que d'autres problématiques économiques et institutionnelles qui avaient déjà été mises en lumière par d'autres intervenants politiques et administratifs.

A partir de cette instance technique et administrative, les acteurs du *policy-making* des CP, et ceux qui les ont précédé dans les expériences de première décentralisation et de régionalisation de la planification, et ceux qui les ont suivis en son sein, sont en lien avec les intervenants politiques de la construction de la démarche décentralisatrice municipaliste (Jaime Castro, par exemple) ou des acteurs de la revendication décentraliste régionale (Amylkar Acosta, par exemple) dont on a vu qu'ils étaient aussi des figures de premier plan dans l'élaboration législative des instruments d'action publique qui ont progressivement installé la question territoriale dans le débat public colombien. On pourrait aussi signaler le

poids de l'engagement politique local de ces hommes politiques (pour Castro longtemps sur son fief de Bogotá, pour Acosta sur toute l'aire caribéenne). Nous avons aussi mis en avant l'importance, dans la constitution de cette coalition de cause, de ce qu'on a voulu nommer la « génération CORPES » tant cette expérience très politique de régionalisation de la planification a marqué les esprits par sa durée et par les conditions de son interruption, conditionnant encore les relations Nation-territoires entre agents administratifs et élus, empreinte souvent de méfiances et de concurrence à peine voilée.

Les acteurs de ces coalitions de cause qui se sont construites et étendues à partir ou autour de la DDT du DNP, possèdent en partage un système de croyances stabilisé qui met en avant l'importance du territoire pour l'élaboration des politiques publiques dans l'action politique (la décentralisation) ou dans la programmation de l'action publique (la planification). Ils mobilisent en priorité des ressources liées à la connaissance des territoires (réseaux d'experts, académie, acteurs politiques locaux). Leur positionnement au sein de l'organisme en charge de la planification, et à d'autres moments en tant que consultants indépendants car l'absence d'un vrai statut du fonctionnaire public donne lieu à des « allées et venues » fréquentes entre public et privé, permet à ces acteurs non seulement de concevoir les instruments de l'action publique mais aussi de les mettre en œuvre dans les dispositifs négociés des programmes nationaux ou locaux de développement.

Le chemin vers la concrétisation opérationnelle de ces créations institutionnelles attribuables à l'engagement d'intervenants publics et privés qui agissent dans une logique de coalition de cause, peut être long et heurté. Dans le cas que nous étudions, il peut donner lieu à des échecs, comme ça a été jusqu'à présent le cas de la figure la plus ambitieuse et élaborée des politiques territoriales différenciées que défend depuis une dizaine d'années le DNP, les Aires de Développement Territorial. Les ADT possèdent, comme nous l'avons montré, une trajectoire qui croise constamment la maturation des CP, depuis le projet de LOOT de 2001 jusqu'au PND de 2011. Mais il peut y avoir aussi des « réussites » comme ce fut le cas des *Contratos Plan*, au sens au moins du « passage à l'acte » opérationnel, sans parler de la pertinence et l'impact social et économique puisque, comme nous l'avons déjà indiqué, ce dispositif est encore insuffisamment évalué pour pouvoir se prononcer sur la base de données objectives.

Nous avons pu établir cependant, dans le cas des CP, la capacité effective d'action de ces groupes d'acteurs dans la conception de l'instrument, sa mise en forme opérationnelle et

son pilotage technique national. Même si d'autres éléments relevant de logiques propres à la gouvernance territoriale, rentrent en ligne de compte dans le déclenchement de la phase effective d'application de la nouvelle mesure dans la singularité de chaque territoire. C'est cette question que nous allons aborder dans la dernière partie de ce travail.

TROISIEME PARTIE

LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN QUESTION : LA POLITIQUE DES TERRITOIRES DANS DES TERRITOIRES EN PROJET

Dans les deux premières parties de ce document, nous avons présenté la manière dont un nouvel instrument d'action publique, le *Contrato Plan*, avait été conçue et mis en œuvre en Colombie.

Nous avons vu d'abord l'avènement de la mesure et sa création législative en 2011, au terme d'un processus de mobilité, apprentissages et référencement, en lien avec un *alter ego* pris initialement comme modèle, le Contrat de Plan Etat Région français. Ensuite, nous avons décortiqué le process de transformation des paradigmes de l'action publique en matière de développement territorial (décentralisation et planification) auquel contribue la nouvelle mesure. Les *policy-makers* qui ont participé à la création des CP, dont nous avons analysé l'action et les représentations des problématiques du développement, agissaient en « coalition de cause » et portaient un système de croyances, structuré dans la longue durée par des enjeux politiques et institutionnels, qui mettait en avant la nécessité d'incorporer la notion de territoire dans l'élaboration des politiques publiques aussi bien pour l'organisation de l'action politique (la décentralisation) que dans la programmation de l'action publique (la planification).

L'entrée en application des *Contratos Plan* interroge donc fortement la question des territoires de l'action publique. Nous avons vu comment elle était déjà présente au moment de la sélection du modèle, lorsque l'intervenant qui a « importé » la référence, évaluait les potentiels d'application du dispositif français pour résoudre des questions notamment d'organisation de l'offre institutionnelle et de gouvernance multiniveaux en Colombie. Elle était également centrale dans la manière dont le nouvel instrument a été parallèlement incorporé dans la doctrine de l'aménagement du territoire, via la Loi Organique d'Aménagement du Territoire, et dans la conduite du développement, à travers la loi du Plan National de Développement 2010-2014 et les suites expérimentales des CP pilotes. La question que pose la survenue des *Contratos Plan* est donc celle de la gouvernance territoriale.

La dernière partie de notre recherche sera donc consacrée à examiner comment la mise en place des *Contratos Plan* apporte des réponses à l'interrogation sur les territoires de l'action publique et de l'interaction politique, les territoires des *policies* et des *politics* en action.

Pour aborder cette problématique, je vais d'abord exposer les éléments conceptuels sur la question de la gouvernance territoriale sur lesquels je m'appuie (Titre I). Je vais ensuite

reprendre le fil de l'enquête de terrain qui a servi de base à ma recherche. En premier lieu, je vais utiliser les réponses au même questionnaire du « groupe-réseau » des *policy-makers* exploitées dans la deuxième partie, que j'ai pu administrer à un second « groupe-témoin » formé d'acteurs techniques et administratifs en poste actuellement sur l'ensemble des territoires pilotes. Avec cet échantillon élargi, qui constitue l'univers consolidé de notre matériau empirique, nous allons confirmer les hypothèses de la deuxième partie en matière de représentation du développement et de structuration du réseau des décideurs, et élaborer une « typologie générale » des acteurs intervenant dans la création-mise en œuvre des CP. Cette typologie renvoie à trois échelles de gouvernance territoriale qui structurent les politiques publiques pour le développement (Titre II). L'enquête de terrain sur site m'a amené à travailler de manière plus approfondie sur plusieurs territoires d'application de la mesure. Je présenterais donc, pour terminer, les quatre sites choisis parmi le groupe des sept pilotes, qui apportent une variété de situations de lancement, mise en œuvre et consolidation des CP, et qui permettent d'illustrer les logiques d'action propres aux catégories de la typologie générale (Titre III).

I. LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ELEMENTS CONCEPTUELS DE CADRAGE

A. Territoire et gouvernance : deux notions à la croisée de transformations en profondeur de l'action publique

La notion de « territoire », tout en étant omniprésente dans les sciences sociales, possède un statut ambigu. Elle n'a plus depuis plusieurs décennies de référent disciplinaire exclusif puisqu'on a bien compris et pu établir clairement, qu'une approche exclusivement géographique du territoire (pour autant qu'on puisse considérer que la « patrie » d'origine de la notion de territoire est la géographie) évacuait un certain nombre de composantes essentielles qui pouvaient faire sa valeur descriptive et heuristique : les espaces ne sont pas seulement géomorphologiques, mais bien anthropologiques, économiques, culturels et politiques.

Dans le champ des sciences sociales et politiques françaises, le livre de Paul Allières « *L'invention du territoire* » (Allières, 1980) a permis sans doute en premier de questionner et repositionner la question territoriale. Selon l'auteur, la notion s'est d'abord imposée dans la tradition juridique dans une forme de confusion avec la notion d'espace. Le territoire-espace était toujours supposé avoir une limite et celle-ci était matérialisée par des données naturelles. Tant qu'espace et territoire étaient intimement fusionnés, les limites prévalaient sur les frontières : les limites n'étaient pas des démarcations linéaires mais des lieux transitoires ou transitionnels, des déserts-limites, des fleuves-limites, des montagnes-limites, à travers lesquels on circulait, commerçait, échangeait et, incidemment guerroyait³³⁶.

Mais la construction juridique des États-Nations, contemporaine dans la modernité de la Révolution Française, crée une différenciation fondatrice : le terme territoire accompagne le passage des limites aux frontières, ou bien, comme le dit A. Faure, l'évolution « *d'un espace donné à un territoire dominé. (...) Le territoire est pensé dans une acception militaire, unifiée et quadrillée de la nation sur le plan administratif* » (Faure, 2006, p. 2). C'est de cette façon que le territoire « tombe » du côté des frontières naturelles et de l'Etat, et l'espace est invité à décliner les lieux de la vie sociale et économique à l'intérieur de l'Etat-Nation.

³³⁶ Le changement de référent passe par l'accentuation de la distinction entre deux notions juridiques qui portent les contours des deux termes qu'Allières définit ainsi : « le *limes*, ligne de défense fondant l'institution administrative de la frontière, et la *finis*, indéterminée et flottante qui fonde la théorie juridique de la frontière, domine de validité de l'ordre du magistrat et qui ne coïncide pas forcément avec le *limes* » (Allières, 1980, p. 21)

Ainsi, par exemple, comme résultat du centralisme politique français, la commune et le département sont restés pendant deux siècles, essentiellement des espaces intérieurs du territoire national. La transformation de fond qu'apportent dans les années 80 et 90 les réformes de décentralisation, différents processus de différenciation interne de l'action publique de l'Etat, et parallèlement l'eupéanisation et la globalisation, donnent un autre statut aux espaces locaux du politique et de l'action administrative de l'Etat.

Ce changement est contemporain de l'inflation des usages du terme territoire et de la propagation de ses dérivés, territorial, territorialisation, territorialisé, territorialité etc. Car, comme le montre cette rapide mise en situation historique, la notion de territoire est intimement liée à des enjeux de pouvoir et de domination. Cette dynamique n'est pas d'ailleurs circonscrite au seul système politique français puisqu'à la même époque un processus général de décentralisation et des mutations institutionnelles liées à l'accroissement des échanges dans la mondialisation, concernent tous les systèmes politiques nationaux.

Les transformations actuelles de l'action publique de l'État ont également remis en question les conceptions traditionnelles de l'autorité qui étaient attachées à la notion de gouvernement. Une définition classique posait le cadre de la manière suivante :

« Gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » (Leca, 2003)³³⁷.

Cette manière de figer la place et le rôle des institutions et des échanges entre acteurs sociaux dans le champ politique, a perdu de sa pertinence lorsqu'il a fallu aborder un certain nombre d'évolutions des systèmes politiques et de l'action publique. La notion de gouvernance est alors venue pour occuper un large terrain, toujours dans l'interdisciplinaire comme la notion de territoire, pour formuler de nouvelles questions et ouvrir le champ des investigations.

Les problématiques nouvelles à travers lesquelles la notion de gouvernance s'est posée en alternative sont, selon P. Le Gales, la progressive et croissante complexification de l'action administrative et gestionnaire, le brouillage des frontières public/privé, l'accent mis sur la dimension procédurale de l'action publique, et l'émergence d'une aspiration fortement affirmée à transformer le rapport à la contrainte et à l'autorité, vécue et conçue par les acteurs sociaux de façon plus horizontale, coopérative et souple (Le Gales, 2014). La notion de

³³⁷ Citation de Jean Leca par Pierre Favre (2003).

gouvernance a ainsi permis de poser des questions en lien avec l'efficacité de l'action publique en postulant la multiplicité des situations de coopération entre un nombre variable d'acteurs (autorités publiques, intervenants privés, tiers secteurs, professionnels, experts, médiateurs etc.) que la notion de gouvernement ne permettait pas de rendre visible.

A la croisée de ces évolutions et transformations de l'action publique, la notion de gouvernance a d'abord permis d'ébaucher des réponses qui se voulaient non-normatives : aux problématiques initialement posées de la gouvernabilité (Crozier, 1989) la gouvernance de la solution libérale était la modération et la diminution du périmètre de l'Etat ; et aux diagnostics sur la défaillance du gouvernement (Mayntz, 1993), c'est-à-dire à l'incapacité de la puissance publique à appliquer la réglementation et le refus des groupes de reconnaître sa légitimité, l'alternative était posée en termes de gouvernance comme synonyme de négociation et de coopération entre les acteurs sociaux avec en perspective l'autorégulation de la société. Il y a eu ensuite les réponses dites de « régulation » qu'étaient au fond très normatives : la gouvernance permettrait de construire le bon cadre pour assumer les défis de la coordination de activités ou des relations entre acteurs, de l'allocation des ressources (aux activités et/ou acteurs), et à la prévention, la résolution et la sanction des conflits que peuvent générer ces interactions. Cela passe par l'édiction de normes qui ne disent pas leur nom puisqu'on va privilégier l'expression « outils » (*tools*) de « bonne gouvernance » (Salamon, 2001).

Face aux territoires, désormais pris dans leur diversité politique et spatiale, la notion de gouvernance territoriale va ouvrir, surtout en France, un champ d'investigation sur les questions de la construction, la gestion ou la représentation des territoires, en considérant toutes les situations de coopération entre groupes d'acteurs localisés, coordonnées ou pas par des autorités institutionnalisées (Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2013).

Peut-être à cause de la dimension finalement très normative que nous mentionnions, qui a joué un rôle dans la socialisation du concept en dehors du strict champ scientifique à travers les processus de transfert et mobilité qui nous ont occupé dans la première partie de ce travail, la notion de gouvernance territoriale alimente et fait varier les pratiques administratives et les discours des acteurs de l'action publique. A la recherche des « bonnes pratiques » et dans leur mise en œuvre, les praticiens de l'action publique sont des acteurs d'usage de la gouvernance mais aussi des producteurs de sens de leur propre action de gouvernance. C'est pourquoi l'analyse de la gouvernance territoriale renvoie constamment aux pratiques et aux discours des professionnels dans leur dynamiques et mutabilité.

Nous allons nous intéresser à trois problématiques et aux concepts qui leur sont associés, posées dans ce champ cognitif et opérationnel, qui nous ont aidé à examiner la manière dont le dispositif d'action publique que nous étudions a été mis en œuvre dans ses différents territoires d'implémentation.

B. Trois enjeux de la gouvernance territoriale : la construction territorial, la cohérence spatiale, les changements d'échelles

1. L'enjeu de la construction des territoires : coordination des acteurs et ressources territoriales

A partir du moment où le territoire n'est pas un espace donné, on doit interroger les process à travers lesquels se construisent les territoires comme référents de l'action publique et de l'interaction politique. Pour explorer cette question dans le cas qui nous a occupé dans ce travail, c'est-à-dire celui de la mise en œuvre des politiques publiques du développement, on peut se rapporter à ce que Pecqueur (2006) appelle le « moment territoire » dans la régulation globale du système économique, qui est paradoxalement celui de l'accélération des échanges mondialisés.

En effet, à la recherche des espaces qui offrent les coûts de production les plus bas, les firmes s'engagent dans des mouvements continus de délocalisations – relocalisations. Ce modèle de la firme nomade à la recherche du profit maximisé, génère par contre-cout une territorialisation croissante des comportements :

« La mobilité qui caractérise l'économie mondiale suscite, en retour, le besoin de sédentarité ; l'éphémère engendre le besoin de repérer ; l'homogène entraîne le besoin de différences ; la perte d'identité nationale suscite la montée en puissance des régionalismes ; la mondialisation des marchés redonne une valeur accrue aux produits locaux » (Guigou, 1997, p. 14).

Le territoire s'affirme ainsi, dans le champ des sciences économiques et sociales, comme l'envers de la mondialisation. Ce changement de référent pour penser les phénomènes économiques, permet la mise en valeur de la capacité d'innovation des petites unités de production et d'une nouvelle organisation industrielle, dont la troisième Italie des districts industriels serait l'emblème. Cette réorganisation de la production des biens et des services, qui se déploie à l'échelle planétaire au cours des années 80-90, des pays développés à ceux dits « en développement », et du milieu urbain aux espaces ruraux, définit des Systèmes Productifs Locaux SPL (Lipietz, 1995). Parmi les dynamiques à l'origine des SPL, la coopération non spécifiquement marchande des acteurs, réunis dans des réseaux sociaux plus ou moins structurés, joue un rôle important. En observant comment fonctionnent ces réseaux

sociaux, l'acteur est redécouvert dans ses dimensions sociales et historiques, à travers les ancrages qui le rapportent aux espaces qu'il occupe, aux lieux de vie et de ses interrelations, qui se révèlent être une dimension essentielle de l'efficacité économique de ses interactions.

Dans ce contexte où le territoire est fortement identifié à son substrat social, la question de sa construction se pose comme le résultat de deux phénomènes dynamiques et complémentaires : d'une part, la coordination des acteurs, et d'autre part la construction ou valorisation des ressources territoriales (Lamara, 2009).

En ce qui concerne les acteurs, l'économie territoriale a aidé à penser leurs interactions en distinguant deux catégories : la « proximité géographique », c'est-à-dire la distance qui sépare les acteurs des lieux d'interaction ; et la « proximité organisée », dans laquelle interviennent deux logiques, « l'appartenance » des acteurs au groupe (ou à une organisation) et la « similitude », au sens du partage de valeurs, croyances ou représentations par les membres d'un groupe d'acteurs (Torre, Zuindeau, 2009). C'est à la rencontre de ces deux proximités que doivent être observés ou activés les processus de coordination des acteurs porteurs de constructions territoriales.

A la base de la notion de ressource territoriale, il y a l'idée que les territoires renferment des capacités de développement d'une valeur potentiellement transformable en actif marchand (Lacquement, Chevalier, 2016). Les ressources territoriales sont « spécifiques »³³⁸ au sens où elles sont non-transférables puisqu'elles sont localisées, et que le processus d'indentification à un territoire permet de les valoriser comme un avantage comparatif, voire compétitif, de ce même territoire. L'inscription territoriale de la ressource est ainsi pensée en termes d'héritage du passé, d'empreinte sur le territoire, d'itinéraire suivi ou de trajectoire.

Cette manière d'aborder la question de la production territoriale, donne lieu, comme on le voit, à l'émergence de nouvelles questions qui interrogent la gouvernance territoriale. Parce que le « moment territoire » est aussi le moment de la remise en question des cadres normatifs et réglementaires qui étaient actifs dans les territoires institués, ceux de l'exercice de la représentation politique et de l'organisation administrative de l'Etat. La question de la coordination des acteurs s'impose comme une des composantes de la critique de la régulation hiérarchique, centralisée, des politiques publiques qu'a produit dans un pays comme la

³³⁸ Par opposition aux ressources « génériques » qui, étant transférables et sans lien avec leur localisation géographique, s'incorporent plus aisément dans l'économie mondialisée.

France, la planification nationale depuis l'après-guerre à travers des processus exclusivement top-down, tandis que la question des ressources territoriales est une manière de dépasser une vision économiciste de la ressource naturelle source de richesse à exploiter.

2. L'enjeu de la cohérence spatiale : la question des « territoires pertinents »

Un mouvement concomitant, notamment depuis l'avènement de la décentralisation, a consolidé la croyance dans les vertus intrinsèques de démocratisation, d'économie d'échelle et d'efficience de la territorialisation de l'action publique (Négrier, 2007). Sur fond de ce cadre conceptuel et avec les outils des nouvelles politiques d'aménagement du territoire, c'est installé le paradigme de la gouvernance multiniveaux. Et dans le cas français, la contractualisation s'est établie comme le pendant en matière de gestion publique de la décentralisation politique.

Mais une analyse critique des politiques d'aménagement du territoire montre que la gouvernance multiniveaux se présente comme la construction problématique d'une gouvernabilité négociée qui, loin de la dépolitisation des enjeux, confirme l'interdépendance des acteurs des différents niveaux de gouvernement dans la mise en œuvre des politiques publiques désormais presque intégralement territorialisées (Dubois, 2009). Ainsi on a vu se développer : une technicité croissante en matière procédurale qui accroît des logiques d'action de « chasseurs de primes » chez les acteurs du développement ; des dispositifs qui se croisent et/ou se superposent pour lisser les conflits entre acteurs qui prolifèrent avec la multiplication des arènes politiques territoriales ; et la recherche désespérée, entre découpages administratifs, zonages des ressources communautaires et territoires de projet, des « bons territoires » ou des « territoires pertinents » pour la mise en œuvre de l'action publique³³⁹.

Cette dernière question de l'organisation territoriale optimale, se pose avec d'autant plus d'acuité en France que de nombreux constats, depuis au moins la loi sur l'administration territorial de la République de 1992³⁴⁰, mettent en avant plusieurs problématiques structurelles qui concernent spécifiquement la question territoriale. Ce sont des « diagnostics », au sens presque clinique du terme, puisque, à partir de données constatables, ils établissent la liste des « maux » dont souffre l'institutionnalité du pays :

³³⁹ Dubois, 2009, p. 13-16.

³⁴⁰ La loi dite ATR ou Loi Joxe.

- Il y d'abord, le mal de « la fragmentation territoriale », les 36.851 communes françaises qui représenteraient autant que celles existantes dans le reste de l'Europe, mais aussi les 95 départements et les (autrefois) 22 régions métropolitaines ;
- Il y a ensuite, le mal de « la saturation territoriale » c'est-à-dire le trop plein institutionnel que représenterait le nombre excessif de niveaux de gouvernement (national, régional, départemental, municipal) auxquels s'ajoutent les niveaux de gestion (intercommunalités) que l'on va présenter sous la métaphore convenue du « mille-feuilles »³⁴¹ ;
- Il y a enfin, le mal de « l'inadaptation fonctionnelle » des territoires à l'accomplissement de leurs missions, celles que leur donnent la loi et les dynamiques de transfert de compétences, en termes d'action publique.

Les réponses institutionnelles, les réussites et les échecs de leur implémentation, sont à la mesure des formulations des problèmes dont nous avons volontairement forcé le trait : fusion des communes (échec) ; coopération intercommunal (réussite) ; simplification administrative (introuvable) ; contractualisation territoriale (réussite).

Mais la question des « bons territoires » ou des « territoires pertinents » de l'action publique (et concomitamment de la représentation politique), ne se pose pas exclusivement en France. L'idée qu'il faut prendre en compte la dimension proprement territoriale pour déployer des politiques nouvelles est, par exemple, au cœur de nombreuses initiatives européennes, qui se déclinent dans les pays de l'Union³⁴². Car la thématique récurrente (pour les chercheurs et les opérateurs) des « territoires pertinents », pose en réalité deux questions déjà abordées dans d'autres champ de la recherche : celle de l'optimum dimensionnel et celle plus générale de la cohérence spatiale (Offner, 2006).

³⁴¹ Dont on devrait se demander si l'image n'est pas choisie pour stigmatiser la « gourmandise » autant que le « trop plein » ...

³⁴² C'est le cas de l'initiative GEOSPECS (GEOgraphic SPECificities and Development Potentials in Europe, spécificités géographiques et potentiels de développement en Europe) financée par le programme ESPON 2020 qui vise à promouvoir et à favoriser une dimension territoriale européenne dans le développement et la coopération en fournissant des preuves, des transferts de connaissances et des politiques d'apprentissage aux autorités publiques et à d'autres acteurs politiques à tous les niveaux.

<https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/geospecs-geographic-specificities-and-development>

La notion d'optimum dimensionnel est posée par les économistes en considérant le calcul du bon niveau d'allocation des ressources et des compétences, en fonction des conditions spatiales de production de l'offre et de la demande. Les réponses recherchées vont délimiter des territoires qui minimisent les externalités géographiques (réduire les effets d'encombrement ou de débordement, par exemple) et rationaliser la diversité des découpages fonctionnels (contre l'idée d'une seule dimension territoriale par fonction administrative ou productive).

L'adéquation des dimensionnements des territoires, en tenant compte de ces interrogations, amène à poser la question de la cohérence spatiale qui vise le problème des compatibilités des territoires dans un « design » institutionnel forcément évolutif. L'équation à résoudre est celle de la réduction des possibles distorsions entre les territoires, qu'il s'agisse des territoires institutionnels, des territoires de projet ou d'autres formes de territorialité, chacun pouvant avoir une part de pertinence si les « emboîtements » entre eux sont pensés et négociés par les acteurs.

3. L'enjeu des changements d'échelles territoriales

L'ensemble des problématiques et la pluralité des situations que nous venons d'évoquer, montre bien que pour comprendre l'organisation actuelle de l'action publique il est nécessaire de poser la contingence territoriale des politiques publiques (Négrier, 2007a). Cette approche suppose de restituer à la fois la « statique » des configurations territoriales, c'est-à-dire la variété des approches du territoire (électif, gestionnaire, économique, identitaire etc.) (Genieys et al., 2000) et la « dynamique » des différenciations territoriales. Cette dernière se présente comme le produit complexe de logiques identitaires, de compétitions électorales et de mobilisations citoyennes (Négrier, 2010).

Parmi ces phénomènes dynamiques qui aident à penser les transformations de l'action publique, il faut considérer la question des changements d'échelles. La notion d'échelle, telle qu'elle est définie par la géographie politique, est « *un niveau (...) d'action, légitimé par un pouvoir précis qui a su construire sa légitimité à ce niveau et qui, dès lors, mène ses actions d'organisation de l'espace par et pour ce niveau scalaire* » (Arnault de Sartre, Gagnol, 2012). À chaque échelle correspond un territoire sur lequel un acteur institutionnel exerce certaines compétences qu'il peut partager avec d'autres acteurs situés à d'autres niveaux scalaires, ce qui se manifeste, par exemple, dans l'organisation administrative de l'Etat en France où le

niveau national se décline dans les différents niveaux territoriaux (région, département, commune). L'échelle illustre l'idée d'emboîtement hiérarchique des territoires.

En même temps, la territorialisation de l'action publique, introduit des spécialités territoriales fonctionnelles qui, dans la décentralisation française par exemple, ont leur traduction dans les logiques dites de blocs de compétences. Ces processus de territorialisation peuvent enclencher à leur tour des redistributions des compétences institutionnelles entre collectivités publiques de différents niveaux. C'est la problématique du « changements d'échelle » qui concerne :

« Le déplacement du périmètre spatial de traitement d'un problème public ; (...) celui-ci peut intervenir en général dans un contexte de redéfinition des référentiels d'action publique, de réaggrégation des intérêts et/ou de redéfinition des stratégies d'acteurs et des coalitions d'acteurs » (Boissieux et alt., 2011).

Ces éléments de contexte peuvent être aussi bien des causes que des conséquences des changements d'échelle. Mais les changements d'échelle expriment surtout des « changement de focale », c'est-à-dire « *une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre territoire et l'institution qui l'incarne* » (Négrier, 2007b). Le changement de focale qui caractérise ce processus passe par la détermination de la nouvelle institution correspondant à l'espace considéré (désormais) comme pertinent, la redéfinition de l'action publique (sa substance, son envergure) et la recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas)³⁴³. D'autre part, les changements d'échelle prennent la forme de jeu d'acteurs, c'est-à-dire, que les déplacements, redéfinition ou redistribution de pouvoir qu'entraînent ces changements scalaires, font que s'expriment les intérêts et les stratégies des acteurs en présence (Faure, Muller, 2007).

La changement d'échelle fait ainsi référence à la fois à des institutions, des territoires, des problèmes publiques, des contenus de l'action publique et aux acteurs impliqués. L'échelle à laquelle les problèmes sont identifiés et/ou traités, contribue à définir la forme que prendront les réponses en matière d'action publique et aussi les territorialités à l'œuvre. C'est en ce sens que l'on peut dire que dans les transformations actuelles de l'organisation de l'action publique, le territoire est produit par l'échelle (Arnault de Sartre, Gagnol, 2012).

³⁴³ Négrier, idem, p. 29

II. EXPLOITATION DE L'ENQUETE DE TERRAIN COMPLEMENTAIRE AUPRES D'UN GROUPE-TEMOIN D'UTILISATEURS DE LA MESURE : LES TROIS ECHELLES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DES CP

La première partie de l'enquête de terrain dont nous avons proposés les résultats dans la deuxième partie, s'est déroulée entre février et mars 2016. Nous avons à ce moment-là choisi d'enquêter sur les membres de l'équipe qui a conduit l'expérimentation au DNP entre 2011 et 2015 et, au niveau local, les politiques, administratifs et autres intervenants (membres d'ONG, consultants) qui ont élaboré et exécuté les CP pilotes. Ce sont les données recueillies sur place qui m'ont permis de construire les hypothèses sur le rôle d'un réseau d'acteurs dans le processus de *policy-making* de la mesure qui ont été précédemment présentées. Nous avons désigné ces intervenants le groupe-réseau de l'enquête.

Lors d'un deuxième séjour sur site, en novembre 2016, j'ai rencontré d'autres intervenants du programme, pour l'essentiel des intervenants de la mise en œuvre de la mesure au niveau national et dans les sites pilotes. Il s'agissait donc « d'utilisateurs » de la mesure qui majoritairement n'avaient pas pris part aux phases d'opérationnalisation et de lancement de l'expérimentation. La possibilité d'utiliser le même support d'enquête, à savoir, le questionnaire auto-administré en trois parties de février 2016, m'a semblé pouvoir apporter un plus à l'exploration du dispositif étudié.

J'ai considéré que la réponse des acteurs impliqués dans la phase de consolidation – recréation de la mesure (et pas directement dans celle de l'opérationnalisation – lancement expérimental des CP) pouvait permettre :

- D'établir des différences et/ou convergences entre les représentations de l'instrument CP et les valeurs attachées à sa mise en œuvre, par rapport au réseau des acteurs qui ont pris part à la première phase de déploiement de la mesure ;
- Et de confirmer ou nuancer les positionnements des acteurs au sein du réseau identifié dans la phase de lancement de la mesure, notamment leur importance en termes de « protagonisme » et « d'interdépendance ».

Le traitement de ce deuxième temps d'enquête va donc nous permettre de confronter les hypothèses de la deuxième partie à un second groupe d'acteurs que nous appellerons groupe-témoin, impliqués également dans la mise en œuvre de la mesure mais avec une fonction

différente du groupe-réseau initial, des intervenants plus strictement confrontés à la gestion et à l'exécution des projets.

Avec l'ensemble de réponses du groupe-réseau et du groupe-témoin, les utilisateurs des CP dans la phase opérationnelle de consolidation – recreation, le matériau va également rendre compte de la représentation de la mesure, dans un univers consolidé d'enquête plus large qui réunit la grande majorité des acteurs gravitant autour du programme DNP, confrontés à la mise en œuvre de la mesure depuis son lancement expérimental en 2012. Ainsi, sur la base du traitement cumulé de ces données et par croisement des typologies d'acteurs que nous avons initialement dégagé de l'analyse de chaque question sur les enjeux de la mesure, nous allons pouvoir élaborer une typologie globale des acteurs confrontés à la mise en œuvre de la mesure, qui permettra d'interroger les formes de la gouvernance territoriale qu'implique l'utilisation des *Contratos Plan* aux yeux de ses premiers utilisateurs professionnels.

A. L'enquête par questionnaire complémentaire : caractéristiques du groupe-témoin

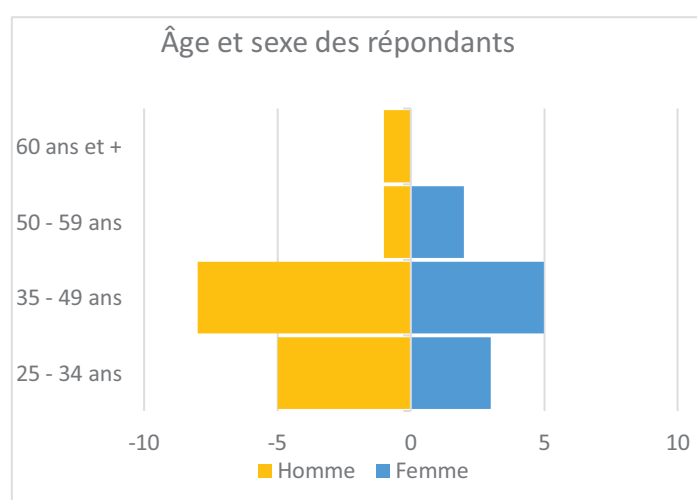
Le deuxième groupe d'intervenants ciblés était composé de 39 répondants potentiels. Il s'agissait des équipes nationale et locales en charge du programme CP répertoriée par le DNP³⁴⁴. On peut considérer que dans ce groupe il y avait l'ensemble des intervenants nationaux et locaux concernés par la mise en œuvre du programme *Contratos Plan* du DNP entre 2016 et 2017. Ne figuraient pas parmi les répondants potentiels les interlocuteurs des administrations ministérielles centrales et les acteurs locaux (administratifs, élus et membres d'organisations non-gouvernementales) qui ont pu être confrontés à l'existence de la mesure. Le profil global de cet échantillon est donc administratif et technicien.

La matrice définitive de ce groupe-témoin a fait apparaître 25 répondants dont on retrouve ci-après les noms et les fonctions en lien avec la démarche *Contratos Plan*.

³⁴⁴ L'équipe complète du programme était à l'époque composée de 43 personnes mais 4 parmi eux avaient fait l'objet d'entretiens dans la 1^{ère} phase de notre enquête. Ces premiers répondants Hugo Rodriguez, William Cifuentes, Luz Marina Londoño et Carlos Villadiego, étaient donc des « historiques » du dispositif.

TABEAU 20 : LISTE DES ACTEURS DU GROUPE-TEMOIN

NOM	Fonction au moment de l'enquête	CP
Julio Alarcon	Chargé de projets d'infrastructure	ARAUCA
Stefania Almanyá	Chargée de coordination DNP	TOUS CP
Wilson Arizmendi	Chargé de projets d'infrastructure	SANTANDER
Maria Antonia Barajas	Chargée de planification, exécution et suivi financier	BOYACA
Eduardo Botero	Chargé de planification, exécution et suivi financier	ARAUCA
Ricardo Calderon	Coordonnateur juridique et administratif DNP	TOUS CP
Carlos Capachero	Chargé de coordination DNP	TOUS CP
Milton Chaparro	Chargé de mission sectoriel DNP	
Liliana Chavez	Chargée d'appui opérationnel	NARIÑO
Elsa Milena Delgado	Chargée des projets santé	NARIÑO
Juan Jose Franco	Gerente CP	BOYACA
Carmen Gonzalez	Chargée d'appui sectoriel DNP	TOUS CP
Manuel Guarnizo	Chargé de projets infrastructure, miniers, logement et développement durable	TOLIMA
Guillermo Guerrero	Chargé de projets d'infrastructure	NARIÑO
Julian Legarada	Chargé de planification, exécution et suivi financier	CAUCA
Luz Marina Londoño	Chargée de projets sociaux	AGD
Christian Moreno	Chargé développement social DNP	TOUS CP
John Elber Quintero	Maire de Rioblanco	TOLIMA
Jaime Osorno	Chargé d'appui sectoriel DNP	TOUS CP
Maria Isabel Pinzón	Chargée de planification, exécution et suivi financier	SANTANDER
Hernan Ramirez	Chargé de projets d'infrastructure	BOYACA
Eduard Sanchez	Maire de Jesus María	SANTANDER
Wilber Vallejo	Gerente CP	TOLIMA
Carolina Vazquez	Chargée de projet USAID	TOLIMA
Ana Maria Velez	Chargée de mission Gobernación Antioquia	AGD

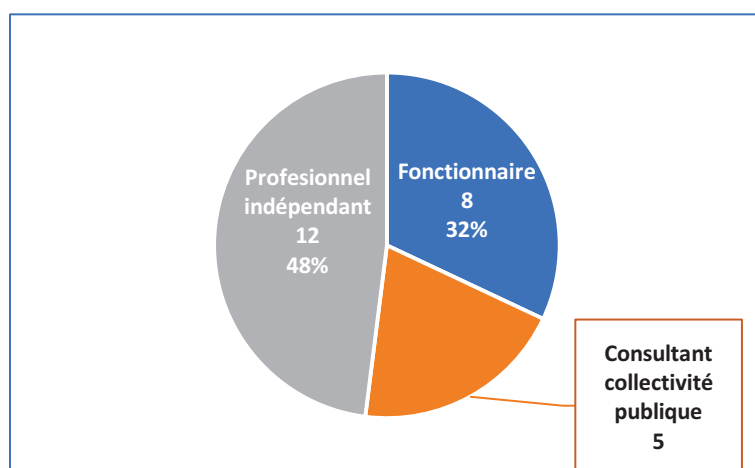


Avec les 25 questionnaires recueillis sur 39 acteurs identifiés, nous avons un taux de réponse de 64% des personnes enquêtées.

Ce groupe-témoin est majoritairement masculin, à hauteur de 60% des répondants. Du point de vue de l'âge, c'est un groupe plus jeune que le premier : les 35–49 ans sont majoritaires (52%), et les moins de 35 ans représentent presque un tiers des répondants (32%). Les plus de 50 ans (4 sur 25) sont à peine 16% de l'échantillon.

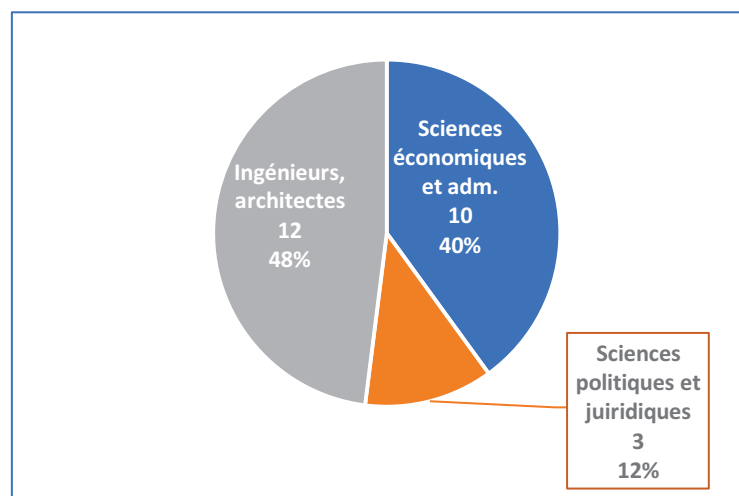
Pour ce qui est du lieu de travail, le groupe-témoin est plus représentatif des CP pilotes et de la « province » que du DNP national et de la capitale : seulement un quart (24%) pour Bogotá et les deux tiers des répondants (76%) pour les CP locaux. C'est une différence importante par rapport aux premiers enquêtés qui représentaient un échantillon pratiquement équilibré avec un léger avantage pour le niveau central (52,6 % / 47,4 %).

Les statuts professionnels des répondants de ce groupe-témoin sont moins diversifiés et plus proches des administrations publiques que ceux du premier groupe. Parmi eux il n'y a pas de représentants d'ONG ni d'entrepreneurs privés. On retrouve trois catégories :



- La plus forte proportion est représentée parmi les professionnels indépendants (48%) ;
- Viennent ensuite les fonctionnaires (32%) ;
- Le groupe le plus réduit et celui des consultants intervenant en prestation de service auprès de l'administration (20%).

Tous les répondants avaient suivi des études universitaires. Par rapport au premier groupe, on observe l'absence de personnes avec une formation en sciences sociales, une plus faible représentation de politologues-juristes (12% contre 21%) et dans les deux champs professionnels majoritaires, économie et ingénieries, une plus forte présence des seconds (48%) que des premiers (40%).



B. Analyse des représentations des Contratos Plan chez les acteurs du groupe-témoin : convergences et divergences avec le groupe-réseau

La première exploitation de ces données d'enquête complémentaire va porter sur la première partie du questionnaire, les six questions sous forme d'échelles d'ordination qui, pour mémoire, abordaient les thématiques suivantes :

- *L'enjeu de l'aménagement du territoire* : quels territoires étaient les plus adaptés pour la mise en œuvre des CP ?
- *L'enjeu politique* : qui doit maîtriser le processus décisionnaire des CP ?
- *L'enjeu de la gouvernance* : les choix proposés concernaient des options de gestion locale, nationale, participative ou d'expertise technique pour la conduite des CP ;
- *Les enjeux du développement territorial* : il s'agissait de prioriser différents aspects associés au dispositif CP : l'exercice de planification, l'investissement régional, les formules de cofinancement, la concertation-négociation, la recherche de consensus local ;
- *L'enjeu du financement budgétaire* : le CP devait-il privilégier un financement national, local ou apport de finances non-budgétaires dédiées ?
- *L'enjeu de la gestion des ressources financières* : ici était posée la question de la délégation ou l'externalisation, au niveau national ou local, des ressources associées au CP.

L'objet de cette analyse est de restituer la distribution des réponses à chacune des six questions du questionnaire pour l'ensemble de l'échantillon de l'enquête, les répondants du groupe-réseau et ceux du groupe-témoin. Le traitement est fait par tri-à-plats des réponses. Le cumul des deux réponses permettra aussi de déduire un positionnement général de l'ensemble des utilisateurs de la mesure dans le programme *Contratos Plan* DNP, celui du groupe d'enquête consolidé.

1. Question 1, l'enjeu « aménagement du territoire » : quels territoires d'action ?

La question 1 portait sur les territoires les plus aptes à utiliser les CP. Nous avons proposé 9 items correspondant à plusieurs configurations territoriales. L'analyse des réponses du groupe-réseau avait déterminé 4 classes :

- La classe nommée INTERCOM où le CP semblait apte à se déployer sur des espaces intercommunaux et sur des territoires en crise (ruraux, touchés par le post-conflit, naturels fragiles) ;

- La classe DEPARTEMENT + qui concerne des espaces départementaux et, à moindre échelle, des territoires fragiles ;
- La classe REGION où le CP s'applique à des espaces intercommunaux et interdépartementaux de dimension régionale ;
- La classe qu'on a appelé TERRITOIRES FRAGILES qui réserve l'utilisation du CP aux différents territoires « vulnérables » proposés dans le questionnaire (zones rurales, de frontière, exposées au conflit ou dans des espaces naturels exposés).

Le groupe-témoin se positionne sur cette grille de lecture en conservant le même niveau d'adhésion aux classes REGION et INTERCOM +, mais s'éloigne du schéma initial en accentuant l'importance du déploiement des CP sur les TERRITOIRES FRAGILES et en diminuant assez sensiblement la pertinence de la mesure sur les espaces de dimension

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	Groupe-réseau	Groupe-témoin	Groupe enquête consolidé
DEPARTEMENT +	26%	12%	18%
INTERCOM +	32%	32%	32%
REGION	26%	24%	25%
T. FRAGILES	16%	32%	25%
	100%	100%	100%

départementale (classe DEPARTEMENT +).

