

UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE POUR UNE PAIX DURABLE?

.....

ÉVALUATION DES MÉCANISMES
DE DÉVELOPPEMENT ET DES EFFORTS DE
CONSERVATION DANS LE POST-CONFLIT EN
COLOMBIE

.....

RAPPORT DE RÉSULTATS

UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE INCLUSIVE POUR UNE PAIX DURABLE?

.....

ÉVALUATION DES MÉCANISMES
DE DÉVELOPPEMENT ET DES EFFORTS DE
CONSERVATION DANS LE POST-CONFLIT EN
COLOMBIE

.....

RAPPORT DE RÉSULTATS



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Colombia

Reservados todos los derechos
©Pontificia Universidad Javeriana

Primera edición: Bogotá, D. C., febrero de 2023
Número de ejemplares:
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7 # 37-25, oficina 1301
Edificio Lutaima
Teléfono: 320 8320, ext. 4205
www.javeriana.edu.co/editorial
Bogotá, D. C., Colombia

Editores:
Jorge Alberto Silva Rueda
Secretario de Planeación
Sede Central
Pontificia Universidad Javeriana

Mauricio José Cortés Rodríguez
Oficina de Apoyo a la Planeación
Seccional Cali
Pontificia Universidad Javeriana

Compiladores:
Olga Lucía Araoz Cajiao
Francisco Javier Pabón Becerra
Coordinación de Planeación y Evaluación
Pontificia Universidad Javeriana

Coordinación editorial:
Julián Naranjo Guevara

Revisión de textos:
Sebastián Montero Vallejo

Diseño, diagramación e infografías:
Claudia Patricia Rodríguez Ávila

Fotografías de inicio de capítulo y cubierta:
Carmen Villegas Villa

Fotogramas:
Producción del Centro Ático - Video Informe del Rector al Consejo
de Regentes 2018

Fotografía de cubierta:
Julián Naranjo Guevara

Impresión:





Pontificia Universidad
JAVERIANA
Colombia

Gran Canciller

P. Arturo Sosa Abascal

Vice-Gran Canciller

P. Carlos Eduardo Correa Jaramillo, S. J.

Rector de la Universidad

P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.

Rector de la Seccional Cali

P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.

Secretario General de la Universidad

Jairo Humberto Cifuentes Madrid

CONSEJO DE REGENTES

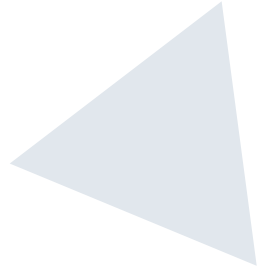
Vice-Gran Canciller-Presidente	P. Carlos Eduardo Correa Jaramillo, S. J.
Rector	P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.
Rector de la Seccional Cali	P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.
Designado por el Vice-Gran Canciller	P. Luis Fernando Múnera Congote, S. J.
Designado por el Vice-Gran Canciller	P. Mauricio García Durán, S. J.
Designado por el Vice-Gran Canciller	Carlos Ignacio Gallego
Designada por el Consejo Directivo Universitario	Ángela Calvo de Saavedra
Designado por el Consejo Directivo Universitario	P. Fabio Francisco Ramírez Muñoz, S. J.
Elegido por el Consejo Directivo de la Seccional Cali	Manuel Ramiro Muñoz
Secretario General de la Universidad	Jairo Humberto Cifuentes Madrid

CONSEJO DIRECTIVO UNIVERSITARIO

Rector de la Universidad	P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.
Rector de la Seccional Cali	P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.
Vicerrector Académico	Luis David Prieto Martínez
Vicerrector del Medio Universitario	P. Luis Guillermo Sarasa Gallego, S. J.
Vicerrector de Investigación	Luis Miguel Renjifo Martínez
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales	P. Luis Fernando Álvarez Londoño, S. J.
Vicerrectora Administrativa	Catalina Martínez de Roza
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas	Julio Andrés Sampedro Arrubla
Decana de la Facultad de Comunicación y Lenguaje	Marisol Cano Busquets
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Andrés Rosas Wulfers
Decano de la Facultad de Artes	Carlos Enrique Mery Concha
Profesor de la Facultad de Filosofía	Roberto Solarte Rodríguez
Estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Interinstitucionales	Alejandra Sánchez Zuluaga
Egresado de la Facultad de Ciencias	Jesús Ignacio Arboleda Perdomo
Secretario General de la Universidad	Jairo Humberto Cifuentes Madrid

CONSEJO DIRECTIVO DE LA SECCIONAL CALI

Rector	P. Luis Felipe Gómez Restrepo, S. J.
Vicerrectora Académica	Ingrid Schuler García
Vicerrector del Medio Universitario	P. Libardo Valderrama Centeno, S. J.
Vicerrector Administrativo	Carlos Rodrigo Montehermoso Jaramillo
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Silvio Borrero Caldas
Decano de la Facultad de Ingeniería y Ciencias	Jaime Alberto Aguilar Zambrano
Decana de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales	Teresita María Sevilla Peñuela
Decano de la Facultad de Ciencias de la Salud	Pedro José Villamizar Beltrán
Profesora de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales	Natalia María Ramírez López
Estudiante de la Facultad de Ingeniería y Ciencias	Andrés Fernando Real Jiménez
Egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Ramiro Hernán Carrillo Castro
Secretario General	Pablo Rubén Vernaza Gómez



Ce projet a été financé par la National Academy of Sciences et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), dans le cadre des Partenariats pour un engagement accru dans la recherche (Peer)-USAID, Partnerships for Enhanced Engagement in Research (Peer)-USAID, accord de coopération numéro AID-OAA-A-11-00012. Les résultats, opinions, conclusions et recommandations présentés ici relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de l'USAID ou de la National Academy of Sciences.