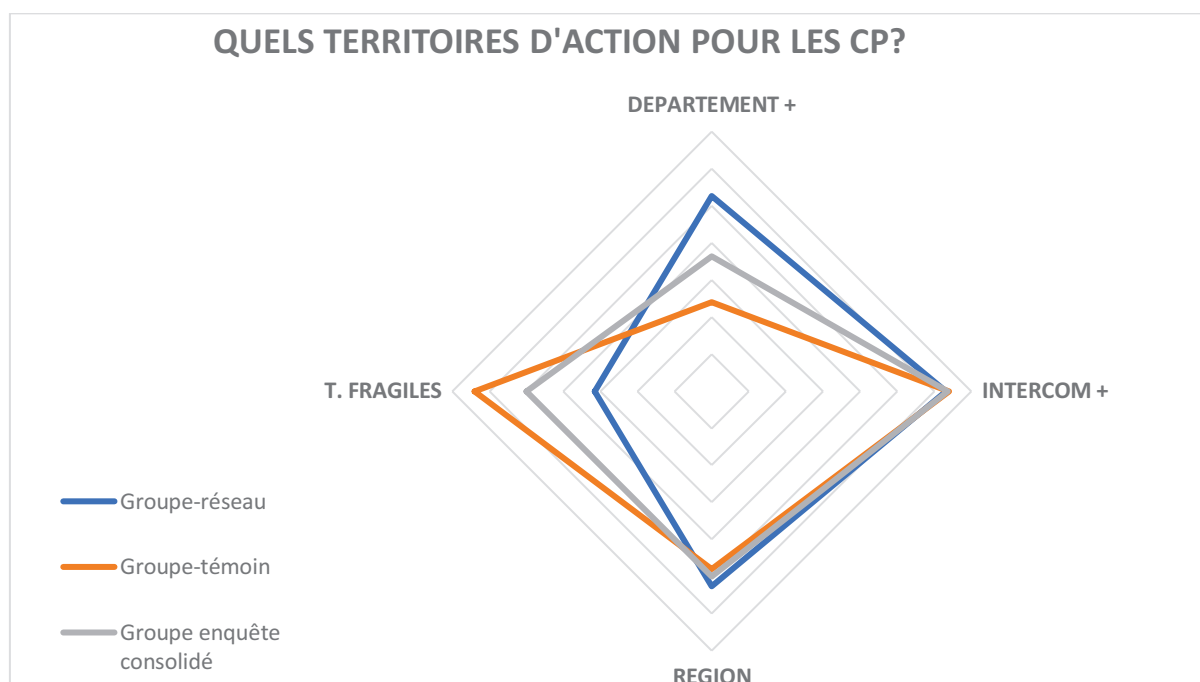


Figure 40 : les territoires des CP dans les différents groupes de répondants

2. Question 2, l'enjeu politique : qui pilote le CP ?

A la question 2 qui posait l'enjeu politique du pilotage des CP en interrogeant les répondants sur qui devait signer les accords des *Contratos Plan*, l'analyse avait permis de dégager 2 catégories de réponses :

- Une classe dite DEMOCRATIE, fortement majoritaire sur le groupe-réseau, où tous les acteurs qui participent à l'élaboration du CP devaient être signataires et où la validation populaire était considérée comme nécessaire ;
- Et une classe que nous avons appelé AUTORITE, très minoritaire en réponses, qui réservait la signature des CP aux collectivités publiques ou financeurs des actions.

POLITIQUE	Groupe-réseau	Groupe-témoin	Groupe enquête consolidé
AUTORITE	26%	48%	39%
DEMOCRATIE	74%	52%	61%
	100%	100%	100%

Dans le groupe-témoin les deux options se retrouvent quasiment à égalité d'adhésions, avec un léger avantage pour la classe DEMOCRATIE par rapport à la classe AUTORITE (52%/48%).

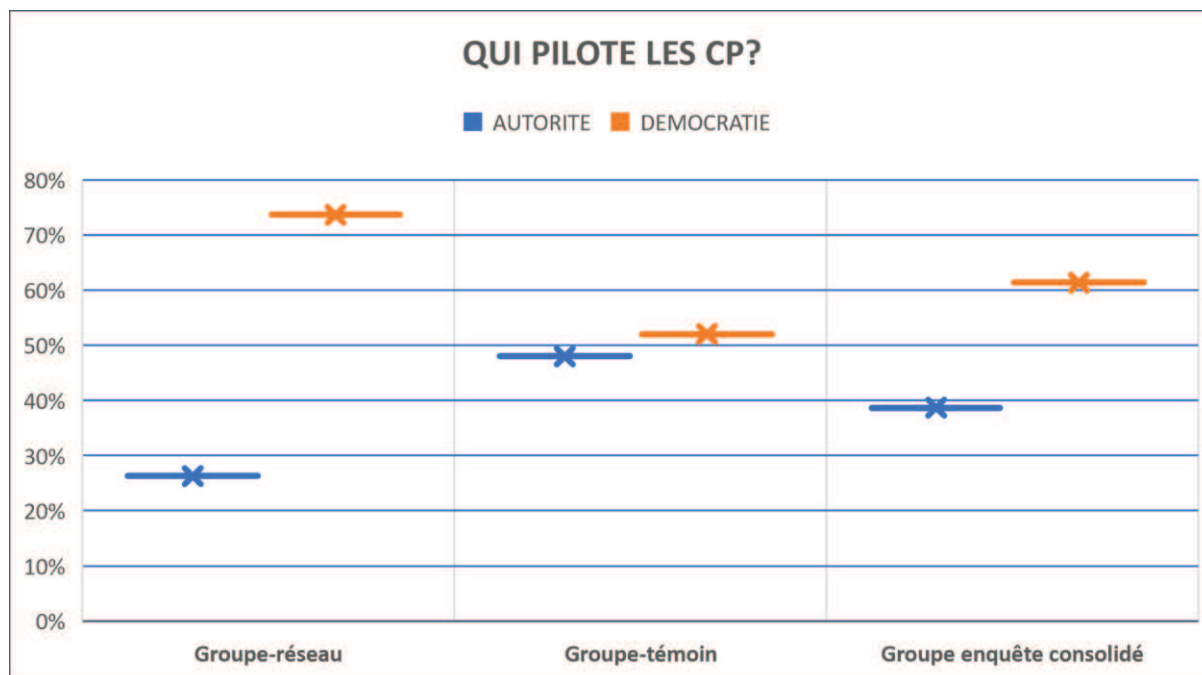


Figure 41 : qui pilote les CP selon les différents groupes de répondants

3. Question 3, l'enjeu de la gouvernance : qui conduit le CP ?

Dans la question 3 sur les enjeux de gouvernance des CP, on abordait deux aspects de la gestion : l'administration nationale ou locale du dispositif et le pilotage participatif (par les acteurs locaux) ou par des experts. Les 4 classes de réponses qui sont apparues étaient :

- Une classe LOCAL PARTICIPATIVE très majoritaire (presque 2/3 des réponses) où le principe d'une gestion locale se combine avec une large participation des acteurs ;
- Une classe LOCALE qui pose l'impératif d'une administration locale des ressources ;
- Et deux classes qui s'éloignaient de cette dominante locale-participative, l'une dite NATIONALE (gestion nationale des ressources) et l'autre EXPERTISE LOCALE (gouvernance par des experts locaux).

GOVERNANCE	Groupe-réseau	Groupe-témoin	Groupe enquête consolidé
EXPERTISE LOCALE	11%	20%	16%
LOCALE	16%	28%	23%
LOCALE PARTICIPATIVE	63%	52%	57%
NATIONALE	11%	0%	5%
	100%	100%	100%

La grille de réponses du groupe-réseau est globalement validée par le groupe-témoin qui fait néanmoins disparaître la possibilité d'une gestion exclusivement NATIONALE (0 répondants) et rééquilibre le spectre des réponses en donnant un peu plus de crédit aux options LOCALE stricte et d'EXPERTISE LOCALE, et en diminuant la formule dite LOCALE PARTICIPATIVE.

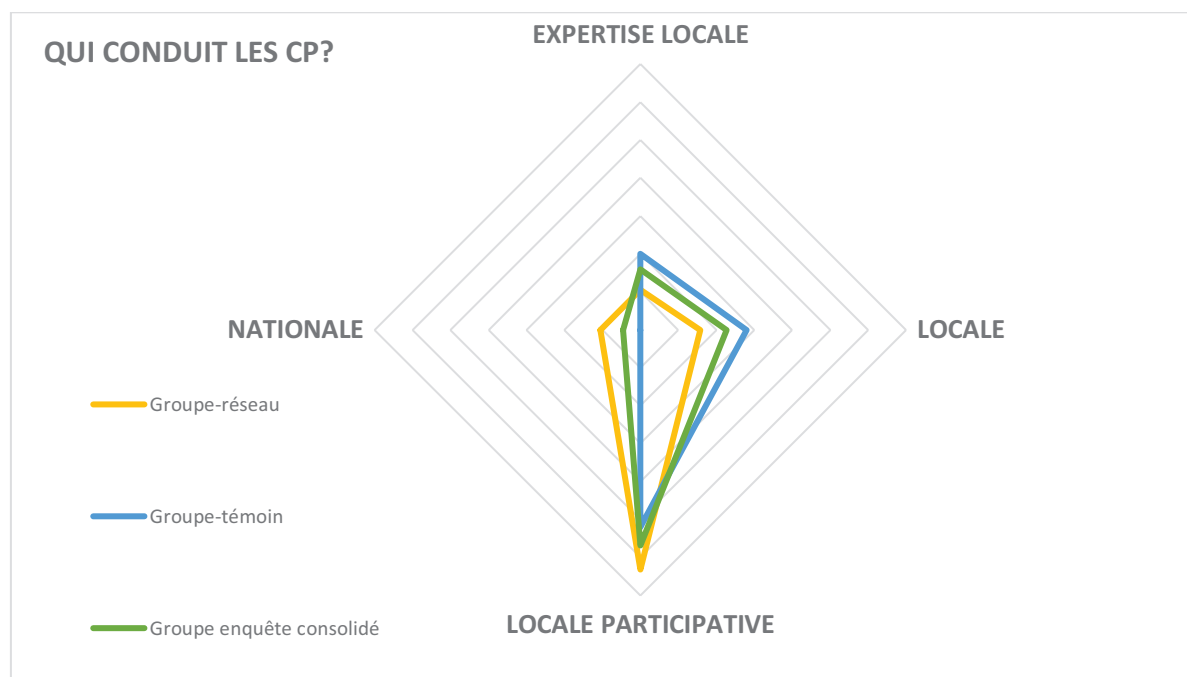


Figure 42 : qui conduit les CP selon les différents groupes de répondants

4. Question 4, l'enjeu du développement local : quelles problématiques de développement traite le CP ?

Dans la question 4 on abordait la thématique des objectifs de développement que le CP pouvait raisonnablement poursuivre avec 9 propositions de réponses. Le traitement effectué aux réponses par le groupe-réseau a permis de déterminer 3 classes de réponses :

- Une classe appelée PLAN CONCERTÉ qui combinait l'accent mis sur l'articulation des exercices de planification national et local et valorisait les propositions de concertation locale que pourrait entraîner le CP. Cette option réunissait 2/3 des répondants ;
- Deux classes qui avaient suscité le même niveau d'adhésion (16% des répondants), et qui positionnaient le CP sur des fonctions de concertation-négociation entre les niveaux national et local, l'une DIALOGUE pour le DEVELOPPEMENT REGIONAL l'autre DIALOGUE pour la PLANIFICATION REGIONAL.

DEVELOPPEMENT	Groupe-réseau	Groupe-témoin	Groupe enquête consolidé
DIALOGUE DEV. REGIONAL	16%	32%	25%
DIALOGUE PLAN REGIONAL	16%	32%	25%
PLAN CONCERTÉ	68%	36%	50%
	100%	100%	100%

Le groupe-témoin corrige cette configuration en équilibrant les réponses autour d'environ 1/3 des réponses pour chacune des classes avec un léger avantage pour la catégorie PLAN CONCERTÉ.

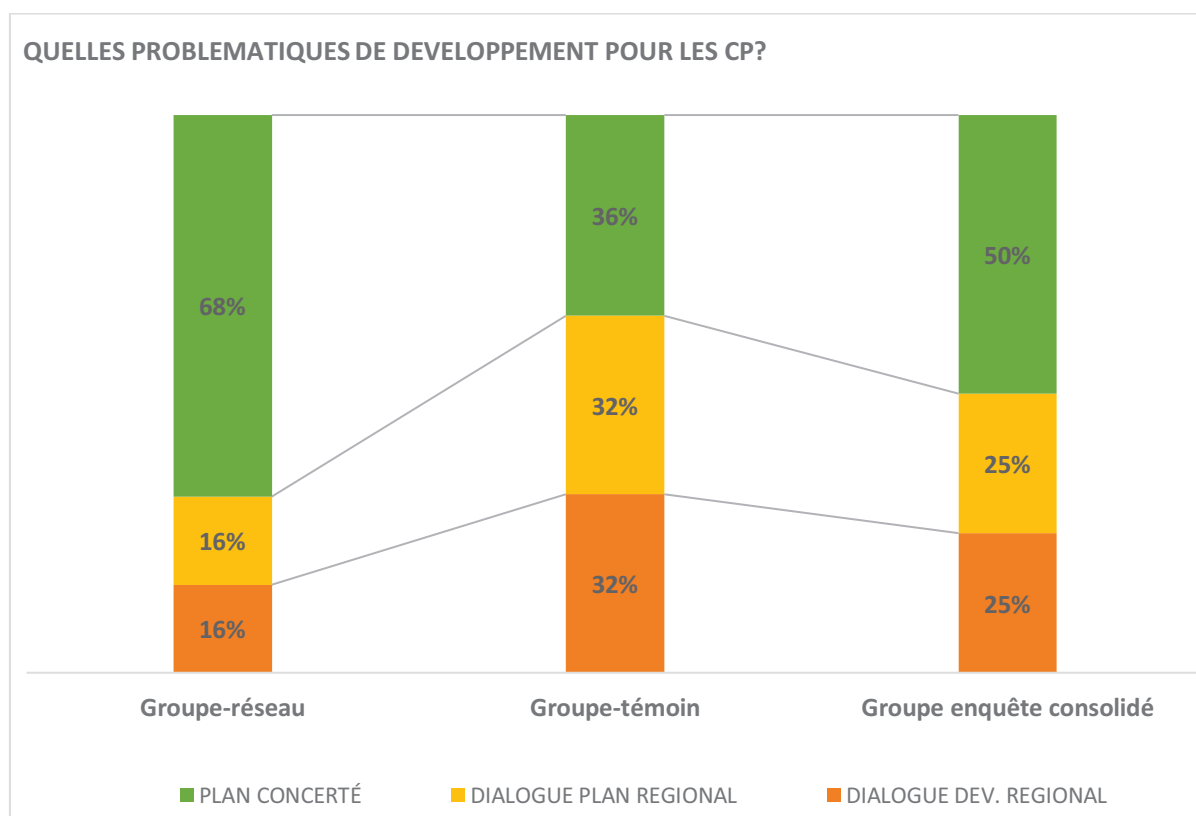


Figure 43 : les CP et le développement territorial selon les différents groupes de répondants

5. Question 5, le premier enjeu financier des CP : qui finance les CP ?

La première question sur le financement des CP proposait plusieurs formules de cofinancement (participation majoritaire d'une des collectivités publiques -nation ou territoires-, des solutions de négociation au cas par cas, et la focalisation de ressources issues des redevances minières et de la coopération internationale). L'analyse des réponses du groupe-réseau faisait apparaître 3 catégories de réponses :

- Une classe RESSOURCES NON-BUDGETAIRES largement majoritaire (2/3 des répondants) qui insistait sur les apports prioritaires de ressources non-budgétaires (redevance, coopération) et posait un stricte équilibre budgétaire nation – territoires ;
- Une classe NEGOCIATION PREPONDERANTE qui fixait le principe d’une négociation financière au cas par cas ;
- Une classe NATION avec un financement national majoritaire du dispositif.

FINANCEMENT	Groupe-réseau	Groupe-témoin	Groupe enquête consolidé
NATION	5%	8%	7%
NEGOCIATION PREPONDERANTE	26%	28%	27%
RESSOURCES NON BUDGETAIRES	68%	64%	66%
	100%	100%	100%

Les équilibres de cette grille de lecture de la question du financement des CP sont validés par le groupe-témoin avec des proportions comparables au groupe-réseau.

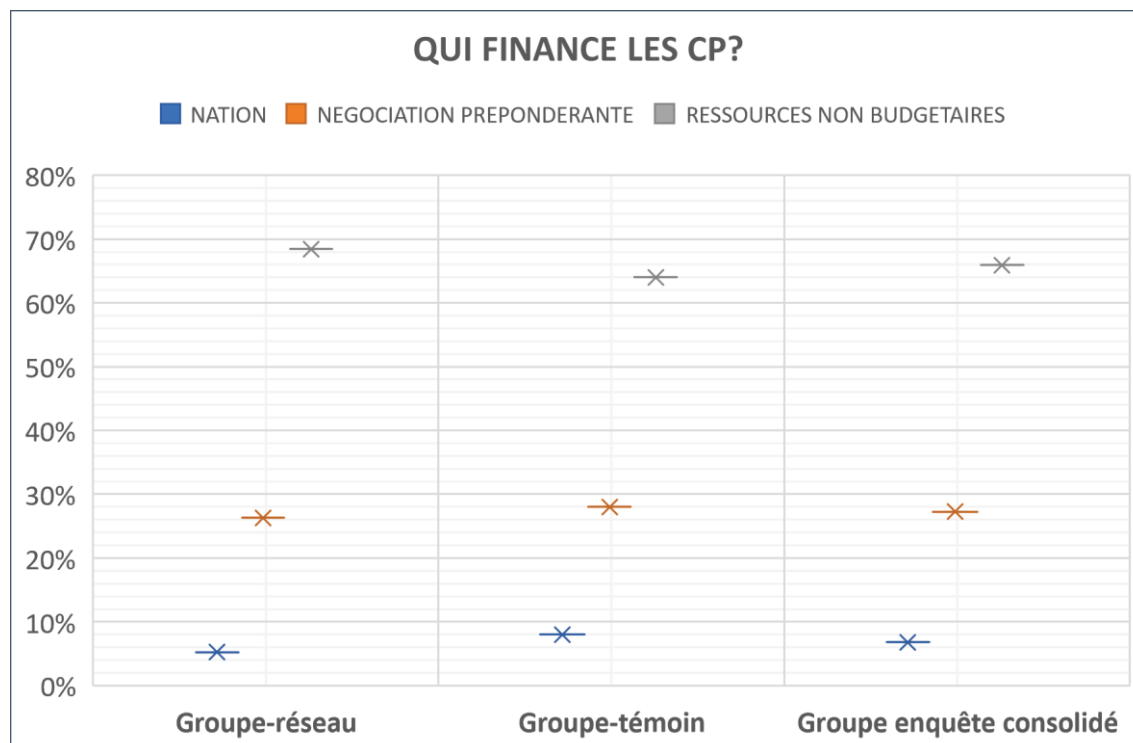


Figure 44 : qui finance les CP selon les différents groupes de répondants

6. Question 6, le deuxième enjeu financier des CP : qui gère les ressources financières des CP ?

En ce qui concerne la question 6 du questionnaire qui portait sur les modalités de gestion budgétaire, on proposait des solutions de délégation (nationale ou locale) et d'intervention d'opérateurs spécialisés (fiducie, équipe administrative CP). Les réponses du groupe-réseau faisaient apparaître 4 options :

- Une classe LOCALE, délégation des ressources sur l'une collectivités locale signataire ;
- Une classe NATIONAL INDEPENDANT, gestion mutualisée des ressources par un organisme de type fiducie ;
- Une EQUIPE, gestion financière des investissements par l'équipe – projet ;
- Une DELEGUEE, délégation des ressources à un tiers sans valoriser le niveau local ou national ;

GESTION	Groupe-réseau	Groupe-témoin	Groupe enquête consolidé
DELEGUEE	16%	0%	7%
EQUIPE	21%	56%	41%
LOCALE	37%	16%	25%
NATIONALE INDEPENDANTE	26%	28%	27%
	100%	100%	100%

La matrice qui découle de l'exploitation des réponses du groupe-témoin varie sensiblement de celle du groupe-réseau : alors que dans le premier groupe de répondants n'apparaissait pas une réponse majoritaire, dans la deuxième vague de réponses au questionnaire les répondants donnent la priorité à 56% à la gestion financière des ressources par l'équipe-projet (classe EQUIPE) et font disparaître la possibilité d'une gestion DELEGUEE (0 réponses) par l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement, le national ou le local.

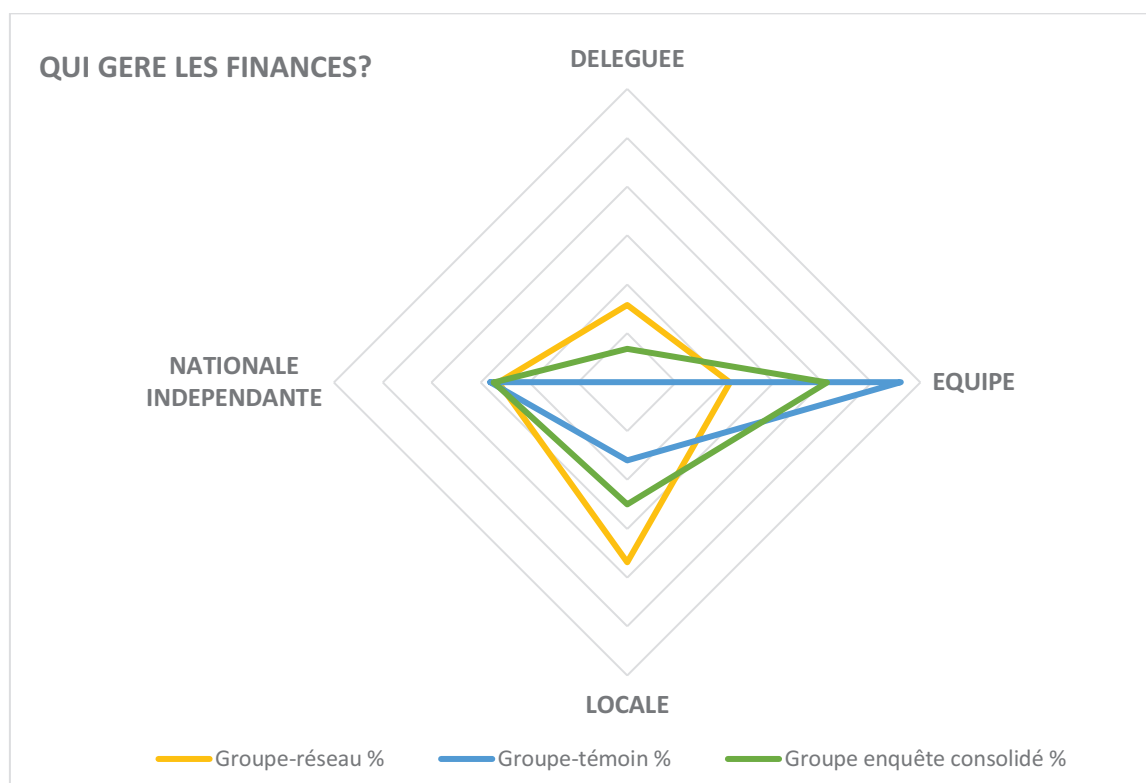


Figure 4 : qui gère les finances des CP selon les différents groupes de répondants

En résumé, si on compare la perception de la mesure *Contratos Plan* par les deux groupes de répondants (groupe-réseau, groupe-témoin), il y a convergence sur trois aspects de la représentation du CP :

- **La territorialité de la mesure** : ouverte à une diversité de territoires d'implantation (région, territoires fragiles, département, intercommunalités de projet), elle serait plus apte à porter des projets de développement à l'échelle des intercommunalités de projets et des régions ;
- **La gouvernance de la mesure** : elle apparaît homogènement locale, participative et nécessitant une expertise technique ;
- **Le financement de la mesure** : une matrice dominante « budgets publics – ressources non-budgétaires dédiées » avec la recherche d'un équilibre négocié des apports Nation – Territoires ;

On observe des nuances surtout à propos de la territorialité de la mesure : le groupe-témoin insiste plus sur le déploiement des CP sur des territoires fragiles, et rectifie le groupe-réseau sur l'intérêt d'une implantation départementale de la mesure.

Il y a divergences à propos de trois enjeux :

- **Le pilotage politique de la mesure** : dans le groupe-réseau, il y avait un net avantage pour une large participation de l'ensemble des acteurs associés à la démarche d'élaboration des CP (décideurs politiques, financeurs, ONG, acteurs nationaux ou locaux) au moment clé de la signature des accords. Pour le groupe-témoin il n'y a pas de positionnement tranché et les opinions se divisent à parts égales entre les tenants de cette même approche « démocratique » et les personnes qui défendent une position « d'autorité » institutionnelle ;
- **La vocation en matière de développement de la mesure** : le groupe-réseau donnait largement la priorité à l'utilisation des CP pour l'articulation de la planification nationale et locale ; le groupe-témoin met à égalité d'importance les trois options, la planification concertée, la négociation de la planification régionale et la négociation du développement régional ;
- **La gestion financière de la mesure** : par rapport à l'indéfinition du groupe-réseau qui hésitait entre plusieurs formules de délégation (nationale ou locale) et d'intervention d'opérateurs spécialisés (fiducie, équipe administrative CP), le groupe-témoin tranche en donnant majoritairement un rôle de premier ordre à l'équipe-projet locale.

Ces différences marquent des clivages sur des points clé de la perception de la mesure que nous pouvons expliquer par les caractéristiques distinctives des deux groupes de répondants. Dans la territorialité de la mesure intervient un élément de contexte. Le groupe-témoin met l'accent sur les territoires fragiles sans doute du fait qu'au moment de l'enquête, la mesure a déjà franchi le pas consistant à cibler le CP sur les territoires les plus exposés du post-conflit ce qui a fait passer le *Contrato Plan* initial à la formule *Contrato Paz*. Les répondants du groupe-réseau qui en quelque sorte « ont fait naître la mesure », étaient peut-être encore marqués par les potentialités des différentes options de déploiement territorial de la mesure contenues dans la législation.

Les trois autres points de divergences à savoir, un pilotage politique moins participatif, une vocation développeuse de la mesure qui oscille entre concertation planificatrice et négociation multiniveaux, et la forte implication souhaitée de l'équipe-projet en matière de gestion budgétaire, nous semble correspondre à des particularités spécifiques du groupe-témoin. Rappelons que, par rapport au groupe-réseau, le groupe-témoin est plus « jeune » et « local », qu'il est plus « technicien » « qu'intellectuel », qu'il est constitué « d'utilisateurs » des CP et qu'aucun « concepteur » de la mesure ne fait partie de l'échantillon. Il y a donc manifestement moins « d'idéalisme » (côté gestion politique), plus d'ouverture, en adéquation

avec la pratique des CP en cours (côté vocation développeuse), et plus de pragmatisme gestionnaire (côté gestion budgétaire), dans ce groupe de répondants.

Bref, cet apport des intervenants en activité du programme CP du DNP nous permet de nuancer et d'actualiser la représentation des « pionniers ». C'est de cette manière que se dégage un fond commun partagé de perception de la mesure CP qui représente les positionnements du groupe d'enquête consolidé dont on peut dire qu'il rejoint le contour refondé des *Contratos Plan* devenus *Contratos Plan para la Paz y el posconflicto*.

C. La centralité confirmée des acteurs clé du groupe-réseau et des gains de popularité politiques et techniques dans l'univers d'enquête consolidé

Nous avons soumis aux acteurs du groupe-témoin l'ensemble du questionnaire que nous avons établi au début de l'enquête de terrain. Cela veut dire que les répondants de ce groupe ont répondu à la 1^{ère} partie qui portait sur les enjeux de développement local de la mise en œuvre du dispositif *Contratos Plan* que nous venons d'analyser, mais aussi à la 2^{ème} partie qui leur proposait 6 interrogations à propos d'une matrice d'acteurs identifiés parmi les membres du groupe-réseau initial. Pour mémoire, ces questions demandaient aux répondants d'indiquer dans la liste de 32 acteurs identifiés initialement comment ayant joué un rôle de premier plan dans la conception – opérationnalisation – expérimentation de la mesure :

1. Ceux qui étaient « très connus » ou « peu connus » ;
2. Ceux que le répondant « connaît très bien » ;
3. Les 5 personnes les plus reconnues professionnellement ;
4. Les 5 personnes qui ont le plus apporté au processus de création des CP ;
5. Les personnes avec qui le répondant « avait déjà collaboré dans les CP » ;
6. Les personnes avec qui le répondant « aimerait travailler dans les CP » ;

Avec les 6 réseaux uniplex qui se dégageaient de ces réponses, nous avons constitué deux réseaux multiplex :

- Le réseau du « protagonisme » des acteurs, qui croisait les réponses aux questions 1, 3 et 4³⁴⁵;
- Le réseau des « interdépendances » entre acteurs, qui correspondait aux réponses des questions 2, 5 et 6³⁴⁶.

³⁴⁵ Réseau CPA par convention dans la 2^{ème} partie.

³⁴⁶ Par convention dans la 2^{ème} partie, réseau BTv

L'intérêt pour nous n'était plus d'identifier les articulations et interactions entre les répondants de ce groupe-témoin puisque leurs noms ne figuraient pas dans la matrice, mais de cerner :

- Les éventuelles relations entre les membres des deux groupes enquêtés ;
- Et de projeter la perception du « protagonisme » et des relations « d'interdépendance » des acteurs clés du groupe-réseau parmi les acteurs du groupe-témoin.

Nous avons donc évalué les « gains de popularité » des différents acteurs du groupe-réseau en fonction de l'accroissement du nombre de « citations » par les acteurs du groupe-témoin. Cette mesure résulte de l'évolution du « degré entrant » (*in-degree*) de chaque acteur cité. Cet indice correspond au nombre de fois où la personne est citée par les différents répondants. Dans le tableau récapitulatif ci-après nous présentons ces évolutions pour chaque acteur dans les deux réseaux (protagonisme et interdépendance). Sont présentés trois *in-degree* de chaque acteur par réseau multiplex, sur le groupe-réseau (le nombre de citations des acteurs du premier groupe de répondants), sur le groupe-témoin (le nombre de citations des acteurs du deuxième groupe de répondants), et l'addition des deux. Cela permet d'établir un pourcentage individuel de gain relatif.

Nous observons cinq tendances d'évolution de la notoriété-popularité des acteurs du groupe-réseau.

 La confirmation du rôle principal du noyau dure des deux réseaux (sur fond jaune dans le tableau) : le noyau dur des acteurs les plus influents des deux réseaux, c'est-à-dire les intervenants qui cumulaient tous les rôles d'articulation et le plus fort capital relationnel, était constitué de Carlos Córdoba, le directeur du programme *Contratos Plan* au moment du lancement de l'expérimentation pilote ; David Soto, le principal porteur de l'importation initiale de la mesure ; Lisbeth Buitrago, principale collaboratrice du directeur du programme national CP ; Camila Aguilar, directrice de la Direction du Développement Territorial du DNP pendant la phase pilote ; et Carlos Aparicio, sous-directeur de la Direction du Développement Territorial du DNP. Tous voient augmenter le nombre de citations en proportion importante, le plus fort gain étant pour C. Cordoba le premier directeur opérationnel du programme CP-DNP qui est conforté comme l'acteur le plus important des deux réseaux, et le niveau le plus bas pour Carlos Aparicio qui a changé d'affectation et quitté le DNP et le programme en 2016.

 Le gain de popularité des détenteurs d'un mandat politique (sur fond vert) : un collectif d'acteurs du groupe-réseau voit augmenter considérablement sa visibilité en matière de protagonisme (+ 160% en moyenne) et un peu moins en matière d'interdépendance (+ 100%) : ce sont les politiques dont l'exposition était assez discrète pour les premiers répondants du questionnaire. On parle précisément des anciens gouverneurs des départements des CP pilotes, Juan Carlos Granados (Boyacá), Luis Carlos Delgado (Tolima), Raul Delgado (Nariño), Richard Aguilar (Santander) et Luis Gilberto Murillo (Chocó), et de deux hommes politiques nationaux, Jaime Castro, ancien constituant, sénateur et maire de Bogotá, et Amylkar Acosta, ancien gouverneur, sénateur et président à l'époque de la Fédération des Départements. L'effet « notoriété politique » joue pour le groupe-témoin constitué de répondants au profil plus technique et plus dépendants de la décision politique dans la conduite de leur action opérationnelle.

 La reconnaissance du rôle administratif et financier de responsables nationaux du DNP (en mauve) : on observe également une forte augmentation de popularité (en moyenne + 200% en protagonisme et +120% en interdépendance) de deux acteurs aux in-degrée scores moyens dans le groupe-réseau : il s'agit du 2^{ème} directeur du programme CP-DNP Juan Carlos Mojica et du directeur des finances publiques Mauricio Cuestas. Il s'agissait pourtant de deux acteurs clé dans le dispositif : le premier comme pilote national du programme entre 2014 et 2016, avec une assez forte exposition médiatique, et agissant en articulateur entre les projets locaux et l'administration nationale, et le second comme « banquier » du DNP par qui pouvaient passer (parfois en direct) les décisions financières concernant les CP. Cette « promotion » au rang d'acteurs importants du dispositif avec en cumul de citations à des niveaux comparables du noyau dur des deux réseaux, rétablit une fonction institutionnelle qui était atténuée par les réponses du groupe-réseau.

 La reconnaissance d'acteurs articulateurs techniques locaux par ses paires (en rose) : les augmentations les plus fortes des indices de notoriété (de +800% à 200% en moyenne) concerne des acteurs du groupe-réseau exerçant des fonctions techniques et administratives dans les CP pilotes. Il s'agit de Hugo Rodríguez, directeur en activité du CP Santander, María Fernanda García, ancienne directrice du CP Tolima, William Cifuentes, directeur en activité du CP Cauca, Carlos Alberto Villadiego, directeur du CP AGD, Victoria Kairus, consultante CP Tolima, Arnobio Cordoba, ancien directeur

CP AGD, Fabian Zabala, ancien secrétaire de planification Tolima, Sergio Muñoz, ancien secrétaire de planification Santander, Bernardo Umbarila, ancien secrétaire de planification Boyacá, María Eugenia Ramos ancienne secrétaire de planification Antioquia, et Dolka Arias, ancienne secrétaire de planification Arauca. Le surplus de citations qui intervient après l'enquête auprès du groupe-témoin, fait passer ces acteurs d'un notoriété faible ou moyenne dans les deux réseaux, à un statut d'articulateurs locaux (ou régionaux). Il y a dans ce changement de rôle fonctionnel une reconnaissance technique par les paires que sont les techniciens-utilisateurs locaux de la mesure et constituent les membres du second groupe de répondants.

 La perte ou absence de notoriété d'acteurs (surtout) nationaux (en bleu) : une dernière évolution dans le sens d'une perte d'influence concerne des acteurs qui soit n'enregistrent pas de nouvelles citations, soit engrangent de faibles gains de notoriété. Cela concerne des acteurs au profil technique (Andrea Ramirez, ancienne secrétaire de planification Tunja, Ana Maria Vargas, ancienne coordinatrice du développement rural Cauca, Carlos Rodriguez, ancien consultant USAID, Diego Bautista, ancien responsable programme décentralisation USAID) et des hauts responsables du DNP (José Leibovich, coordonnateur du PND 2010-2014, Juan Mauricio Ramírez, ancien sous-directeur général, Oswaldo Porras, ancien directeur de la Direction du Développement Territorial). Dans leur cas, la réduction de leur influence à des niveaux moyens pour les utilisateurs actuels du dispositif CP, est en lien avec la fin de l'exercice de leurs missions techniques ou administratives.

ACTEURS	GAINS DE POPULARITE RESEAU BTV « PROTAGONISTE »				GAINS DE POPULARITE RESEAU CPA « INTERDEPENDANCE »			
	In-degrees groupe-réseau	In-degrees groupe-témoin	In-degrees groupe-réseau + groupe-témoin	Gain relatif	In-degrees groupe-réseau	In-degrees groupe-témoin	In-degrees groupe-réseau + groupe-témoin	Gain relatif
H. Rodríguez	2	16	18	800%	4	13	17	325%
MF Garcia	4	16	20	400%	6	14	20	233%
W. Cifuentes	3	10	13	333%	5	8	13	160%
CA Villadiego	2	6	8	300%	3	5	8	167%
V. Kairus	1	3	4	300%	2	3	5	150%
F. Zabala	5	13	18	260%	5	11	16	220%
M. Cuestas	10	24	34	240%	10	10	20	100%
S. Muñoz	4	9	13	225%	5	7	12	140%
B. Umbarila	4	8	12	200%	3	5	8	167%
JC. Mojica	11	21	32	191%	15	20	35	133%
R. Delgado	9	16	25	178%	7	11	18	157%
C. Córdoba	17	29	46	171%	17	25	42	147%
JC Granados	11	18	29	164%	8	9	17	113%
LC Delgado	8	13	21	163%	5	11	16	220%
J. Castro	15	23	38	153%	8	5	13	63%
A. Acosta	17	22	39	129%	6	5	11	83%
LG Murillo	10	12	22	120%	9	5	14	56%
R. Aguilar	10	12	22	120%	5	2	7	40%
L. Buitrago	8	9	17	113%	10	12	22	120%
ME. Ramos	8	9	17	113%	8	6	14	75%
D. Soto	10	10	20	100%	10	11	21	110%
C. Aparicio	9	8	17	89%	10	2	12	20%
A. Córdoba	7	6	13	86%	7	8	15	114%
C. Aguilar	13	11	24	85%	14	3	17	21%
J. Leibovich	8	6	14	75%	7	1	8	14%
C. Rodríguez	5	3	8	60%	7		7	0%
JM Ramírez	8	4	12	50%	8		8	0%
O. Porras	11	5	16	45%	11	6	17	55%
D. Bautista	10	3	13	30%	11	2	13	18%
AM Vargas	2		2	0%	4	2	6	50%
A. Ramirez	2		2	0%	2	1	3	50%
D. Arias					1	3	4	300%

Noyau dur conforté
 Notoriété politique
 Rôle nal. DNP reconnu
 Reconnaissance tech. par paires
 Perte ou absence de notoriété

La carte d'acteurs que nous présentons ci-après, illustre de manière synthétique ces gains relatifs de popularité. Les nœuds initiaux qui représentent les acteurs avec un volume proportionnel à leur « degré entrant », sont renforcés graphiquement par une « auréole » (jaune) qui permet de représenter cette augmentation de notoriété. **Dans cette carte, on observe que les principaux acteurs du dispositif *Contratos Plan* (groupe-réseau et groupe-témoin) sont, par ordre d'importance et reconnaissance des intervenants :**

- Le noyau dur du groupe-réseau,
- Les responsables nationaux du DNP « reclassés » par la seconde vague de questionnaires,
- Et les articulateurs locaux reconnus par leurs pairs, techniciens et administratifs en poste.

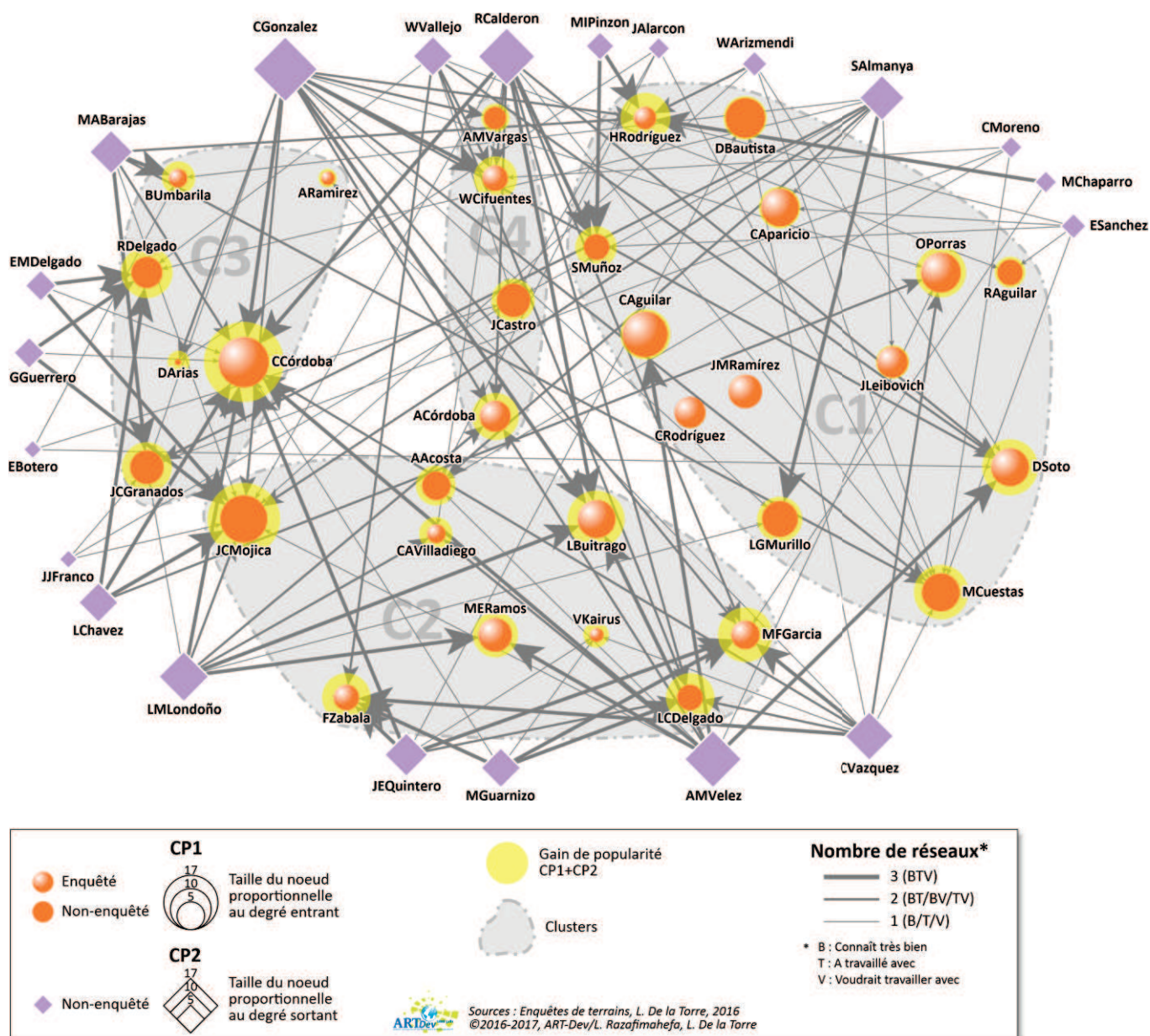


Figure 46 : projection du groupe-témoin sur le groupe-réseau

D. Une typologie globale des acteurs des Contratos Plan : trois échelles de gouvernance territoriale pour la mise en œuvre des CP

Pour terminer, il nous a semblé indispensable de procéder à une dernière forme de traitement des matériaux de l'enquête. En effet, les réponses aux six questions de notre questionnaire renvoyaient de prime abord à la représentation des *Contratos Plan* colombiens qu'en avaient les acteurs qui l'ont conçu et mis en première application sur les territoires. C'était l'objet de la première exploitation que nous avons fait par analyse multifactorielle dans la deuxième partie de ce travail et que nous avons complété dans la première partie de ce chapitre.

Cependant, les réponses cumulées aux questions des deux temps d'enquête (celle du groupe-réseau de la phase pilote, et celle du groupe-témoin des utilisateurs actuels de la mesure) traduisent également une certaine vision du développement territorial qui dépasse la stricte fonctionnalité de l'instrument d'action publique que nous étudions. En effet, le questionnaire a été pensé pour prendre la mesure des différents champs qui définissent les politiques de développement territorial de manière générale à savoir, les territoires prioritaires d'implantation de ces politiques publiques (question 1), les formes de pilotage politique et de gouvernance technique (questions 2 et 3), leurs contenus et leurs vision du développement territorial (question 4), et les modalités de financement et de gestion des ressources qui pourraient leur être attachées (questions 5 et 6).

Concrètement, si le traitement initial de l'enquête a produit des classes ou catégories de répondants positionnés sur des questions liées au déploiement expérimental et prospectif des *Contratos Plan*, le croisement de ces classes et catégories dans une typologie globale des acteurs, peut nous permettre de dépasser les circonstances strictes du déploiement de la mesure et proposer une vision générale des enjeux territoriaux de l'action publique en Colombie. D'autre part, la perception des enjeux du déploiement de la mesure chez les acteurs qui ont participé à l'enquête, étant donné leur statut de concepteurs-utilisateurs d'un instrument qui transforme les cadres conceptuels et opérationnels de l'action publique en matière de décentralisation et planification, nous renvoie une vision plus générale de la gouvernance territoriale en Colombie.

La typologie globale des acteurs que nous proposons fait la synthèse des 20 classes ou catégories de réponses aux 6 questions sur les enjeux du déploiement des CP sur lesquelles se sont positionnés les 44 répondants de l'enquête.