Le document a été préparé à partir du travail réalisé par l'équipe suivante : Laura Bernal Bermúdez, chercheuse principale du projet et professeure assistante de la Faculté de Sciences Juridiques à l'université Pontificia Universidad Javeriana" de Bogota; Tricia D. Olsen, doyenne associée, professeure associée et Marcus Faculty Fellow, Daniels College of Business de l'université de Denver; Kelly Jones, professeure associée d'économie écologique de la Colorado State University; et les assistant·es de recherche Natalia Correa Sánchez, Nicolás Cabra Ruiz, Cheryl Morris Rada et Juanita Umaña.



TABLE DES MATIÈRES



LA NATURE DU PROJET ET NOS QUESTIONS

LA NATURE DU PROJET ET NOS QUESTIONS	17
LES PDET	19
PROGRAMMES DE L'ÉTAT PRÉSENTANT UN INTÉRÊT POUR LE PROJET; CARACTÉRISTIQUES	19
LES ZOMAC	20
PROJETS EN ÉCHANGE D'IMPÔTS	21
QUESTIONS ET THÈMES D'INTÉRÊT DE LA RECHERCHE	

NOTRE DÉMARCHÉ ; LES MOYENS

24

NOS RÉSULTATS

RÉSULTATS CONCERNANT LES DIFFÉRENTES APPROCHES DE LA CONSTRUCTION DE LA PAIX ENTRE PDET (« DE BAS EN HAUT ») ET ZOMAC (« DE HAUT EN BAS »)	28
RÉSULTATS DE LA COMPARAISON DES COMMUNES AYANT REÇU DIFFÉRENTS TYPES D'INTERVENTION POUR LA CONSTRUCTION DE LA PAIX À TRAVERS LE DÉVELOPPEMENT (CAMPOHERMOSO, TAURAMENA, ZAMBRANO ET EL BAGRE)	30
RÉSULTATS PAR RAPPORT À LA PAIX, MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL	32
RÉSULTATS PAR RAPPORT À LA PAIX, FACTEUR DE LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE	39
RÉSULTATS PAR RAPPORT À LA PAIX, ABSENCE DE VIOLENCE	41

NOS RECOMMANDATIONS À L'ÉTAT, AUX ENTREPRISES ET À LA SOCIÉTÉ CIVILE À PARTIR DE CES OBSERVATIONS

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA COMPOSANTE PARTICIPATIVE DES PROGRAMMES	44
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PAIX COMME DÉVELOPPEMENT RURAL	45
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PAIX COMME SÉCURITÉ	46
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PAIX COMME DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE	

BIBLIOGRAPHIE	47
----------------------	-----------



INDEX DES TABLEAUX



Tableau 1. Sources de financement des PDET

19

Tableau 2. Identification des quatre communes ayant facilité la comparaison de l'impact des programmes



INDEX DES FIGURES



Figure 1. Situation des PDET et des Zomac	18
Figure 2. Origine des ressources pour le financement des PDET	20
Figure 3. Les thèmes d'intérêt de la recherche: la paix comme sécurité, comme développement rural et comme durabilité environnementale	23
Figure 4. Distribution spatiale du groupe expérimental et du groupe de contrôle (622 communes)	25
Figure 5. Indice des besoins de base non satisfaits, 2005	30
Figure 6. Indice d'incidence du conflit, 2018	31
Figure 7. Moyenne de l'indice de ruralité, 2014-2019	31
Figure 8. Projets en échange d'impôts : montant total investi, par secteurs	32
Figure 9. Carte des projets en échange d'impôts	34
Figure 10. Localisation des projets en échange d'impôts, les PDET et les Zomac	36
Figure 11. Vache déambulant dans le chef-lieu de la commune de Zambrano: « Ici on donne des vaches à ceux qui n'ont pas de terre »	38
Figure 12. Carte de la perte forestière	40
Figure 13. Taux moyen d'homicides pour cent mille habitants, 2014-2019	42

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANT	<i>Agencia Nacional de Tierras (Agence Nationale des Terres)</i>
ART	<i>Agencia para la Renovación del Territorio (Agence pour le renouvellement du territoire)</i>
Dane	<i>Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Département administratif national des statistiques)</i>
Dian	<i>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Direction nationale des impôts et des douanes)</i>
ICA	<i>Impuesto de Industria y Comercio (Impôt sur l'industrie et le commerce)</i>
IPM	<i>Índice de pobreza multidimensional (Indice de pauvreté multidimensionnelle)</i>
NBI	<i>Necesidades básicas insatisfechas (Besoins de base non satisfaits)</i>
Ocad-Paz	<i>Órgano Colegiado de Administración y Decisión para los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final de Paz (Organe collégial d'administration et de décision pour les ressources du Système général des redevances destinées à la mise en œuvre de l'Accord final)</i>
PATR	<i>Plan de acción para la transformación regional (Plan d'action pour la transformation régionale)</i>
PDET	<i>Planes de desarrollo con enfoque territorial (Plans de développement à portée territoriale)</i>
PGN	<i>Presupuesto General de la Nación (Budget général de la nation)</i>
PSA	<i>Pagos por servicios ambientales (Paiements pour des services environnementaux)</i>
SGP	<i>Sistema General de Participaciones (Système général des participations)</i>
SGR	<i>Sistema General de Regalías (Système général des redevances)</i>
Zomac	<i>Zonas más afectadas por el conflicto (Zones les plus affectées par le conflit)</i>