QUESTIONS	CLASSES / CATEGORIES DE REPONSES
1. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	REGION
	DEPARTEMENT +
	INTERCOM
	TERRITOIRES FRAGILES
2. PILOTAGE POLITIQUE	AUTORITE
	DEMOCRATIE
3. GOUVERNANCE DU DISPOSITIF	NATIONALE
	EXPERTISE LOCALE
	LOCALE
	LOCALE PARTICIPATIVE
4. ENJEUX DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	DIALOGUE DEVELOPPEMENT REGIONAL
	DIALOGUE PLANIFICATION REGIONALE
	PLAN CONCERTÉ
5. SOURCES DE FINANCEMENT	NATION
	RESSOURCES NON-BUDGETAIRES
	NEGOCIATION PREPONDERANTE
6. MODES DE GESTION DES RESSOURCES	NATIONALE INDEPENDANTE
	EQUIPE
	DELEGUEE
	LOCALE

Tableau 22 : récapitulatif des classes/catégories de réponses au 6 questions du questionnaire

Nous avons mis en commun ces matériaux issus de l'enquête et observé s'il y avait des questions dont les réponses pouvaient dévoiler des positionnements tranchés, c'est-à-dire, déclencher l'adhésion marquée des répondants à certaines catégories de réponses pouvant générer des regroupements d'acteurs sur des positions porteuses de valeurs ou de cohérences structurelles en matière de vision de l'action publique territoriale. Et en effet, sur la base de ces fréquences cumulées, il y avait bien trois qui permettaient de structurer des « profils » d'acteurs porteurs de sens d'un point de vue de la compréhension des enjeux du développement territorial :

- La question 1 sur l'aménagement du territoire qui posait de manière synthétique l'interrogation suivante : « *quels territoires d'action ?* »,
- La question 3 sur la gouvernance qui demandait aux répondants, selon eux, « *qui devait conduire les dispositifs d'action publique ?* »,
- Et la question 4 centrée sur le développement territorial où les réponses devaient permettre de cerner « *quelles problématiques de développement traiter ?* » à travers le dispositif d'action publique étudié.

Voici les réponses à ces trois questions discriminantes après regroupement des répondeurs autour de ces fréquences cumulées.

QUESTIONS DISCRIMINANTES	CATEGORIES DE REPONSES	% profil 1	% profil 2	% profil 3
1. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE « Quels territoires d'action ? »	REGION	36%	35%	6%
	DEPARTEMENT +	36%	18%	6%
	INTERCOM	0	47%	38%
	TERRITOIRES FRAGILES	27%	0	50%
3. GOUVERNANCE « Qui conduit les dispositifs d'action publique ? »	NATIONALE	9%	6%	0
	EXPERTISE LOCALE	18%	18%	0
	LOCALE	9%	47%	13%
	LOCALE PARTICIPATIVE	64%	29%	75%
4. ENJEUX DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL « Quelles problématiques de développement traiter ? »	DIALOGUE DEVELOPPEMENT REGIONAL	82%	12%	0
	DIALOGUE PLANIFICATION REGIONALE	9%	35%	25%
	PLAN CONCERTÉ	9%	53%	75%

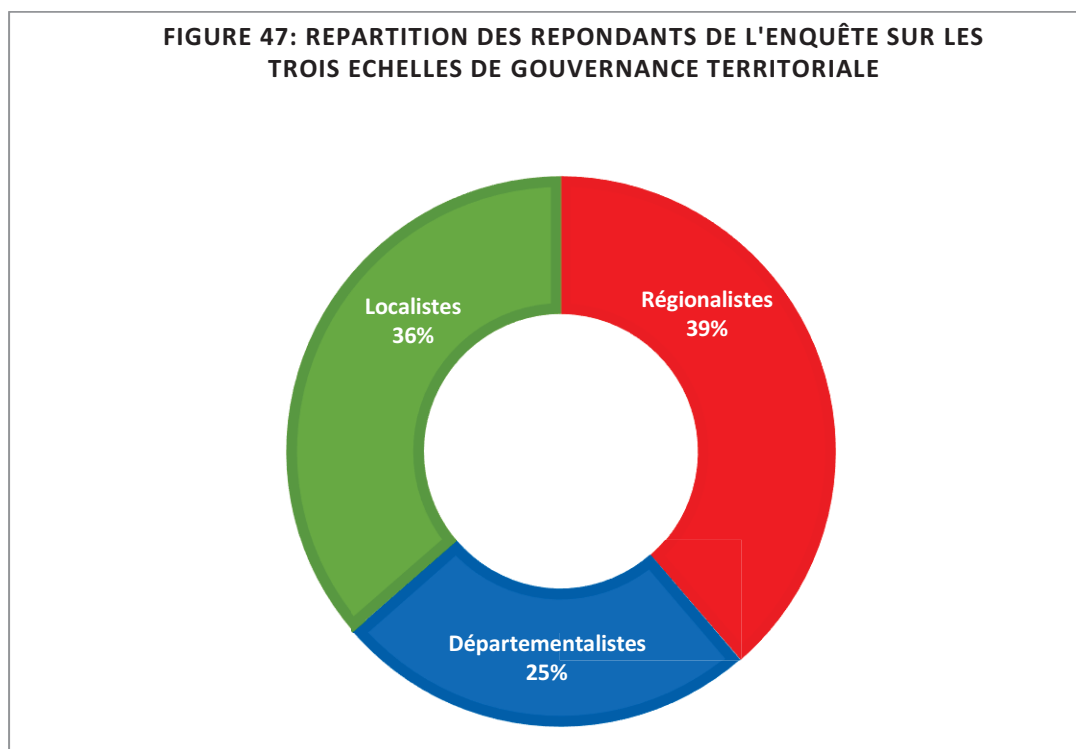
Tableau 23 : réponses aux trois questions discriminantes

Par contraste, les trois autres questions qui portaient sur le pilotage politique des dispositifs, et sur les modalités de financement et de gestion des ressources destinées aux projets, donnent lieu à une plus forte dispersion des réponses.

QUESTIONS COMPLEMENTAIRES	CATEGORIES DE REPONSES	% profil 1	% profil 2	% profil 3
2. POLITIQUE « Qui pilote ? »	AUTORITE	45%	41%	31%
	DEMOCRATIE	55%	59%	69%
5. FINANCES 1 « Qui finance ? »	NATION	9%	12%	0
	RESSOURCES NON-BUDGETAIRES	55%	82%	56%
	NEGOCIATION PREPONDERANTE	36%	6%	44%
6. FINANCES 2 « Qui gère les ressources financières ? »	NATIONALE INDEPENDANDE	27%	29%	13%
	EQUIPE	64%	35%	50%
	DELEGUEE	0	18%	0
	LOCALE	9%	18%	38%

Tableau 24 : réponses aux trois questions complémentaires

Les trois profils repérés statistiquement par les fréquences cumulées des réponses aux trois questions discriminantes du questionnaire, sont la base d'une typologie globale des acteurs engagés dans la mise en œuvre de l'innovation administrative *Contratos Plan*. Nous considérons qu'ils permettent de repérer trois types d'acteurs qui dans notre enquête se rassemblent parce que dans leur manière d'aborder l'action publique ils privilégient l'une des trois échelles de gouvernance territoriale suivantes :



- Les acteurs du profil 1, se définissent par leur relation privilégiée avec le niveau départemental. Les **départementalistes** de notre enquête sont au total 11 acteurs, 4 répondants du groupe-réseau et 7 du groupe-témoin. Ces intervenants favorisent un déploiement de la mesure sur des échelles départementale ou interdépartementale (72% en cumulé) mais envisagent aussi (faiblement) l'investissement de l'action publique sur les territoires locaux les plus fragiles. Pour eux, la gouvernance de l'action publique doit être très majoritairement locale et participative avec une part d'expertise technique locale. En matière de problématique de développement, ils plébiscitent (82%) le dialogue multiniveau pour le développement du territoire.
- Les acteurs qui sont rassemblés dans le profil 2, sont ceux qui portent le projet régional dans notre enquête. Les **régionalistes** sont 8 répondants du groupe-réseau et de 9 du groupe-témoin, soit 17 personnes enquêtées. Ces acteurs identifient clairement la mesure à des territoires non-institutionnels ou en gestation, les intercommunalités (47%) et les régions

(35%). Pour eux, la gouvernance technique se partage entre les différentes options proposées avec plus de participation locale renforcée que d'apports d'experts. En matière de stratégie de développement, ils privilégient la fonction de planification à travers deux formules, le plan national concerté (53%) et le dialogue pour la planification régionale (35%).

- Les acteurs agrégés dans le profil 3, sont ceux qui privilégient les espaces territoriaux les plus réduits, ceux qui se circonscrivent à l'échelle locale de l'action publique. Les **localistes** sont 16, 7 du groupe-réseau et 9 du groupe-témoin. Ils dressent un scénario d'utilisation de la mesure dans les territoires dits « fragiles » (50%) à savoir, dans la formulation de notre questionnaire, les zones rurales, de frontière, exposées au conflit ou situées dans des espaces naturels exposés, et également dans les espaces intercommunaux (38%). Ils fixent très massivement (75%) l'impératif d'une gouvernance locale et participative. En matière de développement territorial ils affirment, également de manière très tranchée (75%), l'utilisation de l'outil pour une planification nationale concertée.

Figure 48 : Aménagement du Territoire

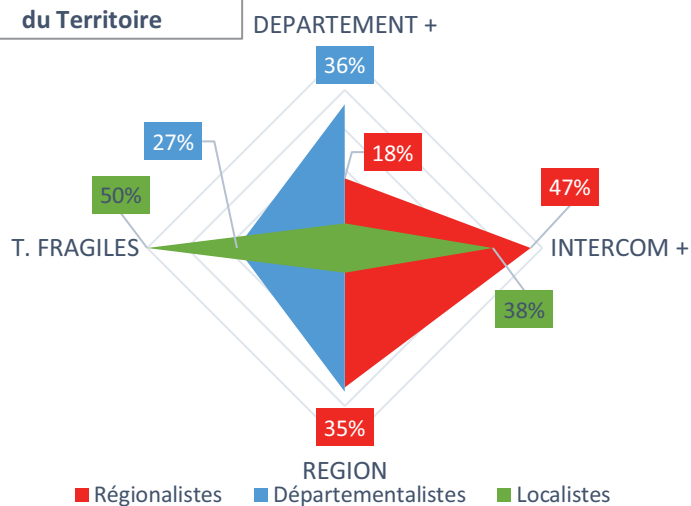


Figure 49: Gouvernance

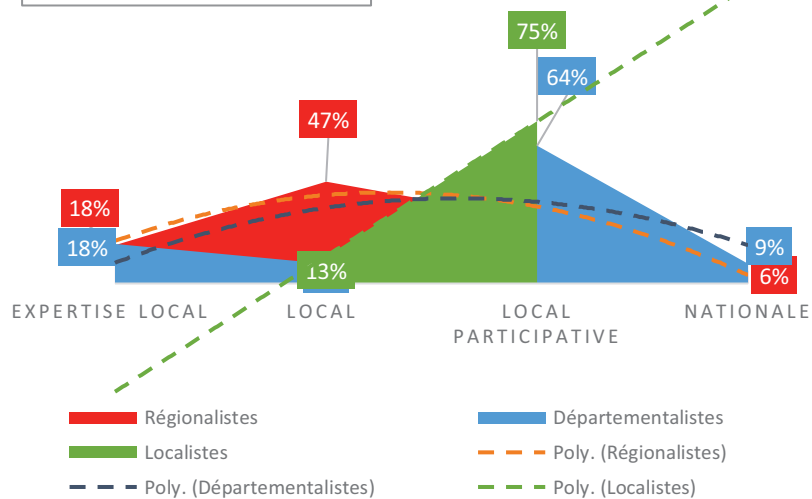
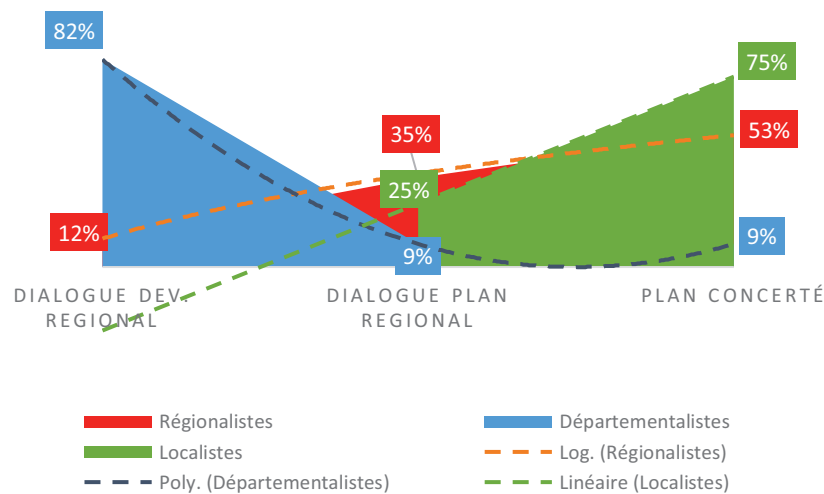


Figure 50: Développement



La caractérisation des trois types d'acteurs de notre enquête intègre également les réponses aux questions complémentaires.

Pour les **départementalistes**, la conduite politique de l'action s'équilibre entre « démocratie » et « autorité » avec le plus faible niveau d'adhésion à la première valeur (55%) qui est pourtant dominante sur les trois profils. En matière de financements, ils présentent le choix le plus diversifié d'options d'apports : la formule des ressources non-budgétaires associées (qui est dominante sur l'ensemble des répondants de l'enquête) est ici minimisée avec la perspective d'une négociation Etat-Territoires au cas par cas à un assez haut niveau (36%). Enfin, c'est le seul profil qui envisage très majoritairement (64%) une gestion des ressources par l'équipe-projet.

Avec les **régionalistes** de notre enquête, la conduite politique de l'action publique doit être plus marquée par la participation démocratique que par l'exercice d'une autorité institutionnelle (59%/41%). Les financements sont pour eux de manière prépondérante issus de ressources extrabudgétaires (82%) et leur gestion ne fait pas l'objet d'un choix arrêté puisque les 4 options prévues (délégation fiduciaire, gestion locale, gestion nationale et équipe-projet) sont envisagées.

Parmi les personnes interrogées, les **localistes** sont les acteurs les plus demandeurs de procédures démocratiques dans le pilotage politique de l'action (69%). Pour eux le financement s'équilibre entre ressources non-budgétaires dédiées et une négociation au cas par cas des projets de développement (56%/44%). Sur la gestion des ressources, ils privilégient l'intervention de l'équipe-projet (50%) mais par rapport aux autres profils, ils laissent une place significative à la gestion déléguée en local (par une collectivité).

Figure 51 : Politique

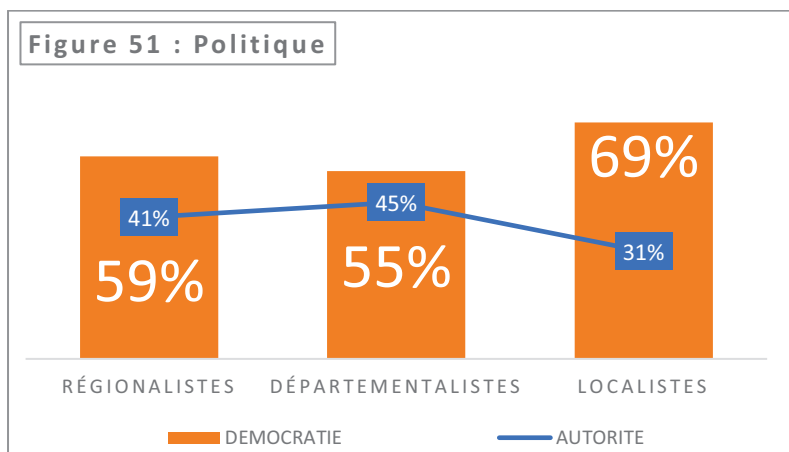


Figure 52 : Financement

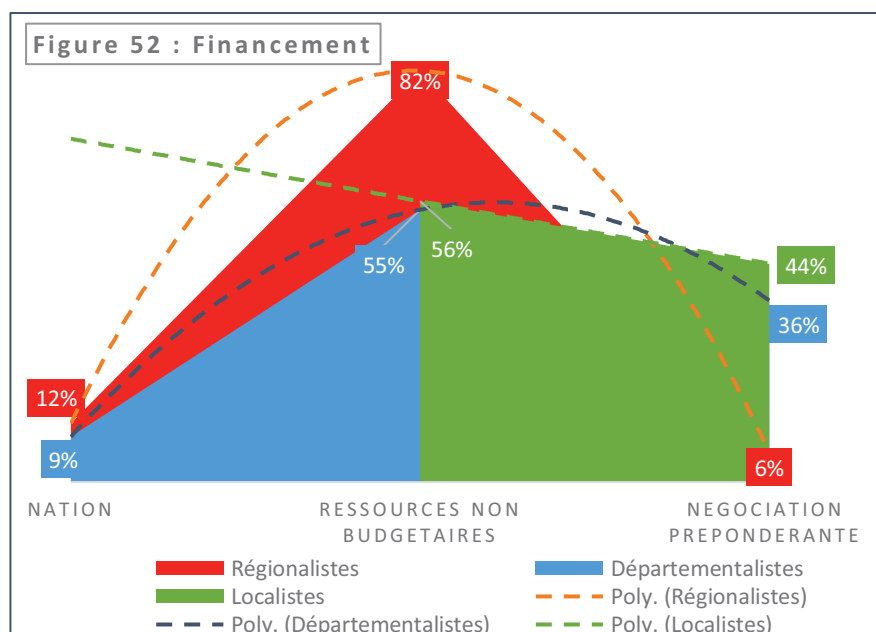
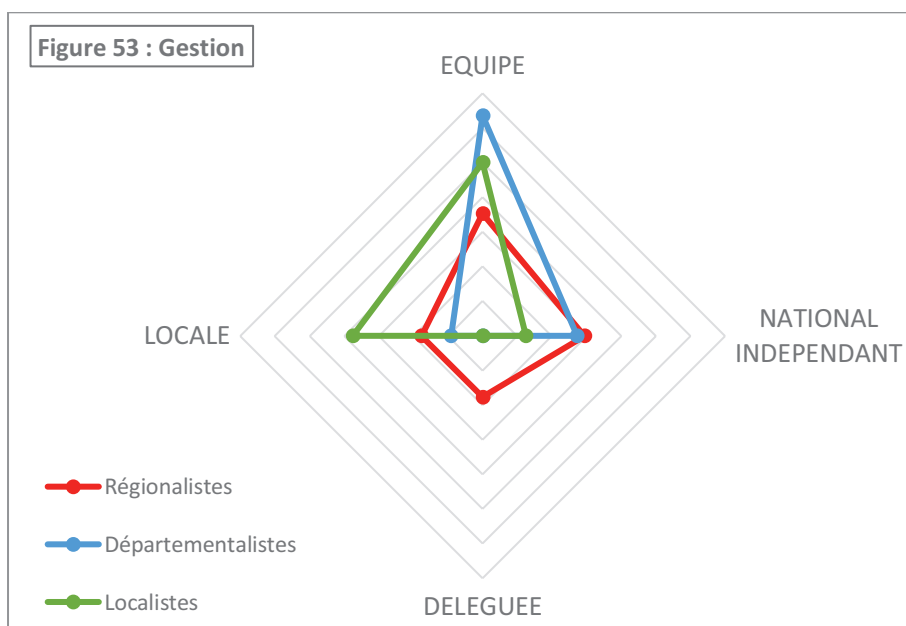


Figure 53 : Gestion



Voici le tableau récapitulatif des acteurs enquêtés selon leur appartenance aux trois échelles de la gouvernance territoriale.

	DEPARTAMENTALISTES	REGIONALISTES	LOCALISTES
	GROUPE - RESEAU		
	Camila Aguilar	Lisbeth Buitrago	Carlos Aparicio
	Andrea Ramirez	William Cifuentes	Arnobio Córdoba
	María Eugenia Ramos	Carlos Córdoba	Victoria Kairus
	Carlos Rodríguez	María Fernanda Garcia	José Leibovich
		David Soto	Oswaldo Porras
		Carlos Alberto Villadiego	Juan Mauricio Ramírez
		Bernardo Umbarila	Hugo Rodríguez
		Fabián Zabala	
Total groupe-réseau	4	8	7
	GROUPE - TEMOIN		
	Maria Antonia Barajas	Eduardo Botero	Julio Alarcon
	Ricardo Calderon	Liliana Chavez	Stefanía Almanyá
	Carmen Gonzalez	Elsa Milena Delgado	Wilson Arizmendi
	Jaime Osorno	Juan José Franco	Carlos Capachero
	Maria Isabel Pinzón	Manuel Guarnizo	Milton Chaparro
	Wilber Vallejo	Guillermo Guerrero	Julián Legarada
	Ana Maria Velez	Luz Marina Londoño	Christian Moreno
		John Éiber Quintero	Hernán Ramirez
		Eduard Sanchez	Carolina Vazquez
Total groupe-témoin	7	9	9
TOTAL CONSOLIDE	11	17	16

Tableau 25 : récapitulatif de la répartition des répondants aux 3 échelles de gouvernance territoriale

Les trois catégories d'acteurs de la typologie générale qui ressort de cette enquête, renvoient aux trois principaux territoires infranationaux de mise en œuvre des politiques publiques et correspondent aux espaces localisés où l'instrument CP a été utilisé. Pour rappel, les CP ont été lancés sur 7 sites-pilotes qui étaient :

- Un **territoire interdépartemental avec une dimension régionale**, le CP Atrato Gran Darién qui a délimité, à l'occasion du lancement de la mesure, un espace aux frontières communes des départements d'Antioquia, Chocó et Cordoba ;
- Des **territoires départementaux** pour le CP de Santander qui avait une couverture explicitement départementale mais, en termes de projet d'aménagement territorial, les CP de Boyacá et (à certains égards) d'Arauca ont aussi été conçus sur cette même dimension ;

- Des **territoires locaux** infra-départementaux qui, dans les autres CP de la phase expérimentale du Sud du pays à Tolima, Cauca et Nariño, définissaient des espaces ruraux avec des problématiques communes de fragilité.

La phase de consolidation des CP a tenté de départementaliser la mesure. Mais au moment de la vraie mise en pratique de la deuxième génération de contrats qui correspond à sa recreation avec les CPz, le ciblage sur les territoires les plus exposés du post-conflit, ouvre à nouveau le spectre des « possibles territoriaux ».

Cependant, même si notre enquête était centrée sur les CP, on voit bien qu'à travers les matériaux collectés apparaissent des représentations archétypales des différentes catégories de territoires susceptibles de décliner l'action publique. Il nous semble que dans chaque catégorie les acteurs s'approprient inégalement les instruments de l'action publique, défendent différemment des croyances ou des valeurs présentes dans le champ politique et se projettent vers des avenir de sociétés locales très divers. L'enquête que nous avons conduit révèle selon nous les cadres conceptuels et instrumentaux qui structurent ce qu'on pourrait appeler des systèmes locaux d'action publique fondamentalement dissemblables. On pose ici, à la suite de Michel Grossetti, Christophe Beslay et Denis Salles (1998, p. 111), l'existence de systèmes d'action locaux c'est-à-dire « *d'ensembles d'organisations et d'acteurs individuels en interdépendance, concentrés dans une aire géographique donnée* ». Cette notion qui applique en local le concept de « système d'action concret » développé par Crozier et Friedberg (1977), s'écarte de la définition de fondateurs français de la sociologie des organisations parce qu'elle va s'intéresser à l'histoire de chaque système (l'histoire des territoires, les particularités des situations locales, les rôles des différents types d'acteurs et leurs fonctionnements en réseau) et aux constructions cognitives collectives qui construisent ces territorialités.

C'est à partir de cette typologie d'acteurs que je propose maintenant d'apporter un dernier éclairage sur les processus locaux qui ont conduit à l'élaboration de quatre *Contratos Plan* sur les sept pilotes initiaux, que j'ai étudié de manière approfondie sur le terrain, et qui se réfèrent chacun aux trois échelles de gouvernance territoriale que nous avons fait apparaître dans l'analyse factorielle de notre enquête de ce chapitre.

III. LOGIQUES D'ACTION NATIONALE ET DYNAMIQUES TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE QUATRE *CONTRATOS PLAN* PILOTES

Dans la première partie de ce travail, on a vu que l'identification et le lancement des premiers terrains d'application des CP s'est déroulé entre début 2012 et fin 2013 pour les 7 sites identifiés dans le programme. On peut aussi considérer dans le même mouvement, même s'ils ont eu un statut à part dans le programme, les Accords stratégiques de Développement Urbain ADU, assimilés au CP, qui ont concerné deux espaces métropolitains et qui ont été signés courant 2014. En tout, c'est une période d'un peu plus de deux ans qui constitue le point de lancement de l'expérience.

Lorsqu'on analyse la gestation de chaque CP pris individuellement, on comprend que ce timing « à rallonges », loin de refléter une démarche « aseptisée » dans un cadre expérimental pleinement assumé, met en jeu des logiques d'opportunité politique. L'instrument *Contratos Plan* que définit la législation et qui prend place dans les transformations au long cours des paradigmes de l'action publique telles que nous les avons examinées dans la deuxième partie, est aussi, au temps « T » de sa mise en œuvre réelle, une ressource politique identifiée en tant que telle par les différents acteurs nationaux et locaux.

Nous pensons qu'il faut explorer la manière dont cette ressource est utilisée par les acteurs qui s'accordent pour développer le programme CP-DNP. Le registre du *politics in action* est indissociable du *policy-making* que nous avons présenté dans les deux premières parties de ce travail. Les questions que nous voulons explorer dans ce chapitre sont :

- D'abord, pour une mesure dont on a vu qu'elle était portée politiquement au plus haut niveau de l'Etat, quelles dynamiques politiques nationales déclenchent l'incorporation des différents sites dans le programme expérimental DNP ?
- Et à l'échelle des territoires, comment les CP qualifient ou renforcent des logiques propres aux systèmes d'action locale qui caractérisent chaque territoire pilote ?

Nous allons donc d'abord donner quelques repères généraux sur chacune des démarches qui ont conduit à la signature des sept CP pilotes mais aussi des « Accords stratégiques de Développement Urbain » ADU qui ont concerné deux sites urbains pendant la même période de lancement du programme DNP (section A). Ensuite, une analyse illustrative des trois formes de gouvernance territoriale générées par la typologie globale des acteurs de l'enquête, portera sur quatre *Contratos Plan* que nous avons explorés par une enquête de terrain sur site approfondie sur Atrato Gran Darién AGD, Boyacá, Tolima et Santander (section B). En conclusion, nous

tirerons les enseignements des expériences d'implantation des CP étudiées en matière de logiques d'action à l'œuvre sur chacune des échelles de gouvernance territoriale identifiées (section C).

A. Les Contratos Plan pour le gouvernement national : une ressource parmi d'autres dans la négociation politique ?

Le DNP, qui avait déclenché l'entrée de la mesure *Contratos Plan* dans la législation colombienne via la loi du PND 2010-2014 et préparé son entrée en application effective fin 2011, lance le programme pilote en janvier 2012. Pour déclencher ce lancement, un travail de large diffusion et communication a été fait tout au long du dernier trimestre de cette année 2011 afin de dispenser l'information aux nouveaux élus issus des scrutins locaux de novembre. Une documentation spécifique avait d'ailleurs été élaborée par l'équipe en charge de l'opérationnalisation de la mesure à cet effet.

Le DNP possédait également dans le document pré-CONPES préparatoire au lancement de la mesure, un échantillon structuré de sites assez différenciés et représentatifs des territoires les plus aptes à développer la mesure³⁴⁷. Il faut préciser que cet échantillon, où figuraient 4 départements, 4 sites intercommunaux correspondant à des configurations variées (rurale, urbaine, métropolitaine) et deux territoires à vocation régionale, n'avait pas été construit « hors sol ». L'équipe en charge de ce travail avait réuni une information opérationnelle et établi des contacts avec des élus et responsables locaux, y compris avec des déplacements sur site.

Mais la démarche de communication du DNP de la fin de l'année 2011, va générer une situation particulière. C'est comme si l'administration nationale avait « créé la demande » du côté des élus. Les témoignages dont nous disposons nous laissent penser, en effet, que la mesure a été assimilée dans les collectivités locales comme une source de moyens financiers supplémentaires pouvant être incorporés dans les plans locaux de développement que chaque nouvel exécutif élu devait préparer et faire voter par leur assemblée collégiale correspondante (Conseil Municipaux pour les communes, Assemblées Départementales pour les Départements).

Dans le contexte qu'a généré cette communication institutionnelle, le DNP a donc été obligé de travailler sur une logique de « liste d'attente ». Du côté de l'équipe CP-DNP, le choix d'incorporer tel ou tel site dans le programme aurait dû correspondre, soit à une démarche

³⁴⁷ Cf. Dans la première partie de ce document, Titre II, chapitre B, section 2.

active de confirmation des sites pressentis de l'échantillon, soit à une évaluation raisonnée de la pertinence intrinsèque de chaque territoire candidat, au regard des objectifs de l'expérimentation. Ce schéma théorique et « vertueux » de la démarche expérimentale n'a pas pu se mettre en application, et l'équipe-projet CP-DNP s'est finalement retrouvé dans la position (inconfortable) de « gérer la demande » des exécutifs locaux.

1. Le déroulé d'une entrée « au fil de l'eau » dans le dispositif national des sites pilotes

Le premier CP à avoir été mis en place est celui du seul territoire interdépartemental parmi les sept pilotes, Atrato Gran Darién qui concerne 25 communes appartenant à trois départements, Antioquia, Chocó et Córdoba. Il a été signé le 12 septembre 2012. Le projet a posé le cadre d'un vaste programme d'investissements d'environ \$1020 milliards (Etat, 68%, collectivités territoriales 32%). Cette initiative a été préparée peu de temps après les élections départementales, par les gouverneurs élus à Antioquia, Sergio Fajardo, et Chocó, Luis Gilberto Murillo. Une fois engagés les premiers travaux en commun des nouvelles équipes de Chocó et Antioquia, la démarche va recevoir l'adhésion du gouverneur élu de Córdoba, Alejandro Lyons Muskus. Le principal objectif de ce CP était de réduire les indices de pauvreté extrême dans cette zone de la frontière avec le Panamá particulièrement exposée aux enjeux du conflit armé. Le Président de la République en personne entérine ce choix et participe lui-même à la signature de ce premier CP. Quatre axes ont été mis en œuvre : le développement productif, le développement social durable, le renforcement de l'offre de logement et de la fourniture des services publics et l'amélioration de la connectivité d'une zone particulièrement isolée des grands pôles de développement du pays. Il faut noter que « l'accord stratégique de développement » qui est le document qui officialise le CP est aussi signé symboliquement par trois Maires, chacun d'une commune des trois départements, San Bernardo del Viento (Córdoba), Acandí (Chocó), Apartadó (Antioquia).

Le deuxième CP à avoir été signé est celui de Boyacá. Le 10 novembre 2012 le document de l'accord stratégique correspondant a été paraphé par le Directeur du DNP et le gouverneur du département de Boyacá. Il avait comme axe central le développement des capacités institutionnelles du département et l'établissement de conditions socio-économiques pour améliorer les niveaux de compétitivité, étant entendu que cette double finalité nécessitait un travail commun entre la nation et le territoire. Mais à l'origine de cet accord il y a eu la vente par le gouvernement national de l'entreprise d'électricité *Empresa de Energía de Boyacá*

(EBSA) attribuée au consortium BCIF Holding Colombia S.A.S., une compagnie du fond d'investissement canadien Brookfield spécialisé dans le secteur de l'énergie³⁴⁸. Le *Contrato Plan* a permis au gouvernement national d'investir sur le département une somme équivalente au montant de cette transaction qui n'avait pas été bien reçue par les élus locaux et les parlementaires départementaux. En effet, le processus de cession des participations de l'Etat dans ces compagnies régionales au bénéfice d'opérateurs locaux liés à l'exécutif départemental, devait se poursuivre à Boyacá mais le Consorcio de Energía de Boyacá a été écarté pour avoir proposé une offre économiquement moins attractive que le concessionnaire canadien³⁴⁹. Le CP de Boyacá est de dimension pratiquement départementale puisqu'il couvre 117 des 123 communes, appartenant à 6 des 7 sous-régions du département. Les axes stratégiques du programme qui se déclinent sur 15 projets d'investissement, affichent des engagements financiers de \$739 milliards (68% Nation et 32% au département).

Le *Contrato Plan* de Nariño a été signé le 6 janvier 2013 pour 1500 milliards de pesos (Etat 81%, département 19%). Il concentre ses efforts sur 14 communes situées dans 5 sous-régions du département sans continuité géographique mais touchées par des problématiques communes d'isolement, pauvreté et insécurité liée au conflit interne et aux trafics illégaux. Il concerne un département touché à l'époque par l'intensification de la présence de la guérilla des FARC et les conséquences d'un grave scandale financier de retentissement national : la « crise des pyramides » est le nom donné à une série d'événements survenus en 2008 qui ont donné lieu à la faillite et à l'intervention de l'Etat sur plusieurs entreprises qui, sous diverses formules d'investissement financier, proposaient des bénéfices substantiels à leurs clients. Les autorités colombiennes ont identifié des activités de collecte illégale d'argent et de blanchiment s'actifs provenant principalement du trafic de drogue. A la tête de ces activités qui ont touché des entreprises et des épargnants des classes moyennes des départements du Sud de la Colombie (Cauca, Putumayo, Valle et Nariño), il y avait le jeune commerçant David Eduardo Murcia Guzmán détenteur de la société D.M.G Grupo Holding S.A., arrêté et incarcéré en 2012 au

³⁴⁸ Il s'agit de la dernière participation publique à travers des entreprises régionales du secteur de la production et distribution d'énergie, cédée par le gouvernement colombien dans les années 2009 à 2010. Dans un premier temps le gouvernement national a vendu aux Départements ces actifs financiers dans les entreprises électriques de Cundinamarca, Santander et Norte de Santander.
<https://www.elspectador.com/noticias/negocios/articulo121755-764-mil-millones-el-estado-vende-tres-electrificadoras>

³⁴⁹ <https://www.dinero.com/negocios/articulo/gobierno-vende-electrificadora-boyaca/142389>

Panamá³⁵⁰. Dans la préparation de l'accord du CP, les parlementaires et les exécutifs locaux (tous partis politiques confondus) font cause commune pour obtenir ce CP et obtiennent l'accord du gouvernement national. Le CP affiche un objectif général de développement humain durable pour ces communes très fragiles en termes de pauvreté, isolement géographique et exposition aux avatars du conflit (violence armée, narcotrafic etc.).

Le CP de Tolima a été signé le 12 janvier 2013. Il bénéficiait à 9 communes du Sud du département, toutes situées dans un des sites emblématiques du conflit armé colombien, la zone rurale inter-andine où est née à la fin des années 50s la guérilla des FARC. C'est une initiative du gouverneur du département qui s'appuie sur une mobilisation de l'université locale et qui relaie l'active implication locale d'USAID. Le montant total de la contractualisation était de \$900 milliards (76,4% d'apports de la Nation, 23,6% du département). Ce *Contrato Plan* met l'accent sur une démarche de développement rural intégré avec une approche territoriale qui vise essentiellement à accroître les conditions de revenu et de dignité des familles paysannes les plus pauvres. Ici aussi, « l'accord stratégique de développement » est signé par le gouverneur du département et par les 9 maires des communes concernées.

La région Nord du département du Cauca, formée par 13 communes est celle qui bénéficie du 5^{ème} *Contrato Plan* signé le 19 janvier 2013. Ce territoire contigu à celui du Sud de Tolima est concerné par les mêmes problématiques aigues de son voisin. L'initiative revient ici clairement au gouverneur élu en 2012 Temístocles Ortega³⁵¹ qui contacte le DNP, active ses réseaux et obtient, avec l'appui de plusieurs parlementaires du département, l'engagement du gouvernement sur un projet qui pose la perspective d'un développement rural intégral avec une orientation territoriale prioritaire sur l'amélioration du bien-être des communautés et la conservation et utilisation durable des écosystèmes. Le contrat prévoit des investissements pour \$622 milliards (Etat 81%, département 18% et 1% d'apports privés)

Le *Contrato Plan* du département d'Arauca, qui est un territoire frontalier avec le Venezuela aux marges de l'Orénoquie, a été signé le 16 février 2013. Le contexte de ce CP est celui d'un département exposé au conflit par une implantation historique de la guérilla de l'ELN et touché de plein fouet par la réforme du système de distribution des redevances minières avec plusieurs puits de pétrole en exploitation. En effet, l'exploitation pétrolière dans

³⁵⁰ <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-secretos-dmg/97568-3>

³⁵¹ El s'agit d'un avocat de l'U. de Cauca, ancien vice-ministre de la justice et déjà gouverneur dans une autre période. <http://congresovisible.org/congresistas/perfil/temistocles-ortega-narvaez/2097/>

le département commence en 1985 sur le site de Caño Limón, situé entre les communes d'Arauca (capital) et Arauquita. Depuis, d'autres gisements ont été développés sur les sites de Yarumal, la Yuca, Redondo, Remana, Tonina. C'est donc un des territoires où les ressources départementales dépendaient à 53% de la manne du SGR et qui a vu ces moyens diminuer jusqu'à un pourcentage de 24% après l'application de la réforme (Hernandez, Araujo, 2015). Le CP va venir en compensation de cette diminution en mettant l'accent sur l'amélioration de la productivité et de la compétitivité comme facteurs de développement social et économique. Il concerne sept communes et prévoit des investissements de \$1720 milliards (Nation 63%, département 35%, et 2% d'apports d'autres acteurs économiques locaux). A sa signature participent outre le gouverneur, les maires de sept communes concernées, le directeur de CORPORINOQUIA (l'autorité environnementale indépendante), le Président de la compagnie nationale de pétroles Ecopetrol et le directeur de l'oléoduc du Bicentenaire.

Le *Contrato Plan* de Santander est le dernier de cette première génération de CP à avoir été signé le 27 juillet 2013. Il fixe comme axe stratégique prioritaire l'amélioration de la compétitivité du territoire départemental dans son ensemble. Ce CP couvre, en effet, les 87 communes du département de Santander, qui bénéficient d'investissements d'une valeur de \$6.100 milliards (86% la Nation, 9% la collectivité départementale et 5% d'apports de capitaux privés locaux). Il a été recherché activement par le gouverneur qui a même interpellé directement le Président de la République à l'occasion de plusieurs déplacements de celui-ci dans le département. L'argumentaire de la compensation des pertes des ressources départementales par l'application de la réforme du SGR a été ici aussi utilisé. D'un point de vue programmatique, le CP s'articule autour de trois priorités stratégiques : l'infrastructure de connectivité, le développement social et le développement économique.

Il faut enfin dire un mot sur les deux « Accords stratégiques de Développement Urbain » ADU qui ont été signés ensuite, en 2014, qui ne sont pas comptabilisés par le DNP dans le programme mais qui participent indéniablement de la méthodologie et de la démarche CP. Comme on va le voir, ils répondent aux pressantes sollicitations des élus locaux adressées au DNP et à la Présidence de la République, alors qu'à la fin 2013, à la signature du 7^{ème} CP, la Direction Générale de l'établissement national de planification avait décidé que le programme pilote *Contratos Plan* devait s'en tenir à cet échantillon consolidé.

Le premier ADU est celui de Riohacha et Maicao. Il concerne les deux principales villes de la Guajira, le département le plus septentrional du pays qui est aussi un des plus pauvres et exposés à des problématiques sociales et sécuritaires par son positionnement en zone littorale et

frontalière. Le dossier est porté par la Directrice Générale du DNP de cette période, Tatyana Orozco. Cette économiste de l'U. de Los Andes et de la London School of Economics, possède un fort ancrage dans la région dont elle est originaire, les Caraïbes colombiennes (la ville de Barranquilla en particulier). Sa proximité avec les réseaux politiques locaux notamment avec la famille Char (sénateur, ancien gouverneur de l'Atlantico, et maire de Barranquilla) vont l'amener à exercer la fonction de vice-ministre du tourisme avant d'être nommée au DNP³⁵². L'objectif principal de cet accord est d'accompagner le rattrapage de Maicao, autrefois stratégique pôle commercial en perte de vitesse, et de la capitale départementale Riohacha. Ces villes ont été impactées par le changement de cap de l'économie du département qui depuis 20 ans tourne autour de l'activité extractive charbonnière à vocation d'exportation, très rentable pour les opérateurs mais qui a fortement déséquilibré les équilibres traditionnels de la société locale qui compte une forte minorité ethnique, la communauté Wayuu. L'exploitation des mines de charbon à ciel ouvert de Cerrejón a été donnée en concession aux conglomérats australien BHP Billiton, sud-africain Anglo American PLC et anglo-suisse Glencore Xstrata. La production de ces gisements ont fait de la Colombie le 5^{ème} producteur mondial de charbon (32 millions de tonnes par an sur le site de la Guajira et des réserves estimées à 5244 tonnes)³⁵³. L'objectif principal de l'ADU était de définir des stratégies communes entre la Nation et les collectivités territoriales (département et municipalités) pour dynamiser le développement urbain durable et inclusif des deux villes. Contrairement aux autres, cet accord stratégique ne va pas faire l'objet d'un chiffrage financier.

Le deuxième ADU a été signé avec Tunja, la capitale de Boyacá sur fond de désaccords politiques entre le gouverneur du département le Maire de la ville. Le CP départemental n'avait pas intégré les principaux projets municipaux. L'objet de cet ADU était de ne pas pénaliser cette ville clé pour le développement de la région andine occidentale de la Colombie. La capitale du département fait figure de « locomotive » de la zone centre du département et la nouvelle équipe municipale porte un projet de région pilote en matière de connaissance. L'ADU a eu pour principal objectif de mettre en place un partenariat interinstitutionnel qui permettrait de faire aboutir cette initiative. Plusieurs projets alliant création d'équipements et développement du capital humain ont été chiffrés à hauteur de \$162 milliards (43% la Nation,

³⁵² <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/tatyana-orozco-de-la-cruz>

³⁵³ <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article22553>

36%, la collectivité départementale et 21% d'autres sources) et sont donc inscrits dans cet ADU.

2. Les logiques de déclenchement de la ressource politique CP

Ce tour d'horizon des circonstances dans lesquelles chacun des sites territoriaux est intégré au programme CP-DNP que nous venons de faire, illustre bien le contexte de lancement de la mesure et nous permet de tirer un certain nombre de conclusions.

On observe d'abord que sur la majorité des sites-pilote, le *Contrato Plan* est utilisé pour concrétiser une réflexion de fond des acteurs locaux sur les besoins du territoire et des populations. C'est le cas des CP Atrato Gran Darién, Tolima, Cauca et Nariño. Un schéma vertueux d'assimilation de la mesure dans les territoires et d'interpellation *bottom-up* du niveau central pour l'entrée dans le programme expérimental, semble s'être mis en place. Nous examinerons de manière plus précise pour deux de ces territoires, AGD et Tolima, la manière dont la ressource-CP sert ces intérêts et enjeux de la localité.

Mais dans l'ajustement du circuit de décision, il est surtout frappant de constater que le CP constitue une « monnaie d'échange » dans le jeu politique national – local. C'est particulièrement clair dans trois sites-pilote. La logique qui s'impose sur Arauca, Santander et Boyacá est l'utilisation du dispositif national pour compenser des pertes de recettes locales imputables à des choix gouvernementaux : la modification de la rente liée à l'extraction pétrolière avec la mise en place du nouveau Système Général des Redevances pour les deux premiers, les conséquences également en diminution des ressources financières par la cession d'un actif industriel local à Boyacá.

Il faut également indiquer que ces trois départements sont dirigés par des majorités politiquement « alliées » du gouvernement national : les gouverneurs étaient membres du mouvement *Cambio Radical* (Santander et Boyacá), le parti du Vice-président Vargas Lleras, et du *Partido de la U* (Arauca) le parti du Président Santos. Cette logique de proximité politique s'applique à l'ADU des deux villes du département de la Guajira où l'intervention sur un fief électoral important de *Cambio Radical*, constitue une opportunité d'affichage politique pour le gouvernement dans un département par ailleurs structurellement touché par de hauts niveaux de pauvreté et des services publics déficients³⁵⁴. La logique de compensation joue dans l'appui au

³⁵⁴ La logique des affinités politiques n'est pas étrangère aux choix des trois autres CP qui sont dirigés à l'époque par des gouverneurs de centre gauche : Parti Libéral pour Tolima et *Alianza Social Independiente* ASI pour Cauca et Nariño.

projet économique et technologique de la ville de Tunja en corrigeant la non inclusion de plusieurs projets de la capitale de Boyacá dans le CP départemental qui obéissait à des rivalités politiques locales entre le Maire de la ville, membre du Parti Vert, et le gouverneur *Cambio Radical*.