LA NATURE DU PROJET ET NOS QUESTIONS

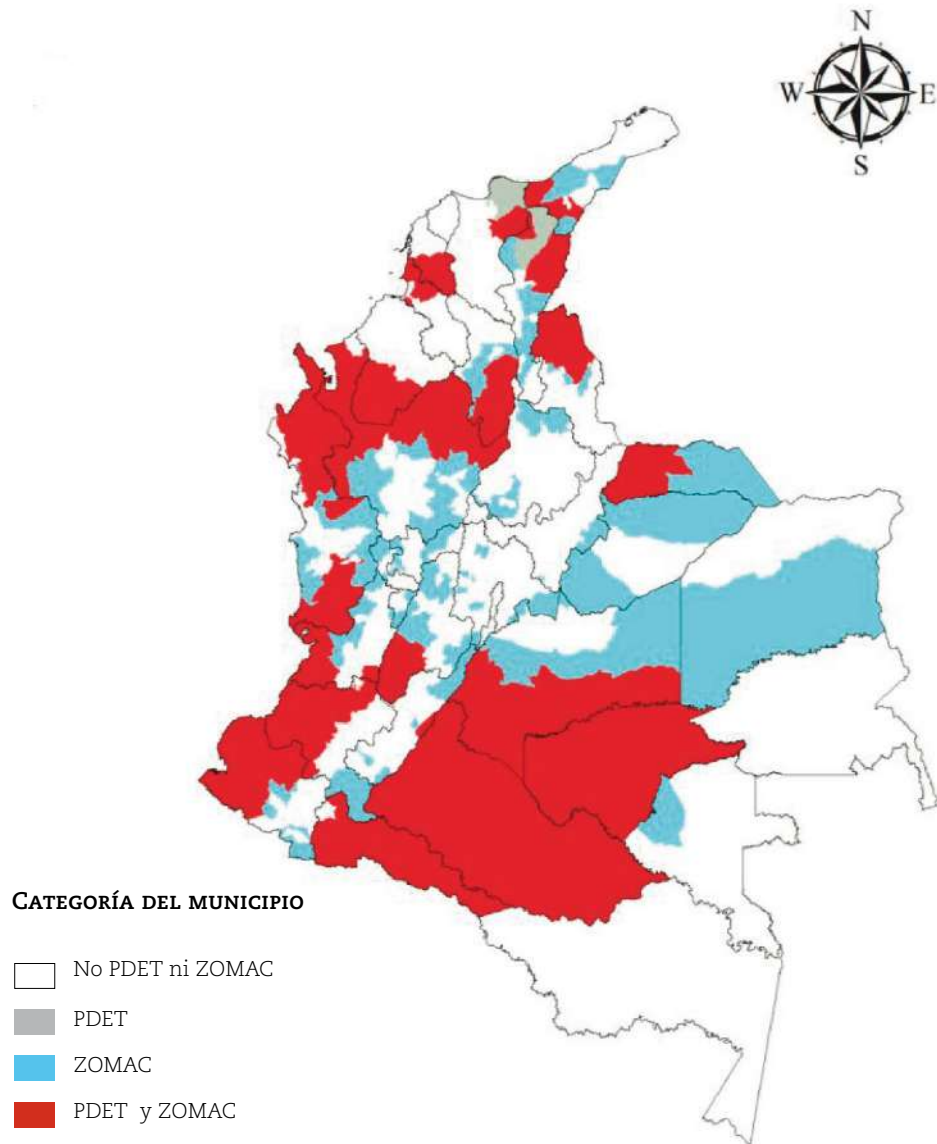
LA NATURE DU PROJET ET NOS QUESTIONS

Après la signature en 2016 de l'Accord définitif pour mettre fin au conflit et construire une paix stable et durable [Accord final], le gouvernement colombien a créé deux programmes avec l'objectif d'encourager le développement et, de ce fait, contribuer à la consolidation de la paix dans le pays : il s'agit des programmes Zomac (Zones les plus affectées par le conflit) et PDET (Plans de développement à portée territoriale). Le programme Zomac cherche à bénéficier au total 344 communes, selon des priorités établies en fonction de variables telles que le niveau de pauvreté multidimensionnelle, la performance fiscale, le degré d'incidence du conflit armé et les niveaux de ruralité (décret 1650 de 2017).

Pour le programme PDET, l'État a accordé la priorité à 170 des communes Zomac qui présentaient, outre les caractéristiques propres aux Zomac, un nombre élevé de cultures à usage illicite¹ (Décret 893 de 2017). Ces communes PDET ont été, à leur tour, groupées en seize sous-régions (Figure 1). Dans les deux cas, les mesures étaient censées contribuer à la réduction des brèches entre ces zones (principalement rurales) et le reste du pays (urbain).

1 Pour en savoir plus, voir le site web <http://bit.ly/3fYdYUe>.

Figure 1. Situation des PDET et des Zomac



167 municipios son PDET y ZOMAC
177 municipios son únicamente ZOMAC

Source: création des auteurs

PROGRAMMES DE L'ÉTAT PRÉSENTANT UN INTÉRÊT POUR LE PROJET; CARACTÉRISTIQUES

LES PDET

Entre 2017 et 2018, un exercice participatif à trois niveaux (hameau, commune, sous-région) a été réalisé dans les communes PDET. Dans ce contexte, les communautés ont conclu une série de pactes, y exprimant ce qu'elles attendaient de leurs territoires sur plusieurs aspects, classés en huit piliers : (1) aménagement social de la propriété rurale et utilisation du sol ; (2) infrastructures et adaptation des terres ; (3) santé rurale ; (4) éducation rurale et petite enfance ; (5) logement, eau potable et

assainissement de base en zone rurale ; (6) relance économique et production agricole ; (7) système pour la garantie progressive du droit à l'alimentation ; (8) réconciliation, vivre ensemble et construction de la paix.

Pour financer les projets issus des exercices participatifs PDET et promouvoir le développement dans ces communes, plusieurs sources de financement ont été mises à disposition (voir **Tableau 1**)².