La prise en compte de ses déclencheurs politiques de l'entrée des territoires pilotes dans l'expérimentation DNP qui marque la naissance opérationnelle des CP, n'invalide en rien la rationalité technique qui préside à la promotion de la mesure au rang d'instrument novateur de coordination interinstitutionnelle, tel qu'il a été conçu dans la législation. En revanche, elle révèle les fonctions que le dispositif peut jouer comme ressource politique dans la gouvernance multiniveaux : outil de compensation dans le jeu des transferts des moyens financiers Nation-territoires qui caractérise la décentralisation colombienne ; monnaie d'échange dans les arbitrages des conflits intra-locaux pour « aligner » les positions des acteurs face à des enjeux politiques nationaux ; mécanisme de marquage politique obéissant à des dispositifs d'alliances régionales ou nationales.

L'analyse qui va suivre sur les quatre sites d'expérimentation étudiés de manière plus approfondie, prendra en compte ces deux côtés de la « médaille-CP », côté face l'instrument d'action publique et côté pile la ressource politique, tous deux agissant avec un impact différencié selon les échelles de gouvernance territoriale étudiées.

B. Atrato Gran Darién AGD, Boyacá, Santander, Sud de Tolima : les enjeux des trois échelles de la gouvernance territoriale des *Contratos Plan*

Le travail de terrain de notre recherche qui a permis d'explorer les quatre sites pilotes a été validé en Comité de Thèse en juin 2015. Le protocole d'investigation avait établi un dispositif d'enquête par questionnaire et par entretiens semi-directifs permettant de mettre à jour :

- Le groupe d'acteurs ayant joué un rôle important dans la conception et mise en œuvre de la mesure *Contratos Plan* ;
- Les interactions (relations d'interconnaissance, sociabilité ou de proximité) entre ses acteurs indices de l'existence de réseaux sociaux agissant dans les processus politiques étudiés ;
- Et la convergence des représentations sur certains points clé de la mise en œuvre des CP.

La collecte de cette information a alterné deux types de terrain, l'administration centrale nationale à Bogotá, et plusieurs sites pilotes qui pouvaient montrer la diversité des situations

dans les trois temps essentiels de la conception de l'outil, son implantation pilote, et sa consolidation.

Le choix des sites locaux prenait en compte des critères de temporalité (premier et dernier CP signés), de diversité sociogéographique (territoires ruraux, espaces mixtes rural et urbain) et de territorialité (espaces interdépartementaux, départementaux ou intercommunaux). Cet échantillonnage n'excluait que le CP d'Arauca et finalement, pour des raisons d'organisation du travail de terrain et des déplacements, nous avons opté pour les CP de Atrato Gran Darién, Santander, Tolima et Boyacá. Dans les quatre cas, la collecte d'information s'est faite sur site dans les capitales des départements, Medellin, la capitale d'Antioquia pour AGD, Bucaramanga pour Santander, Ibagué pour Tolima et Tunja pour Boyacá.

Nous allons présenter les données relatives à ces quatre sites afin d'apporter une lecture des processus locaux qui ont conduit à l'élaboration des CP étudiés dans l'ordre chronologique d'entrée dans le programme DNP-CP.

1. Atrato Gran Darien : enjeux économiques et sociaux d'un projet régional

a. Préparation : les prémisses et les défis territoriaux

Le CP Atrato Gran Darién étant le premier des sept pilotes à avoir été élaboré et signé, on a tendance à considérer qu'il a « essuyé les plâtres » pour tous les autres. De là l'observation comme quoi, pris dans des dynamiques et obstacles inédits, les intervenants ont commis des « erreurs » et que ces « leçons » ont alimenté les autres terrains d'expérimentation (Velasco, 2016). Les témoignages que nous avons recueilli nous amènent à relativiser cette appréciation.

Certes pour l'équipe nationale du programme CP du DNP, qui en février 2012 lorsque commence le processus d'élaboration de ce CP, est à peine en train de se structurer c'est-à-dire d'embaucher les intervenants et d'organiser son inscription au DNP, Atrato Gran Darién va permettre d'identifier les principaux problèmes à résoudre et d'inventer un certain nombre de formules pratiques d'intervention. Mais l'évaluation générale des CP de 2014 (ECONOMIA URBANA) que nous avons examiné dans la première partie de ce travail, tire des conclusions communes à l'ensemble des sites et met aussi en avant le faible niveau de mutualisation d'expériences entre sites. Dans la mise en place locale du CP AGD, nous avons surtout constaté des particularités qui, au même titre que les autres sites, rendent compte des enjeux territoriaux de chaque système d'action local. C'est bien sur ces aspects qu'il nous semble important d'insister dans ce chapitre afin justement de cerner les éléments caractéristiques des problématiques de gouvernance territoriale qui se manifestent dans chaque site de manière différenciée.

Une des caractéristiques distinctives du site AGD qui doit être prise en compte, et qui est bien sûr mise en avant dans diverses analyses externes et par les acteurs locaux eux-mêmes, est le fait qu'il s'agit d'un CP interdépartemental. Comment arrive-t-on à ce choix territorial singulier dans l'expérimentation ?

Le point de départ factuel, comme nous l'avons dit précédemment, est un rapprochement entre les deux gouverneurs, Sergio Fajardo à Antioquia et Luis Gilberto Murillo au Chocó. Cette rencontre dans les tous premiers jours qui suivent leur élection, et la convergence sur la possibilité de traiter à travers l'outil CP³⁵⁵ les problématiques de pauvreté extrême des populations qui habitent dans l'espace interdépartemental frontalier, n'est pas seulement le résultat de l'accord de deux hommes politiques qu'on qualifie volontiers « d'indépendants » dans le monde politique colombien³⁵⁶. Elle va permettre une première série de rencontres entre les fonctionnaires des deux départements. L'équipe CP-DNP va prendre part à ces approximations et une ébauche de compromis technique et politique va se dessiner. Le territoire et les problématiques majeures de développement sont ébauchées et c'est à partir de cette « pré-matrice », pas encore formalisée ni rédigée, que le projet intéresse le nouveau gouverneur de Córdoba Alejandro José Lyons Muskus³⁵⁷. Le rapprochement se fait entre les trois gouverneurs et le travail se poursuit ensuite entre les équipes administratives des trois départements. A la fin

³⁵⁵ Il faut indiquer que les deux candidats avaient recherché ou obtenu directement des informations sur le CP, Fajardo lors d'une rencontre au DNP en novembre 2011 à peine élu, à laquelle j'ai pris part comme responsable du programme CP-DNP à l'époque. Murillo a également pu avoir une information directe par le biais de D. Soto qui le connaissait de l'époque où il a exercé la fonction de Directeur Général des collectivités territoriales du Ministère de l'Intérieur.

³⁵⁶ A partir d'une expérience et d'une image savamment exploitée d'universitaire (il est professeur de mathématiques et a travaillé aussi bien dans les universités privées -Los Andes- que publiques -Nacional, Antioquia-), Fajardo a commencé sa carrière politique en étant Maire de Medellín entre 2004 et 2007. Le mouvement civique Compromiso Ciudadano qu'il a créé, d'abord avec une audience départementale, va ensuite être une des composantes de divers regroupements de la gauche et du centre parlementaire colombiens (Polo Alternativo, Partido Verde). Il sera ensuite formule vice-présidentielle dans l'élection de 2010 de l'autre figure emblématique des universitaires-politiques colombiens, l'ancien mathématicien et Maire de Bogotá, Antanas Mockus, et donc gouverneur d'Antioquia en 2011, avant d'être lui-même candidat à la présidence en 2018. Quant à Murillo, il a un parcours plus proche des partis traditionnels : commencé chez les libéraux, il arrive à la gobernación de Chocó en 2011, pour la deuxième fois, avec Cambio Radical. Mais dans sa trajectoire, l'excellence académique qui va l'amener bénéficier de bourses d'études à l'étranger et à travailler aux côtés de Mockus, et de postes de consultant dans des organismes internationaux prestigieux, et l'engagement sur les questions de défense des droits de minorités ethniques, en font aussi un personnage à part.

³⁵⁷ La figure de Lyons contraste avec celle des deux autres gouverneurs. Ce jeune avocat de l'Externado de Bogotá, est membre du clan des puissants barons politiques du département de Córdoba, encartés tous dans le gouvernemental Partido de la U. En tant qu'avocat, il avait défendu des personnes liées aux scandales de la para-politique et c'est au titre de ses liens avec les hommes politiques qui l'ont conduit au département, tous aujourd'hui en prison pour des lourdes affaires de corruption dans le cas ODEBRECHT, qu'il a lui-même été incarcéré.

<https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alejandro-lyons-muskus>

du processus d'élaboration des Plans Départementaux de Développement, le principe de la participation des trois collectivités locales à un *Contrato Plan* commun est actée dans les *ordenanzas*, les délibérations des Assemblées Départementales, de juin 2012 qui approuvent les documents de planification des mandats des exécutifs départementaux élus.

Les trois Plans portent, comme le PND, des appellations qui résument les orientations prioritaires des gouverneurs pour leur mandat : *Un Nuevo Chocó para Vivir* (Un Nouveau Chocó pour Vivre), *Antioquia la Más Educada* (Antioquia la Plus Eduquée), et *Gestión y Buen Gobierno para la prosperidad de Córdoba* (Gestion et Bonne Gouvernance pour la Prospérité de Córdoba). On y retrouve dans chacun une référence à la mise en place du futur CP. Mais il faut bien voir que l'inscription de la démarche dans une perspective territoriale qui concerne l'aire géographique qui sera finalement couverte par le CP, est surtout portée par le Plan de Développement d'Antioquia.

En effet, les Plans de Córdoba et Chocó sont organisés autour d'une vision sectorielle des investissements que les deux exécutifs comptent réaliser pendant leur mandat. Celui de Córdoba, identifie 15 axes thématiques qui vont déterminer les programmes de gouvernement³⁵⁸. Celui du Chocó fixe cinq axes transversaux³⁵⁹ qui se déclinent ensuite dans des programmes sectoriels. Mais dans les deux cas, même si le diagnostic met en perspective des problématiques territoriales, les projets se focalisent sur le développement social et économique des deux départements avec dans le cas de Chocó, la prise en compte très marquée de la question ethnique dans un département avec une forte proportion de population aborigène³⁶⁰ et afro-descendante³⁶¹.

³⁵⁸ Éducation de qualité pour la prospérité ; santé efficace, avec transparence et sans corruption ; infrastructure des travaux et des services pour le développement ; logement avec un environnement social et sain ; loisirs et sport, pour la santé, la cohésion et la coexistence saine ; femmes et genre pour le développement ; jeunesse participative, responsable et dynamique ; l'inclusion sociale des personnes en état de handicap physique et/ou mental ; culture pour le développement intégral ; Córdoba productive, industrielle et commerciale ; Córdoba écologiquement durable ; sécurité, ordre public et coexistence ; génération et renforcement de l'emploi productif ; bonne gouvernance pour l'efficacité administrative et la transparence ; renforcement institutionnel.

³⁵⁹ Un Chocó avec sécurité humaine y environnementale ; un Chocó avec des principes y valeurs ; un Chocó instruit et prospère ; un Chocó fonctionnel, moderne et interconnecté ; un Chocó gouvernable y avec des capacités institutionnelles.

³⁶⁰ Les groupes Emberá, Eperara, Catíos, Chamí et Wounann

³⁶¹ Il est frappant de constater que dans le chapitre de diagnostic socio-économique du Plan de Chocó, intitulé « Histoire et opportunité », ces deux catégories de groupes ethniques sont considérés comme le peuplement autochtone du département alors que le troisième groupe, dont la proportion est évaluée à 10% de la population départementale, est nommée « société métisse externe » ...

En revanche, le Plan d'Antioquia fixe un objectif général autour de l'éducation comme facteur de développement, et le décline dans 7 lignes d'action parmi lesquelles, la n° 6, définit un « Projet intégral régional pour le développement d'Urabá »³⁶². La région de Urabá est justement celle qui va être l'objet du Contrato Plan Atrato Gran Darién.

Le terme Urabá qui veut dire « terre promise » en langue Embera-Katío, désigne le Golfe situé sur le littoral Atlantique colombien. C'est sur cette entrée maritime que se trouvent les localisations caraïbes des deux départements actuels de Chocó et Antioquia. À l'exception des deux communes de Acandí et Unguía, situées sur l'extrême Nord-Ouest du Golfe, le Chocó est un département majoritairement situé sur le littoral Pacifique ou sur les vallées des rivières San Juan et Atrato, qui donnent leur nom à deux des cinq provinces ou sous-régions qui le composent. Quant à Antioquia, le territoire qui débouche sur les communes littorales de Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí et Turbo qui forment la boucle Est du golfe d'Urabá, avec les sept autres communes de la sous-région de Urabá (San Pedro de Urabá, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Murindó et Vigía del Fuerte), est un espace très singulier par rapport aux huit autres sous-régions antioqueñas, toutes marquées par une inscription géographique andine. Le rattachement du territoire de Córdoba à cet ensemble est plus périphérique. Dans les six sous-régions du département, seulement celle dite « côtière » qui poursuit le Golfo de Urabá sur le littoral vers le Nord (formée par les communes de Canalete, Los Cordobas, Puerto Escondido, Moñitos et San Bernardo del Viento) fait partie du même système géographique³⁶³.

Historiquement, dans les Etats Unis de Colombie, Urabá faisait partie de l'état fédéré du Cauca. Ce puissant état, outre l'entrée maritime du golfe, couvrait l'intégralité du littoral Pacifique colombien actuel et se prolongeait vers les confins amazoniens orientaux du pays. Dans la période trouble du changement du siècle, à la fin de la Guerre des Mille Jours (1902) et de l'indépendance de Panamá (1903), le Gran Cauca, comme on l'appelait à l'époque, va être divisé avec la création au sud le département de Nariño et au Nord l'intendance de Chocó, à laquelle devait appartenir la franche de terre caribéenne d'Urabá. Mais les dirigeants de Antioquia vont œuvrer pour récupérer ce « couloir vers la mer » au moment où est également créé et séparé d'Antioquia le département andin de Caldas. On

³⁶² Les autres lignes portent sur la justice, l'éducation, la sécurité et la prévention de la violence, l'inclusion sociale, la question environnementale, et la politique internationale.

³⁶³ In fine, pour des raisons de liens économiques, deux communes à l'intérieur des terres situées sur le bassin du Haut Sinú, Valencia et Tierralta, seront aussi intégrées au CP.

dira que l'un (l'intégration de Urabá) compensait l'autre (la perte de Caldas), et que c'est un « cavalier » (en espagnol on utilise le terme « mico » -singe-) introduit dans la loi de création du nouveau département, qui a permis cette « annexion »³⁶⁴...

Ce qui nous semble important de retenir c'est la perspective historique de ce changement d'organisation territoriale. L'accès à la mer apparaît comme un objectif vital pour l'économie antioqueña au moment de l'expansion de sa puissance agricole et industrielle. Les dirigeants locaux considéraient à l'époque que le département ne pouvait pas rester à l'écart des deux projets stratégiques majeurs de l'époque, la construction d'un second canal interocéanique à côté de celui de Panamá, et la mise en service d'une voie terrestre de connexion interaméricaine, chemin de fer ou route panaméricaine.

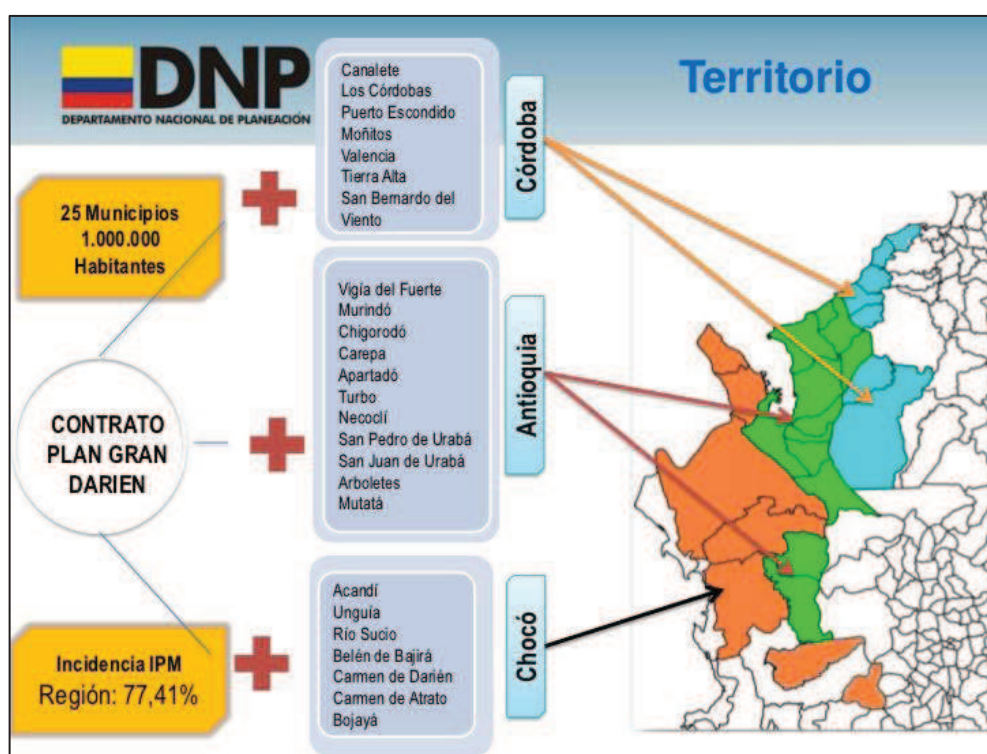


Figure 54 : zone d'implantation du CP Atrato Gran Darién, source DNP

L'implantation des *antioqueños* andins dans la zone va se déployer à partir de cette période des années 1900. Cette colonisation intérieure se fera sous le signe de la prééminence culturelle et du traditionalisme des fonctionnaires et commerçants venu du centre du département (Londoño Vega, 2006). En effet, le projet de développement économique de ce territoire est doublé, comme souvent dans l'histoire des colonisations « *paisas* », d'un dessein de « civilisation ». Pour asseoir la nouvelle autorité politique du département, les colons ont

³⁶⁴ <https://www.las2orillas.co/cuando-antioquia-le-arrebato-uraba-al-choco/>

tendance à assujettir ou exclure les groupes organisés socialement ou économiquement dans la région qui se trouvent être majoritairement des afro-descendants et une forte proportion de population autochtone indigène. Car, étant donné ce peuplement historique, dans la représentation des colons *paisas*, cette région était soumise à la « sauvagerie » et à la « barbarie ». Leur conviction était que la colonisation, plus que l'occupation physique du territoire, devait apporter la religion, l'éducation et l'affiliation patriotique aux populations existantes (Steiner, 1993).

Cependant, les desseins politiques et idéologiques de ces premières années du XX^{ème} siècle, n'empêchent pas la persistance du calcul économique initial. Urabá reste une frontière d'expansion et de développement pour l'Antioquia moderne même si dans le contexte de l'éclosion de l'économie de la cocaïne dans les années 90, la région a surtout vu se développer jusqu'à nos jours, sans respecter les frontières départementales, la présence des différents acteurs du conflit armé. Depuis les années 70s Urabá est, en effet, une des zones les plus affectées par le conflit interne. C'est une zone d'abord occupée par la guérilla des FARC et du EPL, puis devenue centre de la production extensive de la banane avec la présence de grandes multinationales de l'alimentaire³⁶⁵, pour ensuite être investie dans les années 90s par les plus sanguinaires des groupes paramilitaires. A propos de cette dernière période, le Centre de la Mémoire Historique a recensé plus d'une centaine de massacres entre 1998 et 2003, pour environ 3.000 morts et 32.000 déplacements³⁶⁶. Cette présence massive et antagonique des acteurs du conflit, qui se prolonge aujourd'hui puisque le principal groupe colombien de la nouvelle génération de narcotrafiquants s'appelle symptomatiquement le « *Clan del Golfo* », a une explication qui au fond est la même qui motive depuis le XIX^e siècle les entrepreneurs d'Antioquia : ce territoire est un passage stratégique vers les sorties maritimes nécessaires pour le commerce de la production locale, produits industriels et agricoles pour les uns, cocaïne et autres produits illicites pour les autres.

En tout cas, pour le département d'Antioquia, le territoire d'Urabá est une des lignes force de son développement stratégique à long terme. Il faut signaler qu'Antioquia a élaboré à la fin des années 1990, à partir d'une démarche de Forums et de rencontres d'acteurs de la société

³⁶⁵ Notamment Chiquita Brands, le nouveau conglomérat issu de l'historique *United Fruit Company*.

³⁶⁶ <https://verdadabierta.com/veinte-anos-de-una-guerra-sin-limites-en-uraba/>

civile³⁶⁷, un exercice prospectif associant le monde académique et les secteurs économiques et financiers les plus influents³⁶⁸, intitulé Plan Stratégique de Antioquia PLANEA avec un horizon à 2020. Ce Plan, qui a certains égards s'est posé également comme un exercice de résilience collective par rapport à l'explosion des économies parallèles qui avaient mis Antioquia, à travers la Medellín du Cartel, dans l'actualité internationale pour les plus mauvaises raisons, a été adopté par l'Assemblée départementale en août 1998³⁶⁹. Le département s'est ainsi donné un projet de territoire d'envergure avec une valeur de mandat politique local. C'est de ce PLANEA que sort l'ambitieux slogan « *En el año 2020, Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza* » (*En 2020, Antioquia sera le meilleur coin (ou carrefour) de l'Amérique, juste, pacifique, éduquée, prospère et en harmonie avec la nature*). Dans la liste des lignes stratégiques de ce Plan, la première est « d'articuler et d'intégrer territorialement Antioquia », et parmi les initiatives à prendre dans ce domaine figure l'investissement du « noyau de transport d'Urabá » autour des enjeux de connexion interocéanique, d'intégration continentale et de développement portuaire.

Le Plan Départemental de Développement de 2012-2015, décline et actualise ce propos dans son « Projet Intégral Régional pour le Développement d'Urabá ». Les quatre orientations stratégiques fixées sont l'institutionnalisation des secteurs publics, privés et communautaire, l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels de populations, le développement de la zone littorale et du golfe dans le système portuaire colombien et des Caraïbes, et le développement durable des ressources naturelles et environnementales.

Cité parmi les « mécanismes juridiques, institutionnels et financiers pour le développement régional », le *Contrato Plan* est un des outils de cette démarche. Mais ce qui nous semble important de mettre en perspective c'est qu'il pose un cadre territorial régional. Urabá est considéré dans sa dimension nationale des trois Urabá (chocoano, antioqueño et cordobés) mais il est aussi rattaché à l'espace panaméen des deux provinces de San Blas et Darién. Cette présentation en fait une composante de l'extrême nord de la région du Chocó biogéographique (qui englobe les provinces panaméennes) et un élément articulateur entre les régions colombiennes Caraïbes, Andine et Pacifique.

³⁶⁷ Qui avaient pour nom *Antioquia siglo XXI*, *Antioquia Toda Conversando*, *Visión Siglo XXI*, *Antioquia Convergencia y Desarrollo*.

³⁶⁸ Que l'on retrouve autour des fondations PROANTIOQUIA notamment

³⁶⁹ Sous le mandat du conservateur Alberto Builes Ortega.

Par l'intervention et « l'inspiration » antioqueña, ce premier CP pilote porte un projet territorial régional fortement affirmé.

b. Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord

L'objet principal du CP Atrato Gran Darién est formulé dans l'accord stratégique :

« Elaborer et mettre en œuvre des stratégies, instruments, mécanismes, procédures et autorisations administratives requises pour l'élaboration, la signature et l'exécution, générale ou partielle, du Contrato Plan de l'Atrato Gran Darien, dans lequel seront consignées les initiatives qui figurent dans ce document, afin de permettre de mettre en commun les efforts conjoints, les instruments et les ressources de gestion de la Nation et les Départements d'Antioquia, Chocó, Córdoba et les communes impliquées dans la production des conditions sociales, économiques et environnementales nécessaires pour surmonter la pauvreté extrême et avancer dans le développement économique et social du territoire ». L'axe central du CP : « se focalise sur la création des conditions sociales, économiques et environnementales nécessaires pour surmonter la pauvreté extrême et avancer dans le développement économique et social du territoire ».

L'accord stratégique pose quatre axes stratégiques pour le CP : le développement productif, le développement social durable, logement et services publics et connectivité. On retrouve ces orientations générales dans le texte souscrit par les partenaires, formulé de la manière suivante :

« Développement productif : cet objectif fait référence à toutes les stratégies orientées à l'identification et l'utilisation des potentiels et des capacités territoriales avec l'objectif de produire le moyen d'une amélioration substantielle des conditions de vie des personnes. Pour le territoire AGD, les actions correspondant à cet axe se proposent de promouvoir la production durable de revenus et le développement d'initiatives productives en matière agricole et touristique. Il s'agira en particulier de renforcer les avantages compétitifs du territoire dans les chaînes productives de la banane et du cacao, et dans l'industrie aquicole et de la pêche. En matière touristique, sera recherchée la formalisation et optimisation des opérateurs existants, et seront lancées des études et analyses afin de permettre d'identifier les causes de l'érosion côtière afin de minimiser l'impact négatif de ce phénomène sur la stabilité des paysages touristiques.

Développement social durable : dans cet axe stratégique, les parties souhaitent configurer le cadre global des conditions sociales et institutionnelles qui permettent le développement des familles aujourd'hui en situation de vulnérabilité. Pour cela ont été identifiées des actions et des modes de gestion de différents secteurs qui permettront aux familles de la région d'améliorer les conditions de vie selon l'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle, à travers une offre articulée et pertinente, en fonction des besoins : santé, augmenter la couverture et améliorer l'accès aux services de santé de qualité et opportunément ; éducation, concevoir et mettre en œuvre des processus éducatifs en accord avec les stratégies de développement social et cohérente avec les capacités productives ; inclusion sociale, des actions orientées à améliorer les conditions de vie des familles à travers des projets qui puissent avoir un impact sur la situation de vulnérabilité (sécurité alimentaire, prise en charge intégrale de la petite enfance, programmes de prise en charge de la pauvreté extrême ex. FAMILIAS EN ACCION et RED UNIDOS).

Logement et services publics : en accord avec l'objectif général de s'attaquer à la pauvreté extrême dans la région, le CP inclus des interventions en matière de logement et de fourniture d'eau potable. L'objectif est d'offrir une infrastructure d'habitat avec les services publics de base dans des conditions de qualité et d'accessibilité à la population installée dans le territoire afin de générer un environnement sain et protégé des risques naturels. Dans cette priorité stratégique sera inscrit l'objectif de création de 4000 nouveaux logements subventionnés à 100% pour les communes et les ménages qui remplissent les conditions du programme du gouvernement national. Également, il est prévu d'améliorer la couverture des services publics notamment en matière d'eau potable. C'est pourquoi, pendant la durée du CP, seront exécutés les objectifs de la « stratégie globale de prospérité » et seront élargies les démarches pour la couverture des personnes avec les plus grands besoins de la région.

Connectivité : en matière d'infrastructure routière, il faudra optimiser les échanges internes au territoire AGD et avec le reste du pays en améliorant la mobilité multimodale par la conception, construction et réhabilitation de voies de transport, deux ports fluviaux, l'intervention sur trois aéroports, dragage de l'embouchure du fleuve Atrato afin de faciliter l'accès aux services et le développement socioéconomique de la région. En matière d'énergie, construction, réhabilitation ou extension de l'infrastructure nécessaire pour prendre en compte les atouts du territoire en matière de production, transport et distribution d'énergie dans le cadre de schémas de gestion durable pour une prestation efficace du service. »

Comme on le voit, le CP AGD fixe un cap « social » (la lutte contre la pauvreté extrême) et se décline dans des objectifs de développement productif, social et de connectivité.

c. Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention

Le processus de formulation des projets qui seront inscrits dans la maquette financière pour être financés dans le CP va être essentiellement le résultat d'un travail entre les administrations des trois départements, en lien avec l'équipe du programme DNP.

Un point qui pourrait sembler anecdotique mais qui est au contraire essentiel par rapport à l'organisation du travail et la facilitation des démarches opérationnelles, est celui du choix du siège. L'endroit où vont travailler les personnels et se tenir les rencontres techniques (entre fonctionnaires des trois départements ou avec les personnels venus des administrations nationales) et politiques, ne peut pas être, comme ça a été le cas des autres CP unidépartmentaux, une capitale départementale. Le choix se porte sur la principale ville *antioqueña* de la zone, la commune d'Apartadó. Cette ville d'environ 180.000 habitants possède une localisation centrale dans la zone. Mais elle a les inconvénients de l'isolement qui est une des caractéristiques de la zone. Elle est connectée par route avec Medellín et Montería (la capitale de Córdoba) mais pas avec Quibdó, la fluviale capitale du Chocó, même s'il y a des liaisons aériennes entre les deux communes.

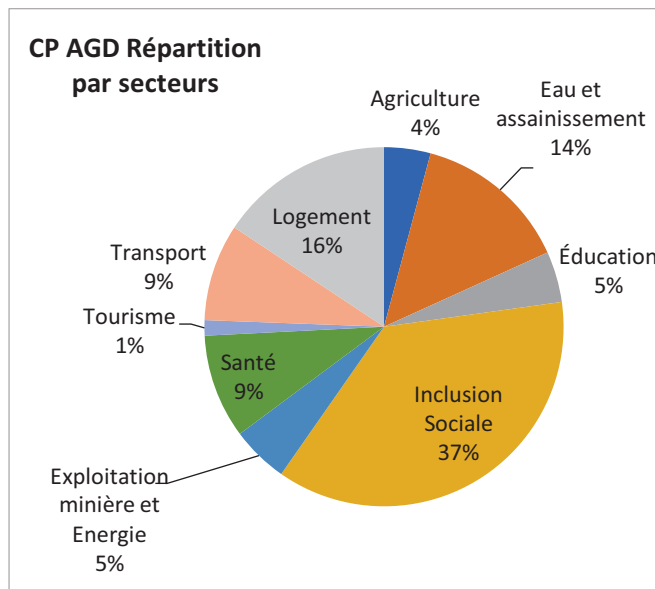
La structuration du programme dans sa globalité en termes de thématiques de développement a été relativement simple pour ce qui est de la fixation de la priorité générale qui était la question de l'inclusion sociale. C'est en effet la problématique commune dominante de la zone pour les habitants des trois départements. La manière dont sont progressivement incorporés les autres thématiques, résulte du travail des personnels administratifs des trois secrétariats de planification car l'équipe locale du CP, à la tête de laquelle sera nommé Arnobio Córdoba, ingénieur et ancien Maire de Quibdó (Capitale de Chocó), se met en place très lentement et n'a pas de repères en matière de programmation des projets dans une maquette de Contrat.

Un des points qui a été remarqué dans le bilan de ce premier CP pilote est qu'il n'a pratiquement pas associé les maires des communes bénéficiaires à la fixation des orientations générales et au choix des projets financés. On peut d'abord penser que le caractère interdépartemental de l'initiative, n'a pas facilité la logistique et la faisabilité matérielle de cette concertation locale. On peut aussi considérer que dans cette configuration territoriale, comme dans le CP de couverture départementale, le rôle de l'administration départementale devient techniquement et politiquement central, pour la concrétisation de l'initiative. Le rôle des élus et des fonctionnaires départementaux dans la négociation et la construction de l'accord Nation-Territoire aurait donc tendance à installer une position de « chef-de-filat » départemental qui, sauf à ce que s'exprime une volonté politique d'association ou de participation, va mettre le niveau local en situation de subordination. Ce n'est pourtant pas une fatalité comme nous allons le voir sur un site relevant d'autres configurations territoriales.

Le choix final de la maquette financière des investissements projetés pour la durée du CP (5 ans) amène à faire quelques observations. Le montant global mobilisé, 1 milliard de pesos, est significatif. Le nombre de secteurs que couvre le CP (9) est parmi les plus importants dans l'échantillon des CP avec celui de Tolima, mais il est en deçà de celui d'Arauca qui comporte 12 secteurs, ce qui en fait une sorte de Plan Départemental de Développement bis. L'impression de dispersion est tout de même présente dans le cas d'AGD, si on considère que les dépenses engagées concernent 166 projets, soit le nombre le plus important de projets financés dans un CP dans le programme expérimental.

BUDGET PREVISIONNEL en Millions \$ colombiens	
Secteur	Coût total estimé
Agriculture	\$ 42 996
Eau et assainissement	\$ 144 215
Éducation	\$ 47 065
Inclusion Sociale	\$ 379 362
Exploitation minière et Energie	\$ 52 725
Santé	\$ 96 404
Tourisme	\$ 14 229
Transport	\$ 89 770
Logement	\$ 161 150
TOTAL	\$ 1 027 916

Tableau 26 : répartition des crédits CP AGD



La répartition entre les secteurs fait apparaître la prégnance de la problématique sociale : les investissements sur de projets à vocation productive ne concerne in fine que 10% des ressources mobilisées (exploitation minière & énergie, tourisme et agriculture) ; la partie consacrée aux infrastructures de transports qui est généralement dans les autres CP la plus budgétivore n'atteint pas ici les 90.000 M\$ soit à peine 9% ; l'ensemble des rubriques liées à l'amélioration des conditions de vie de la population que ça soient celles de l'habitat (logement, eau et assainissement), les services publics collectifs (éducation, santé) où le rattachement prioritaire des familles aux programmes sociaux d'aide ou d'insertion sociale qui regroupent la rubrique « inclusion sociale », représentent sur le budget global 81% des ressources engagées.

d. Bilan et résultats : état d'exécution des projets

La mise en œuvre du CP AGD a connu, comme les autres CP, les difficultés que nous avons déjà mentionné en matière de contact et finalisation de l'articulation budgétaire avec les Ministères. Les mots des intervenants locaux sont que les ministères répondaient à la présentation des projets par « *l'incrédulité ou la résistance* ». Les témoignages recueillis font apparaître des obstacles dans la finalisation des bouclages de projets de santé (la réalisation de plusieurs hôpitaux locaux), en matière de développement productif (coopératives bananières) et

de tourisme (un projet de centre d'orientation touristique sur le site naturel très prisé de Capurganá).

Dans la configuration financière finale, le CP AGD est un de ceux qui mobilise le plus de ressources des territoires : de 32% des crédits engagés le sont par les trois collectivités départementales et 68% par l'Etat.

Le bilan d'exécution de ce CP, à deux années du lancement, fait apparaître des résultats qui rendent compte des observations que nous avons recueillies.

Secteur	Coût total Estimé 2013-2017 (Millions de \$ Cop)	Engagé 2013 - 2015	% Avancement financier 2013- 2017	% Avancement physique 2013- 2017
Agriculture	\$42.996	\$55.873	41,0%	23,2%
Eau Potable et assainissement	\$144.215	\$105.405	54,1%	19,2%
Education	\$47.065	\$29.606	53,8%	16,8%
Inclusion sociale et Réconciliation	\$379.362	\$345.864	91,2%	91,2%
Exploitation minière et Energie	\$52.725	-	-	-
Santé et Protection Sociale	\$96.404	\$9.842	8,9%	1,7%
Commerce, Industrie y Tourisme	\$14.229	\$11.319	59,8%	12,6%
Transport	\$89.770	\$136.104	122,8%	27,3%
Logement	\$161.150	\$42.935	24,9%	10,4%
TOTAL	\$1.027.917	\$736.948	61,7%	42,4%

Tableau 27 : avancement CP AGD par secteurs

e. Conclusion : caractérisation du CP

Contrato Plan Atrato Gran Darien AGD est le seul CP interdépartemental de l'échantillon des sept pilotes. C'est un accord politique soutenu localement par un projet territorial de dimension régionale, notamment dans la démarche du principal promoteur et porteur financier et technique de l'initiative, le département d'Antioquia. La perspective de la valorisation économique de cette zone qui ouvre une entrée stratégique sur les Caraïbes, représente, en effet, la continuité historique d'un projet structurant des milieux économiques agroindustriels (engagés dans la culture de la banane à grande échelle) et industriels, de ce département. Mais face à la réalité du territoire dans la conjoncture du boum du narcotrafic qui a généré, en même temps qu'une situation d'insécurité endémique, des conditions de pauvreté extrême pour la majorité de la population, le CP se concentre sur des investissements de « rattrapage social » en matière d'insertion dans le système assurantiel social national, de construction et équipement de l'habitat, et d'amélioration de la couverture des services collectifs aux usagers.

Ces investissements sociaux n'allaient pas de soi au sein même de l'assemblée départementale d'Antioquia où, au moment de la discussion sur le Plan de Développement le 8 mai 2012, survient un incident de séance qui n'est pas banal : en découvrant le projet intégral

pour Urabá et la perspective d'investissements d'Antioquia qui pourraient bénéficier indirectement au voisin Chocó, un des députés, le libéral Rodrigo Mesa Cadavid, a dit à la tribune que *"la plata que uno le mete al Chocó es como meterle perfume a un bollo"* ce qui veut dire littéralement « l'argent qu'on met dans le Chocó c'est comme parfumer un tas de merde ». La violence du propos ne vient pas seulement de la vulgarité de l'expression : il est question ici d'une injure clairement raciste puisqu'il est bien connu par tout le monde que la population du département de Chocó et de l'Urabá antioqueño (moins du côté de l'Urabá cordobés) est majoritairement noire.

Le CP AGD initial a été clôturé en septembre 2017 à la fin de sa durée contractuelle de cinq ans. Mais le site reste un de ceux qui ont été identifiés pour le développement de la formule des *Contratos Paz* dans le post-conflit. Est-ce qu'il sera le bon outil pour le projet régional en devenir de cet espace toujours au cœur des plus complexes réalités socio-économiques qui ont généré le conflit armé colombien ? Les acteurs politiques et la société civile devront affronter les contradictions que génère la confrontation des intérêts divergents qui se font face localement mais aussi la persistance de la violence liée notamment à la persistance de la violence liée au narcotrafic sur ce secteur.

2. CP de Boyacá : Département vs Métropole dans un projet de compétitivité territoriale

a. Préparation : les prémisses et les défis territoriaux

Dans le groupe des sept pilotes expérimentaux, celui de Boyacá est probablement le terrain d'application où s'expriment le mieux les potentialités d'articulation de l'exercice de planification locale et nationale des *Contratos Plan*.

La possibilité d'avoir recours au nouvel dispositif, intervient au cours de l'élaboration du Plan Départemental que l'équipe du gouverneur Juan Carlos Granados met en place à travers une démarche très participative. Le process, qui associe les milieux économiques (Chambres de Commerce), éducatifs (enseignement secondaire et universitaire) et les maires des 123 communes du département, est confié au secrétaire de planification Bernardo Umbarilla, ingénieur et spécialiste de la conduite de projets. Elle va conduire à la fixation de 32 pactes régionaux correspondant à autant de pistes de travail sectorielles et thématiques qui, avec les apports des directions administratives du département qui produisent les matériaux techniques (profils territoriaux, plans sectoriels, schémas départementaux) vont permettre d'élaborer un « document préliminaire » sorte de Bases du Plan Départemental. C'est la matière première qui alimentera les discussions et les échanges avec les acteurs institutionnels départementaux, des

groupes d'experts et avec des représentants des départements voisins (Santander, Casanare, Bogotá) pour finaliser un document définitif assez largement consensuel.

Le PDD de Boyacá qui s'appelle « *Boyacá se atreve !* » (Boyacá ose !), affiche cinq axes stratégiques :

- Le développement économique durable respectueux des écosystèmes ;
- La prise en compte des problématiques sociales avec des objectifs ambitieux de réduction de la pauvreté ;
- Le développement d'une économie à forte valeur ajoutée ;
- La promotion de la bonne gouvernance ;
- Une politique d'intégration régionale avec une forte projection internationale.

Mais à côté du document administratif classique, l'administration départementale va rédiger un autre document qui s'inspire du Plan et qui constitue sa déclinaison en matière de compétitivité territoriale. Le texte s'appelle « *Les 7 Merveilles de Boyacá pour le monde* » et il résume les 7 projets phares du PDD. Ces projets sont :

- Le développement de l'accueil dans le Lac de Tota, un des lacs naturels les plus importants du continent ;
- La maîtrise de l'accueil au Nevado del Cocuy, le seul site où se pratiquent des sports et loisirs de haute montagne mais dont les écosystèmes sont riches et fragiles ;
- Le développement de la ville de Paipa, site touristique connu par ces eaux thermales et son lac, afin de renforcer son un centre d'affaires ;
- Le renforcement des capacités d'accueil de la capitale Tunja, afin de mettre en valeur son architecture et ses sites religieux ;
- La mise en synergie de Villa de Leyva, site patrimonial colonial très fréquenté, avec d'autres villes et villages de la même sous-région dont la ville de Moniquirá ;
- Un réinvestissement de la zone occidentale du département connue aujourd'hui exclusivement par l'exploitation des émeraudes ;
- Le piedmont des Llanos Orientales, une zone délaissée malgré ses potentialités touristiques et de développement agricole.

Ce document est remis au Président de la République à l'occasion d'un déplacement dans le département en mars 2012. Dans les réunions qui suivent cette rencontre, en présence de la « *bancada boyacense* » des parlementaires originaires du département, est posée la question de la compensation de la vente de la compagnie d'électrification départementale qui, comme nous l'avons indiqué précédemment, est un des déclencheurs de la décision du lancement du CP de Boyacá. La question de la « compensation » de la perte de recettes étant posée par les élus locaux, l'idée d'en faire un nouveau *Contrato Plan*, est suggéré, semble-t-il par le Président Santos lui-même, qui voit dans le projet des « 7 Merveilles » un terrain favorable à l'utilisation du nouvel outil.

C'est donc sur la base de ce projet déjà façonné autour d'objectifs de gains de compétitivité pour l'économie du département, que s'engage le processus de structuration thématique et de ciblage territorial du CP.

En matière de déploiement territorial, la question délicate va être la place qui peut être donnée à la capitale Tunja. Le Maire élu de la ville Fernando Florez Espinosa, est membre du Parti Vert et porte un ambitieux projet de développement technologique et urbain, lequel, comme nous l'avons indiqué préalablement, concurrence d'un certain point de vue l'initiative départementale. Le CP de Boyacá va donc faire l'impasse initialement sur ces projets tout en conservant la présence de la capitale parmi les communes bénéficiaires de la province Centro, en cantonnant l'effort aux investissements routiers et de développement touristique qui figurent dans les « 7 Merveilles ». En compensation, le DNP mettra au point un Accord Stratégique de Développement Urbain ADU qui reprendra les projets à vocation de développement technologique et éducatif de Tunja. Ce second texte sera d'ailleurs signé par le gouverneur de Boyacá mais il ne bénéficiera pas des financements départementaux.

D'autre part, au vu de la nature des projets que porte ce CP qui délimitent un périmètre d'intervention situé à proximité des villes du département, le CP n'intégrera pas les communes rurales de deux sous-régions périphériques de l'Est du département, Valderrama (communes de Betétiva, Chita, Jericó, Paz de Rio, Socotá, Socha et Tasco) et La Libertad (Labranzagrande, Pajarito, Paya et Pisba).



Figure 55 : carte des Sous-régions de BOYACA

b. Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord

L'objectif principal du CP Boyacá est de :

« Développer les capacités et créer les conditions pour améliorer l'Indice de Compétitivité Territoriale du département, en générant la connectivité pour la promotion de la productivité en général et en offrant une meilleure qualité de vie spécialement dans les zones rurales afin d'encourager l'enracinement et l'emploi de la population économiquement active, étant entendu que ce travail concerne la plus grande partie du territoire départemental et exige l'intégration et l'articulation des efforts des différents niveaux de gouvernement ».

L'axe central de ce *Contrato Plan* met l'accent sur : *« le développement des capacités et la création des conditions qui permettent d'améliorer les niveaux de compétitivité, étant entendu que ce travail nécessite un travail conjoint impliquant les différents niveaux de gouvernement ».*

Les axes stratégiques de la démarche de ce département sont au nombre de cinq : planification et aménagement territorial, connectivité routière, habitat y formalisation foncière, développement touristique, science, technologie e innovation. Le texte de l'accord stratégique formule ces orientations de la manière suivante :

« Planification et aménagement territorial : modèle d'occupation territoriale pour formuler des politiques de productivité et de compétitivité à long terme avec une approche d'intégration régionale. Dans cette approche, il est important de promouvoir le développement endogène, pour lequel un processus de différenciation sous-régionale (avec la projection nationale et internationale) doit être engagé. Il est également envisagé d'améliorer les conditions physiques requises pour la prestation des services publics administratifs. À cet effet, nous envisageons : la réduction des coûts d'exploitation de l'entité ; l'amélioration de la prestation des services d'accueil des citoyens ; l'amélioration du milieu du travail ; et l'amélioration de la mobilité au centre de la ville de Tunja et en particulier de la vieille ville historique. Le tout doit faire l'objet d'une démarche de durabilité qui serve d'exemple pour de nouveaux développements institutionnels dans le département et le pays.

Connectivité routière : l'accessibilité et l'interconnexion des sous-régions départementales au réseau routier du pays afin d'augmenter la dynamique économique et sociale génératrice de la richesse. Il est considéré comme prioritaire et fondamental de promouvoir un département compétitif, inséré dans les dynamiques internes et externes, dans le but d'augmenter les taux de croissance économique afin de permettre à la population boyacense d'obtenir des niveaux optimaux de développement. L'objectif est de garantir la compétitivité, la connectivité, l'accessibilité et la sécurité, qui favoriseront le développement intégral des régions.

Habitat y formalisation foncière : amélioration des variables liées au logement et à la qualité de vie dans les foyers où subsistent de nombreuses parcelles non formalisées, affectant la capacité de productivité, l'accès aux sources de financement et les économies d'échelle. Il faut répondre à cette priorité stratégique, afin de réduire le déficit qualitatif du logement, le nombre de ménages qui habitent des logements précaires et promouvoir l'accès à la propriété, le crédit pour le logement, les questions productives agricoles en intervenant également indirectement sur la diminution de l'exclusion bancaire de la population rurale.

Développement touristique : développement et consolidation des 7 principales destinations touristiques du département basées sur la richesse culturelle, historique et paysagère de Boyacá. Le département possède un potentiel touristique qui peut permettre d'accroître la création d'emplois et de revenus pour la région. Par conséquent, il est nécessaire de développer un processus de formation dans les capacités entrepreneuriales et de gestion du secteur du tourisme sur les sous-régions prioritaires de Boyacá, de construire un tissu entrepreneurial viable, capable d'assumer les défis de la compétitivité nationale et Internationale. Pour cela il faudra établir « l'état de l'art » en termes de qualité et de productivité dans les destinations touristiques, les restaurants et les hôtels, la promotion de la mentalité et la formation de la culture d'entreprise et l'équilibre des risques des récompenses de l'activité Tourisme d'affaires dans le territoire boyacense.

Science, technologie e innovation : développement d'espaces physiques dédiés à l'interaction ludique, académique et innovante des secteurs productifs (agro-industrie, tourisme et exploitation minière). La région ne dispose pas de processus dédiés à la transformation des produits primaires et à la production de valeur ajoutée. Cela s'ajoute au faible niveau d'investissement dans le secteur privé en science, technologie et innovation. Aussi, il s'agira de promouvoir des actions qui permettent de renforcer les savoirs, la formation, la recherche et le professionnalisme technique, technologique et supérieur en mettant l'accent sur l'innovation, la production de valeur ajoutée des habitants des régions pour une économie et pertinence pour le système de production régional. »

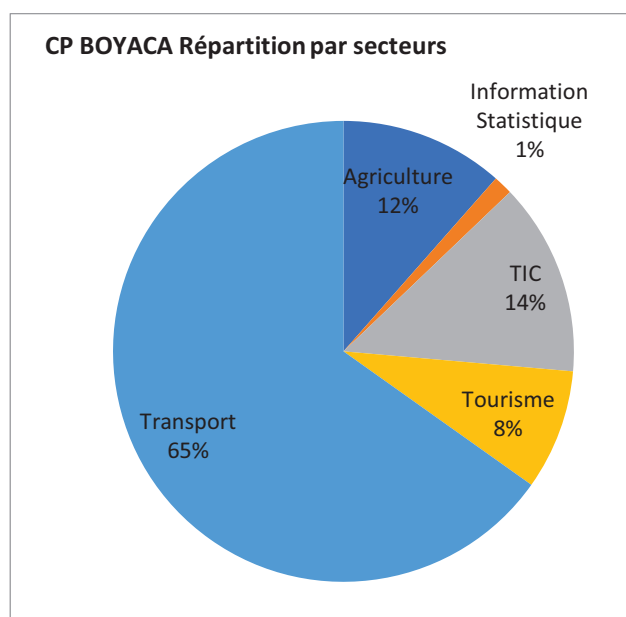
c. Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention

La structuration thématique du CP va se faire assez facilement à partir d'un choix du département. Entre mai et juin 2012, les premiers contacts se font avec les Ministères à Bogotá avec la liste des projets des « 7 Merveilles ». Le constat des équipes du secrétariat de planification départementale, vite rejoint par le gouverneur, est que les administrations centrales n'ont pas de ressources pour ces projets ou manifestent peu d'intérêt pour les prioriser dans leurs enveloppes. Après une concertation entre le gouverneur et les communes, la décision est prise de cibler des investissements centrés sur l'infrastructure routière, un facteur essentiel d'amélioration de la compétitivité économique du département. Le fait de traiter avec quasiment un seul interlocuteur national, l'établissement INVIAS³⁷⁰, est aussi considérée comme un avantage pour les fonctionnaires du département. De manière très pragmatique, l'administration départementale va donc mobiliser la Société d'Ingénieurs de Boyacá sur la structuration des principaux projets à prioriser. Ensuite, sur la base de cette expertise externe, le choix des voies qui seront financées dans le CP, va se faire en concertation avec les Maires. Les arbitrages du gouverneur et de l'équipe du DNP permettra de mettre au point un programme définitif qui concentre l'effort sur 9 projets de voiries primaires et tertiaires. C'est 65% de la maquette financière du *Contrato Plan*. Les 35% restants sont destinés à un projet de parc technologique TIC (14% des financements projetés), sous la rubrique « agriculture », des projets d'habitat rural et de légalisation de terres occupées par des familles paysannes (12%), six projets de développement touristique parmi ceux recensés dans les « 7 Merveilles » (8%) et un complément de financement pour une étude géomorphologique départementale en cours (1%).

³⁷⁰ L'Institut National des Voies INVIAS est un établissement public national rattaché au Ministère des Transports dont « l'objet est l'exécution des politiques, stratégies, plans, programmes et projets d'infrastructure non-concédée, du réseau routier national, des routes primaires et tertiaires, et des réseaux ferroviaire, fluvial et de l'infrastructure maritime, conformément aux lignes directrices données par le Ministère des Transports ». <https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/objetivos-y-funciones>

BUDGET PREVISIONNEL en millions \$ colombiens	
Secteur	Coût total estimé
Agriculture	\$ 85 000
Information Statistique	\$ 10 000
TIC	\$ 100 000
Tourisme	\$ 62 414
Transport	\$ 481 650
TOTAL	\$ 739 064

Tableau 28 : répartition des crédits CP Boyacá



d. Bilan et résultats : état d'exécution des projets

Le budget consolidé du CP de Boyacá est de 739.000 millions de pesos colombiens. C'est le deuxième le plus faible des sept pilotes. En revanche, c'est celui qui mobilise le plus de ressources locales puisqu'elles couvrent 33% des dépenses, ramenant la participation de l'Etat à 67%.

Il fait partie de ceux qui obtiennent les meilleurs pourcentages de réalisation des investissements et d'exécution des projets après deux ans de mise en œuvre.

Secteurs	Coût total Estimé 2013-2017 (en Millions \$ colombiens)	Engagé 2013 - 2015	% Avancement Financier 2013-2015	% Avancement Physique 2013-2017
Agriculture	\$ 85.000	\$ 89.784	31,9%	24,2%
Science et Technologie	\$ 100.000	\$ 79.724	1,9%	2,2%
Planification	\$ 10.000	\$ 15.877	116,9%	72,8%
Commerce, Industrie y Tourisme	\$ 62.414	\$ 49.537	96,4%	36,5%
Transport	\$ 481.650	\$ 483.650	100,4%	40,8%
TOTAL	\$ 739.064	\$ 718.572	81,0%	33,8%

Tableau 29 : avancement CP Boyacá par secteurs

e. Conclusion : caractérisation du CP

Le CP de Boyacá est considéré par l'ensemble des observateurs comme une expérience réussie d'application des potentialités du nouvel instrument de contractualisation dans le cadre d'un projet développement intégral d'un département. Les choix qui ont été fait pour favoriser la compétitivité territoriale dans le programme « *Les 7 Merveilles de Boyacá* », qui cible

habillement plusieurs grands investissements du Plan Départemental de Développement, a permis aux acteurs locaux de ne pas tomber dans le piège du « Plan de Développement bis » que l'on a observé dans d'autres sites. La complémentarité entre le mécanisme de planification départementale (le Plan Départemental) et le CP a été trouvée par l'exercice de focalisation des investissements qui a permis de prioriser un secteur nécessitant « l'injection » des ressources subsidiaires de l'Etat, l'infrastructure routière.

L'usage qui en a été fait par les acteurs locaux, qui ont parfaitement maîtrisé les différentes phases de la mise en œuvre du projet (les temps de « formulation » et les temps « d'opération »), est concordant avec la configuration territoriale qu'ils portaient politiquement avec le Plan : l'échelle départementale du développement.

L'investissement par les élus de cette échelle de gouvernance, va cependant révéler une faille : la place qui est donnée dans le dispositif général à la capitale départementale, Tunja. Selon nous, ce qui est en jeu dans l'incident qui a amené à faire l'impasse sur l'inclusion dans la matrice du CP des projets de développement technologique de cette ville de 190.000 habitants (plus de 15% de la population départementale), dépasse les simples querelles politiques locales.

En effet, le diagnostic de la « Mission Système de Villes » (DNP, 2014) fait du triangle Tunja, Sogamoso, Duitama, un des 10 axes régionaux du système urbain colombien où habite plus de 70% de la population du pays. Ce que le DNP pose c'est l'insertion de ce « triangle » dans un ensemble territorial plus vaste, en lien directement avec Bogotá DC et Bucaramanga, le pôle industriel et centre tertiaire du Nord-est du pays, capitale du département de Santander. Et c'est manifestement ce que visent les élus locaux de Tunja à travers leur Plan Municipal de Développement « *Hechos de Verdad* »³⁷¹.

Le développement de Tunja et sa capacité à développer une dynamique autonome au cœur de ce système urbain particulièrement dynamique, peut potentiellement fragiliser la configuration de gouvernance territoriale que défend la *gobernación* de Boyacá et remettre en cause la prééminence politique de la collectivité territoriale sur son ressort géographique électoral. On est donc dans un schéma de concurrence-opposition entre la Métropole émergente de ce territoire et la collectivité départementale, une situation qui s'assimile à bien des égards

³⁷¹ La formulation joue sur la polysémie du terme « *hechos* » qui en tant que substantif donne « Faits Vrais » et en tant que verbe conjugué « Vraiment Faits » <http://www.tunja-boyaca.gov.co/index.shtml?apc=gcxx--4058&x=381>

aux « batailles d'influence » et aux « guerres de légitimités » que nous observons dans d'autres contextes nationaux sur la base de la même différenciation-opposition territoriale.

3. Sud de Tolima : l'approche territoriale du développement sur un espace rural historiquement fragile et en mutation

a. Préparation : les prémisses et les défis territoriaux

Le lancement du CP du Sud de Tolima, le quatrième à avoir été signé, résulte d'une concertation locale qui est exemplaire dans la démarche expérimentale que nous étudions mais qui n'est pas exclusive dans l'échantillon des sept pilotes. Des processus qui mobilisent les communes et les élus locaux ont aussi été observés à Nariño (3^{ème} CP) et Cauca (5^{ème} CP) mais aucun des deux ne part d'une affirmation politique aussi explicitement exprimée que celle du département de Tolima.

En effet, le 28 février 2012, c'est-à-dire à peine un mois et demi après l'entrée en fonction des équipes élues en novembre 2012³⁷², les maires des huit communes du Sud de Tolima (Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio), le gouverneur du Département, Luis Carlos Delgado, et le président de l'Assemblée départementale, Alexander Tovar, réunis à Ataco, vont souscrire une déclaration solennelle pour « la régionalisation de Tolima, Province du Sud de Tolima ». Ce manifeste, qui sera ensuite nommé par tous la « Déclaration d'Ataco », pose l'aspiration des signataires de créer la « *Province du Sud de Tolima (...) en tant que collectivité territoriale* ». Le texte s'appuie sur les dispositions de la LOOT et la Constitution de 1991 en matière d'associativité municipale et d'intégration régionale³⁷³. Ce document qui se veut un « accord de volontés », va au-delà de la déclaration de principes puisqu'il fixe 6 dispositions parmi lesquelles :

- La création d'une équipe de travail régionale avec des représentants des collectivités signataires auxquelles est explicitement rattaché un organisme universitaire, le *Centro de Estudios Regionales* de l'Université de Tolima CETE-UT ;
- La concertation pour établir une « *Table de Planification Régionale pour la Province du Sud del Tolima* » qui définira les instances institutionnelles, techniques et académiques chargées de déterminer les projets stratégiques de la nouvelle province afin d'être intégrés

³⁷² Qui sont intronisées le 1^{er} janvier 2012.

³⁷³ Il cite les articles de la Constitution n° 307 qui fixe les conditions de création des Régions comme collectivités territoriales, n° 309 sur les Aires Métropolitaines et 321 sur les Provinces.

dans le Plan Départemental de Développement « *Unidad y Transformación Social del Tolima 2012-2015* »³⁷⁴;

- Sont aussi listés de manière exhaustive les domaines sur lesquels devra être mis l'accent à travers ces projets : « *éducation, aménagement du territoire, productivité, environnement, infrastructure, habitat, tourisme, paix, démocratie et tranquillité publique des communautés, santé, eau potable, équité de genre, emploi digne et sécurité alimentaire* ».
- Le document mentionne également la satisfaction des signataires par la décision du Ministère de l'Agriculture d'inclure le Sud de Tolima parmi les territoires où sera mis en œuvre le programme de « Développement Rural avec une approche territoriale ».

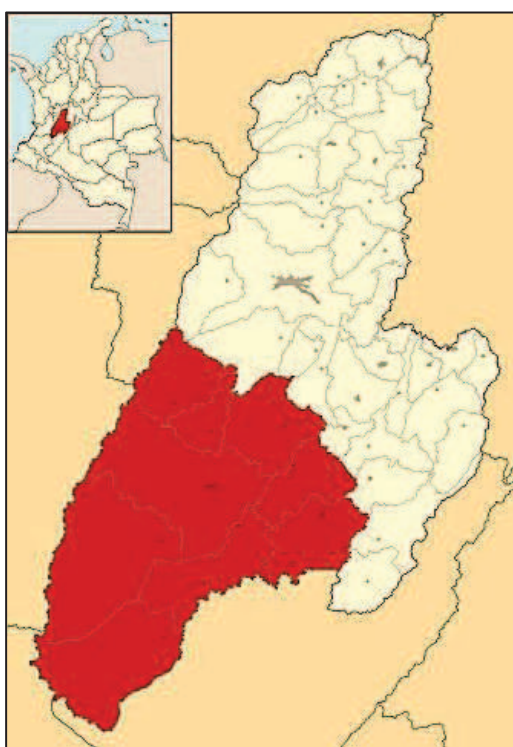


Figure 56 : les communes de la Province du Sud de Tolima

Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio

Cet acte politique, il faut le redire, est antérieur et indépendant de tout contact avec le programme CP du DNP. Mais dans le contexte local, il s'explique puisque dans ce territoire singulier de la géographie du conflit armé colombien, deux initiatives récentes avaient préparé

³⁷⁴ Le Plan définitif du Département, adopté en juin 2012, s'appellera « *Unidos por la Grandeza del Tolima 2012-2015* » (Unis pour la Grandeur de Tolima)

cette rapide et enthousiaste mobilisation des élus locaux pour promouvoir une démarche de développement avec une approche territoriale.

Rappelons d'abord que le Sud du Tolima est, très précisément, la région dans laquelle sont nées comme groupe politique armé, les Forces Armées Révolutionnaires de Colombie, Armée du Peuple, FARC-EP. Nous avons déjà indiqué dans la première partie de ce travail comment l'émergence des FARC est liée à la persistance de formes d'autodéfense paysannes constituées à la fin de la période de *La Violencia*, qu'on va situer entre 1946 et 1960. Ces groupes de paysans auto-organisés essentiellement libéraux, persécutés par des milices issues du parti conservateur et enrôlées par les gouvernements successifs de ce parti entre 1946 et 1953, et pendant la dictature militaire de 1953 à 1957, se sont dissous ou démobilisés à la suite de différents processus de négociation ou d'amnistie, mais dans certaines régions ils se sont perpétués et mutés sous l'influence du parti communiste (Pécaut, 2006). Car le parti communiste colombien assume la ligne de la « combinaison de toutes les formes de lutte » en ce début des années 60s où apparaît avec force, sous l'influence de la révolution cubaine, un mouvement révolutionnaire insurrectionnel dans tout le sous-continent latinoaméricain. Cette nouvelle approche du combat politique va l'amener à regrouper plusieurs noyaux des autodéfenses paysannes survivantes du Sud Tolima pour former le « Bloc Sud » qui donnera naissance en 1964 officiellement aux FARC (Pizarro Leóngomez, 1991).

L'épicentre géographique de cette naissance, que la légende de l'organisation armée associe à la résistance de la population aux bombardements de l'armée en 1962 sur ce que le gouvernement colombien appelait las « *Repúblicas Independientes* », est le hameau de Marquetalia, circonscription de Gaitanía dans la commune de Planadas. A partir de ce site qui restera longtemps un bastion inexpugnable et un site de repli pour le groupe guérillero, le groupe armé va se déployer. L'implantation territoriale préférentielle dans cette zone va rester forte jusqu'aux années 2000 lorsque les FARC sont à l'apogée de leur expansion nationale profitant, en fin de parcours, de la catastrophique négociation manquée du gouvernement Pastrana (1998-2002) qui va démilitariser à leur profit une Zone de Distension d'environ 42.000 km² entre les départements de Caquetá et de Meta. L'offensive militaire des deux gouvernements d'Alvaro Uribe (2002-2006 et 2006-2010) mettra un terme à ce processus d'expansion du groupe guérillero qui va se replier et perdre de son influence, y compris dans ses sanctuaires comme celui du Sud de Tolima (Echandía, 2012).

Les deux initiatives que nous avons mentionnées précédemment sont des réponses institutionnelles à la nouvelle situation de repli des FARC, qui, d'un certain point de vue, rendra

possible la négociation des accords de paix à la Havane à partir de 2012. Ce sont en quelque sorte, le volet civil de l'offensive militaire du gouvernement Uribe, et la composante sociale du Plan Colombia pacté avec les Etats Unis, qui se mettent en place dans des régions que la nomenclature officielle va appeler « zones de consolidation ».

La première initiative implique une des institutions de la Communauté Andine de Nations CAN, le Forum Andin de Développement Rural. Ce groupe ad hoc de l'organisation multilatérale d'intégration régionale³⁷⁵, développe depuis les années 2007/2008, une démarche active en vue de mettre au point pour la communauté andine des « modèles de développement rural avec une approche territorial ». La prise en compte de la question du territoire dans les projets de développement rural, date des années 2000, à partir des évaluations des réformes agraires et rurales menées dans le continent dans le cadre du Système Interaméricain, c'est-à-dire les structures qui font partie de l'Organisation des Etats Américains OEA. L'Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture ICCA³⁷⁶, propose ainsi d'adapter l'approche des politiques de développement dans les campagnes pour s'adapter aux ajustements en cours des modèles de développement dans le continent (Sepulveda et al. 2003). Pour faire face à la persistance des inégalités territoriales ville-campagne et aux problématiques propres des populations rurales (pauvreté, accès aux services, insécurité alimentaire etc.), l'IICA préconise une approche territoriale du développement rural. Ce nouveau paradigme dans lequel l'agriculture prend sa place, ainsi que d'autres activités actuelles (ou à venir), rurales ou non rurales, mais toutes considérées importantes pour bâtir un environnement de subsistance durable, s'inspire explicitement d'expériences en cours dans différents pays et notamment la politique de développement local européenne du programme LEADER³⁷⁷.

En Colombie, l'expérimentation pour fixer une stratégie de développement rural avec une approche territoriale, est relayée par le Ministère de l'Agriculture qui choisit en 2008 de

³⁷⁵ La CAN a été créée en mai 1969 par les pays de l'aire andine qui ont souscrit « l'Accord de Cartage », traité constitutif de ce groupe de pays que sont la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Pérou pour « parvenir à un développement global, équilibré et autonome, par l'intégration andine, avec une projection vers l'intégration sud-américaine et latino-américaine ». Le lancement de cette organisation multilatérale s'inspire des processus d'intégration de l'Union Européenne dont l'un des membres, l'Espagne, est membre permanente de plusieurs instances de gouvernance de la CAN en tant que « pays observateur ».

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>

³⁷⁶ <https://www.iica.int/es/content/sobre-el-iica>

³⁷⁷ Mais aussi, à l'intérieur de l'espace interaméricain, les initiatives en cours dans chaque aire géographique (Amérique Central, Communauté Andine) ou dans certains pays pilote (Mexique avec sa loi de développement rural, le Canada avec les Canadiens Rural Partnerships, les USA avec les Congressional Rural Caucus).

travailler sur les neuf communes du Sud de Tolima. Le protocole d'intervention publié en décembre 2009 (Villa Rivera, 2009), insiste sur une approche ascendante et participative, l'importance des alliances public-privé, l'intégration multisectorielle, l'appui à l'innovation, les réseaux de coopération entre acteurs et territoires, les financements locaux et la coordination avec le niveau national. Sur cette base, le document intègre également une matrice de « plan d'action ».

La deuxième initiative que nous avons repéré est portée aussi par le gouvernement national dans le cadre du Plan National de Consolidation PNC. Ce Plan, qui est directement coordonné par la Présidence de la République, vise à pallier les absences ou les faiblesses de l'Etat dans des zones exposées au conflit interne sur tout le pays, par un processus systémique et progressif qui vise :

- Le renforcement de la gouvernabilité locale et régionale ;
- La restitution des droits à la vie, l'intégrité, la liberté et la propriété, ainsi que les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels ;
- La création de dynamiques durables de croissance économique et de bien-être social, de viabilité environnementale et d'intégration régionale économique et sociale avec le reste du pays (CCAI, 2010).

Dans le département de Tolima, la stratégie de « consolidation intégrale » se concentre sur quatre communes du Sud : Ataco, Chaparral, Planadas et Rioblanco. Ce sont les localités du « Triangle de Tolima » situées dans la pointe Sud du département, les plus isolées et touchées par la présence des groupes illégaux. La démarche de coordination interinstitutionnelle du PNC est clairement le volant d'accompagnement civil à l'action militaire du gouvernement. Elle est relayée localement par des opérateurs sous contrat avec USAID, au titre du volet social du Plan Colombia³⁷⁸. Le rapport qu'ils présentent décline quatre priorités, la protection des citoyens, la démocratie locale, l'intégration régionale et la protection social, et fixe un programme d'actions sur trois ans (2010-2012) pour un montant total de 464.407 millions de \$ colombiens.

En 2010, un an et demi avant les élections locales, la province du Sud de Tolima possédait donc le cadre méthodologique d'une démarche territoriale de développement rural, et un plan consolidé d'actions pour quatre communes de la sous-région. C'est ce contexte qui

³⁷⁸ Les consultants Oportunidad estratégica et CREA Colombia

précède et prépare la « Déclaration d'Ataco » de février 2012. Le *Contrato Plan* de Tolima va s'appuyer et relayer cette opportune mobilisation des acteurs locaux.

Les principaux acteurs du déclenchement de l'initiative vont être, du côté de la *Gobernación* Fabián Zabala, Secrétaire Départemental de Planification³⁷⁹, et du côté de l'Université, Victoria Kairuz, Directrice de la Projection sociale de l'U. d'Ibagué³⁸⁰. Le premier a permis de faire le lien avec l'équipe CP-DNP et a pris une part active dans la concertation avec les élus locaux municipaux qui étaient engagés dans la dynamique de la planification territoriale. La seconde a été très présente dans le travail très minutieux d'élaboration de la programmation avec la population et les organisations de la société civile qui a été mise en place en suivant les principes de la « stratégie de développement rural avec une approche territoriale » préconisée par l'étude préalable de l'IICA.

Le CP va utiliser le diagnostic territorial qui a été posé dans les deux démarches de développement rural et de consolidation civile. Ces éléments sont assez convergents et consensuels sur les situations de pauvreté, difficultés d'accès aux services et d'incidence du conflit armé dans la vie de la population de la sous-région. Et la double concertation et co-construction, avec les élus et avec les composantes actives de la société civile, va durer 9 mois ce qui donnera une vraie légitimité à la démarche. L'outil *Contratos Plan* dans ses principes et logiques d'action semble avoir été très bien assimilé par les élus et de larges secteurs de la société *tolimense*.

b. Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord

L'objet principal du CP de Tolima est :

« D'articuler et coordonner les capacités de planification, de gestion et de financement entre la Nation et les collectivités territoriales, afin de contribuer au développement rural intégré avec approche territoriale et diminuer les écarts territoriaux et les niveaux de pauvreté des communautés qui vivent dans ce territoire. L'approche de « développement rural avec une approche territoriale » est comprise comme un processus continu et ordonné de changements économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels visant à améliorer les conditions et la qualité de vie des populations qui occupent et valorisent une zone rurale déterminée afin de favoriser son développement et sa compétitivité ».

L'axe principal du Contrato Plan du Sud de Tolima est « le développement rural pour accroître les revenus des familles rurales et contribuer à améliorer leur qualité de vie ».

³⁷⁹ Fabián Zabala est Ingénieur industriel.

³⁸⁰ Victoria Kairuz est sociologue, formée à l'U. de Toulouse. Elle a été consultante du DNP et d'USAID. UNIBAGUE, l'Université où elle travaille est le principal établissement universitaire privé du département.

Les axes stratégiques qui déclinent les priorités opérationnelles du CP sont au nombre de quatre : le développement rural avec une approche territoriale ; le développement social ; les infrastructures ; et la viabilité environnementale. L'accord stratégique signé par les parties formule ces orientations prioritaires dans les termes suivants :

« Développement Rural avec une Approche Territoriale : aménagement social y productif, biens publics y génération de revenus. A travers cet objectif prioritaire il s'agira de stimuler la production durable d'emplois et de revenus et d'augmenter l'enracinement et la coexistence à travers le développement des chaînes agricoles, de gestion de la propriété, de développements touristiques, d'améliorations de productivité industrielle, l'encouragement de l'innovation et l'accompagnement des familles à travers des biens publics, sociaux et privés.

Développement social : éducation, santé et logement urbain : cette priorité vise à accroître la couverture et l'amélioration de l'accès aux services de santé, d'éducation et de nutrition, par la focalisation de l'offre institutionnelle sur les principaux déterminants de la situation de vulnérabilité, tels que la sécurité alimentaire, la petite enfance et les familles en situation de pauvreté extrême. Faciliter également l'accès des ménages pauvres et vulnérables en milieu urbain à un logement d'intérêt prioritaire.

Infrastructure : le développement de cette priorité permettra d'améliorer l'infrastructure dans le sud du Tolima afin de :

- Optimiser les conditions des échanges commerciaux, sociaux et culturels à l'intérieur du territoire.*
- Intégrer la région au spectre de communications numériques afin de faciliter l'utilisation des avantages qu'elles apportent, et contribuer au développement économique, la génération de connaissances et le développement humain.*
- Améliorer l'habitat des familles les plus démunies afin de favoriser l'enracinement rurale et la productivité.*
- Accroître la couverture de l'énergie dans les zones rurales.*
- Augmenter la couverture du logement urbain.*
- Avoir un service de l'eau de qualité et sans coupures dans la région du sud de Tolima, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants et réduire les maladies d'origine hydrique.*

Viabilité environnementale : cette priorité va amener à mettre en œuvre un programme de gestion de l'environnement et de prévention des risques pour le développement durable du sud du département de Tolima ».

c. Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention

Comme on peut le constater, le CP de Tolima possède une dimension de développement territorial intégral qui fait qu'il couvre un nombre important de secteurs (9) avec une répartition des crédits budgétés assez équilibrée par domaines d'intervention. Les aménagements de voiries qui concernent le désenclavement des communes les plus éloignées de la capitale départementale, représentent un peu moins d'un quart des investissements programmés. Ensuite, presque tous les domaines ciblés mobilisent des montants de dépenses plus ou moins

équivalents. Les projets en matière de « mines et énergie », à 16% du total des dépenses, concernent surtout l'électrification rurale. La rubrique « agriculture » avec 12% des ressources, est mise exergue sous le sous-titre « Programme de Développement Rural avec une approche territoriale » PDRIET. Elle concerne des projets productifs, de logement rural et de sécurité alimentaire. Les projets « environnement » sont principalement cofinancés par l'autorité environnementale départementale CORTOLIMA.

BUDGET PREVIONNEL en Millions \$ colombiens	
Secteur	Coût Total Estimé
Agriculture (PDRIET)	\$ 110 000
Eau	\$ 99 000
Environnement	\$ 67 000
Education	\$ 83 000
Exploitation minière et Energie	\$ 147 000
Santé	\$ 92 000
TIC	\$ 62 000
Transport	\$ 206 000
Logement	\$ 34 000
TOTAL	\$ 900 000

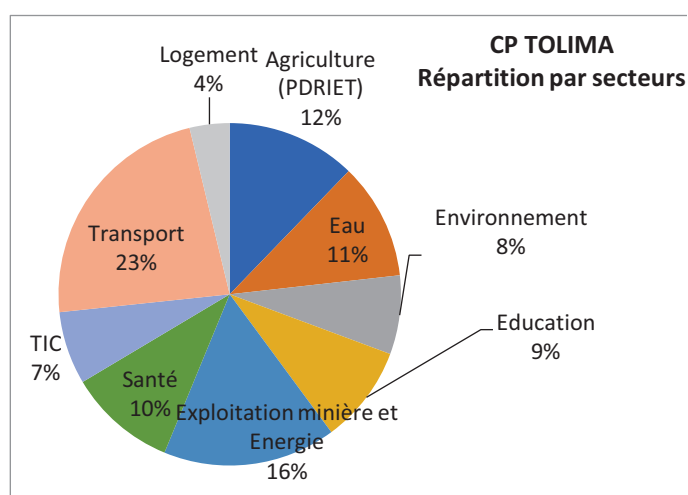


Tableau 30 : répartition des crédits CP Tolima

Cependant, derrière une matrice qui couvre de manière équilibrée presque tous les domaines de la vie sociale et économique de la population de ce territoire, il faut relever un point essentiel : le montant total de l'enveloppe est relativement faible, 900.000 millions de pesos ce qui représente le quatrième budget des sept pilotes. La prudence de ces engagements financiers a été une source de frustration pour les acteurs locaux. En effet, sur la base du travail préparatoire très fouillé que nous avons évoqué, les responsables locaux avaient établi une première hypothèse de projets à réaliser pour un montant qui avoisinait les 2 milliards de pesos. C'est au moment de l'arbitrage avec les autorités nationales qu'un nombre important de projets, notamment en matière d'environnement, santé et d'actions productives, ont dû être abandonnés et l'enveloppe réduite de moitié.

C'est une sorte de « dégât collatéral » du long travail de préparation collective qui a présidé à l'élaboration du CP : ce travail a généré, selon l'expression d'une représentante d'une

ONG très engagée dans la démarche, une « bourse d'illusions » qui a dû céder au « principe de réalité » de la régulation financière multiniveaux.

d. Bilan et résultats : état d'exécution des projets

Secteur	Investissements Programmés (en M de \$ colombiens)	Engagé 2015	Réalisation financière 2013-2015	Réalisation physique 2013-2015
Agriculture	110.000	76.903	86%	18%
Education	83.000	34.342	42%	84%
Santé	92.000	34.638	39%	63%
Eau Potable	99.000	43.105	52%	8%
Transport	206.000	144.852	142%	9%
TIC	62.000	23.481	53%	84%
Electrification	147.000	43.313	77%	29%
Logement	34.000	10.196	63%	79%
Environnement	67.000	22.991	38%	60%
TOTAL	900.000	433.821	88%	22%

Tableau 31 : avancement CP Tolima par secteurs

Le CP de Tolima se caractérise par un faible niveau de financement local : 3/4 des ressources sont apportées par l'Etat et 1/4 par les collectivités locales. Le degré de réalisation des engagements financiers à 2 ans est relativement important (88%) mais l'achèvement des travaux faible (22%). Cependant, nous avons constaté une relative satisfaction des acteurs locaux notamment par rapport à l'engagement de projets emblématiques en matière d'infrastructure, de santé et d'éducation. Ce sont des secteurs clés où l'absence de réalisations mettaient particulièrement en évidence l'abandon de l'Etat. On nous a notamment dit l'importance de raccourcir les temps de transports vers des communes où les groupes armés illégaux profitaient, voir encourageaient, l'isolement : passer d'une journée à trois heures de route sur la liaison Chaparral – Rioblanco, était, selon l'expression du gouverneur « *gagner du terrain à l'insurrection sans tirer une seule balle !* ».

e. Conclusion : caractérisation du CP

Le CP Tolima a permis d'engager un programme de développement rural à vocation territoriale avec des réussites indéniables. D'autres CP de la même aire géographique andine du Sud du pays, avec des contextes d'exposition au conflit interne similaires comme Nariño et Cauca, participent du même schéma *bottom-up* avec des réalisations comparables.

Dans les discours des élus locaux (départementaux et municipaux car les parlementaires ont été visiblement moins présents sur cette l'initiative que dans d'autres CP) cette démarche, qui a concentré des ressources sur les 9 communes du Sud du département, visait à « payer la dette historique » que la Nation était censée avoir avec cette région, une des plus pauvres, isolées et soumises de longue date aux problèmes d'insécurité et de violence du conflit interne. On retrouvera d'ailleurs la même thématique de la « dette territoriale » dans le programme de développement rural intégral que le gouvernement Santos va mettre en place par la suite : il s'agit de la « Mission pour le développement de la campagne » confiée en 2014 à un des plus prestigieux économistes du pays, José Antonio Ocampo³⁸¹, qui va suivre les mêmes principes du développement intégral avec une approche territoriale. Le rapport de synthèse qu'Ocampo fait en octobre 2015, va d'ailleurs s'appeler « *Saldar la deuda histórica con el campo* » (Soldier la dette historique avec les campagnes).

Un point important de la démarche du CP de Tolima est l'affirmation d'une configuration territoriale intercommunale renforcée. On a vu que le projet s'était appuyé sur l'affirmation d'un projet politique, la création d'une « province » à travers la « Déclaration d'Ataco » signée par les maires de 9 communes. A la fin du processus, une démarche en vue de la constitution d'une association de communes, un accord intercommunal volontaire moins lourd que celui de la constitution de la province, va être impulsé³⁸².

Il faut enfin dire que cette expérience de Tolima, avec d'autres ayant adopté la démarche territoriale de développement rural comme Nariño et Cauca, vont représenter la première application de l'approche du développement territorial rural que les FARC vont ensuite imposer dans la table de négociation des accords de La Havane. Par le biais de cette approche du développement, le CP de Tolima participe pour nous du modèle de gouvernance territoriale « localiste » mis en évidence dans le cadre de la typologie générale de notre recherche.

4. Santander : un CP gestionnaire pour l'affirmation du département comme 4^{ème} économie du pays

a. Préparation : les prémisses et les défis territoriaux

Le *Contrato Plan* de Santander est le dernier pilote à avoir été signé (juillet 2013). Il couvre l'intégralité du territoire départemental avec des investissements qui touchent les 87

³⁸¹ Ancien Ministre de l'Agriculture, des Finances et Directeur Général du DNP, qui va également exercer le poste prestigieux de Secrétaire adjoint de l'ONU aux côtés de Kofi Ananan.

³⁸² Cette structuration de la province du Sud de Tolima, sur le territoire même de première implantation des FARC, est à la fois une victoire à la Pyrrhus du groupe de guérilla et son définitif chant du cygne...

communes du département. C'est également celui qui mobilise le plus de moyens financiers, au total 6,1 Milliards de pesos ce qui représente 48.3% du total des dépenses engagées par les financeurs du programme national CP-DNP dont le montant total était de 12,622 Milliards de pesos. Il est aussi celui qui concentre le plus les ressources dans un secteur d'investissement, celui de la connectivité. Ces caractéristiques politiques, territoriales et techniques sont représentatives d'un projet gestionnaire départemental d'une grande cohérence dont nous pouvons observer les ressorts dès l'instant de sa conception locale et dans la négociation nationale qui va permettre de le concrétiser.

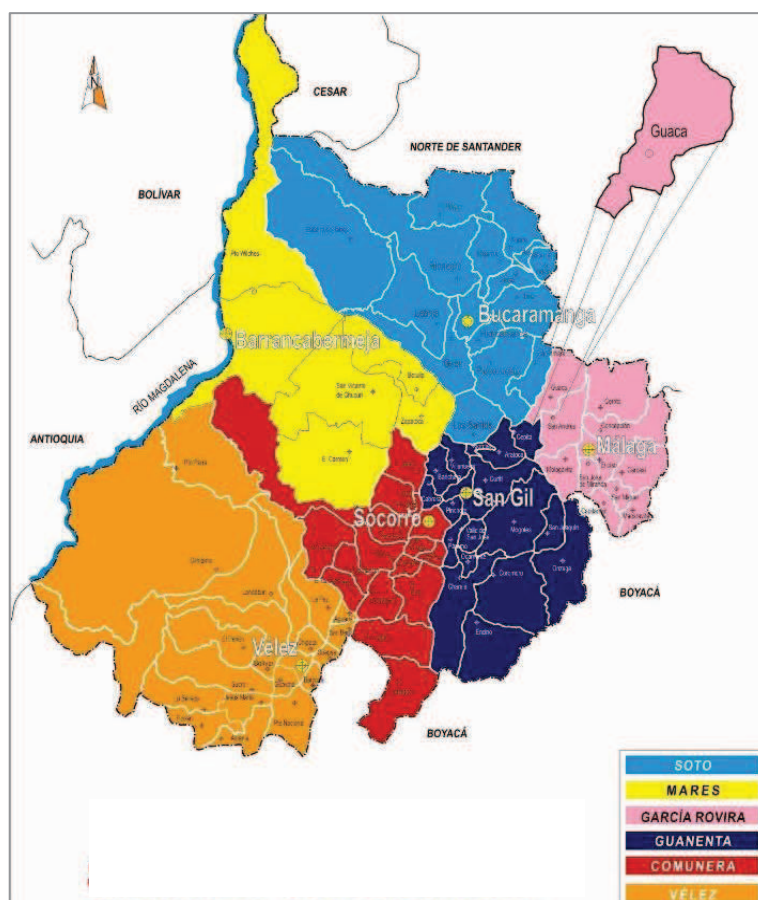


Figure 57 : les 6 Provinces et les 87 communes du Département de Santander

Malgré le fait que le CP est signé très tardivement et qu'il soit pratiquement « rattrapé » dans le programme national puisque la Direction Générale du DNP avait bouclé l'échantillon en décembre 2012 avec les 6 premiers territoires pilotes, l'idée circulait dans l'administration départemental avant la période d'élaboration du Plan Départemental de Développement.

Le gouverneur élu en novembre 2011, Richard Aguilar³⁸³, dit avoir assimilé la mesure à la réunion « d'induction », la séance de formation obligatoire pour les élus locaux, organisée à

³⁸³ R. Aguilar est un jeune avocat de l'U. Sergio Arboleda du Parti Cambio Radical.

Bogotá avec le concours du DNP en décembre 2011. Mais dans un premier temps, elle ne fait pas partie du Plan Départemental de Développement. En effet, le nouveau gouverneur avait nommé comme Secrétaire de Planification Luis Emilio Rojas Pabón qui avait déjà exercé la fonction auprès du premier gouverneur élu au suffrage universel dans le département, Juan Carlos Duarte Torres³⁸⁴, et de son père Hugo Aguilar, lui-même gouverneur entre 2004 et 2007³⁸⁵. Duarte, économiste de l'U. Santo Tomas de Bogotá, spécialiste de la gestion des services publics, va préparer un Plan très tourné vers la compétitivité départementale « SANTANDER EN SERIO, EL GOBIERNO DE LA GENTE, 2012-2015 ». Mais Aguilar va s'en séparer à la suite d'un des remaniements de son administration qui vont émailler sa première année de mandat³⁸⁶.

L'idée de *Contrato Plan* est cependant reprise et prend corps lorsqu'il nomme le nouveau Secrétaire de Planification, Sergio Muñoz, un ingénieur qui jusqu'à la fin de l'année 2012 exerçait la fonction de vice-recteur la prestigieuse Université Industrielle de Santander, le principal centre académique publique du Nord-est du pays. Pour le nouveau fonctionnaire, qui doit assumer la mise en œuvre d'un Plan qu'il n'a pas préparé, le défi est de le mettre en œuvre de la manière la plus efficace. Et pour cela, le CP lui semble être un bon instrument d'exécution permettant également de se différencier par une démarche innovante des acquis de la gestion de son prédécesseur.

Les premiers contacts de Muñoz avec le DNP sont négatifs puisque le programme CP-DNP national est techniquement « bouclé ». Il n'y a donc que l'intervention du politique qui peut faire sauter ce verrou. C'est ce à quoi va s'atteler le gouverneur dans ses contacts avec l'administration centrale notamment à la Présidence de la République. L'opportunité définitive va se présenter à l'occasion d'une réunion publique qui se déroule dans le département, où il va interpellé directement le Président Santos en disant que son administration a un programme d'investissements en matière de voirie d'environ 7 milliards de pesos, auquel la collectivité

³⁸⁴ Homme politique libéral indépendant ayant exercé le mandat entre 1992 et 1994.

³⁸⁵ Hugo Aguilar est rentré en politique après une carrière militaire où, en tant que membre du célèbre *Bloque de Búsqueda*, il a été en charge de l'opération qui a conduit à l'élimination de Pablo Escobar en décembre 1993. Il a ensuite été jugé et condamné en 2011, en pleine campagne de son fils pour la *gobernación*, pour des liens avérés avec des groupes paramilitaires de la région du Magdalena Medio.

³⁸⁶ Aguilar n'a pas d'expérience politique locale et va rencontrer des problèmes de gouvernabilité car il arrive au nom du parti *Cambio Radical*, en succédant à un patriarcat libéral de la politique nationale, l'ancien constituant, ministre de l'Intérieur et candidat aux élections présidentielles Horacio Serpa, toujours très influent sur la région des Santanderes, un territoire qu'il incarne probablement mieux que tout autre homme politique colombien, avec sa façon et sa verbe radicale.

départementale peut apporter une participation de 30%, qui n'attend qu'un bon mécanisme de cofinancement comme le *Contrato Plan*. Cela se passe au début de l'année 2013 où les annonces de mise en œuvre de l'ambitieux programme de construction et de modernisation routière « 4G » (pour « Quatrième génération des concessions routières de la Colombie »)³⁸⁷, sont encore très commentées. La proposition de l'élu local est donc stratégiquement opportune et le Président est amené à répondre à la tribune par une expression colloquiale (« *ahí lo miramos...* », on va le voir...) qui ouvre la porte à une négociation technique expéditive qui va finalement permettre d'aboutir en moins de quatre mois, le plus court temps d'élaboration d'un CP pilote, à une matrice financière et opérationnelle structurée et prête à l'exécution.

Le CP va ainsi dès le début être intégralement départemental. Il s'agit pour l'équipe du gouverneur de toucher toutes les communes des six provinces du département. Cet objectif politique est essentiel pour asseoir un mandat qui reste contesté dans plusieurs provinces du fait de l'opposition active de l'ancien gouverneur Horacio Serpa. Pour cela, le CP va se concentrer sur un seul secteur, celui de la construction d'infrastructure routière qui avait été annoncé dans l'offre faite au Président de la République. La construction de routes à la vertu aux yeux du gouverneur de ne pas représenter une programmation « au compte-gouttes » et de permettre une visibilité effective de l'action départementale pour les élus locaux et pour la population.

Le raisonnement que tient l'administration départementale complète ce positionnement exclusif sur la connectivité du départementale. L'investissement routier joue un rôle en interne avec la voirie secondaire et tertiaire pour établir des « pactes d'articulation » entre les différentes provinces, selon les termes employés par le Secrétaire de Planification. Il faut dire que dans le département de Santander, l'organisation provinciale à une vraie profondeur historique et la question de leur intégration départementale est toujours un sujet polémique d'actualité.