2 Cf. le Conpes 3932 de 2018 sur <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

Tableau 1. Sources de financement des PDET

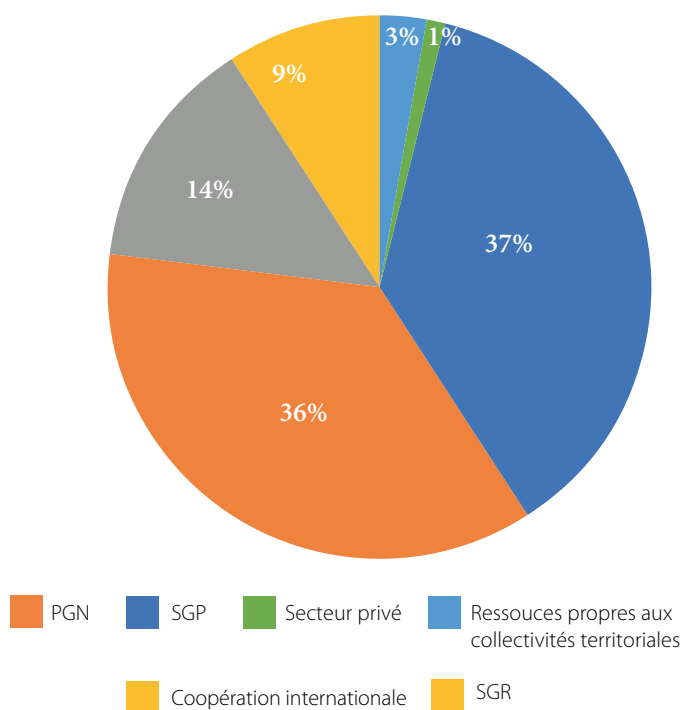
BUDGET GÉNÉRAL DE LA NATION (PGN)	Toutes les ressources au titre des recettes de la nation et des revenus créés directement par les établissements publics nationaux dans le cadre de leurs activités normales.
SYSTÈME GÉNÉRAL DES REDEVANCES (SGR) SOUS LA DÉCISION DE L'OCAD-PAIX	Conformément au décret-loi 1534 de 2017, l'Organe collégial d'administration et de décision pour les ressources du SGR destinées à la mise en œuvre de l'Accord final est appelé Ocad-Paix. Cet organe a pour fonction de définir les projets d'investissement qui seront financés avec les ressources de l'excédent de l'épargne-retraite territorial du Système Général des redevances et de l'Affectation pour la Paix.
SYSTÈME GÉNÉRAL DES PARTICIPATIONS (SGP)	Les ressources du SGP sont des transferts effectués par le gouvernement national, par mandat de la Constitution, aux collectivités territoriales, afin d'investir, en toute autonomie, dans les secteurs de la santé et de l'éducation, en principe.
RESSOURCES PROPRES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	Ce sont les ressources d'investissement affectées lors de chaque exercice et qui proviennent des impôts territoriaux, tels que l'impôt foncier, l'impôt sur l'industrie et le commerce (ICA) ou la surtaxe sur les carburants. Elles peuvent être utilisées pour la mise en œuvre des PDET dans les communes désignées comme prioritaires.
COOPÉRATION INTERNATIONALE	Les apports de la coopération internationale sont classés selon la nature de la coopération, le financement et les canaux utilisés pour leur distribution et l'origine des ressources, qui proviennent principalement de sources officielles d'aide au développement, de la philanthropie et du secteur privé international.
PARTICIPATION PRIVÉE SOUS FORME DE PROJETS EN ÉCHANGE D'IMPÔTS	Ce programme offre la possibilité au secteur privé d'obtenir une réduction de 50% de l'impôt sur le revenu en échange de projets d'investissement à développer dans les Zomac.

Source: Ministère de la justice et du droit (Rodríguez-Llach et Martínez, 2022)³.

3 Pour en savoir plus, voir le site web <http://bit.ly/3hBBLtC>.

Pour l'année 2020, les principales sources de financement des PDET ont été le SGP (37%), le PGN (36%) et le SGR (14%), puis la coopération internationale et le secteur privé (figure 2).

Figure 2. Origine des ressources pour le financement des PDET



Source: Création des auteurs à partir de Mora-Cortés (2020)⁴.

4 Pour en savoir plus, voir le site web: <http://bit.ly/3AFqHSP>

LES ZOMAC

Dans les communes Zomac, aucun exercice participatif n'a été réalisé. Cependant, un régime fiscal spécial a été conçu pour les entreprises créées ou formalisées (les entreprises Zomac) dans ces

communes, inspiré de l'idée que la création d'entreprises pourrait dynamiser l'économie et contribuer ainsi à surmonter l'inégalité socio-économique, qui est, notamment, une des causes de la persistance de la violence en Colombie.

PROJETS EN ÉCHANGE D'IMPÔTS

Outre les stimulants fiscaux pour les entreprises Zomac, l'État a adopté la stratégie « Projets en échange d'impôts » pour encourager la participation des entreprises à la construction de la paix par la mise en œuvre de projets de développement contribuant à réduire la brèche des inégalités économiques entre les Zomac et le reste du pays (art. 238 de la Ley 1819 de 2016). Cette figure permet aux entreprises redevables de l'impôt sur le revenu de payer une partie de cet impôt (à concurrence de 50%) en investissant directement dans l'exécution de projets à impact social dans les communes Zomac. Deux modalités de « Projets en échange d'impôts » sont offertes aux entreprises, la fiducie et la convention⁵. La modalité la plus utilisée par les entreprises est la fiducie, dont les caractéristiques et la procédure sont expliquées ci-dessous.

Le contrat fiduciaire dans le cadre de « Projets en échange d'impôts » peut être utilisé pour l'exécution de projets dans les secteurs des infrastructures routières, de l'éducation et de la santé publique, de l'eau potable, de l'assainissement et de l'énergie. Les étapes en sont les suivantes :

1. *Définition des projets possibles dans le cadre de « Projets en échange d'impôts ».* Pour qu'un projet puisse être exécuté par une entreprise dans le cadre de « Projets en échange d'impôts » il doit être enregistré dans une « Banque de projets en échange d'impôts »⁶. Cette banque, gérée par l'Agence pour le renouvellement du

territoire (ART)⁷, consolide les initiatives de développement proposées par les collectivités territoriales au niveau local, départemental et national ainsi que celles présentées par les entreprises. Pour être admis à la « Banque de projets en échange d'impôts », un projet doit remplir certaines conditions techniques et être approuvé par le Département national du plan et par d'autres autorités du secteur dont il dépend (ministères).

2. *Présentation de l'intérêt au projet et autorisation par l'ART.* Après l'acceptation du projet par la « Banque de projets en échange d'impôts », l'entreprise peut demander que le projet lui soit attribué pour être exécuté par le biais du mécanisme « Projets en échange d'impôts ». Après vérification de certaines conditions, c'est à l'ART d'autoriser la participation de l'entreprise à l'exécution du projet.
3. *Création d'un fonds fiduciaire et exécution du projet.* Après l'autorisation de l'ART, l'entreprise pourra déposer l'argent destiné à l'exécution du projet dans un fonds fiduciaire et entamer alors les démarches pour l'exécution du projet.
4. *Réception du projet et déclaration de bonne exécution par l'entreprise.* Après l'exécution du projet et sa réception sans réserves par les collectivités territoriales, la Direction nationale des impôts et des douanes (Dian) déclarera que l'entreprise a rempli son obligation fiscale.

5 La modalité de la fiducie a été réglementée par les Décrets 1915 de 2017 et 2469 de 2018. La figure de la convention a été créée par l'article 800-1 du Statut fiscal (*Estatuto Tributario*) et réglementée par le Décret 1147 de 2020.

6 La « Banque de projets en échange d'impôts » est accessible au public et peut être consultée sur le site : <http://bit.ly/3hufcH7>.

7 L'Agence pour le renouvellement du territoire a été créée pour coordonner l'intervention des entités nationales et territoriales dans les zones rurales touchées par le conflit et classées prioritaires par le gouvernement national. Elle agit par le biais de plans et de projets pour le renouvellement territorial de ces zones, permettant leur relance économique et sociale et leur renforcement institutionnel, afin de les intégrer de manière durable au développement du pays.

QUESTIONS ET THÈMES D'INTÉRÊT DE LA RECHERCHE

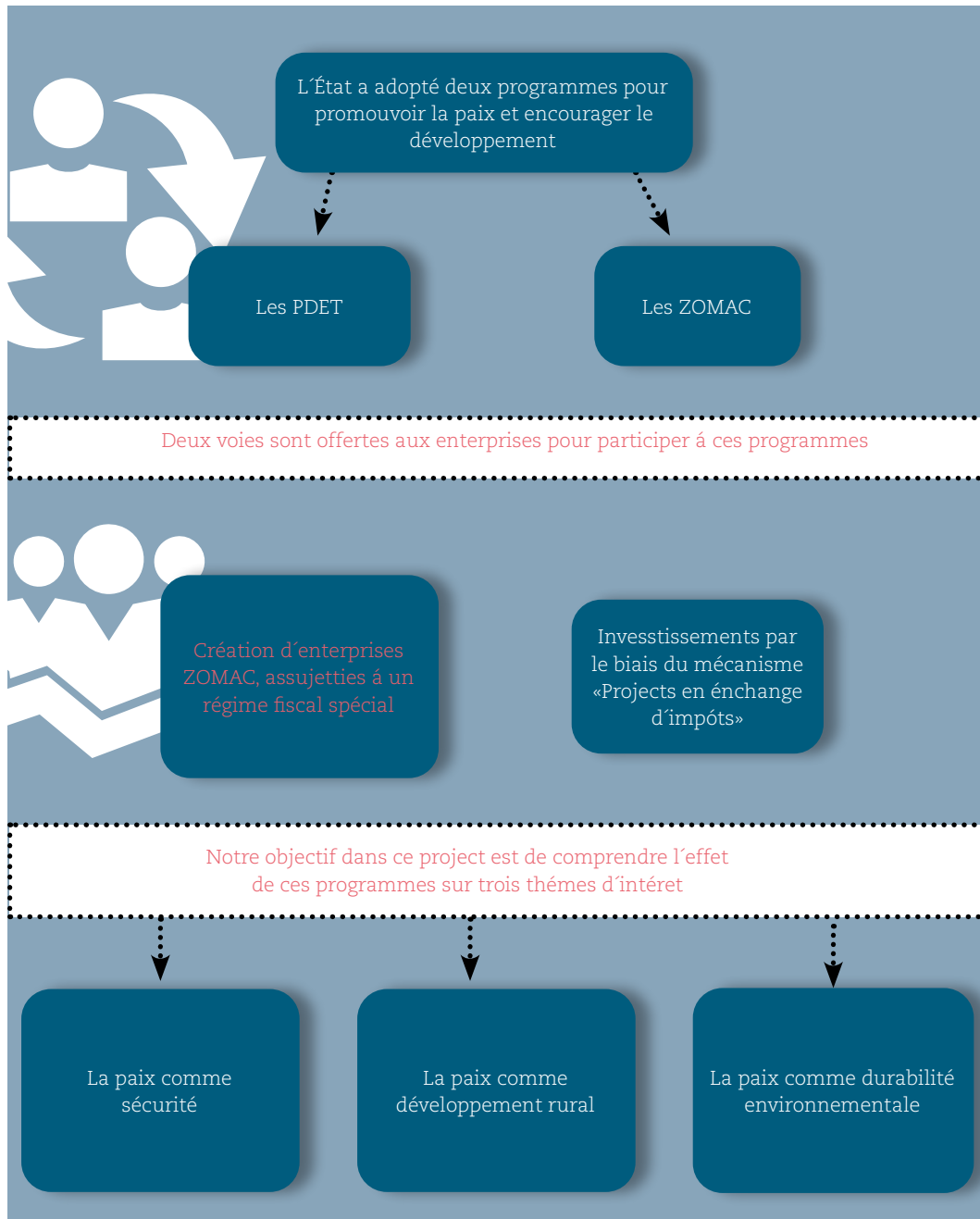
Comme on peut le voir, les zones PDET et les Zomac ont été conçues comme deux approches différentes de la construction de la paix à travers le développement : l'une a donné aux communautés (PDET) le contrôle sur le développement, l'autre a confié aux entreprises la construction de la paix, en leur permettant de dynamiser les économies locales (Zomac). Les zones PDET pourraient donc être cataloguées comme une stratégie de construction de la paix *de bas en haut*, dans laquelle les communautés, selon la conception de la politique publique, déterminent et jalonnent le développement, ouvrant ainsi la voie à la construction de la paix. On pourrait, à l'inverse, cataloguer les Zomac comme une stratégie de construction de la paix *de haut en bas*, où les entreprises, par un investissement direct dans les territoires, stimulent le développement et créent des cycles positifs pouvant contribuer à la construction de la paix.