Chacune des six provinces *santadereanas* est structurée autour d'un pôle urbain important, qui donne souvent son nom à la province, et autour duquel s'organise la vie économique et sociale : la capitale Bucaramanga, cinquième ville du pays, pôle administratif, commercial, universitaire et tertiaire ; Barrancabermeja, le puissant centre historique de la production pétrolière colombienne, qui rayonne sur une zone de plaine au-delà des frontières

³⁸⁷ Ce programme présenté par le gouvernement en septembre 2012, propose la construction et l'exploitation en concession de plus de 8.000 km de nouvelles routes par des opérateurs privés. Son objectif est d'améliorer la compétitivité du pays, en réduisant le coût et les temps de transport des personnes et des marchandises, des lieux de production aux installations aéroportuaires ou portuaires d'exportation.

départementales, ce qui a fait qu'un projet de « département du Magdalena Medio », avec Barrancabermeja comme capitale, existe depuis la période de l'Assemblée Constituante de 1991³⁸⁸ ; Velez, la capitale d'une importante zone agricole andine de moyenne montagne ; Socorro, province agricole dont la ville centre du même nom est connue par la révolte coloniale des Comuneros ; San Gil, province qui a été un éphémère département pendant la période postérieure à la Guerre des Mille Jours, aujourd'hui fortement tournée vers l'accueil touristique ; Garcia Rovira, une zone agricole et de hautes montagnes au nord-est du département.

L'autre point important qui est mis en avant sur le plan administratif est la question de la compétitivité territoriale. L'économie de ce département est une des grandes réussites des 15 dernières années du pays. Elle représentait 7,4% du PIB national en 2012 se situant ainsi au quatrième rang du classement national³⁸⁹. La structure de la richesse santandereana fait apparaître une économie assez diversifiée : l'industrie (y compris l'exploitation pétrolière) représente 28%, suivie de la construction (17%), les établissements financiers (13%) et les services (10%) ; le commerce et les mines y sont respectivement pour 9% et 8%, et la production agricole pour 6%³⁹⁰. La particularité de cette activité est qu'elle nécessite une infrastructure de transports performante aussi bien pour desservir un marché intérieur important³⁹¹ et surtout pour transférer au marché national et international la production départementale. Or, les responsables économiques du département considéraient en ce début des années 2010 que leur réseau routier était moins développé et moins bien structuré que celui du voisin Boyacá, qui est la 9^{ème} économie du pays (2.9% du PIB national). La question du

³⁸⁸ La zone concernée correspond à 32 communes situées dans un périmètre de 32.900 km² qui bordent le cours moyen du fleuve Magdalena, au Sud du département de Bolivar, Santander, Antioquia et Sud du Cesar. A cette zone peut aussi être ajoutée la zone de « conduite spéciale » de Boyacá où se situe la commune de Puerto Boyacá. L'idée a entre autres été mise en avant par le grand sociologue colombien Orlando Fals Borda (2001) Le plus récent travail sur ce sujet est le « Diagnóstico socioeconómico del departamento del Magdalena Medio », réalisé en 2014 par l'Agence Nationale des Hydrocarbures avec le concours financier du PNUD pour définir une « *stratégie territoriale pour une gestion équitable et durable du secteur des hydrocarbures* ».

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=2ahUKEwjJ9v3gp73dAhVQyYUKHTDRCsAQFjANegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.anh.gov.co%2FSeguridad-comunidades-y-medio-ambiente%2FSitioETH-ANH29102015%2Fcomo-lo-hacemos%2FETHtemporal%2FDocumentosDescargarPDF%2F1.1.2%2520DIAGNOSTICO%2520MAGDALENA%2520MEDIO.pdf&usg=AOvVaw0aKJEJY9pQpF2uB0n4IaHF>

³⁸⁹ Derrière, Bogotá avec 24% du total, suivie d'Antioquia avec 13,1%, et Valle del Cauca 9,2%.

³⁹⁰ <http://www.vanguardia.com/economia/local/283432-santander-se-mantuvo-como-la-cuarta-economia-del-pais>

³⁹¹ 1.700.000 habitants.

développement à la fois d'un certain nombre d'axes de liaison extra-départementaux et des voies de communication et d'intégration départementale est donc central pour envisager d'améliorer les performances économiques du département.

L'opportunité politiques de participer au grand dessein du gouvernement national de moderniser les infrastructures routières nationales dans le Plan 4G, et la cohérence avec le profil gestionnaire d'un Plan de Développement tourné vers la montée en charge de la compétitivité territoriale, vont donc permettre la mise en œuvre du CP le plus départemental et le plus « investisseur » du programme expérimental du DNP.

b. Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord

L'accord stratégique du CP Santander indique que l'objet du contrat est *« d'articuler et coordonner les capacités de planification, de gestion et de financement de la Nation avec celles de collectivités territoriales associées afin d'améliorer les niveaux de compétitivité et de bien-être social, en considérant que cet objectif nécessite un travail conjoint impliquant les différents niveaux de gouvernement. Amélioration de la compétitivité comme axe stratégique capable de promouvoir le développement du Département »*.

L'axe principal est formulé de la manière suivante :

« Le Contrato Plan met l'accent sur l'amélioration de la compétitivité comme axe stratégique capable de promouvoir le développement du département, en soutenant l'accroissement de la connectivité, le développement social et économique, afin d'améliorer le positionnement de Santander avec une approche globale, équilibrée et durable ».

Les trois priorités stratégiques qui déclinent cet objectif principal sont formulées de la manière suivante :

- *« L'infrastructure de connectivité : cette priorité se concentre sur l'amélioration substantielle de l'infrastructure routière principale et secondaire, afin de :*

- *Connecter internement le Département au moyen de concessions qui communiquent transversalement et l'investissement dans une voirie secondaire afin d'assurer la mobilité national, départemental et municipal,*
- *Stimuler les marchés nationaux et internationaux du transport de fret du secteur industriel,*
- *Promouvoir le tourisme*
- *Et, d'une manière générale, apporter un meilleur service de mobilité à tous les habitants du département.*

- *Le développement social : il s'agit d'offrir aux habitants de Santander un développement social partagé afin de :*

- *Garantir des conditions dignes de vie,*

- *Assurer l'augmentation de la couverture de santé,*
- *La fourniture de l'eau potable*
- *Et un habitat rural digne*

Il s'agira ainsi de parvenir de faire réduire les indices de maladies, de mortalité et améliorer la couverture de santé, afin de générer une diminution continue des indices de besoins de base insatisfaits.

- La viabilité économique : générer un développement économique comme priorité pour la croissance régionale, à travers la promotion de l'industrie agro-alimentaire comme outil stratégique pour réduire les écarts de développement entre les milieux rural et urbain qui existent aujourd'hui à Santander et ainsi améliorer les conditions de vie de ses habitants. De même, sera recherché le développement du tourisme dans la région, afin de trouver un avantage concurrentiel fondé sur l'amélioration, la construction et de diffusion d'information sur les paradis touristiques que possède le département. A travers cette démarche, la région doit générer de nouvelles recettes basées sur l'augmentation du tourisme national et international, notamment à partir du patrimoine colonial et le tourisme d'aventure et de paysages ».

c. Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention

La structure financière et sectorielle du CP de Santander ne laisse pas de doute sur les objectifs de la démarche planificatrice engagée : plus de 90% des considérables moyens mobilisés, sont destinés à la construction d'une infrastructure routière très variée (routes nationales, et voiries secondaires et tertiaires) ; et dans les autres domaines impactés par l'effort financier partagé de l'Etat et du département, il y a environ 2% pour les autres activités productives (Tourisme et Agriculture) et à peine 7% pour des investissements d'infrastructure à vocation de développement sociale de la population (santé, eau potable et assainissement, et logement). Du fait des choix politiques et économiques que nous avons précédemment détaillé, ce CP est pratiquement la section « infrastructure routière » du Plan Départemental de Développement.

BUDGET PREVISIONNEL en Millions de \$ colombiens	
Secteur	Coût total estimé
Agriculture	\$ 1 958
Eau	\$ 186 018
Santé	\$ 150 145
Tourisme	\$ 117 220
Transport	\$ 5 608 056
Logement	\$ 50 000
TOTAL	\$ 6 113 397

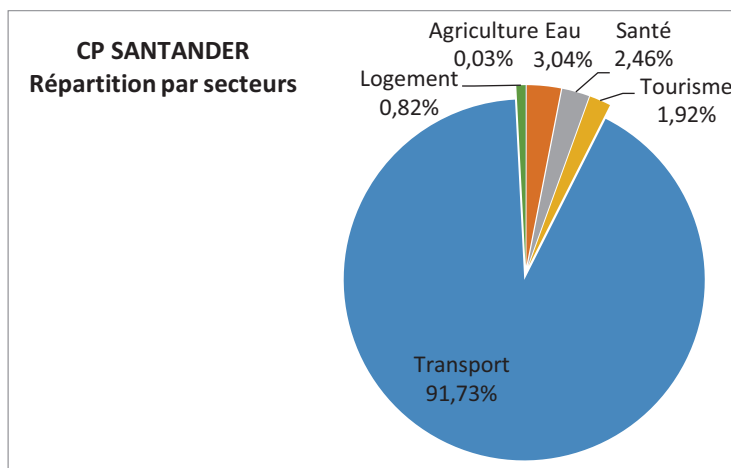


Figure 32 : répartition des crédits CP Santander

C'est cette configuration sectorielle et l'importance des investissements réalisés qui font que le CP de Santander est perçu comme une « bonne affaire » pour la *gobernación*. De fait, l'offre du gouverneur au Président de la République d'apporter une participation à hauteur de 30% sur les projets portés par le CP, est loin de se vérifier. Dans ce CP la structure effective des crédits est la suivante :

- Etat, 86%, dont 6% du DNP ;
- Département, 9% ;
- Intervenants privés (ECOPETROL), 5%.

d. Bilan et résultats : état d'exécution des projets

Le CP de Santander a porté 35 projets dans 6 secteurs d'activité. Le niveau des réalisations des engagements financiers à deux ans (54%), est dans la moyenne basse du programme DNP. Comme il s'agit du dernier CP signé, avec un an de décalage par rapport aux premiers, on pourrait relativiser cette « contreperformance ». Mais en même temps, on observe des niveaux d'exécution financière de 100% dans certains secteurs, par exemple les considérables investissements routiers, et certains projets de systèmes d'induction d'eau. Il faut dire que dans le cas de Santander, mais c'est peut-être le cas ailleurs, les responsables nationaux et locaux ont procédé à ce que l'administration départementale appelle avec une fausse naïveté un « emballage » (*empaquetamiento*) c'est-à-dire l'inclusion dans la matrice du CP de projets déjà préparés et « ficelés » du Plan Départemental de Développement. En cela, on est assez éloigné des pratiques vertueuses de co-construction du développement local que nous avons

décrit dans d'autres départements, notamment là où a été mise en œuvre une démarche territoriale de développement rural.

Secteur	Ressources programmées 2013-2017 A (en million \$ colombiens)	Ressources programmées 2013-2015 B	% avancement financier 2013- 2015 (C/B)	% avancement financier 2013- 2017 (C/A)
Transports	\$ 5.608.056	\$ 3.012.088	100%	53.71%
Santé	\$ 105.145	\$ 165.690	11.7%	12.93%
Eau potable et assainissement de base	\$ 186.018	\$ 147.543	108.22%	85.83%
Logement rural	\$ 50.000	\$ 24.854	93.98%	46.72%
Commerce	\$ 1.958	\$ 1.958	91.93%	91.93%
Tourisme	\$ 117.220	\$ 133.226	79.56%	90.42%
TOTAL	\$ 6.113.397	\$ 3.485.629	95.31%	54.34%

Tableau 33 : avancement CP Santander par secteurs

Les principales réalisations de ce CP de la compétitivité territoriale concernent des voies de communication centrales : l'amélioration d'axes comme Bucaramanga–Barrancabermeja, ou Curos–Malaga dans la province de Gracia Rovira ; la voirie secondaire que relie internement les communes des différentes provinces (ex. Girón-Charalá, ou San Gil-Zapatoca) ; et un certain nombre d'améliorations de la voirie de l'aire métropolitaine de Bucaramanga notamment vers la zone aéroportuaire de Leiria et le secteur périurbain de Floridablanca.

e. Conclusion : caractérisation du CP

Le CP de Santander est clairement déterminé par une démarche de gouvernance territoriale de signe « départementaliste ». Le choix d'une couverture départementale intégrale est un impératif du portage politique du projet.

La vision du territoire qu'elle porte est celle d'un espace aux sous-régions affirmées sur lequel il faut agir afin qu'il reste « intégré ». L'effort en matière d'infrastructure routière permet que se maintienne une « connectivité » fonctionnelle, en même temps qu'il facilite la construction ou consolidation d'alliances politiques locales par diffusion territoriale maximale des bénéfices des réalisations financées par le CP.

Le dimensionnement départemental que suppose le choix prioritaire des investissements sur l'infrastructure de transports, va également répondre au discours attendu des acteurs économiques, celui qui prône le développement de la compétitivité du territoire. Dans le cas de

Santander, en effet, l'ensemble du département est dans une phase économique ascendante par le développement combiné de la production industrielle, l'explosion du tourisme et l'accroissement de l'activité d'un tertiaire urbain très dynamique autour de la métropole Bucaramanga et des villes intermédiaires têtes de province notamment Barrancabermeja et Velez.

A travers ces deux dimensions, nous observons une concordance de fond entre les CP Santander et Boyacá : tous deux portent des projets où le modèle de gouvernance territoriale permet une affirmation « départementaliste » pour faire face aux fragilités d'espaces toujours susceptibles de céder à la désaffiliation si l'affirmation identitaire n'est pas constamment affirmée par l'institution départementale.

Mais le portage départemental de la formule *Contrato Plan* dans l'espace public, qui suppose une appropriation par les acteurs politiques et administratifs de la collectivité, et par un nombre important d'élus locaux alliés au gouverneur par les avantages obtenus à travers le CP, est à Santander assez exemplaire pour être signalée. Le département va, en effet, réaliser plus d'une soixantaine de reportages disponibles sur YouTube afin d'illustrer les réalisations du CP. Dans tous ces posts de bonne confection audiovisuelle que nous avons déjà mentionnée en première partie de ce travail, il y a un vrai effort de pédagogie sur la mesure, sa philosophie, ses principes et les attendus en termes de gestion des ressources publiques locales.

On pourrait donc mettre en cause la déclinaison très gestionnaire et peu portée sur le développement local du *Contrato Plan* de Santander, mais il faut indiquer qu'il n'y a pas d'équivalent dans l'échantillon des pilotes du programme DNP-CP, en matière de diffusion sociale de la mesure avec des résultats en termes de socialisation qui transcendent les intérêts politiques de court terme.

C. Territoires institutionnels, territoires de projet et territoires de la proximité : les logiques d'action des trois échelles de gouvernance territoriale des Contratos Plan

A travers l'étude que nous avons effectué sur ces quatre terrains d'enquête (Atrato Gran Darién, Boyacá, Tolima et Santander) nous avons surtout voulu débusquer les éléments distinctifs de chaque territoire d'implantation de la mesure CP. Les matériaux recueillis et analysés, rendent compte de systèmes locaux d'action publique, résultant d'interactions entre différentes composantes : l'histoire des territoires, le poids des contextes locaux, les rôles qu'incarnent les différents types d'acteurs impliqués et leur capacité à fonctionner (ou pas) en réseau, par convergence ou opposition d'intérêts (Loncle, 2011).

Cependant, ces récits d'expérience n'ont pas seulement une valeur monographique. Les éléments recueillis renvoient également aux catégories de notre typologie générale d'acteurs issue de l'enquête par questionnaire, dont ils permettent de préciser les représentations et les logiques d'action à l'œuvre. Ils aident à qualifier les trois échelles de gouvernance territoriale dans lesquelles l'administration nationale du DNP a jusqu'à présent privilégié la mise en œuvre des *Contratos Plan*.

La première échelle, celle du niveau départemental, se dégage du profil 1 qui réunissait 25% des répondants de notre enquête. Les deux CP que nous avons identifié sur cette échelle de gouvernance, sont ceux de Boyacá et de Santander. Il s'agit des deux expériences d'application de la mesure les plus « gestionnaires » de l'échantillon expérimental. Ce sont aussi celles où on observe la plus forte complémentarité entre les exercices de planification locale (en l'occurrence départementale) et nationale, et celles où priment des choix d'investissement qui favorisent la compétitivité territoriale. La concordance observée dans la primauté donnée par les acteurs locaux et nationaux, au moment de la signature de l'accord stratégique de ces deux CP, aux investissements d'infrastructure routière, affirme cette prégnance de la thématique de la compétitivité territoriale dans la conception gestionnaire et economiciste que les « départementalistes » semblent avoir du développement.

L'échelle territoriale départementale constitue en cela typiquement le territoire institutionnel de l'action publique.

Mais en même temps, le travail de terrain a montré la prégnance d'enjeux locaux en lien avec la politique partisane traditionnelle qui se mesure dans l'arène électorale. On observe ici que, comme tout niveau intermédiaire de gouvernance, le département se heurte à des dynamiques de déconstruction de l'unité administrative et politique qu'il représente, à partir des

forces politiques, économiques et sociales, ou de logiques historiques qui peuvent s'activer à tout moment. Dans les cas étudiés ces dynamiques de disociation proviennent des localités c'est-à-dire des « bases territoriales » (quasiment au sens géologique) de la construction territoriale. **En prenant les deux exemples que nous avons illustré, l'émergence d'un espace métropolitain dynamique à partir de la capitale départementale (à Boyacá) ou la tendance historique ou économique à la désagrégation provinciale (à Santander), peuvent à tout moment fragiliser la configuration de gouvernance territoriale qu'incarne le Département.**

On peut alors lire autrement le choix prioritaire sur la « connectique » routière : investir dans l'infrastructure de transports est une manière de conserver des territoires intégrés ou soumis à une unité territoriale dont l'affirmation politique et culturelle dans « l'identité départementale » nécessite le relai d'alliances des réseaux politiques qui travaillent constamment les espaces locaux infra-départementaux. On est au cœur d'une économie politique où les intérêts privés qui œuvrent pour l'affectation des ressources locales sont déterminants pour construire les clientèles qui définissent les systèmes départementaux d'action publique de longue date en Colombie (Leal, Dávila Ladrón de Guevara, 1991).

A partir du profil 2 qui regroupait 39% des répondants de notre enquête, se dessine l'échelle de la gouvernance régionale. Dans l'échantillon des sept pilotes expérimentaux, un seul *Contrato Plan*, celui d'Atrato Gran Darien AGD, incarne cette échelle interdépartementale. Dans ce CP, l'accord politique porte sur un projet de valorisation économique et de rattrapage social d'un espace régional, pratiquement international, définit par sa fonction de « porte stratégique des Caraïbes ». C'est Antioquia, le département économiquement dominant du trio associé dans le CP, qui conduit activement ce projet. On trouve dans ce leadership, la continuité historique du soutien des élites politiques *paisas* à des groupes d'intérêts départementaux financiers, industriels et agroindustriels qui ont investi les différentes potentialités du couloir vers la mer d'Urabá. Nous avons indiqué comment le contrôle de cet espace est aussi un enjeu pour les acteurs criminels du conflit armé car le couloir *urabeño* vers la mer est une position clé dans toute entreprise d'exportation vers le Nord du continent américain. D'où, l'importance qu'accorde le gouvernement national à cette localisation territoriale stratégique.

Mais on voit bien que cette configuration territoriale ouvre immédiatement en Colombie, l'histoire de conflits au long court qui peuvent toujours réactiver le syndrome fédéraliste, d'inachèvements institutionnels, comme on présente souvent les dispositions constitutionnelles inappliquées en matière de régionalisation, et d'anciennes ou nouvelles constructions

identitaires qui oscillent entre utopie politique et discriminations sociales et culturelles inavouées.

Il nous semble que prospectivement la Région est surtout l'échelle de territoires-projet en construction ou en devenir. L'échelle régionale commence à être aujourd'hui mise en œuvre, avec d'autres outils institutionnels que les CP tels que les RAP (Régions Administratives de Planifications³⁹²), en accompagnant des dynamiques très actuelles qui concilient des démarches de développement durable et des performances de gestion et de participation correspondant à des standards internationaux valorisés.

Dans ce contexte, l'application du *Contrato Plan* pourrait jouer un rôle important. Il pourrait se profiler comme le moyen pour mettre en place un dialogue entre le niveau central et les exécutifs locaux afin d'articuler-arbitrer des priorités d'investissement sur des projets structurants dans le moyen et le long terme, et être également utilisé comme l'outil idoine pour construire des alliances ou coalitions locales d'intérêt ou de cause, sur la base de schémas efficaces de coopération horizontale.

Le profil 3 de notre typologie est la position de 35% des enquêtés et, dans notre analyse, il renvoie à l'échelle locale de la gouvernance. Dans notre travail de terrain, c'est la configuration de gouvernance de l'expérience du CP du Sud de Tolima, mais nous avons recueilli des informations documentaires qui montrent qu'elle conviendrait aussi pour qualifier les logiques d'action à l'œuvre dans les CP des départements de Cauca et de Nariño.

Ces terrains sont ceux où le plus grand nombre d'acteurs³⁹³ a participé à l'élaboration des accords stratégiques : des élus municipaux, des intervenants associatifs d'ONG locales, et des consultants spécialisés (parfois rattachés à la coopération internationale) ont tous joué un rôle actif dans la programmation et la priorisation des projets. Ces CP ont également été le terrain d'application de méthodes d'ingénierie de projet fondées sur les principes du développement local faisant appel à une approche territoriale du développement.

³⁹² Comme c'est le cas de la *RAPE Región Central* qui regroupe les départements de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima et le District Capital de Bogotá. Créée en septembre 2014, elle développe aujourd'hui un vaste programme d'actions structurantes qui définissent un champ d'intervention qui se veut subsidiaire de ceux assumés par les collectivités territoriales qui la composent : traitement systémique des écosystèmes et prévention des risques, sécurité alimentaire, infrastructure et logistique intrarégionale, compétitivité territoriale sous l'angle de la projection internationale et bonne gouvernance. Il faut signaler que le premier directeur exécutif de cette instance a été Carlos Cordoba, ancien directeur du programme CP-DNP. <http://regioncentralrape.gov.co/que-es-la-rape/>

³⁹³ À défaut de la population civile en générale... Mais il faut dire que dans ces zones la présence des acteurs armés du conflit encore actifs, pouvait rendre l'exercice de participation particulièrement compliqué.

L'échelle localiste de gouvernance territoriale apporte la vision la plus fragmentée du territoire de l'action publique. Chaque configuration territoriale objet de l'action publique déployée par le CP, est prise dans sa plus stricte singularité sociale et géographique. C'est là que se dévoilent toutes les contingences conjoncturelles liées, par exemple, à la guerre, au narcotrafic et aux luttes sociales de la population, mais aussi des problématiques plus structurelles des territoires et des populations qui posent, par exemple, l'urgence de traiter les difficultés liées à la ruralité (l'isolement ou l'éloignement des centres urbains, l'absence ou la desserte insuffisante des services publics etc.) ou à la vulnérabilité environnementale (la substitution de cultures agricoles illégales par arrosage de pesticides, par exemple).

Ces territoires d'action publique dont le CP mais également le CPz relient surtout leur « fragilité », sont les territoires de la gestion de proximité qui s'avère indispensable pour traiter les « vrais problèmes des vraies gens ». On observe que ce sont des espaces et des sociétés locales qui, pour être viables en termes de gouvernance, doivent mobiliser des instruments opérationnels de construction de consensus locaux afin de débloquent des situations complexes ou historiquement « grippées ». Il semble bien que le CP ait pu jouer, pour partie, ce rôle dans ces territoires intercommunaux, ruraux et isolés. Si on considère également l'inclusion des projets générés par ces méthodes participatives dans les matrices de programmation, le CP a aussi été un fil conducteur dans le travail avec les niveaux centraux dans un schéma vertueux bottom-up de développement local intégré.

Il existe une convergence d'objectifs et de méthode entre ce profil de CP et les Plans de Développement Rural avec une approche territoriale PDET qui est déclinée dans les *Contratos Paz*. C'est ce que nous avons indiqué dans la première partie de ce travail à propos de ces deux vecteurs de la mise en œuvre du volet territorial des accords de paix de 2016. En cela, c'est un des grands enjeux d'avenir pour la figure des *Contratos Plan* déclinés en *Contratos Paz*, en sachant que c'est à cette échelle territoriale que les difficultés propres au post-conflit s'expriment avec le plus d'acuité pour la population et pour l'Etat colombien.

CONCLUSION

Au terme du travail que j'ai proposé dans cette recherche, les *Contratos Plan*, dont nous avons indiqué en introduction qu'ils étaient nés dans une certaine forme d'indifférence, apparaissent sous un angle qui restitue leur place et leur véritable importance dans l'institutionnalité colombienne. J'ai adopté une approche pluridisciplinaire qui a permis de confronter l'instrument à trois hypothèses de travail qui selon nous révèlent sa genèse, sa « raison d'être » institutionnelle et la pluralité de ses inscriptions territoriales.

L'hypothèse initiale de la filiation entre les *Contratos Plan* et les Contrats de Plan Etat Région CPER français, constamment valorisée par le gouvernement colombien, qui rend compte de la genèse de la mesure, est formellement établie.

Notre investigation a d'abord permis de suivre les étapes d'un processus de mobilité qui dure sur une vingtaine d'années. La sélection – diffusion, qui dure quasiment 13 ans (de 1997 à 2010), commence par un temps d'identification de l'outil dans son univers de création français, au moment où, à la fin de la troisième génération de CPER (1994-1999), des éléments d'évaluation permettent de cerner les principaux enjeux de son développement et les difficultés de sa mise en œuvre. Puis intervient l'assimilation dans le contexte colombien, qui passe par une première tentative avortée de transcription législative dans un projet de loi d'aménagement du territoire, et une progressive diffusion dans l'administration colombienne. La séquence suivante qui dure à peine deux ans (2010-2011) permet la transposition – transcription de la mesure en deux temps : d'abord dans la loi, à travers deux textes majeurs, la Loi Organique d'Aménagement du Territoire qui lui donne pour fonction de monter en puissance l'associativité territoriale, et la Loi du Plan National de Développement 2010-2014 qui opère, avec le nouvel outil, un tournant dans la planification nationale colombienne affichant des politiques territoriales différenciées ; et ensuite dans les protocoles opérationnels de préparation d'une expérimentation sur un nombre limité de territoires. Dans la dernière phase de mise en œuvre – réception, à partir de 2012, l'instrument s'installe dans l'environnement administratif et politique colombien. Il est d'abord appliqué sur sept sites pilotes. Ensuite, au début du second mandat du président Santos, il est redéfini pour être redéployé avec des ciblés programmatiques, territoriaux et financiers explicites, avant d'être recréé, en changeant symboliquement de nom par la locution *Contratos Paz CPz*, afin d'en faire un des vecteurs d'implémentation territoriale des accords de paix. Cette séquence finale, est celle des apprentissages, autoapprentissage, hybridations et réinventions d'une mesure qui a la fin de ce

cycle n'a plus le statut incertain de « pilote » mais qui est institutionnalisée même si son application actuelle reste suspendue aux orientations du nouveau PND en cours d'élaboration.

Notre enquête a notamment permis de repérer comment, dans chaque étape de ce parcours de mobilité, la présence du référent français est à la fois constante et déterminante dans les moments cruciaux de la construction de l'instrument : le CPER est le « modèle » dans la première étape en France ; puis une « source d'inspiration » pour la formalisation opérationnelle au DNP dans la deuxième étape ; et enfin, le « référent » par la médiation des missions françaises qui facilitent un *lesson drawing* essentiel dans l'étape de la mise en œuvre pilote. Une analyse comparative à plat des deux instruments CP et CPER, confirme d'ailleurs des convergences de fond entre les deux instruments d'action publique, et permet d'établir sur quels points le dispositif colombien s'éloigne du référent français, essentiellement par une mécanique d'adaptation contextuelle sur le plan institutionnel.

Sur les « raisons d'être » de la mesure qui expliquent la place particulière que le *Contrato Plan* prend, dès le début, dans l'organisation institutionnelle colombienne entre décentralisation et planification, nous avons formulé l'hypothèse de l'intervention d'un groupe d'acteurs associés à la conception – mise en œuvre pilote des CP, qui participaient d'un projet de transformation au long cours des paradigmes des politiques publiques du développement dans le pays. Notre enquête de terrain a d'abord révélé une représentation des CP qui n'épouse pas l'esprit des textes législatifs fondateurs de la mesure, et la structuration en réseau d'un groupe d'acteurs porteurs de cette représentation.

Pour les *policy-makers* du CP, celui-ci est un instrument de gouvernance multiniveaux qui permet de redéfinir les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de développement :

- Il ouvre la possibilité d'expérimenter des mécanismes collaboratifs de dialogue et de gestion ;
- Il aide à négocier entre l'Etat et les collectivités locales, les contours de plusieurs configurations territoriales d'action publique :
 - D'abord des espaces intercommunaux, caractérisés par leur « fragilité » sociale, sécuritaire, politique, environnementale ;
 - Ensuite, des territoires interdépartementaux (à l'échelle régionale) ;
 - Et enfin des espaces départementaux, le niveau que la législation et la réglementation privilégient jusqu'à présent.

Dans le groupe d'acteurs qui ont produit cette représentation des *Contratos Plan*, un sous-groupe de cinq intervenants qui cumulaient les rôles d'articulation et le plus fort capital relationnel au sein du réseau, tous rattachés au Département National de Planification, sont représentatifs d'un profil hétérodoxe en matière de formation universitaire (sciences politiques et administratives contre économistes), affichent une proximité avec les instances qui, au sein de cette institution et portent le projet de la planification territorialisée associé à la contractualisation (Sous-direction générale et Direction du Développement Territorial).

L'analyse que nous avons faite du contexte historique d'élaboration des deux lois qui portent le *Contrato Plan* (LOOT et PND 2010-2014) permet de restituer sa place dans l'organisation institutionnelle de la Colombie. Côté LOOT, le CP valide une démarche décentralisatrice qui privilégie l'associationnisme territorial volontaire. En cela, le CP (à la suite d'autres dispositifs d'aménagement du territoire) permet de reterritorialiser la décentralisation en promouvant de nouveaux territoires institutionnels et non institutionnels de gestion. Côté PND, le CP permet de concrétiser le projet de régionalisation de l'investissement public. Il se pose en outil d'articulation des plans national et locaux, ce qui permet de faire émerger de nouveaux territoires institutionnels et non-institutionnels d'action.

Notre approche du contexte historique qui fait aboutir cette double inscription du territoire dans l'institutionnalité colombienne (dans la décentralisation reterritorialisée, et dans la planification territorialisée) montre que cette option peut être lue comme une manière de circonscrire le syndrome du fédéralisme régionaliste colombien. Le portage de ce projet est l'enjeu de coalitions de cause ACF engagées dans la transformation des sous-systèmes d'action publique de la décentralisation et de la planification en Colombie. Le réseau social des concepteurs-premiers utilisateurs des CP, participe de cette dynamique par leur proximité avec la Direction du Développement Territorial du DNP qui conserve la mémoire et des liens avec la « génération CORPES » qui a forgé les valeurs et les systèmes de croyances de ces ACF à l'occasion des 15 années (1985-2000) de l'expérience des Conseils Régionaux de Planification CORPES.

Pour ce qui est de la diversité des inscriptions spatiales des *Contratos Plan*, nous avons formulé l'hypothèse de l'existence de systèmes d'action locale en fonction des trois échelles territoriales d'application actuelle de la mesure. Les composantes de ces systèmes (histoire des territoires, poids des contextes locaux, rôles des différents types d'acteurs impliqués et capacité à fonctionner en réseau) ont été déterminants dans le déclenchement de chaque CP. Notre travail de terrain sur 4 des 7 pilotes (Atrato Gran Darién, Boyacá, Tolima et

Santander) a permis de caractériser trois configurations de gouvernance territoriale qui renvoient à la typologie générale des acteurs qui ont répondu à notre enquête par questionnaire.

L'échelle territoriale départementale, celle que privilégient la réglementation et le gouvernement via le DNP jusqu'à présent, a été étudiée sur les départements de Boyacá et Santander. Ces deux expériences, les plus « gestionnaires » de l'expérimentation, donnent la priorité à la compétitivité territoriale et aux investissements d'infrastructure routière. Elles sont caractéristiques d'une logique de « territoires institutionnels d'action publique », une configuration dans laquelle jusqu'à présente le gouvernement nationale cherche à instrumentaliser le CP pour faire en sorte que les Plans Départementaux de Développement soient la déclinaison du Plan National de Développement, tandis que les acteurs locaux développent des projets économiques de compétitivité qui visent à pousser au maximum les avantages locaux de ce sur-investissement étatique qu'apporte le CP. En même temps, l'enquête a révélé deux problématiques actuelles sur lesquelles le CP peut être un facteur de déconstruction de l'échelle départementale de gouvernance : l'émergence de dynamiques métropolitaines concurrentes de la logique d'agrégation départementale, autour des capitales départementales comme Tunja (vis-à-vis de Boyacá), et le risque de désagrégation provinciale des départements, sur fond de sédimentation historique des identités des provinces (Santander) ou d'affirmation du leadership économique de villes moyennes en forte expansion (Barrancabermeja).

Dans l'échantillon de sites expérimentaux, **l'échelle territoriale régionale** est seulement représentée par le CP AGD. Dans ce cas unique dans l'échantillon expérimental, le projet régional est porté par Antioquia, le département le plus puissant économiquement parlant et le mieux doté en capacités institutionnelles avec des objectifs de valorisation économique du territoire et de rattrapage social des populations. Ce territoire stratégique est aussi exposé en première ligne au développement du narcotrafic. En dépassant le cas particulier d'AGD, si on prend l'échelle régionale comme catégorie de gouvernance territoriale, il nous semble que cette configuration territoriale peut surtout être porteuse de territoires-projet en construction. Mais compte-tenu que le « fait régional » peut à tout moment réveiller le syndrome fédéraliste colombien, les querelles sur les inachèvements de certaines dispositions constitutionnelles et l'affirmation d'anciennes ou nouvelles constructions identitaires, on peut s'interroger sur la possibilité qu'a véritablement le dispositif CP de servir efficacement ces projets en devenir sans perturber le cadre institutionnel actuel de la Colombie.

L'échelle territoriale locale est la configuration de gouvernance du CP du Tolima que nous avons étudié, mais aussi celle de ceux de Cauca et de Nariño situés tous les trois dans le sud andin du pays et partageant des contextes socio-économiques et sécuritaires très similaires. Dans ces CP, afin d'établir les accords stratégiques pour définir les territoires et les projets portés par le dispositif, l'administration départementale a convoqué à la négociation une très large gamme d'acteurs locaux : élus municipaux, intervenants d'associations locales, consultants et universitaires. C'est le résultat de l'application des principes du développement local rural avec une approche territoriale. Ces expériences de CP sont celles qui donnent la vision la plus fragmentée des territoires de l'action publique. Les CP pilotes mis en œuvre sur cette échelle de gouvernance territoriale, et encore plus les CPz à venir, mettent à jour la « fragilité » de chaque territoire. Mais il faut reconnaître que, dans la phase expérimentale, ils ont permis de mettre en œuvre des consensus locaux qui ont vraiment débloqué des situations inextricables par le passé (comme à Tolima), et ont montré le potentiel d'interpellation *bottom-up* par les acteurs locaux, via le CP, des niveaux départemental et central de gouvernement.

Les résultats de notre investigation sur les *Contratos Plan* colombiens, ne prétendait pas restituer la « complétude » du phénomène et de ses enjeux de développement. En complément de notre travail, on peut aussi, par exemple, interroger les aspects économiques et financiers de la mise en œuvre de la mesure, et par ce biais s'intéresser à l'impact (social, économique, politique) de cet investissement sur les territoires étudiés. C'est le choix du travail d'évaluation qui a été engagé, sous le couvert de SINERGIA, le label de la Direction d'Evaluation des Politiques Publiques du DNP. Les aspects proprement juridiques de la mise en œuvre de cette mesure, la manière d'appliquer un cadre réglementaire institué dans les relations entre collectivités publiques et en même temps de s'en affranchir, ce qui interroge la question de la norme dans les systèmes d'action locale, pourrait aussi être examinée.

Cependant, ce travail qui résulte de choix méthodologiques qui circonscrivent volontairement sa portée, nous semble ouvrir la réflexion sur un objet de recherche à la croisée des trois approches que nous avons adopté qui est celui de la **construction des territoires de l'action publique**. Car, une fois restituée la genèse et la place de la mesure dans le paysage institutionnel colombien, on voit bien que la survenue du *Contrato Plan* est au cœur de process de création territoriale que l'on retrouve dans d'autres environnements et contextes institutionnels. Ainsi on peut dire, qu'à partir d'une situation concrète, documentée à la fois par un travail de terrain et un dispositif de recherche qui a permis d'élaborer des matériaux empiriques originaux, nous avons mis à jour **un cas concret de fabrique actuelle de**

territoires d'action publique. Nous utilisons le terme fabrique dans la polysémie de ces deux principales acceptions dans la langue française : fabrique, au sens premier du terme, c'est-à-dire le lieu de la production d'un objet (synonymes : manufacture, usine) et fabrique l'action ou manière de produire l'objet fabriqué (synonyme : fabrication). Dans cette double dimension, notre objet d'étude est à la fois un « instrument » au sens de Lascoumes et Le Gales (2004) et un « moment » de la construction d'une politique publique. En cela, le CP est apparu comme un facteur agglutinant d'initiatives issues du national et du local, un outil d'apprentissages collectifs et de montée en charge des compétences des acteurs impliqués, un facilitateur de l'expression de systèmes de croyances et de valeurs attachés aux différentes dimensions des territoires, et un révélateur des contradictions locales qui se dévoilent, à cette occasion, sur le plan politique.

Comme fabrique, le CP a essentiellement « produit » trois types de territorialités :

- Celle des **territoires institutionnels**, en l'occurrence les Départements, qui préexistaient à l'arrivée de la nouvelle mesure mais qui à travers le CP ont pu se repositionner dans leurs fonctions et attributions. La dimension « constructive » concerne ici les projets de compétitivité territoriale qui sont des entreprises de façonnage de l'espace et de la société dans ses systèmes de connectivité, ses initiatives productives et ses stratégies d'image et de communication. Il n'y a donc pas de création ex-nihilo mais le moment-fabrique participe ici de logiques de relégitimation de territoires institués qui contribuent à leur reconnaissance et à leur affirmation politique.
- La territorialité des **territoires de gestion** est celle que pose comme option volontaire la LOOT à travers les schémas associatifs territoriaux. Il y a aussi une redéfinition des fonctions et des missions de collectivités locales porteuses de territoires institutionnels, autour de la mise en œuvre de l'action publique. On observe ici que la loi (mais pas encore la pratique gestionnaire) insistent sur la prise en charge mutualisée des services publics à travers les CP et invitent pour cela à dépasser les périmètres administratifs et de la représentation politique. La fabrique va donc plus loin dans la transformation des territoires d'action, à l'abri d'une législation qui flexibilise la notion de frontière tout en cantonnant l'exercice à la gestion mutualisée des services à la population. Le moment-fabrique territoriale obéit ici à une logique de reconfiguration fonctionnelle de l'action publique.
- La territorialité des **territoires projet**, est dans notre étude celle qui fait émerger l'échelle régionale comme alternative sociale et politique. La réglementation des CP ouvre cette perspective en exigeant une réflexion sur l'agencement de territoires pertinents à moyen et

long termes, en dépassant la temporalité des mandats électifs locaux. Et comme elle donne aussi la possibilité aux collectivités territoriales de s'affranchir des frontières politiques et administratives, elle ouvre l'espace des possibles où peuvent s'exprimer les communautés locales et les identités régionales. Le moment-fabrique aborde ici (prospectivement) la question de l'expression politique des affirmations identitaires.

Avec cette approche, le *Contrato Plan* nous a également conduit à mettre en perspective plusieurs questions de la recherche actuelle.

Nous avons structuré la première partie de notre travail autour des dynamiques de transfert-mobilité qui marquent la genèse du *Contrato Plan*. Mais l'observation et l'analyse sur la durée complète du processus qui aboutit à l'actuelle utilisation opérationnelle d'un dispositif importé et transformé dans le contexte colombien, nous ont amené à privilégier des interrogations différentes de celles classiques de *policy transfer studies*. D'un instrument (le CPER) à l'autre (le CP), et d'une politique publique (la planification territoriale et la contractualisation territoriale à la française) à l'autre (la planification territoriale et l'associationnisme territorial colombiens), se jouent des questions différentes que celles du rapport d'analogie entre les instruments ou les politiques publiques en circulation.

Notre enquête nous a amené à opter pour des interrogations sur la mise en catalogue dans les répertoires internationaux des *good practices* que nous avons appelé la question du « référencement ». On voit bien qu'avec cette approche, on change de repères cognitifs classiques des *policy transfer studies* puisque la question de la conformité à l'original (la typologie de Rose, 1991) ou l'évaluation du degré de coercition exercé sur le récepteur (dans le continuum des processus de transmission de Dolowitz & Marsh, 2000) ne sont plus au cœur de l'analyse. Dans le référencement ce qui est valorisé est l'efficacité éprouvée des référents, le rôle d'un certain nombre de décideurs-gestionnaires professionnalisés dans les process d'adaptation, et l'analyse de la compatibilité entre les territoires d'application. Nous avons vu que dans cette manière d'aborder la mobilité, dans la lignée des *fast-policy* de Peck & Theodore (2015), la propagation des idées, des institutions, des politiques et des arrangements, est plus horizontales résultant d'une sociabilité entre paires, congruente avec l'accroissement du nombre de *policy-makers* et de leur autonomie en véritables gestionnaires du local ce qui facilite les phénomènes de mise en réseau des pratiques, soit par le *policy tourism*, soit par le développement des nouvelles technologies.

Cette évolution accompagne une transformation de la valeur de la norme par l'irruption de la composante gestionnaire, la notion de *good practice* étant la nouvelle base de définition des

cadres normatifs de l'action publique, en lieu et place, par exemple, de notions telles que celle d'intérêt général. La déclinaison des « bonnes pratiques » permet l'indexation³⁹⁴ de l'action publique sur des critères quantifiables de performance. La diffusion internationale de ces classements de performance de la gestion publique qui en sont issus, sous l'égide d'instances internationales de régulation (l'OMC, par exemple), d'ONG spécialisées (*Transparency International*, par ex.) ou de groupes de pression organisés (WWF par ex.), est une des données du nouvel environnement des *policy mobilities*. Ce type de classement, qui a tendance à limiter le comparatisme international à un exercice de confrontation arithmétique à une norme référencée, est surtout le moyen par lequel s'exercent désormais l'injonction à la réforme, la prescription des changements et la contrainte des échanges. C'est donc, selon nous, un des facteurs essentiels des dynamiques institutionnelles dans les changements de politiques publiques contemporaines.

Notre enquête a montré que cette manière de faire s'applique à la question de la construction territoriale, la notion de territoire étant devenue une dimension constitutive de la performance de la gestion publique. Autrement dit, les formats territoriaux, les échelles ou configurations territoriales, jaugés à l'aune de leur capacité à incarner une politique (sectorielle ou intersectorielle) performante, peuvent ainsi « circuler » comme les instruments de politique publique, les idées et les institutions. En Colombie, on a ainsi autant jugé de la pertinence des échelles territoriale d'implantation des CP, au regard des configurations locales (qui se sont finalement imposées) que des performances du modèle de référence sur les niveaux intermédiaires de gouvernement (régions, départements), de la même manière que ça s'est passé à la fin des années 90 au Chili, dans le cas d'importation des CPER que nous avons également évoqué.

La question des échelles territoriales de l'action publique est bien au cœur de la mise en place des CP. A ce titre, on peut dire que le nouvel instrument d'action publique colombien est aussi une fabrique de territoires parce qu'il amène des changements d'échelle et qu'il révèle de nouvelles formes et configurations territoriales.