C'est pourquoi les recherches pour l'élaboration de ce rapport se sont centrées sur deux questions principales. Tout d'abord, nous avons exploré la

mise en œuvre de ces programmes pour déterminer si les zones PDET et les Zomac étaient effectivement aussi différentes que prévu. Ensuite, nous avons évalué les deux approches (« *de bas en haut* » et « *de haut en bas* ») à la recherche d'éléments permettant d'affirmer que l'une est plus efficace que l'autre pour la construction de la paix.

Par ailleurs, l'équipe du projet considère que la paix est beaucoup plus complexe que la seule absence de violence —la paix négative, selon la perspective de Galtung (1996). Par conséquent, la paix a été analysée à partir de trois points de vue différents et complémentaires : la paix comme *sécurité* (absence de violence) ; la paix comme *développement rural* (offre de biens, services publics et promotion des économies rurales licites) ; et la paix comme *protection de l'environnement* (durabilité environnementale, en particulier face à la déforestation). Ces différents concepts de paix seront traités dans ce document comme les « thèmes d'intérêt » de la recherche (**figure 3**).

Figure 3. Les thèmes d'intérêt de la recherche: la paix comme sécurité, comme développement rural et comme durabilité environnementale



Source: création des auteurs.



NOTRE DÉMARCHE ; LES MOYENS

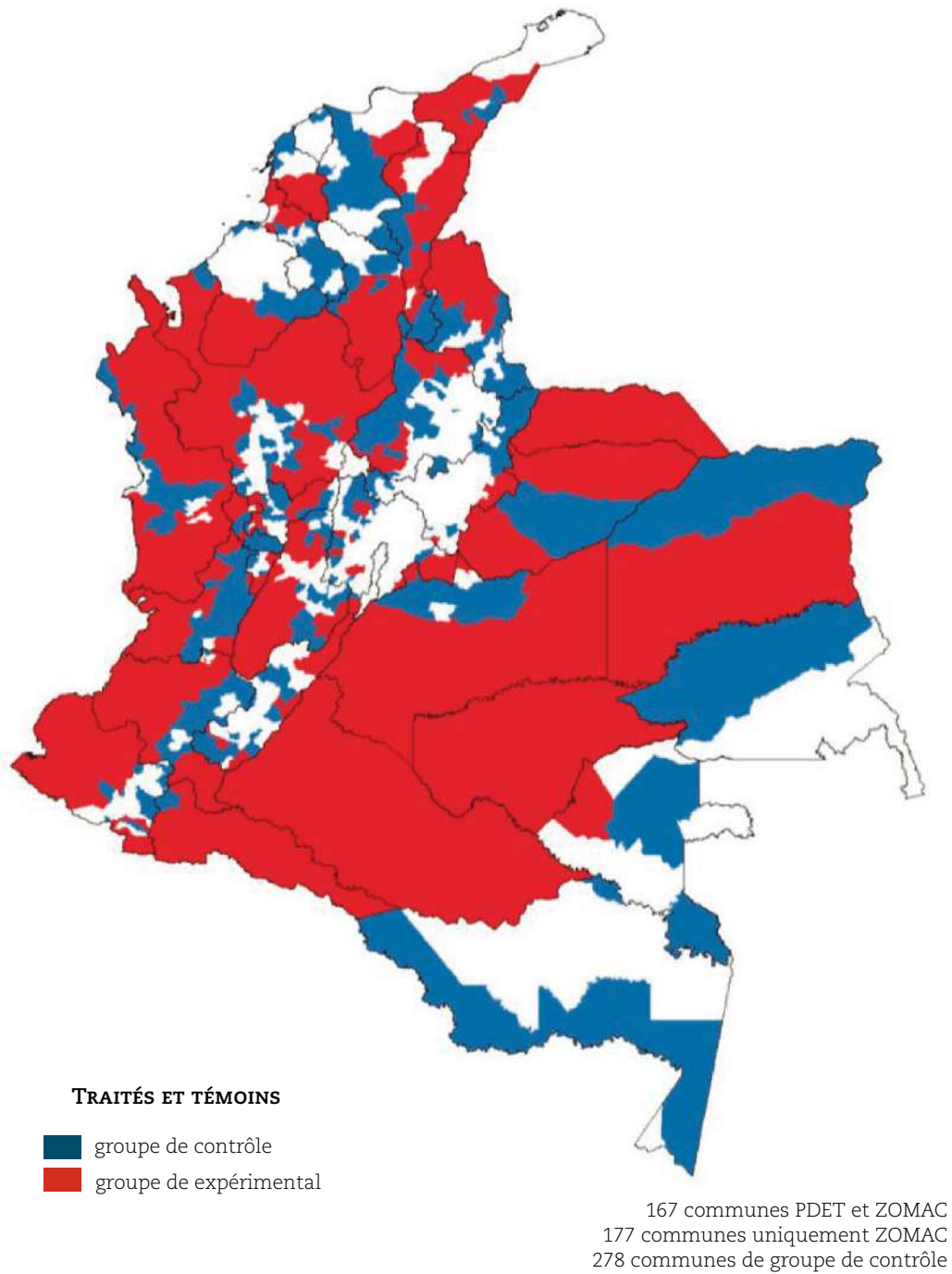


Pour répondre aux questions du projet décrites ci-dessus, nous avons mené deux types d'analyse : une analyse quantitative (par l'analyse de bases de données) et une analyse qualitative (entretiens et examen de normes et documents).

Les analyses quantitatives à partir de données officielles visaient à déterminer si la performance des communes PDET et Zomac était différente lorsqu'on fait des comparaisons par rapport aux variables d'intérêt. Nous avons comparé les communes appartenant aux programmes (groupe expérimental) avec celles qui leur ressemblent suffisamment par rapport à des variables liées aux conditions socio-économiques et aux degrés d'incidence du conflit armé (groupe de contrôle, c'est-à-dire des communes sans interventions).

Les variables utilisées pour cette composante comprenaient des informations sur la performance des communes du groupe expérimental et sur celle du groupe de contrôle dans des aspects tels que le niveau des besoins de base non satisfaits, les processus de participation, la présence de cultures à usage illécite, le degré d'exposition au conflit armé et autres variables socio-économiques connexes. Nous avons également collecté des données relatives à chaque variable d'intérêt pour les composantes de sécurité, de développement rural et de durabilité environnementale (**figure 4**).

Figure 4. Distribution spatiale du groupe expérimental et du groupe de contrôle (622 communes)



Source: création des auteurs.

Les analyses qualitatives, quant à elles, devaient nous aider à comprendre, selon la perception de la mise en œuvre des programmes dans l'optique des différents acteurs, les effets des programmes sur leurs expériences de la paix territoriale et sur les thèmes d'intérêt de la recherche (la paix comprise comme sécurité, comme développement rural, et comme durabilité environnementale). Pour cette composante qualitative du projet, 66 entretiens ont été réalisés avec des acteurs au niveau local et au niveau national. Au niveau local, nous avons notamment interviewé des leaders sociaux, des membres du « groupe moteur »⁸, des secrétaires et des fonctionnaires des mairies, des responsables de la coordination des « tables des victimes »⁹ et des représentants du secteur des entreprises.

Au niveau national, nous avons interviewé des spécialistes du développement rural, des universitaires, des fonctionnaires et ex-fonctionnaires d'entités telles que l'ART et l'Agence Nationale des Terres (ANT), des organisations de la société civile et des coordonnateurs des PDET, dans différentes régions du pays. Dans les entretiens au niveau

local, nous nous sommes enquis des changements induits par l'Accord final et, dans le cas des communes PDET et ZOMAC, des perceptions du fonctionnement de ces mécanismes. Dans les entretiens au niveau national, nos questions portaient sur l'origine des programmes PDET et ZOMAC, leur structure institutionnelle et les défis de leur mise en œuvre au niveau du gouvernement.

Pour cette analyse, nous avons identifié quatre communes dans lesquelles les comparaisons décrites ci-dessus étaient possibles : (1) une commune PDET qui, à l'époque, avait reçu des investissements privés importants ; (2) une commune PDET qui, à l'époque, avait reçu des investissements privés moins importants ; (3) une commune ZOMAC et (4) une commune qui n'avait reçu aucune intervention mais qui présentait d'autres similitudes avec le reste des communes, ceci afin de les rendre comparables (**Tableau 2**)¹⁰.

8 Les « groupes moteurs » des communes PDET sont constitués de délégués qui ont été élus lors de la phase de construction participative des PDET. Ces groupes « sont tenus d'informer sur l'état de la mise en œuvre des projets ; d'être coresponsables de la gestion, de l'articulation et du positionnement de la mise en œuvre ; et d'assurer le suivi de l'exécution des PDET pour respecter les engagements » (FIP, 2021, p. 5).

9 Les « tables des victimes » sont des « espaces thématiques de participation effective des victimes, destinés à la discussion, au dialogue, au retour d'informations, à la formation et au suivi des dispositions de la Loi 1448 de 2011 [...]. Elles sont composées d'organisations des victimes et d'organisations pour la défense des droits des victimes, aux niveaux municipal, départemental et national. Les victimes peuvent y faire un travail de plaidoyer concernant l'élaboration de plans d'action territoriale pour l'attention et la réparation intégrale des victimes » (*Unidad para las Víctimas*, 2022).

10 Pour la sélection des communes, les chercheuses ont pris en compte également les conditions de sécurité pour la réalisation du travail de terrain, puisque la violence et l'insécurité continuent d'exister après la signature de l'Accord final, particulièrement dans les zones rurales (Pinzón, 2020). Selon Indepaz (2021), depuis la signature de l'Accord et jusqu'en novembre 2021, 1 270 leaders sociaux et 299 signataires de l'Accord de paix ont été assassinés; de même, entre janvier 2020 et novembre 2021, 179 massacres ont été perpétrés.

Tableau 2. Identification des quatre communes ayant facilité la comparaison de l'impact des programmes

TYPE DE COMMUNE	COMMUNE PDET À INVESTISSEMENTS IMPORTANTS	COMMUNE PDET À INVESTISSEMENTS MOINS IMPORTANTS	COMMUNE ZOMAC	COMMUNE SANS INTERVENTION
NOM DE LA COMMUNE	El Bagre (Antioquia)	Zambrano (Bolívar)	Tauramena (Casanare)	Campohermoso (Boyacá)
INDICE DES BESOINS DE BASE NON SATISFAITS (IBN), 2018 ¹¹	35,51	41,84	14,44	20,96
INDICE DE PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE (IPM), 2018 ¹²	53,7	62,4	27,2	52,3
INDICE DE RURALITÉ, 2018 ¹³	36,71	11,55	38,16	75,42
Source: création des auteurs.				