Comme nous l'avons dit précédemment, les textes législatifs qui l'ont inscrit dans l'institutionnalité nationale, font que le dispositif porte à la fois de nouveaux « territoires de gestion » (encore virtuels) issus de l'association volontaire des collectivités territoriales, et des

³⁹⁴ Action consistant à lier la valeur d'un capital ou d'un revenu à l'évolution d'une variable de référence (prix, production, productivité, par exemple) <http://www.cnrtl.fr/definition/indexation/substantif>

« territoires de projet » produits par l'exercice de planification territorialisée. En matière de référents français, au terme du process de transfert-mobilité, on retrouve dans ces deux formes les traces (identifiées au début de l'assimilation de l'outil CPER) de la contractualisation intercommunale et de la démarche de développement local des « pays ». Ces référents ne sont pas les seuls agissants dans le cas colombien puisque d'autres influences externes jouent un rôle, comme l'OEA et le Forum Andin de Développement Rural dans l'adoption par exemple de l'approche territoriale du développement rural. Il est cependant intéressant de voir comment ces formes territoriales sont toujours à la base d'une déconstruction des territoires institutionnels de l'action publique qui cumulent jusqu'à présent, dans les deux pays concernés par notre étude, la double légitimité de la représentation politique et de l'organisation administrative de l'Etat. Ainsi, ces territoires institutionnels, de l'Etat aux communes, sont plus ou moins impactés par l'émergence des autres formes territoriales qu'apporte la mise en œuvre d'outils de contractualisation comme le CP.

En ce qui concerne l'Etat, qui incarne le niveau territorial institutionnel national, on observe dans les deux pays de référence de notre étude qu'il maîtrise généralement l'engagement des mouvements de construction de nouveaux territoires dans la mesure où il gère les ressources (*incomes*) et qu'il est l'ordonnateur privilégié de la coordination multiniveaux. Il est aussi le prescripteur législatif et réglementaire des changements d'échelle. Mais en même temps, alors que les enjeux de performance de la gestion publique sont devenus prépondérants vis-à-vis des acteurs politiques, économiques et sociaux, il apparaît que la valorisation des effets (*outcomes*) est un enjeu moins facile à maîtriser par le niveau étatique.

Le niveau municipal est partout (en tout cas en France et en Colombie, pour le cas qui nous occupe dans cette recherche) encouragé à accéder aux échelles intercommunales. Dans notre enquête, nous avons vu qu'en Colombie la solution associative municipale pouvait enclencher de manière plus ou moins spontanée, des résultats vertueux dans la mise en œuvre de politiques de développement rural avec une approche territoriale (Tolima). Dans le cas colombien, c'est indéniablement un des enjeux de l'application territoriale des accords de paix dans le post-conflit.

C'est dans les niveaux intermédiaires de gouvernance que les territoires institutionnels d'action publique sont les plus contestés. L'enquête a montré que les départements, qui sont pourtant mis en situation par le gouvernement national de jouer un rôle privilégié dans la programmation des projets de développement et l'exécution des investissements issus de l'exercice de planification, étaient souvent mis en difficultés par des dynamiques de

désagrégation portées par les métropoles – capitales , par des centres urbains – pôles de productivité, et par des espaces intercommunaux avec une histoire ou une identité provinciale souvent très affirmées et dynamiques.

Dans notre travail, nous avons approfondi l'analyse des configurations qui correspondent aux échelles territoriales de déploiement du CP. Les configurations territoriales étudiées n'échappent pas complètement aux territoires institutionnels. Ainsi, dans le cas étudié, les niveaux départemental et municipal sont généralement à l'origine des nouvelles configurations. Ce qui renforce les constructions territoriales institutionnalisées, c'est la capacité des collectivités locales référentes à programmer les investissements publics (à travers le Plan Départemental, par exemple), et le contrôle des ressources et des populations (dans le cas des communes). D'autre part, l'échelle départementale intégrale reste le référent de 2 des 7 pilotes CP (Arauca et Santander) et constitue la base d'un troisième (Boyacá). L'échelle locale des CP s'alimente elle de l'investissement des communes et de l'articulation-facilitation départementale. Mais on a aussi pu observer que plusieurs facteurs participent de la fabrique des constructions nouvelles surtout dans les échelles locales ou régionales. Nous avons ainsi identifié un certain nombre de vecteurs d'agrégation sociale proprement locaux, constitutifs de systèmes d'action locale.

Parmi ceux-là les questions d'histoire locale sont souvent déterminantes. C'est l'exemple des récits autour de « l'oubli » institutionnel qui serait la cause de la « dette historique » de l'Etat vis-à-vis de certains espaces ruraux (Urabá ou Sud de Tolima) qui, dans les discours officiels et certains milieux académiques, auraient facilité l'installation durable des acteurs du conflit et de l'économie illégale. Comme on l'a indiqué, la question de l'abandon par l'Etat de certains territoires notamment ruraux, est un point sur lequel il y a une forme de consensus dans le cas de la Colombie puisqu'une mission spécialisée a traité la question à partir du DNP en 2014 et qu'on retrouve symptomatiquement cette question au premier point des accords de paix entre les FARC et le gouvernement Santos. On pourrait faire la transposition suivante ; ne sommes-nous pas dans une rhétorique comparable à celle qui prévaut dans le cas français dans les diagnostics qui fondent depuis une quinzaine d'années les réformes de la politique de développement social urbain, à savoir une mise en cause (souvent incantatoire) de l'inaction ou de « l'abandon » supposés de l'Etat par l'expression, « territoires oubliés de la République » ? Et jusqu'à quel point, dans un cas comme dans l'autre, cette posture victimiste est validée par les chiffres et surtout porteuse de solutions ?

On a vu aussi se manifester la question de l'ethnicité comme composante de la construction territoriale, avec une violence verbale extrême dans le cas d'AGD. Un travail de terrain plus approfondi sur d'autres pilotes, aurait certainement permis de trouver cette même problématique avec les clivages et expressions de discrimination dans d'autres territoires à forte présence de groupes afro-colombiens et indigènes (Nariño et Cauca) ou seulement indigènes (Arauca), pour prendre seulement l'échantillon des sept pilotes CP. Ce n'est pas surprenant en soi tellement la question ethnique a été frappée d'invisibilité en Colombie, jusqu'à la Constitution de 1991 dont on a vu à travers différents exemples dans ce travail qu'elle avait apporté une première reconnaissance de droit dont l'exercice effectif avance avec des hauts et des bas sur le plan jurisprudentiel et administratif. Cette question de la reconnaissance des identités sociales et culturelles, peut faire irruption dans le débat public avec l'ouverture de ces nouveaux espaces de négociation politique que permettent l'application des dispositifs de contractualisation territoriale. C'est également un point qui pourra être vérifié dans les années à venir.

Enfin, le concept de « territoires fragiles » s'est imposé dans les résultats de notre travail de terrain, après les retours d'entretiens semi-directifs et l'exploitation des données de l'enquête par questionnaire. Cette notion aurait pu faire écran aux questions plus politiques d'absence institutionnelle et de discriminations que nous venons d'évoquer. Mais nous avons voulu la conserver car elle met en avant une idée forte que revendiquent les acteurs locaux. Pour une grande proportion de nos interlocuteurs, les territoires de l'action publique où ont été mises à jour un certain nombre de vulnérabilités sociales, éducatives, économiques, sécuritaires, à travers les CP et probablement encore plus avec les CPz, n'ont pas besoin des mêmes outils et moyens d'action publique que portent, pour prendre cet exemple sorti également de notre étude, les projets de compétitivité territoriale des départements. Les modes d'intervention qui s'imposent dans les territoires fragiles, passent par des interventions mesurées de la puissance publique, par l'installation de processus délibératifs continus, par des mécanismes de décision qui font appel à la participation des populations et des organisations de la société civile. Ainsi amenée par nos interlocuteurs, la notion de territoires fragiles pose la question de la nécessaire modulation de l'intensité de l'action publique autant que celle de la pluralité de ses territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- Acevedo J. J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, Vol 17, N° 22, p. 291-308
- Acquatella J., Altomonte H., Arroyo A., Larde J. (2013) *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010*. Serie SEMINARIOS Y CONFERENCIAS, CEPAL-ONU, Santiago de Chile
- Adler E., Haas P. M. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program. In *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. South Carolina: U. of South Carolina, Carolina Press, p. 367-390
- Adams R.N. (1970). (1970). Brokers and career mobility systems in the structure of complex societies. *Southwestern Journal of Anthropology*, Vol. 26, n° 4, p. 315-327
- Aguilar P.L. (2008). *El rol de USAID (U.S. Agency for International Development) en América Latina y el Caribe (2000-2006)*. Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe. Bogotá : Programa Regional de Becas CLACSO
- Albertini J-B. (2007). *Les Contrats de projet Etat Régions*. Paris : La Documentation Française
- Alliès P. (1980). *L'invention du territoire*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble
- André P. (2000). *Les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée*. Paris : Délégation du Sénat pour la planification.
- Arévalo Hernández D. (1997). Misiones económicas internacionales y política en Colombia 1930-1968. *Revista Historia Crítica UNIANDES*, n°14, Jan. 1997, p. 7–24
- Arnauld de Sartre X., Gagnol L. (2012). Les échelles des territorialités. *Géographie et cultures*, 81/2012, 5-16
- Bautista D., Ibañez L. (2014). *Análisis de la evaluación cualitativa de la conceptualización y reglamentación del instrumento Contratos Plan*. Bogotá: ECONOMIA URBANA Ltda. et ESAP, p. 182
- Barberena Nisimblat V. *Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz*. Document créé le 3 juin 2013 sur le site www.razonpublica.com
- Barreau, J., & Hardy, J. (1988). Les contrats de plan Etat-Entreprises nationalisées : un instrument de politique industrielle innovateur mais sans avenir ? *Politiques et management public*, 6(4), 25–47.
- Benson D., Jordan A. (2011). What have we learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, Vol 9, 366-378
- Bernard J.P.(1964) La planification française, *Revue Annales*, Année 1964, 19-3 pp. 558-568
- Bergvall D., Charvit C., Kraan D., Merk O. (2006). *Intergovernmental grants and decentralized public spending*. OECD Journal of Budgeting, Vol. 5, N° 4

- Bierschenck T. Chaveau, J.P., Olivier de Sardan J.P. (2000). *Courtiers du développement : les villages africains en quête des projets*. Paris : Karthala, 2000
- Blanquer J. M. (1996). Les institutions à l'épreuve de la pratique. In Blanquer J. M., Gros C. Ed. *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*. Paris : Ed. IHEAL, p. 87-105
- Blanquer J. M. (2017). *La Colombie*. Paris : PUF, Collection « Que sais-je ? »
- Boisseaux S., Faure A., Leresche J-P., Muller P., Nahrath S. (2011). *Penser la territorialité des changements d'échelle*. 5^{ème} Congrès international des Associations Francophones de Science Politique, Apr 2011, Bruxelles.
- Bomberg E., Peterson J. (2000) Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test? *Queen's Paper on Europeanization*, N°2
- Bonnal Ph., Chevalier P., Dedeire M., Sourisseau J.M. (2016) Introduction, in Bonnal Ph. et alt. (ed.) *Production et circulation des normes de l'action territoriale*. Montpellier : Presses Universitaires de la Méditerranée, p.11-26
- Borda Villegas E. (2012). *Nuevos instrumentos de gestión en Colombia: Contratos Plan, esquemas asociativos de entidades territoriales y asociaciones público-privadas. Elementos para su análisis desde la perspectiva de gestión pública*. Bogotá: ESAP, p. 78
- Botero M. E., Hofman J. M., Hernández Chitiva D. E. M., Pico Guzmán J. (2015). *Regalías y desequilibrios territoriales en Colombia: una brecha que no se cierra*. Documento de investigación núm. 47. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario
- Boutet A., Fouchier V. (2003). *La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?* Paris: DATAR
- Bulmer, S. (Ed.). (2007). *Policy transfer in European Union governance: regulating the utilities*. London, New York : Routledge.
- Castells M. (1998). *La société en réseaux*. Paris: Fayard.
- Castro J. (2003). *La cuestión territorial*. Bogotá: La Oveja Negra.
- Castro Forero A. (2014). *Balance de la descentralización en Colombia*. Rapport pour l'Ecole Supérieure d'Administration ESAP, (document non-publié)
- Chambron N., De la Torre L. A. (1994). La décentralisation municipale comme outil de gestion urbaine : l'exemple de Bogotá, Colombie. *Cahiers d'Amérique Latine*. Paris : IHEAL, p.141-160.
- Chamorro L. H. (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia: los CORPES. *Planeación y Desarrollo*. Bogotá: DNP, PLANEACIÓN & DESARROLLO, Vol. XXVIII, No. 4, 1997, p. 115-150
- Chaparro F., Jaramillo H., Quintero V. (2004). *Aprovechamiento de la Diáspora e Inserción en Redes Globales de Conocimiento: el Caso de la Red Caldas*. Informe preparado para el Banco Mundial, Bogotá, abril, 2004

- Charbit C., Mizell L., Ed. (2007). *Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*. OECD
- Chevallier P. (2014). *Action locale et développement rural en Europe. Le modèle européen LEADER 2007-2013*. Bruxelles : PIE Peter Lang
- Cepeda M. J. (1996). L'action de tutelle, arme du citoyen contre l'arbitraire. In Blanquer J. M., Gros C. (éd.) *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*. Paris : Ed. IHEAL, p. 107-121.
- CCAI. (2010). *Plan de acción para la consolidación integral de la región del Sur del Tolima*. USAID, Oportunidad estratégica, CREA Colombia.
- Centro de la Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y de dignidad*.
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- CEPAL & BID. *Valoración de daños y pérdidas Ola invernal en Colombia 2010-2011*", Bogotá, 2012.
- Crozier M. (1989). L'Etat modeste, une grande ambition. *Politiques et Management Public*, Année 1989, 7-2 p. 1-13
- Crozier M., Friedberg E. (1997). *L'acteur et le système*. Paris : Editions du Seuil
- Currie L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia*. Bogotá: Banco de la Republica
- Davezies L. (2009). Politiques publiques, le social et le spatial. *Revue Projet*, 2009/3 (n° 310), p. 22-31
- Degenne A., Forse M. (2004). *Les réseaux sociaux*. Paris : Armand Colin, coll. « U - Sociologie », deuxième édition
- Dehaene S. (2018). Les quatre piliers de l'apprentissage, ou ce que nous disent les neurosciences. In *La révolution de l'éducation*. Paris Innovation Review PSL, p. 17-27
- De la Torre L. A. (2011a). *Los Convenios Plan, un nuevo enfoque para la coordinación de la acción pública territorial, Elaboración de instrumentos normativos. Metodología y seguimiento de la implementación de experiencias piloto*. Document interne DNP, (non-publié)
- De la Torre L. A. (2011b). *Borrador de documento CONPES que define los lineamientos estratégicos de política general y metodología para la implementación de los Contratos Plan en Colombia*. Bogotá: DNP
- De la Torre L. A. (2012). *Marco conceptual para la implementación del instrumento Contratos Plan en Colombia*. Bogotá: DNP.
- De la Torre, L. A. (2016). 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*. Bogotá: DNP, p. 51-66.

- De la Torre, L. A. (2017). Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles. *Revista Opera*, 21, pp. 95-112.
- Delpeuch, T. (2009). Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. *Critique internationale*, (43), 153–165.
- Delpeuch, T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art. Paris : CERI, Questions de Recherche / Research in Question, n°27 p.1-63
- Delpeuch, T., Vassileva M. (2016). Transferts et apprentissages des politiques de développement local en Bulgarie. In Bonnal Ph. et alt. (ed.) *Production et circulation des normes de l'action territoriale*. Montpellier : Presses Universitaires de la Méditerranée, p.179-192.
- Denil F., Mignolet M., Mulquin M-E. (2004). Chapitre 1. La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements. In Mignolet M. (ed.) *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et de l'expérience de 4 Etats fédéraux*. Bruxelles: De Boeck , p. 11-23.
- Departamento Nacional de Planeación (1985a). *Elementos para una política regional en Colombia*. DNP, UDRU, septiembre 1985, p. 23.
- Departamento Nacional de Planeación (1985b). *Bases y criterios para la reglamentación de la ley 76 de 1985*. DNP, UDRU, noviembre 1985
- Departamento Nacional de Planeación (1999). Documento CONPES n°3058 “Estrategia del gobierno nacional para apoyar el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, DNP, Bogotá, déc. 1999.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Propuesta para la formulación de políticas regionales diferenciadas*. DNP-DDTS. p. 38
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y de Resultados – SINERGIA: una mirada desde la evaluación de políticas públicas más relevantes*. Bogotá: DNP, 2010.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Guía para la estructuración de Áreas de Desarrollo Territorial alrededor de ejes de integración y corredores de desarrollo*. DNP, DDTS, octubre 2013
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión*. Bogotá: Documento CONPES n° 3822.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades a largo plazo*. Coordinado por Carolina Barco Isackson, 154 p.
- Dolowitz D., Marsh D. (1996). Who learns what from whom: a review of Policy Transfer Studies. *Political Studies*, XLIV, 343-327
- Dolowitz D., Marsh D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, vol. 13, n°1, pp. 5-24
- Dolowitz, D. (2008). Learning by Observing: Surveying the international arena. *Policy & Politics 3rd International Conference*, p. 1-30

- Dore G. (2009). La contractualisation des Conseils Régionaux. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2014, n°1, pp. 157-172
- Dubois J. (2009). *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multinationaux face aux défis de l'aménagement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes,
- Dumoulin, L., & Saurugger, S. (2010). Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives. *Critique internationale*, n° 48(3), 9–24
- Dunlop C. A. (2013). Epistemic Communities. *Routledge Handbook of Public Policy*, Chapter 19, Oxford.
- Echandía C. (2012). Colombie : évolution du conflit armé à partir de l'analyse de la territorialité et des stratégies des FARC (1990-2011). *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 83, 101-116
- Elias N. (1975). *La dynamique d'Occident*. Paris: Calmann-Lévy
- Estupiñán L. (2012). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Principio de asociatividad y nueva orientación de la organización del territorio colombiano. In *Dialogo Territorial Tomo I*. Bogotá: IGAC
- Fals Borda O. (2001) *Kaziyadu: registro del reciente despertar territorial en Colombia*. Bogotá, Ediciones Desde Abajo.
- Faure A. (2006). *Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire*. Séminaire Cap' Com. Intercommunalité : une communication à réinventer. Paris : Sénat., Territoires/Territorialisation, 5 p.
- Faure A., Muller P. (2007) Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles. In Faure A., Leresche J-P., Muller P., Nahrat S. (dir.) *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan, p. 9-17
- Favre P. (2003) Qui gouverne quand personne ne gouverne ? in Favre P., Hayward J., Schemeil Y. *Être gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*. Paris : éd. Presses de Sciences Po
- Feres J. C., Mancero X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Serie "Estudios Estadísticos y Prospectivos" n° 7. Santiago de Chile: CEPAL, ONU
- Fibbi R., Meyer J-B. (2002). Introduction. Le lien plus que l'essence. *Autrepart* 2002/2 (n° 22), p. 5-21
- Franco Gonzalez H. (2012). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica. *Revista Universidad EAFIT*, v. 30, n. 96, p. 45-53
- Garay Salamanca L. J., Salcedo Albarracín E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. In *25 años de descentralización en Colombia*, Bogotá: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, p. 89-137.
- García Estévez J., Rodríguez Urrego F., (2017). El CIDER 1976-1985: experiencias de desarrollo regional. In Pineda J., Helmsing A.H.J., Saldías Barreneche C. (éd.)

- Universidad y Desarrollo Regional. *El CIDER en sus 40 años*. Bogotá: UNIANDES, 2017, p. 47-68
- García Jaramillo L. (2012). Logros y desafíos de una democracia constitucional en construcción. in Stefan JOST ed. *20 años de Constitución Colombiana, logros, retrocesos y agenda pendiente*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia, p.65 – 80
- Garret G., Dobbin F., Simmons B.A., Conclusion in G Garret et alt. eds. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 344-360
- Garud R., Hardy C., Maguire S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organization Studies*, 28 (07), p. 957-969
- Gaudin J. P. (1996). *La négociation des politiques contractuelles*. Paris : CEPEL L'Harmattan
- Gaudin J. P. (1999). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politique.
- Genieys W., Smith A., Baraize F., Faure A., Négrier E. (2000). Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. In *Pôle Sud*, n°13, 2000. Qui gouverne les villes ? sous la direction de Joana J., p. 103-119.
- Gómez Lee M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa. *OPERA*. 12, (nov. 2012), 11-30
- González Franco D. (2013). Consideraciones jurídicas sobre la figura de los contratos plan en Colombia. In Estupiñán Achury L., Restrepo Medina M.A. (éd.) *Asociatividad territorial.: Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Ed. U. del Rosario, p. 307-337.
- González y González L. (1997). *Invitación a la microhistoria*. México: Ed. Clio
- González Salas, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*. Bogotá: Universidad Nacional – ESAP – FESCOL
- Gouësset V. (1996). Un siècle de concentration urbaine en Colombie. In Blanquer J. M., Gros C. Ed. *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*. Paris : Ed. IHEAL, p. 167-192
- Gould R., Fernandez R. (1989). Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Network. *Sociological Methodology*, 19, 89-126.
- Grossetti M., Beslay C., Salles D. (1998). Le modèle néo-républicain et les sites en reconversion industrielle. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, p. 109-119.
- Grosso Rincón C. A. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 37, (51), p. 39-58
- Guevara, J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82
- Guigou J-L. (1997). Le paradoxe : Mondialisation-Territorialisation. In Guy Loinger et Jean-Claude Némery (Ed.) *Construire la dynamique des territoires... Acteurs, institutions, citoyenneté active*. Paris : Ed. L'Harmattan, collection administration et aménagement du territoire.

- Gutiérrez Ruiz C. (2011). *Une décentralisation en kit. Analyse des trajectoires des politiques de régionalisation et de décentralisation dans la construction de l'Etat au Chili (1964-1996)*. Lille : Thèse de doctorat, IEP Lille
- Gutiérrez Sanín F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. in *25 años de descentralización en Colombia*, Bogotá: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, p. 11-53.
- Hall P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25 No. 3 (Apr. 1993), p. 275-296.
- Haas P. M. (1992). Epistemic communities and international policy coordination. In *International Organization* 46 (1), p. 1-36
- Haas P. M. (1990). *Saving the Mediterranean: the politics of international environmental co-operation*. New York: Columbia University Press
- Hayden F. G. (2002). *Policymaking Network of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities*. CBA Faculty Publications.
- Hernandez A., Barreto Nieto L. H. (2018). *Descentralización y finanzas públicas*. Bogotá: FEDESARROLLO
- Hernandez Becerra A. (2015). *Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo*. Bogotá: U. Externado de Colombia, Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Derecho Constitucional, n°57, p. 1-29.
- Hernández Gamarra A., Herrera Araújo F. (2015). Evaluación des Sistema General de Regalías. *Cuadernos del PNUD*. Bogotá: septiembre 2015, p. 114
- Herrera C. M. (2015). *Le Constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?* Paris: Kimé.
- Hirschman A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: responses ro decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard U. Press
- Hoeffler C. et al. (2014). Changement. In Laurie Boussaguet et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (PFNSP), Références, 2014 (4ème éd.), p. 132-140
- Hoffman A. J. (1999). Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the Us Chemical Industry. *The Academy of Management Journal*, Vol. 42, No. 4 (Aug. 1999), pp. 351-371.
- Ibarra J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, Vol 7, p. 37-45
- Jakobson R. (1963). *Essais de linguistique générale*. Paris : Éditions de Minuit
- Lamara H. (2009). Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales. *Développement durable et territoires*, Varia (2004-2010), mis en ligne le 07 juillet 2009

- Lacquement G. Chevalier P. (2016). Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse géographique. *Annales de Géographie*, n° 711, p. 490-518
- Lascoumes P., Le Gales P. (2004). Gouverner par les instruments. Paris : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques
- Lascoumes P., Le Galès, P. (2010). Instrument. In Laurie Boussaguet et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2010 (3e éd.), p. 325-335.
- Latour B. (2006). *Changer de société – Refaire de la sociologie*. Paris : La Découverte
- Lazega E. (2007). *Réseaux sociaux et structures relationnelles*. Paris : Presses universitaires de France, coll. : Que sais-je ? Deuxième édition
- Lazega E. (2012). Analyses de réseaux et classes sociales. *Revue Française de Socio-Économie*. 2012/2 (n° 10), p. 273-279.
- Leal Buitrago F. (1984). *Estado y política en Colombia*. Bogotá: CEREC y Siglo XXI editores
- Leal Buitrago, F., Dávila Ladrón de Guevara, A. (1991). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Ed. Tercer Mundo.
- Lebart L., Morineau A., Piron M. (1998). *Statistique exploratoire multidimensionnelle*. Paris : DUNOD, coll. Sciences sup, 2ème édition, 439 p.
- Le Galès P., Thatcher M. (1995). *Les réseaux de politiques publique. Débats autour de policy network*. Paris : L'Harmattan
- Le Galès P. (2013). Postface à la 2ème édition. In Pasquier et alt (ed.). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris : LGDJ, Lextenso Ed
- Lewis D., Mosse D. (2006). Theoretical approaches to brokerage and translation in development. in Lewis D., Mosse D. (eds.) *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. Kumarian Press Inc., pp. 1-26
- Linton R. (1967). *De l'homme*. Paris: Ed. de Minuit
- Lipietz A. (1995). De la régulation des espaces aux espaces de régulation. In Boyer R., Saillard Y. *L'état de la théorie de la régulation*. Paris : Ed. La Découverte.
- Loncle P. (2011). La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique. *Sociologie* 2011/2 (Vol. 2), p. 129-147.
- Londoño Vega P. (2006). La identidad regional de los antioqueños: Un mito que se renueva. In Carrera Damas G., Leal Curiel C., Lomne G., Martinez F. (éd.) *Mitos políticos en las sociedades andinas. Orígenes, invenciones, ficciones*. Caracas: Travaux IFEA, 2006, p. 203-230.
- Lopez Hernandez C. (éd.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron et Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris

- Loupsans, D. (2013). L'influence normative de l'OCDE sur la Directive-cadre européenne sur l'eau (DCE). *VertigO*, (Volume 13 Numéro 3)
<https://journals.openedition.org/vertigo/14347>
- Maldonado-Copello A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Policy Paper 1*, FESCOL
- Maldonado-Copello A. (2012). *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia*. Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Madrid: U. Complutense
- Marcou, G. (ed.) (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- Marsh D., Rhodes R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992
- Martin-Place, V. (2011). La construction des politiques contractuelles d'environnement. *Ecologie & politique*, N°26(3), 133–147.
- Massardier G. (1996). *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*. Paris : L'Harmathan.
- Mayntz R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governability. in Kooiman J. (ed.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London: Sage, p. 9-20
- Mc Cann E., Ward K. (2013). A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutation. *Policy Studies*, Vol. 34, N° 1, p. 2-18
- Melo, J. O. (2011). *Éxitos y debilidades de la Constitución de 1991*. In Razón Pública
<http://www.razonpublica.com/index.php/component/contact/contact/23.html>
- Merckle P. (2010). Corrélation. *Sociologie, Les 100 mots de la sociologie*, mis en ligne le 01 décembre 2010, consulté le 31 août 2018. URL :
<http://journals.openedition.org/sociologie/526>
- Merckle P. (2011). *Sociologie des réseaux sociaux*. Paris : La Découverte.
- Merton R. (1965). *Eléments de théorie et de méthode en sociologique*. Paris : Plon
- Meyer J-B. (2004). Savoirs, diasporas et identités projectives. *Hermès, La Revue* 2004/3 (n° 40), p. 350-354
- Minaudier J-P. (1997). *Histoire de la Colombie - De la conquête à nos jours*. Paris : L'Harmathan
- Mioche P. (1987). *Le plan Monnet. Genèse et élaboration (1941-1947)*. Paris : Publications de la Sorbonne, 324 p.
- Moles A. (1986). *Théorie structurale de la communication et société*. Paris: Ed. Masson
- Molina Triana A. G. (2014). *Las autoridades del Sistema Nacional Ambiental. Un análisis desde la política pública*. Bogotá: U. Sergio Arboleda,
- Montero, S. (2017). Study tours and inter-city policy learning: Mobilizing Bogotá's transportation policies in Guadalajara. *Environment and Planning A*, 49(2), 332–350.

- Mosse D., Lewis D. (2006). *Development brokers and translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. West Hartffor: Kumarian Press Inc
- Moulin L., Saurugger S. Les policy transfer studies. Analyse critique et perspectives. *Critique Internationale*, 48, 2010, p. 9-24
- Moulin O., Pinson G., Chapelet M. (2002) *Les Contrats de Plan Etat – Région*. Paris : La Documentation Française, DATAR
- Muller P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*. Année 2000 50-2 pp. 189-208
- Muller P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française de science politique*, 2005/1, Vol. 55, p. 155 - 187
- Muller P. (2014). Référentiel. In Laurie BOUSSAGUET et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (PFNSP), Références, (4ème éd.), p. 555-556).
- Musgrave R., Musgrave P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw Hill Higher Education, (1ère éd. 1973)
- Négrier E. (2007a). Penser les changements d'échelle territoriale. Institution, dynamiques sociales et politiques métropolitaines, in Faure A., et alt. (dir.) *L'action publique à l'échelle des changements d'échelle*. Paris : L'Harmattan.
- Négrier E. (2007b) L'échelle métropolitaine pour penser la politique. In Faure A., Leresche J-P., Muller P., Nahrat S. (dir.) *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan, p. 27-47
- Négrier E. (2007). Penser la contingence territoriale, in Negrier E., Faure A. (dir.) *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris : L'Harmattan, p. 29-44
- Négrier E. (2010). « La différenciation positive » in Nemery J.C. (dir.) *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises*. Paris : L'Harmattan, p.315-325
- Newmark A. J. (2002). An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research*: 19, n°2, 151-178
- OCDE. (2013). *Public Governance Reviews: Colombia. Implementing good governance*. p. 59
- Offner J-M. (2006). Les territoires de l'action publique. Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue Française de Sciences Politiques*, 2006/1, Vol. 56, p. 27-47
- Olivier de Sardan J-P. (2004). *Anthropology and development: understanding contemporary social change*. London: Zed Books
- Page, E. C. (2000). *Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing*. London: ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer.
- Pardo O. (2017). La regionalización en Colombia. Planeación territorial y visión de largo plazo: cinco variables para la discusión de la competitividad regional. In Pineda J., Helmsing

- A.H.J., Saldias Barreneche C. (ed.) *Universidad y Desarrollo Regional. El CIDER en sus 40 años*. Bogotá: UNIANDES, 2017, p. 135-164.
- Pasquier R., Weisbein J. (2004). L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. *Politique européenne*, (n° 12) p. 5-21.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (2013). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris : LGDJ, Lextenso Ed.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (2013). La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques. In Pasquier et al (ed.). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris : LGDJ, Lextenso Ed.
- Pécaut D. (2006). Les FARC : longévité, puissance militaire, carences politiques. *Hérodote* 2006/4 (n° 123), p. 9-40
- Peck, J. (2011). Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 35(6), 773–797.
- Peck J., Theodore N. (2015). *Fast Policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Pecqueur B. (2006). Le tournant territorial de l'économie global. *Revue Espace et Société*, n° 124-125.
- Pizarro Leóngomez E. (1991). Las FARC (1949-1966). *De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Ed.
- Ramirez Bacca R. (2011). Tendencias de la historia regional en Colombia. Problemas y perspectivas recientes. *Revista de Historia Regional y Local*. Universidad Nacional de Colombia, Vol. 3, n° 5, enero-junio 2011, p. 147-168
- Rengifo Rengifo J. (2012). *Evolución de la planificación en Colombia: tendencias y perspectivas de desarrollo*. Communication au XII Colloque International de Geocritique, Bogotá, 2012 p. 1-18
- Restrepo D. I. (2005). El futuro de la descentralización en Colombia. in Restrepo D. I. (Ed.) *Descentralización en perspectiva comparada: España, Colombia y Brasil*. Bogotá: Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung Plural Editores, p. 203
- Revelo-Rebolledo J. (2008). La independencia judicial en tiempos de Uribe. *Pap. Polít.* Bogotá (Colombia), Vol. 13, No. 1, 53-94
- Rodriguez Gomez J.C. (2016). *Los rectores del Externado de Colombia 1886-2016: Nicolás Pinzón Warlostén, Diego Mendoza Pérez, Ricardo Hinestrosa Daza, Fernando Hinestrosa y Juan Carlos Henao; rectores encargados Santiago Pérez y Carlos Restrepo Piedrahita*. Bogotá: U. Externado de Colombia, Decanatura Cultural, Bogotá, p. 117
- Rodríguez Garavito C., Orduz Salinas N. (2012). *Adiós río. La disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno a la represa de Urrá*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

- Rhodes R.A.W. (2006). Policy Networks Analysis, in Moran M., Rein M., Goodin R.E. Eds. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford U. Press, p. 423-445
- Rojas, F., Moncayo, V. M. (1989). Tendencias de reinstitucionalización del Estado en Colombia. En Medellín, P. (ed.). *La reforma del Estado en América Latina* (pp. 243-302). Bogotá: FESCOL
- Rogers E. (1995). *Diffusion of innovation*. New York: Free Press, 4th edition.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(01), p. 3-30
- Rostow W. W. (1962). *Les étapes de la croissance économique*. Paris : Editions du Seuil
- Russeau S. (2014). Transfert de politiques publiques. Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Eds.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Sabatier P. A. (1993). Policy change over a decade or more. In Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C. eds. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder; Westview Press
- Sabatier P. A. (2014). Advocacy Coalition Framework. In Laurie BOUSSAGUET et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (PFNSP), Références, (4ème éd.), p. 49-57
- Salamon L. M. (2001). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, vol 28, 5/4, p. 1611-1674
- Sánchez G., Aguilera Peña M., (ed.) (2001). *Memoria de un país en guerra: los Mil Días, 1899-1902*. Bogotá: Planeta, p. 428.
- Sánchez Torres F. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal. Descentralización y macroeconomía*. Bogotá: DNP, ARCHIVOS DE ECONOMÍA 002632.
- Santos J. M. (1999). *La tercera vía, una alternativa para Colombia*. Bogotá: Aguilar, p. 132.
- Saurugger, S., Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179-211.
- Sepúlveda S., Rodríguez A., Echeverry R., Portilla M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Costa Rica : IICA 180 p.
- Smith A. (1999). L'espace public européen : une vue (trop) aérienne. *Critique Internationale*, 2, p. 169-180.
- Soto D. (1996). *L'Etat-Nation et l'aménagement du territoire*. Paris : ENA, mémoire de recherche.
- Soto D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo y autonomía. *Revista OPERA*, vol. 3, Oct. 2003, Bogotá: U. Externado de Colombia, p. 133-152.
- Soto D. (2005). *Elementos a considerar en el marco de la reforma de la ley de regalías*. Bogotá: DNP (rapport non-publié).

- Steiner C. (1993). Urabá: De región de frontera a región de conflicto. In Santoyo M. J. (dir.) *Conflicto social y violencia. Notas para una discusión*. Lima: Travaux de l'IFEA, n° 77, 1993 p. 63-71
- Stone D. (2000). Non-governmental Policy transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance*, 13, pp. 45-62
- Stone D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy. *Journal of European Public Policy*, 38, 545-87
- Stone D. (2010). Private Philanthropy or Policy transfer? The Transnational Norms of the Open Society Institute. *Policy and Politics*, 38, 269-287
- Temenos C., Mc Cann E. (2013). Geographies of policy mobilities. *Geography Compass* 7/5, p. 344-357
- Tetart J. M., Le Bris C. (2008). *La contractualisation : clé pour la gestion durable des services essentiels*. Paris : Agence Française pour le Développement AFD
- Thatcher M. (2014). Réseau (policy networks). In Laurie Boussaguet et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po (PFNSP), Références, (4ème éd.), p. 569-576
- Thibaud C. (2010). Ejército y guerra en la Nueva Granada revolucionaria (1810-1821). In Torres J. C. (éd.) *El Gran Libro del Bicentenario*. Bogotá: Planeta, p. 113-122
- Tirado Mejia A. (1983). *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Fundación Naumann. Serie Monografías de Ciencias Sociale y Política, Oveja Negra
- Tokatlian J.C. (2008). La construcción de un "Estado Fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Revista Análisis Político*, vol.21, no.64, Bogotá
- Torre A., Zuideau B. (2009). Les apports de l'économie de la proximité aux approches environnementales : inventaire et perspectives. *Nature Sciences Sociétés* 17, 349-360.
- Trujillo Muñoz A. (2012). La autonomía en el nuevo contexto del Ordenamiento Territorial Autonomía y descentralización en el derecho constitucional colombiano. in *Dialogo Territorial*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi. / IGAC, Bogotá, p.47-51
- Uprimny R. (2012). Les récentes transformations constitutionnelles en Amérique Latine : un effort de créativité démocratique ? in *La gouvernance en révolution(s) – Chroniques de la gouvernance 2012*. Institut de recherche et de débat sur la gouvernance. Paris : Ed. Charles Léopold Mayer.
- Vasco, M. (1996). *Sistema de inversión pública y descentralización: el caso colombiano*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- Valencia I.H. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 47 (2), p. 69-95.

- Velasco M. (2016). Retos de los Contratos Plan pioneros en Colombia. In DNP. *Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones*. Bogotá, 2016, p. 75-85
- Velásquez, F. (2006). Seminario “20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro”. Bogotá.
- Villa Rivera W. (2009). *Proyecto modelos de desarrollo rural con enfoque territorial*. Informe final. CAN
- Wakita K., Tsurumi T. (2007). *Finding community structure in megascale social networks*. Cornell University Library, <http://arxiv.org/pdf/cs/0702048v1.pdf>
- Weisbein J. (2002). 6. La question de l'espace public européen », in Cautres B. et al., *L'Opinion européenne*. Presses de Sciences Po (PFNSP), 2002, p. 91-108
- World Bank Report (2009). *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique*. Washington, USA
- Weber M. (1922). *Economie et Société*. Paris : Plon (1975 pour l'édition française)
- Zorro C. (2012). *El nivel local en la política de desarrollo territorial. Perspectivas y retos a la luz de la ley 1454 de 2011*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

TABLE DES FIGURES

Figure	Contenu	Page
1	From lesson-drawing to coercive transfer. Source: Dolowitz, March, 2000	33
2	Le cycle du transfert. Source : De la Torre, 2018	44
3	L'Université Externado de Colombia. Source : De la Torre, 2018	45
4	Extrait rapport "Hacia un gobierno a escala humana para Bogotá". Source PNUD, 2004	72
5	Ejes del PND 2010-2014. Source: DNP, 2010	97
6	Carte des zones macro-régionales du PND 2010-2014. Source: DNP, 2010	102
7	Schéma des Contratos Plan. Source : DNP-USAID, 2011	122
8	Flujograma de la elaboración de los Contratos Plan. Source: Pre-CONPES DNP, 2011	125
9	Plan cartésien des expériences de contractualisation étudiées. Source : De la Torre, 2012	132
10	Tipología de los territorios pertinentes. Source: Pre-CONPES DNP, 2011	137
11	Carte de la 1 ^{ère} génération de Contratos Plan.	149
12	La répartition des ressources du Système Général des Redevances. De la Torre, 2018	173
13	Cartes des macro-régions des PND 2010-2014 et 2014-2018. Sources : DNP, 2010 et 2014	189
14	Sources de financement du PND 2010-2014. De la Torre, 2018	190
15	Cycle des Contratos Plan. Source : CONPES, 2014	197
16	Cartes des Contratos Paz, Contratos Plan pilotes et PDET. Source : DNP, 2018	213
17	Echelles territoriales des Contratos Plan. De la Torre, 2018	245
18	Qui doit signer les Contratos Plan. De la Torre, 2018	246
19	Qui conduit les Contratos Plan. De la Torre, 2018	247
20	Fonction principale des Contratos Plan. De la Torre, 2018	249
21	Mission principale des Contratos Plan. De la Torre, 2018	250
22	Autre utilité des Contratos Plan. De la Torre, 2018	251

23	La fonction des Contratos Plan dans le développement territorial. De la Torre, 2018	253
24	Qui finance les Contratos Plan. De la Torre, 2018	255
25	Qui gère les finances des Contratos Plan. De la Torre, 2018	256
26	Les territoires d'action des Contratos Plan. De la Torre, 2018	259
27	Le pilotage des Contratos Plan. De la Torre, 2018	261
28	La gouvernance des Contratos Plan. De la Torre, 2018	264
29	Les Contratos Plan et le développement territorial. De la Torre, 2018	266
30	Les ressources des Contratos Plan. De la Torre, 2018	268
31	La gestion des ressources des Contratos Plan. De la Torre, 2018	270
32	Le réseau du protagonisme dans les Contratos Plan. De la Torre, 2018	280
33	Capital relationnel du réseau du protagonisme dans les Contratos Plan. De la Torre, 2018	284
34	Le réseau des interdépendances dans les Contratos Plan. De la Torre, 2018	289
35	Capital relationnel du réseau des interdépendances dans les Contratos Plan. De la Torre, 2018	292
36	Cartes des Etats Unis de Colombie (1863-1886) et de la République de Colombie (2017)	310
37	Structure des ressources des collectivités territoriales. De la Torre, 2018	319
38	Les départements de la région CORPES Côte Atlantique	354
39	Carte des CORPES 1985-2000	355
40	Les territoires des Contratos Plan dans les différents groupes de répondants. De la Torre, 2018	397
41	Qui pilote les Contratos Plan selon les différents groupes de répondants. De la Torre, 2018	398
42	Qui conduit les Contratos Plan selon les différents groupes de répondants. De la Torre, 2018	399
43	Les Contratos Plan et le développement territorial selon les différents groupes de répondants. De la Torre, 2018	400
44	Qui finance les Contratos Plan selon les différents groupes de répondants. De la Torre, 2018	401
45	Qui gère les finances des Contratos Plan selon les différents groupes de	403

	répondants. De la Torre, 2018	
46	Projection du groupe-témoin sur le groupe-réseau. De la Torre, 2018	409
47	Répartition des répondants sur les trois échelles territoriales de gouvernance territoriale. De la Torre, 2018	415
48	Aménagement du territoire. De la Torre, 2018	417
49	Gouvernance. De la Torre, 2018	417
50	Développement. De la Torre, 2018	417
51	Politique. De la Torre, 2018	419
52	Financement. De la Torre, 2018	419
53	Gestion. De la Torre, 2018	419
54	Zone d'Implantation du Contratos Plan Atrato Gran Darién	435
55	Carte des sous-régions de Boyacá	446
56	Les communes du Sud de Tolima	452
57	Les six provinces de Santander	461

TABLE DES TABLEAUX

Tableau	Contenu	Page
1	Séquences, acteurs, actions, échelles des <i>policy transfer</i> . Source : Chevalier, 2014	43
2	Marco conceptuel Contratos Plan. De la Torre, 2012	128
3	Les territoires proposés pour l'expérimentation des pilotes. Source : DNP, pré-CONPES, 2011	138
4	Récapitulatif des Contratos Plan et ADU au lancement. De la Torre, 2018	150
5	Récapitulatif des missions françaises Contratos Plan en 2013. De la Torre, 2018	156/157
6	État d'avancement des Contratos Plan au 30/09/2015. Source : DNP, 2015	180
7	Financement du PND 2010-2014. De la Torre, 2018	189
8	Les ciblage des Contratos Plan dans le CONPES 2014	194
9	Sources de financement des collectivités territoriales. Source : DNP, 2014	195
10	Comparatif CPER & Contratos Plan. De la Torre, 2018	218/219
11	Liste des acteurs du groupe-réseau	239/240
12	Clustering du réseau protagonisme	276
13	All degree P core réseau protagonisme	278
14	Brokerage roles réseau protagonisme	282
15	Clustering du réseau interdépendances	286
16	All degree P core réseau interdépendances	288
17	Brokerage roles réseau interdépendances	290
18	Les projets de loi LOOT 1992-1997	323
19	Participation financière dans les CORPES 1989-1996	358
20	Liste des acteurs du groupe-témoin	393
21	Gains de popularité des réseaux protagonisme et interdépendances	409
22	Récapitulatif des classes/catégories de réponses aux 6 questions du questionnaire	413
23	Réponses aux 3 questions discriminantes	414

24	Réponses aux trois questions complémentaires	414
25	Récapitulatif de l'appartenance des répondants aux trois échelles de gouvernance territoriale	420
26	Répartition des crédits dans le Contrato Plan Atrato Gran Darién	441
27	Avancement du Contrato Plan Atrato Gran Darién	442
28	Répartition des crédits dans le Contrato Plan Boyacá	449
29	Avancement du Contrato Plan Boyacá	449
30	Répartition des crédits dans le Contrato Plan Tolima	458
31	Avancement du Contrato Plan Tolima	459
32	Répartition des crédits dans le Contrato Plan Santander	467
33	Avancement du Contrato Plan Santander	468

ANNEXE I : GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF ACTEURS TERRITORIAUX

Presentación:

Este cuestionario ha sido elaborado para llevar a cabo una investigación de las universidades de MONTPELLIER III y DE LOS ANDES sobre la creación, la experimentación y la difusión de los Contratos Plan en Colombia. El estudio busca conocer las condiciones de diseño, implementación piloto, manejo local y ejecución de proyectos de desarrollo que han utilizado este instrumento cuya principal referencia es una forma de "contrato territorial" desarrollado en Francia desde los años 80s. Está dividido en 4 partes.

GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA ACTORES TERRITORIALES

I. Participación en los proyectos de Contratos Plan o CP (Preguntas abiertas)

A. Lanzamiento de la medida

- ¿Cuándo empezó a trabajar sobre los CP?
- ¿En qué organismo trabajaba y qué función ejercía?
- ¿Quién presentó la medida y en qué circunstancias?
- ¿Qué documentación o material de comunicación se utilizó para esta presentación?

Posteriormente vamos a analizar su percepción de los CP, pero antes de eso,

- ¿Cuál fue la primera impresión que tuvo de los CP?
- ¿Le pareció en principio que este instrumento podía ser útil para la gestión del desarrollo territorial?
 - Si la respuesta fue positiva, ¿Por qué y para qué?
 - Si la respuesta fue negativa, ¿Por qué?
- ¿Se presentaron inicialmente los CP como una medida inspirada en un modelo importado (francés)?

B. Fase precontractual y de negociación

La elaboración de los CP supone una fase inicial de negociación para establecer un acuerdo para el desarrollo del territorio identificado para aplicar la medida. En su caso:

- ¿Cuánto duró esta fase (entre el momento en que se inició la negociación y el momento en que se firmó el acuerdo)?
- ¿Quiénes participaron?
- ¿Dónde (en qué lugares) se desarrolló este proceso?
- ¿Cuáles fueron los hitos (momentos fundamentales) de esta fase? ¿Pueden distinguirse algunas etapas? ¿Cuales?
- ¿Cómo se definieron los objetivos del CP? ¿Prevaleció algún interés público o privado? ¿Quiénes intervinieron en la definición?

- ¿Cómo se definieron los proyectos incluidos en el CP? ¿Quiénes intervinieron en la definición?
- ¿En qué lugar o lugares tuvo lugar la negociación?
- ¿Qué canales se utilizaron para la negociación? (reuniones presenciales, correo electrónico, teléfono, internet, otra...)
- ¿Qué tipo de documentos se produjeron? ¿Quién los produjo?
- ¿Qué publicidad o comunicación se le dio a este proceso?

C. Fase de decisión

- ¿Qué obstáculos aparecieron en la fase de negociación precontractual? (Ej. Evaluación de costos, búsqueda de recursos presupuestales, priorización de proyectos, intereses diferentes entre entidades públicas nacionales o locales, relaciones personales etc.)
- ¿Cómo se resolvieron las dificultades mayores y qué resultados se obtuvieron? ¿Incidieron estas soluciones en el desarrollo posterior del CP? En caso afirmativo ¿En qué forma?
- ¿Cuándo y dónde se firmó el CP? ¿Quién lo firmó?
- ¿Qué tipo de comunicación se implementó y sobre qué medios o soportes?

D. Fase de implementación

- ¿Qué proyectos empezaron a implementarse inicialmente y cuáles vinieron luego? ¿Con base en qué criterios se estableció el cronograma de ejecución?
- ¿Quiénes (qué organismos y qué personas) participaron en la estructuración, en la programación, en la ejecución de los proyectos?
- ¿Se han presentado dificultades de importancia? ¿En caso afirmativo cuáles? ¿Quiénes intervinieron en cada problema? (Por ej. en la obtención de los recursos, en la organización del trabajo, en las relaciones entre entidades o personas, en la ejecución técnica o presupuestal)
- ¿Se logró resolverlo? ¿En qué forma? ¿Quiénes intervinieron en la solución (si la hubo)? ¿En caso contrario, por qué no se obtuvo la solución? ¿Qué problemas subsisten y qué respuestas podrían dárseles?
- ¿Cómo se organizaron las relaciones de trabajo entre actores? (reuniones, videoconferencias, intercambios vía mail; lugares y periodicidad)

ANNEXE II : GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF ACTEURS NATIONAUX ET EXPERTS INTERNATIONNAUX

Presentación:

Este cuestionario ha sido elaborado para llevar a cabo una investigación de las universidades de MONTPELLIER III y DE LOS ANDES sobre la creación, la experimentación y la difusión de los Contratos Plan en Colombia. El estudio busca conocer las condiciones de diseño, implementación piloto, manejo local y ejecución de proyectos de desarrollo que han utilizado este instrumento cuya principal referencia es una forma de "contrato territorial" desarrollado en Francia desde los años 80s. Está dividido en 4 partes.

GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA ACTORES NACIONALES Y EXPERTOS

II. Participación en los proyectos de Contratos Plan o CP

> *Guía de preguntas abiertas:* recoge los temas que no deberán olvidarse en la entrevista. Las preguntas no deberán obligatoriamente formularse dependiendo de las repuestas abiertas de los entrevistados

E. Conocimiento de la medida

- ¿Cuándo oyó hablar por primera vez de los CP?
- ¿En qué organismo trabajaba y qué función ejercía?
- ¿Quién le presentó la medida y en qué circunstancias?
- ¿Qué documentación o material de comunicación se utilizó para esta presentación?

> *intentar obtener esa documentación*

Posteriormente vamos a analizar su percepción de los CP, pero antes de eso,

- ¿Cuál fue la primera impresión que tuvo de los CP?
- ¿Para qué le pareció que servirían y porqué se creaban?
- ¿Se presentaron inicialmente los CP como una medida inspirada en un modelo importado (francés)?

F. Fase de concepción y operacionalización de la medida

Los CP aparecieron en 2011 dentro del proceso de elaboración del plan de desarrollo 2010-2014 y en la elaboración de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Luego un equipo de Planeación Nacional trabajó en su operacionalización.

- ¿Antes del año 2011 había Ud. tenido noticia de la medida?
- ¿Participó Ud. en los procesos antes mencionados de concepción y operacionalización de la medida?
- ¿Quién más (actores u organismos) participó?

- ¿Cuáles fueron los principales debates o temas que debieron abordarse y zanjarse durante estos procesos? ¿Cuáles fueron los hitos, las principales etapas de estos procesos?
- ¿Qué papel jugaron los organismos de la cooperación internacional en la reflexión y en los procesos mencionados?
- ¿Se mencionaron en esos intercambios los modelos extranjeros de “contratos territoriales” o de enfoque “contractual” de las políticas públicas?
- ¿Sobre qué aspectos de las experiencias extranjeras se buscaba “aprender”? Ej. el impacto de la inversión pública en el territorio, la gobernanza multiniveles, las técnicas de cofinanciación, la participación de los actores locales en la planificación del desarrollo, la lucha contra la corrupción ...
- ¿Qué tipo de documentos se produjeron? ¿Quién los produjo?
- ¿Qué publicidad o comunicación se le dio a cada uno de estos procesos?

G. Utilizaciones de la medida, enseñanzas de la implementación y perspectivas

- ¿Qué actores (políticos, administrativos, gremios, representantes de la población, periodistas) se han interesado por la medida? ¿Qué interpretación o modalidades de utilización privilegian los diferentes actores?
- ¿Cuáles serían (para Ud.) las utilidades de la medida? (Desde el punto de vista de la planificación del desarrollo; desde el punto de vista del impacto y la eficiencia de la inversión pública; desde el punto de vista de las relaciones políticas entre los niveles de gobierno etc.)
- ¿Cómo ve hoy el despliegue de la medida CP en Colombia? ¿Qué perspectivas de consolidación, desarrollo o generalización ve Ud. a los CP dentro del contexto del post-conflicto? ¿En particular, piensa Ud. que el esquema francés de sustitución de la “planificación nacional” por una “planificación contractualizada” es viable en Colombia?
- ¿Qué papel juega ahora la cooperación internacional y qué papel podría jugar posteriormente?

ANNEXE III : QUESTIONNAIRE ACTEURS NATIONAUX ET TERRITORIAUX GROUPE-RESEAU ET GROUPE-TEMOIN

Presentación:

Este cuestionario ha sido elaborado para llevar a cabo una investigación de las universidades de MONTPELLIER III y DE LOS ANDES sobre la creación, la experimentación y la difusión de los Contratos Plan en Colombia. El estudio busca conocer las condiciones de diseño, implementación piloto, manejo local y ejecución de proyectos de desarrollo que han utilizado este instrumento cuya principal referencia es una forma de "contrato territorial" desarrollado en Francia desde los años 80s. Está dividido en 4 partes.

1. Lo que está en juego con los Contratos Plan

El CP es un nuevo instrumento de acción pública que puede responder a algunos desafíos del desarrollo territorial y que plantea a la administración pública varios retos políticos y organizativos. Las preguntas siguientes presentan lo que está en juego dentro de esos ámbitos con la implementación de los CP.

Se utilizarán preguntas en forma de "**escalas de ordenación o de estimación**" las cuales buscan que el entrevistado clasifique, ordene o deseche una serie de aseveraciones u opciones de acción propuestas sobre estos temas.

A. Desafíos en materia de ordenamiento territorial: los territorios de los CP

Los CP se han firmado para ejecutar proyectos que cubren el territorio de varios municipios o departamentos. De cara al futuro, ¿está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con las frases siguientes?

➤ "*De acuerdo*" 1, "*en desacuerdo*" 2

LOS TERRITORIOS DE LOS CONTRATOS PLAN	1 o 2
- Los CP deben cubrir el territorio de todos los municipios de un solo departamento	
- Los CP deben cubrir el territorio de varios municipios de un solo departamento	
- Los CP deben cubrir el territorio de varios municipios de varios departamentos	
- Los CP deben cubrir todos los municipios de varios departamentos con una perspectiva de región	
- Los CP deben concentrarse en municipios rurales	
- Los CP deben concentrarse en municipios urbanos que configuren áreas metropolitanas	
- Los CP deben concentrarse en municipios con espacios naturales vulnerables (páramos, selva, parques naturales, fuentes hidrográficas etc.)	
- Los CP deben concentrarse en municipios de zonas de frontera	
- Los CP deben concentrarse en municipios de zonas críticas del post-conflicto	

B. Desafíos políticos

Las entidades firmantes

Los CP se concretan por un acuerdo entre las entidades firmantes. ¿Qué entidades públicas o privadas deben suscribir el CP?

➤ **Responda por SI (1) o por NO (2)**

LAS ENTIDADES FIRMANTES	1 o 2
- Sólo los representantes del gobierno nacional y los funcionarios locales electos	
- Sólo los representantes de los organismos que financian proyectos dentro del CP	
- Todos los organismos asociados al proceso que concluye en el acuerdo (CP) incluso los que no financian proyectos	
- Los representantes de los gremios y de la población deben refrendar los CP	

Percepción de la gobernanza multiniveles

En la elaboración de los CP pilotos participaron actores del nivel nacional (DNP, ministerios etc.) y del nivel territorial (gobernadores, secretarios de planeación etc.). A partir de su experiencia y conocimiento del territorio, escoja una de las afirmaciones propuestas

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS	1 o 2
- 1. Aquí la gente prefiere administrar localmente todos los recursos	
- 2. Aquí la gente prefiere que los recursos estén administrados por el nivel nacional	

GESTIÓN PÚBLICA	1 o 2
- 1. Aquí la gente prefiere una gestión participativa	
- 2. Aquí la gente prefiere que un experto tome las decisiones	

Y UD. PERSONALMENTE	1 o 2
- 1. Prefiero una gestión participativa	
- 2. Prefiero que un experto tome las decisiones	

C. Desafíos en materia de desarrollo

Representación del CP como instrumento para el desarrollo territorial

El CP se ha concebido como un instrumento para acompañar el desarrollo territorial. De cara al futuro, ¿con cuales frases está Ud. de acuerdo?

➤ **Escoger 3 por orden de importancia, "1" la principal función del CP, "2" la misión principal, "3" otra utilidad del instrumento**

REPRESENTACIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO TERRITORIAL	Nº
Los CP son un instrumento importante del gobierno nacional para desarrollar las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo	
Los CP son un instrumento importante para desarrollar las prioridades comunes del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Departamentales y Municipales	
Los CP son un instrumento para captar nuevos recursos financieros de la nación y de la cooperación internacional	
Los CP son un instrumento para utilizar mejor los recursos financieros de las entidades territoriales	
Los CP son un instrumento para establecer una financiación equilibrada entre recursos de la nación y de las entidades territoriales para proyectos de desarrollo territorial	
Los CP deben permitir realizar proyectos de interés regional (que conciernen varios municipios)	

Los CP deben permitir realizar proyectos de los municipios que requieren recursos financieros o técnicos excepcionales	
Los CP deben permitir un diálogo equilibrado entre gobierno nacional y entidades territoriales para definir prioridades de desarrollo local	
Los CP deben ser un instrumento para crear consensos entre los actores locales del desarrollo	

D. Desafíos en materia financiación y gestión presupuestal

Los CP permiten la cofinanciación de proyectos de desarrollo con recursos de diferentes organismos públicos. De cara al futuro, ¿está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con las frases siguientes?

➤ **"De acuerdo" 1, "en desacuerdo" 2**

LAS MODALIDADES DE FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS CP	1 o 2
La financiación de los proyectos del CP debe ser mayoritariamente de la nación	
La financiación de los proyectos del CP debe ser mayoritariamente de las entidades territoriales y de los actores locales del desarrollo (Corporaciones Autónomas, empresas, fundaciones etc.)	
La financiación de los proyectos del CP debe ser estrictamente equilibrada entre nación y territorios	
La participación de cada actor financiador hace parte del proceso de negociación de los CP	
La financiación de los proyectos del CP debe incorporar un porcentaje fijo de recursos del Fondo Nacional de Regalías	
Los recursos de la cooperación internacional deben alimentar prioritariamente la financiación de los proyectos del CP	

Modalidades de la ejecución presupuestal

La ejecución presupuestal para la realización de los proyectos programados dentro de los CP ha planteado diferentes problemas. A partir de su experiencia y conocimiento del territorio, escoja una de las dos afirmaciones propuestas

UNIDAD DE CAJA	1 o 2
- 1. Los recursos presupuestales necesarios para la ejecución de todos los proyectos de los CP deben ser delegados a una sola entidad	
- 2. Los recursos presupuestales necesarios para la ejecución de cada proyecto (o fase de proyecto) de los CP deben ser ejecutados por cada entidad aportante	

EN CASO DE DELEGACIÓN GENERAL	1 o 2
- 1. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en un organismo del nivel nacional	
- 2. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en una de las entidades territoriales firmantes	

O bien...	1 o 2
- 1. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en el equipo administrativo de cada CP	
- 2. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en un organismo independiente (fideicomiso, fiducia)	

2. Los actores involucrados y las relaciones sociales y profesionales que han generado los Contratos Plan

Los CP se han elaborado con la participación de múltiples actores de diferentes niveles de gobierno. De cara al futuro, el papel de cada actor y las relaciones que han generado los CP en esta red de actores son importantes para la estructuración de los protocolos de trabajo. Dentro de los actores que han participado en el proceso de elaboración de los CP, hemos establecido la lista a continuación.

Pregunta 1:

Para cada persona de la lista, indique si es una persona “muy conocida” o es una persona “poco conocida”

Actores involucrados en los CP	Persona “muy conocida”	Persona “poco conocida”
1. Amilkar Acosta.		
2. Camila Aguilar		
3. Richard Aguilar		
4. Carlos Aparicio		
5. Dolka Arias		
6. Diego Bautista		
7. Lisbeth Buitrago.		
8. Jaime Castro		
9. William Cifuentes		
10. Carlos Córdoba		
11. Arnobio Córdoba		
12. Mauricio Cuestas.		
13. Raúl Delgado.		
14. Luis Carlos Delgado.		
15. María Fernanda García		
16. Andrea Ramirez		
17. Victoria Kairus		
18. José Leibovich		
19. Juan Carlos Granados		
20. Juan Carlos Mojica.		
21. Sergio Muñoz		
22. Luis Gilberto Murillo		
23. Oswaldo Porras		
24. Juan Mauricio Ramírez		
25. María Eugenia Ramos		
26. Carlos Rodríguez		
27. Hugo Rodríguez		
28. David Soto		
29. Ana María Vargas		
30. Carlos Alberto Villadiego		
31. Bernardo Umbarila.		
32. Fabián Zabala.		

Pregunta 2:

Indique ahora las personas que Ud. “conoce muy bien”

Actores involucrados en los CP	Persona “que conozco muy bien”
1. Amilkar Acosta.	
2. Camila Aguilar	
3. Richard Aguilar	
4. Carlos Aparicio	
5. Dolka Arias	
6. Diego Bautista	
7. Lisbeth Buitrago.	
8. Jaime Castro	
9. William Cifuentes	
10. Carlos Córdoba	
11. Arnobio Córdoba	
12. Mauricio Cuestas.	
13. Raúl Delgado.	
14. Luis Carlos Delgado.	
15. María Fernanda García	
16. Andrea Ramírez	
17. Victoria Kairus	
18. José Leibovich	
19. Juan Carlos Granados	
20. Juan Carlos Mojica.	
21. Sergio Muñoz	
22. Luis Gilberto Murillo	
23. Oswaldo Porras	
24. Juan Mauricio Ramírez	
25. María Eugenia Ramos	
26. Carlos Rodríguez	
27. Hugo Rodríguez	
28. David Soto	
29. Ana María Vargas	
30. Carlos Alberto Villadiego	
31. Bernardo Umbarila.	
32. Fabián Zabala.	

Pregunta 3:

En el grupo de actores involucrados, indique las 5 personas más reconocidas profesionalmente

➤ ***Escoger 5 personas***

Actores involucrados en los CP	Persona “más reconocidas profesionalmente”
1. Amilkar Acosta.	
2. Camila Aguilar	
3. Richard Aguilar	
4. Carlos Aparicio	
5. Dolka Arias	
6. Diego Bautista	
7. Lisbeth Buitrago.	
8. Jaime Castro	
9. William Cifuentes	
10. Carlos Córdoba	
11. Arnobio Córdoba	
12. Mauricio Cuestas.	
13. Raúl Delgado.	
14. Luis Carlos Delgado.	
15. María Fernanda García	
16. Andrea Ramírez	
17. Victoria Kairus	
18. José Leibovich	
19. Juan Carlos Granados	
20. Juan Carlos Mojica.	
21. Sergio Muñoz	
22. Luis Gilberto Murillo	
23. Oswaldo Porras	
24. Juan Mauricio Ramírez	
25. María Eugenia Ramos	
26. Carlos Rodríguez	
27. Hugo Rodríguez	
28. David Soto	
29. Ana María Vargas	
30. Carlos Alberto Villadiego	
31. Bernardo Umbarila.	
32. Fabián Zabala.	

Pregunta 4:

En el grupo de actores involucrados, indique las 5 personas más han aportado al proceso de los CP

➤ **Escoger 5 personas**

Actores involucrados en los CP	Persona “que más han aportado al proceso de los CP”
1. Amilkar Acosta.	
2. Camila Aguilar	
3. Richard Aguilar	
4. Carlos Aparicio	
5. Dolka Arias	
6. Diego Bautista	
7. Lisbeth Buitrago.	
8. Jaime Castro	
9. William Cifuentes	
10. Carlos Córdoba	
11. Arnobio Córdoba	
12. Mauricio Cuestas.	
13. Raúl Delgado.	
14. Luis Carlos Delgado.	
15. María Fernanda García	
16. Andrea Ramírez	
17. Victoria Kairus	
18. José Leibovich	
19. Juan Carlos Granados	
20. Juan Carlos Mojica.	
21. Sergio Muñoz	
22. Luis Gilberto Murillo	
23. Oswaldo Porras	
24. Juan Mauricio Ramírez	
25. María Eugenia Ramos	
26. Carlos Rodríguez	
27. Hugo Rodríguez	
28. David Soto	
29. Ana María Vargas	
30. Carlos Alberto Villadiego	
31. Bernardo Umbarila.	
32. Fabián Zabala.	

➤ Si así lo piensa, escriba los nombres de personas que han aportado al proceso de los CP que no figuran en la lista:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Pregunta 5:

Indique las personas con las cuales “ya ha tenido que colaborar dentro del trabajo de los CP”

➤ **Marcar con una cruz (X)**

Actores involucrados en los CP	Persona “con quien ya he colaborado en los CP”
1. Amilkar Acosta.	
2. Camila Aguilar	
3. Richard Aguilar	
4. Carlos Aparicio	
5. Dolka Arias	
6. Diego Bautista	
7. Lisbeth Buitrago.	
8. Jaime Castro	
9. William Cifuentes	
10. Carlos Córdoba	
11. Arnobio Córdoba	
12. Mauricio Cuestas.	
13. Raúl Delgado.	
14. Luis Carlos Delgado.	
15. María Fernanda García	
16. Andrea Ramírez	
17. Victoria Kairus	
18. José Leibovich	
19. Juan Carlos Granados	
20. Juan Carlos Mojica.	
21. Sergio Muñoz	
22. Luis Gilberto Murillo	
23. Oswaldo Porras	
24. Juan Mauricio Ramírez	
25. María Eugenia Ramos	
26. Carlos Rodríguez	
27. Hugo Rodríguez	
28. David Soto	
29. Ana María Vargas	
30. Carlos Alberto Villadiego	
31. Bernardo Umbarila.	
32. Fabián Zabala.	

Pregunta 6:

Indique las 3 a 5 personas con las cuales “le gustaría trabajar dentro de los CP”

➤ **Escoger 3 a 5 personas**

Actores involucrados en los CP	Persona “con quien me gustaría trabajar”
1. Amilkar Acosta.	
2. Camila Aguilar	
3. Richard Aguilar	
4. Carlos Aparicio	
5. Dolka Arias	
6. Diego Bautista	
7. Lisbeth Buitrago.	
8. Jaime Castro	
9. William Cifuentes	
10. Carlos Córdoba	
11. Arnobio Córdoba	
12. Mauricio Cuestas.	
13. Raúl Delgado.	
14. Luis Carlos Delgado.	
15. María Fernanda García	
16. Andrea Ramírez	
17. Victoria Kairus	
18. José Leibovich	
19. Juan Carlos Granados	
20. Juan Carlos Mojica.	
21. Sergio Muñoz	
22. Luis Gilberto Murillo	
23. Oswaldo Porras	
24. Juan Mauricio Ramírez	
25. María Eugenia Ramos	
26. Carlos Rodríguez	
27. Hugo Rodríguez	
28. David Soto	
29. Ana María Vargas	
30. Carlos Alberto Villadiego	
31. Bernardo Umbarila.	
32. Fabián Zabala.	

Pregunta 7:

Indique las personas con las cuales “no le gustaría trabajar dentro de los CP”

Actores involucrados en los CP	Persona “con quien no me gustaría trabajar”
1. Amilkar Acosta.	
2. Camila Aguilar	
3. Richard Aguilar	
4. Carlos Aparicio	
5. Dolka Arias	
6. Diego Bautista	
7. Lisbeth Buitrago.	
8. Jaime Castro	
9. William Cifuentes	
10. Carlos Córdoba	
11. Arnobio Córdoba	
12. Mauricio Cuestas.	
13. Raúl Delgado.	
14. Luis Carlos Delgado.	
15. María Fernanda García	
16. Andrea Ramírez	
17. Victoria Kairus	
18. José Leibovich	
19. Juan Carlos Granados	
20. Juan Carlos Mojica.	
21. Sergio Muñoz	
22. Luis Gilberto Murillo	
23. Oswaldo Porras	
24. Juan Mauricio Ramírez	
25. María Eugenia Ramos	
26. Carlos Rodríguez	
27. Hugo Rodríguez	
28. David Soto	
29. Ana María Vargas	
30. Carlos Alberto Villadiego	
31. Bernardo Umbarila.	
32. Fabián Zabala.	

3. Datos de identificación

Nombre / Apellido

--	--

Sexo:

- ☐ - 1. Femenino
☐ - 2. Masculino

Edad:

- ☐ - 1. Menos de 25
☐ - 2. 25 a 34 años
☐ - 3. 35 a 49 años
☐ - 4. 50 a 59 años
☐ - 5. 60 años o más

Nivel de estudios:

- ☐ - 1. Elemental
☐ - 2. Bachillerato
☐ - 3. Universitario

> Carrera:

>> Especialización (+ universidad):

>>> Master o Doctorado (+ universidad):

Estatus profesional:

- ☐ - 1. Empleado público
☐ - 2. Consultor entidad pública
☐ - 3. Empleado ONG o Agencia de cooperación
☐ - 4. Profesional independiente
☐ - 5. Empresario privado

Lugar de trabajo:

- ☐ - 1. Bogotá
☐ - 2. Otra ciudad Colombia
➤ ¿Cuál?
☐ - 3. Otra ciudad Extranjero
➤ ¿Cuál?

Responsabilidades extra-profesionales

¿Ha ejercido o ejerce Ud. actualmente una función política electiva?

- ☐ - 1. Si
☐ - 2. No

> Si Sí, cuál:

¿Ha ejercido o ejerce Ud. actualmente una función de "representación corporativa"*?

- ☐ - 1. Si
☐ - 2. No

> Si Sí, cuál:

* Participación orgánica en instancias técnicas, deliberativas o consultativas representativas de una profesión, un sindicato o una corporación económica

ANNEXE IV

43 ACTEURS INTERVIEWES	FONCTION <i>(au moment de l'entretien ou en lien avec les CP)</i>	DATE
Amilkar Acosta	Président de la Fédération Colombienne des Départements	12/04/2016
Camila Aguilar	Ancienne directrice DDT DNP	13/04/2016
Richard Aguilar	Ancien gouverneur de Santander	06/04/2016
Carlos Aparicio	Sous-directeur DDT, ancien chargé de mission équipe opérationnalisation CP DNP	04/04/2016
Diego Bautista	Ancien directeur AECOM USAID	04/04/2016
Santos Beltran Beltran	Directeur programme CP DNP	15/04/2016
Jérémy Bonhomme	Ancien Chargé de mission AFD Bogota	20/05/2016
Lisbeth Buitrago.	Ancienne assistante directeur équipe CP DNP	09/03/2016
Jaime Castro	Ancien Maire de Bogota, ancien Ministre de l'Intérieur et Constituant	13/04/2016
Luz Helena Chamorro	Ancienne Sous-directrice DDT DNP	24/08/2018
William Cifuentes	Directeur CP Cauca	11/11/2017
Carlos Córdoba	Ancien directeur programme CP DNP	13/04/2016
Arnobio Córdoba	Ancien directeur CP AGD	11/03/2016
Darwin Cortez	Consultant chargé d'évaluation programme CP, U. del Rosario	04/03/2018
Luis Carlos Delgado.	Ancien gouverneur de Tolima	31/03/2016
María Fernanda Garcia	Ancienne directrice CP Tolima	31/03/2016
Xavier Givelet	Consultant DATAR - AFD	15/12/2016
Hernando Gonzalez Murillo	Consultant DDT DNP	28/10/2016
Manon Goutourbe	Chargée de Mission AFD Bogota	10/03/2016
Lina Ibañez	Consultante USAID et ECONOMIA URBANA	14/04/2016
Victoria Kairus	Professeure U. Tolima, assesseur négociation CP Tolima	31/03/2016
José Leibovich	Coordonnateur PND 2010-2014 DNP	05/04/2016

Luz Marina Londoño	Assesseure projets sociaux CP AGD	07/04/2016
Hélène Mazeran	Ancienne chef secteur Amériques, direction relations internationales ENA	20/05/2016
Sergio Muñoz	Secrétaire de Planification Santander	04/04/2016
Paulette Pommier	Consultante DATAR - AFD	09/12/2016
Oswaldo Porras	Ancien Directeur DDT DNP	29/03/2016
John Elber Quintero	Maire de Rioblanco (Tolima)	31/03/2016
Andrea Ramirez	Ancienne secrétaire de planification de Tunja	11/04/2016
Juan Mauricio Ramírez	Ancien Sous-directeur Général DNP	11/03/2016
María Eugenia Ramos	Ancienne secrétaire de planification Antioquia	08/04/2016
Carlos Rodríguez	Ancien consultant USAID	18/03/2016
Fabrice Richy	Ancien directeur AFD Bogota	20/05/2016
Hugo Rodríguez	Directeur CP Santander	16/03/2016
Eduard Sanchez	Maire de la commune de Jesus Maria (Santander)	17/03/2016
David Soto	Ancien directeur gral. collectivités territoriales Min. Intérieur, ancien consultant CP DNP	13/04/2016
Maria Fernanda Tellez	Assistante du Sous-directeur Général DNP	07/03/2016
Mauricio Vasco	Ancien Consultant UDRU DNP	26/08/2018
Carolina Vazquez	Ancienne Consultante USAID Ibagué (Tolima)	01/04/2016
Angela Maria Velez	Coordonnatrice secrétariat de planification Antioquia	07/04/2016
Carlos Alberto Villadiego	Directeur CP AGD	07/04/2016
Bernardo Umbarila.	Ancien secrétaire de planification Boyacá	11/04/2016
Fabián Zabala.	Ancien secrétaire de planification Tolima	01/04/2016

TABLE DES MATIERES

Remerciements, <i>agradecimientos</i> , résumés.....	5
INTRODUCTION	10
Additif méthodologique n° 1 : acteur – observateur, le positionnement de l’auteur	18
Additif méthodologique n° 2 : recensement des matériaux empiriques et des méthodes	22
PREMIERE PARTIE - CONTRATS DE PLAN ETAT REGION & CONTRATOS PLAN : TRANSFERT, MOBILITE ET REFERENCEMENT DANS L’ELABORATION D’UNE POLITIQUE PUBLIQUE.....	25
I. <i>POLICY TRANSFER, POLICY MOBILITY</i> : « POSER LE DECOR » DE LA CIRCULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	28
A. Les études sur les processus de « diffusion » : un schéma descriptif de la propagation des innovations politiques.....	30
B. La notion de « transfert » : variance dans la circulation des politiques publiques et des idées	32
C. La « réception » de politiques importées : les limites de la notion de « modèle » dans les policy transfer.....	35
D. La mobilité des politiques publiques : une approche critique des <i>policy transfer</i> pour rendre compte de la spatialisation des changements politiques	38
II. GENESE ET POLICY MAKING DES <i>CONTRATOS PLAN</i> COLOMBIENS.....	44
A. Sélection – diffusion : circonstances du choix du référent français CPER et début du processus d’assimilation colombienne.....	45
1. 1995-1997 : les prémisses françaises d’une importation.....	45
a. Le contexte francophile de la première approche du référent français.....	45
b. Les Contrats de Plan Etat Région CPER : le référent français de la contractualisation territoriale.....	47
c. De la planification nationale législative à la planification contractualisée avec la 3 ^{ème} génération de CPER (1994-1998)	50
2. Première imprégnation et projections dans le contexte colombien : les enjeux perçus de l’usage de l’instrument CPER.....	54
3. 1997–2010 : l’assimilation de la mesure en Colombie, instrument d’une démarche nouvelle d’aménagement du territoire.....	59
a. L’élaboration du projet de loi organique d’aménagement du territoire de 2001 : première diffusion de la notion de <i>Contratos Plan</i> en Colombie.	60
b. 2001 – 2010 : l’assimilation administrative de l’instrument entre planification et gouvernance politique du développement	65
B. Transposition – transcription : de la création législative à l’opérationnalisation des <i>Contratos</i> <i>Plan</i>	81
1. 2010-2011, un avènement technique et parlementaire disjoint pour une double naissance législative de la mesure.....	81
a. La LOOT de 2011 : portée de la mesure <i>Contratos Plan</i> dans un texte à vocation politique.....	82
b. La loi du Plan National de Développement 2010-2014 : le <i>Contrato Plan</i> et la territorialisation de la planification.....	89

2. Juillet – décembre 2011 : opérationnalisation des Contratos Plan en vue d’une mise en œuvre expérimentale.....	112
a. Contratos Plan et « Programme de création et renforcement institutionnel des capacités des collectivités territoriales » : des instruments pour répondre aux constats d’échec de la décentralisation colombienne	114
b. Le travail technique d’opérationnalisation des CP : une équipe-projet interne DNP et des intervenants extérieurs porteurs d’enjeux convergents	116
c. La production de l’équipe-projet : un cadre conceptuel et juridique, une méthodologie d’action, des préconisations de territorialisation	122
d. Le CP retrouve le CPER : le rapprochement entre le DNP et l’Agence Française pour le Développement.....	139
C. La réception – mise en œuvre : de la « phase pilote » à la recréation de la mesure.....	144
1. 2012-2014, la phase pilote : le temps des apprentissages opérationnels et institutionnels	144
a. Une expérimentation au fil de l’eau : des territoires choisis en fonction de critères d’opportunité politique	146
b. Apprendre de ses paires et du modèle : 2013, les missions françaises	149
c. Apprendre de soi-même : autoapprentissage face aux enjeux politiques et techniques de l’expérimentation pilote	166
d. 2014, la fin de la phase de lancement : réalisations et constats de manques	178
2. 2014-2016 : le projet d’institutionnalisation des <i>Contratos Plan</i>	185
a. Le Plan National de Développement 2014-2018 « TODOS POR UN NUEVO PAIS » : l’agenda des négociations de paix et l’entrée de la Colombie à l’OCDE	185
b. Le document CONPES de décembre 2014 : un tournant gestionnaire pour l’institutionnalisation et la départementalisation des Contratos Plan.....	190
c. L’engagement du processus d’institutionnalisation des CP : choix territoriaux prospectifs et normalisation de la mesure	199
3. A partir de fin 2016 : la recréation de la mesure à travers les Contratos Paz	205
a. La redéfinition de l’enjeu principal de la nouvelle conjoncture : le Contrato Paz, un vecteur pour le déploiement territorial des accords de paix	205
b. Les Plan de Développement avec une Approche Territoriale PDET : le vecteur de la mise en œuvre de la Réforme Rurale Globale	208
c. La mise en œuvre des Contratos Paz : les nouveaux choix territoriaux face aux incertitudes politiques de la nouvelle Présidence de la République.....	211
D. Contratos Plan – Contrats de Plan Etat Région, convergences et dissonances : entre référencement et modélisation.....	214
DEUXIEME PARTIE - RETERRITORIALISER LA DECENTRALISATION, TERRITORIALISER LA PLANIFICATION PAR LE CONTRAT : LES ENJEUX D’UNE COALITION DE CAUSE.....	
224	
I. UN RESEAU D’ACTEURS AU CŒUR DU CHANGEMENT POLITIQUE : UNE COALITION DE CAUSE (ACF) DANS LA CREATION DES CONTRATOS PLAN ?	226
A. Penser le changement à travers la transformation des systèmes de croyances et l’agir relationnel	226

1. Le changement des politiques publiques : entre contraintes structurelles et acteurs en action.....	226
2. Réseau de politiques et réseaux d'acteurs dans le changement.....	228
3. Les Communautés Epistémique (<i>Epistemic Communities Framework ECF</i>) : réseaux d'acteurs et apprentissages institutionnels dans le changement.....	229
4. Les coalitions de cause (<i>Advocacy Coalition Framework ACF</i>) : systèmes de croyances et sous-systèmes d'action publique dans le changement.....	230
5. Les fonctions de médiation, d'interface et d'articulation, et les rôles d'intermédiaires dans le changement politique	233
B. La collecte de l'information empirique et sa première exploitation : méthodologie et traitement socio-statistique	237
1. L'enquête par questionnaire : caractéristiques du groupe-réseau, premier groupe d'acteurs engagés dans la conception et mise en œuvre expérimentale des Contratos Plan	238
2. Tris à plat et analyse factorielle pour cerner la représentation de l'instrument chez les acteurs du groupe-réseau : idéaltype et problématisation des Contratos Plan.....	242
a. Les tris à plat : les ligne – force des représentations des Contratos Plan dans le 1 ^{er} groupe d'acteurs	242
b. Problématisation des enjeux de la mise en œuvre des Contratos Plan à travers une analyse factorielle des composantes principales ACP.....	258
3. Acteurs protagonistes et acteurs de l'articulation dans le réseau social qui forge les Contratos Plan	274
a. Le réseau CPA du « protagonisme » : les acteurs « agissants »	275
b. Le réseau BTV des « interdépendances » : les acteurs de l'articulation.....	286
C. Le réseau d'acteurs qui ont participé à la mise en œuvre des Contratos Plan : les instruments et les mécanismes de l'action publique en matière de développement en question	294
1. Caractéristiques du réseau social au cœur de la mise en œuvre des Contratos Plan : un groupe d'acteurs au profil hétérodoxe au sein du DNP	294
2. Les Contratos Plan : les indices de l'existence de coalitions de cause pour transformer les politiques publiques du développement en Colombie	298
II. DECENTRALISATION, PLANIFICATION, CONTRACTUALISATION : LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL.....	301
A. Pourquoi les <i>Contratos Plan</i> dans la LOOT 2011 ? Une reterritorialisation de la décentralisation 303	
1. Le projet décentraliste colombien acté par la Constitution de 1991 : réponses politiques à la persistance du syndrome fédéraliste et au régionalisme culturel.....	304
2. Bilan contrasté de la décentralisation colombienne : limites de la couverture des services à la population et impasses institutionnelles.....	313
3. Le long chemin de la LOOT : enjeux politiques et aménageurs d'une norme qui contribue à la transformation du paradigme de la décentralisation	322
a. Autour du projet de loi LOOT de 2001 : des propositions de loi concurrentes au cœur des enjeux du développement régional colombien	323

b.	2002 – 2010, les projets de LOOT sous les deux gouvernements Uribe : repositionnement de la figure des Contratos Plan dans le champ politique	329
c.	Conclusion sur le pas franchi avec la LOOT de 2011 : la reterritorialisation de la décentralisation autour de territoires de gestion.....	332
B.	Pourquoi les <i>Contratos Plan</i> dans le Plan National de Développement 2010-2014 ? Les enjeux politiques de la territorialisation de la planification en Colombie	337
1.	La planification en Colombie : la doctrine de la planification nationale pour légitimer l'intervention économique de l'Etat	337
a.	1923 et 1930, les Missions KEMMERER : légitimer l'intervention économique de l'Etat	338
b.	1950, la Mission CURRIE : un schéma de gouvernance pour la planification	341
c.	1961-1970, le premier Plan National de Développement : un outil pour programmer l'investissement de l'Etat sous expertise CEPAL.....	343
d.	A partir de la Constitution de 1991 : consolidation de l'appareil institutionnel de la planification législative et amorce d'une doctrine d'aménagement du territoire	346
2.	La planification nationale à l'épreuve des Régions : l'expérience inaboutie des CORPES (1985-2000)	349
a.	1955-1958, la mission LEBRET : six territoires pour une régionalisation autour des noyaux urbains en développement.....	350
b.	1983-1985 : la régionalisation du budget d'investissement de l'Etat à partir du DNP...351	
c.	La dynamique politique des CORPES et ses acquis : un mouvement qui part de la région Caraïbe colombienne.....	352
d.	1996-2000, la fin des CORPES :	358
3.	Replacer le territoire au cœur de la planification : la Direction du Développement Territorial du DNP et les « politiques territoriales différenciées ».....	361
a.	L'UDRU du DNP : produire une connaissance pour régionaliser la programmation de l'investissement de l'Etat.....	361
b.	La Direction du Développement Territorial du DNP : vers des politiques territoriales différenciées.....	366
C.	La contractualisation au cœur d'une décentralisation et d'une planification reterritorisées par des coalitions de cause	374
TROISIEME PARTIE - LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN QUESTION : LA POLITIQUE DES TERRITOIRES DANS DES TERRITOIRES EN PROJET		
I.	LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : ELEMENTS CONCEPTUELS DE CADRAGE....	382
A.	Territoire et gouvernance : deux notions à la croisée de transformations en profondeur de l'action publique	382
B.	Trois enjeux de la gouvernance territoriale : la construction territorial, la cohérence spatiale, les changements d'échelles.....	385
1.	L'enjeu de la construction des territoires : coordination des acteurs et ressources territoriales.....	385
2.	L'enjeu de la cohérence spatiale : la question des « territoires pertinents »	387
3.	L'enjeu des changements d'échelles territoriales	389

II. EXPLOITATION DE L'ENQUETE DE TERRAIN COMPLEMENTAIRE AUPRES D'UN GROUPE-TEMOIN D'UTILISATEURS DE LA MESURE : LES TROIS ECHELLES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE DES CP	391
A. L'enquête par questionnaire complémentaire : caractéristiques du groupe-témoin.....	392
B. Analyse des représentations des Contratos Plan chez les acteurs du groupe-témoin : convergences et divergences avec le groupe-réseau	395
1. Question 1, l'enjeu « aménagement du territoire » : quels territoires d'action ?	395
2. Question 2, l'enjeu politique : qui pilote le CP ?.....	397
3. Question 3, l'enjeu de la gouvernance : qui conduit le CP ?	398
4. Question 4, l'enjeu du développement local : quelles problématiques de développement traite le CP ?.....	399
5. Question 5, le premier enjeu financier des CP : qui finance les CP ?.....	400
6. Question 6, le deuxième enjeu financier des CP : qui gère les ressources financières des CP ? 402	
C. La centralité confirmée des acteurs clé du groupe-réseau et des gains de popularité politiques et techniques dans l'univers d'enquête consolidé	405
D. Une typologie globale des acteurs des Contratos Plan : trois échelles de gouvernance territoriale pour la mise en œuvre des CP	411
III. LOGIQUES D'ACTION NATIONALE ET DYNAMIQUES TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE QUATRE CONTRATOS PLAN PILOTES	422
A. Les Contratos Plan pour le gouvernement national : une ressource parmi d'autres dans la négociation politique ?.....	423
1. Le déroulé d'une entrée « au fil de l'eau » dans le dispositif national des sites pilotes.....	424
2. Les logiques de déclenchement de la ressource politique CP	429
B. Atrato Gran Darién AGD, Boyacá, Santander, Sud de Tolima : les enjeux des trois échelles de la gouvernance territoriale des <i>Contratos Plan</i>	430
1. Atrato Gran Darien : enjeux économiques et sociaux d'un projet régional.....	431
a. Préparation : les prémisses et les défis territoriaux	431
b. Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord.....	438
c. Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention	439
d. Bilan et résultats : état d'exécution des projets.....	441
e. Conclusion : caractérisation du CP	442
2. CP de Boyacá : Département vs Métropole dans un projet de compétitivité territoriale	443
a. Préparation : les prémisses et les défis territoriaux	443
b. Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord.....	446
c. Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention	448
d. Bilan et résultats : état d'exécution des projets.....	449
e. Conclusion : caractérisation du CP	449
3. Sud de Tolima : l'approche territoriale du développement sur un espace rural historiquement fragile et en mutation.....	451

a.	Préparation : les prémisses et les défis territoriaux	451
b.	Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord	456
c.	Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention	457
d.	Bilan et résultats : état d'exécution des projets	459
e.	Conclusion : caractérisation du CP	459
4.	Santander : un CP gestionnaire pour l'affirmation du département comme 4 ^{ème} économie du pays 460	
a.	Préparation : les prémisses et les défis territoriaux	460
b.	Objectif et axes stratégiques : le contenu de l'accord	465
c.	Mise en œuvre : les pratiques et les modes d'intervention	466
d.	Bilan et résultats : état d'exécution des projets	467
e.	Conclusion : caractérisation du CP	468
C.	Territoires institutionnels, territoires de projet et territoires de la proximité : les logiques d'action des trois échelles de gouvernance territoriale des Contratos Plan.....	470
	CONCLUSION	474
	BIBLIOGRAPHIE.....	485
	TABLE DES FIGURES	499
	TABLE DES TABLEAUX	502
	ANNEXE I : GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF ACTEURS TERRITORIAUX	504
	ANNEXE II : GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF ACTEURS NATIONAUX ET EXPERTS INTERNATIONNAUX	506
	ANNEXE III : QUESTIONNAIRE ACTEURS NATIONAUX ET TERRITORIAUX GROUPE-RESEAU ET GROUPE-TEMOIN	508
	ANNEXE IV	519