11 L'indice des besoins de base non satisfaits (IBN) permet de mieux comprendre l'accès de la population à des biens et des services de base comme l'éducation, les services publics, l'alimentation, la santé et le logement, entre autres. Exprimé par des valeurs comprises entre zéro et cent (0-100), plus l'indice est élevé, moins la commune a accès à ces biens et services.

12 L'IPM est un indice complémentaire de l'IBN, puisqu'il tient compte des conditions éducatives du ménage, des enfants et des jeunes, de l'accès à l'emploi, à la santé, et à des conditions de base pour le logement et les services publics. Son interprétation est similaire à celle de l'IBN : plus l'IPM est élevé, plus la pauvreté multidimensionnelle est élevée.

13 L'indice de ruralité montre la part de la population rurale dans la population totale.



NOS RÉSULTATS



RÉSULTATS CONCERNANT LES DIFFÉRENTES APPROCHES DE LA CONSTRUCTION DE LA PAIX ENTRE PDET (« DE BAS EN HAUT ») ET ZOMAC (« DE HAUT EN BAS »)

L'approche « de bas en haut » des programmes PDET a été inversée dans les premières étapes de la mise en œuvre des initiatives. Les deux programmes (Zomac et PDET) fonctionnent donc aujourd'hui dans une logique « de haut en bas ». Dans les communes PDET, quelle que soit l'importance de l'investissement privé, les personnes interviewées ont évoqué les exercices participatifs avec des émotions positives, telles que l'espoir, la reconnaissance, la solidarité et la communion. En effet, pour certains, la première étape des PDET a renforcé les processus communautaires et stimulé la naissance de nouveaux leaderships dans les communes.

Toutefois, le contraste des perceptions pendant la phase de mise en œuvre des PDET est énorme. Ce changement soudain est également observé dans le cas de certains maires des communes PDET, qui ne sont plus les ambassadeurs et les préférés de l'État mais doivent maintenant se rendre à Bogota pour demander un document ou une attestation garantissant la prise en compte d'un projet à l'échelle nationale.

Ces éléments suggèrent que, dans la pratique, les deux programmes de l'État (Zomac et PDET) privi-
légient les décisions adoptées par l'État aux niveaux
régional et national et ne laissent pas de place à une
participation plus large des communautés. Dans le
même sens, nous avons trouvé qu'il n'y a pas eu
renforcement ou création des services citoyens
d'inspection pour la surveillance et le contrôle des
ressources PDET. En outre, les leaders ne sont pas
en mesure de savoir où se trouve l'information ni
comment effectuer l'inspection. De surcroît, les ac-
tivités de surveillance des ressources sont des ac-
tivités qui ont traditionnellement mis en danger le
leadership communautaire.

*La satisfaction envers les programmes PDET et Zo-
mac varie substantiellement selon les habitants des
communes.* À El Bagre (PDET à investissement im-
portant), les réponses quant à la satisfaction en-
vers les projets PDET et la perception du bien-être
pour la commune sont hétérogènes et varient en
fonction de la proximité de la personne au projet
et au chef-lieu de la commune. Certains acteurs
apprécient le programme et perçoivent directe-
ment ses bénéfices ; d'autres considèrent que les
actions se sont concentrées dans la zone urbaine
de la commune, en contradiction avec la mission

des PDET qui est de réduire la brèche entre la ville
et la campagne.

À Zambrano (PDET à investissement moins
important), le niveau de satisfaction envers le
programme est en général assez bas. Les gens af-
firmement ne pas savoir comment sont distribués les
quelques bénéfices générés. Ils sont de toute façon
perçus comme insuffisants face aux besoins non sa-
tisfaits dans la commune et aux accords consignés
dans le Plan d'action pour la transformation régio-
nale (PATR)¹⁴.

Dans le cas de Tauramena (Zomac), les grands
investissements ont été faits de façon unilatérale
par les entreprises pétrolières et par le biais du
mécanisme « Projet en échange d'impôts ». En re-
vanche, la constitution d'entreprises Zomac n'a pas
eu de succès. En effet, cette figure (entreprises Zo-
mac) n'a jamais été diffusée (Lozano et Saavedra,
2019) et ceux qui ont décidé de l'utiliser pour créer
des PME ne bénéficient d'aucun soutien de la part
des chambres de commerce ni de l'administration
locale.

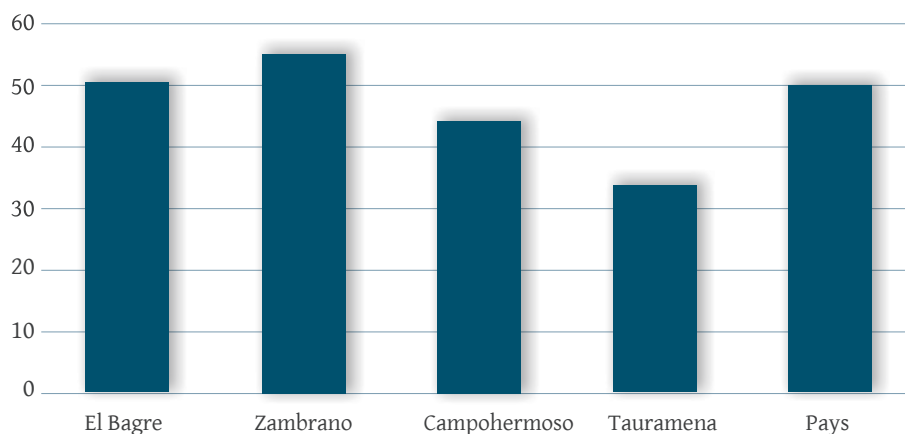
14 Les PATR sont « les instruments qui rendent les PDET
opérationnels, puisque c'est là que sont enregistrés les
différents exercices participatifs et que sont définies
les initiatives concrètes qui conduiront au développe-
ment intégral des territoires signalés comme prioritari-
es. Les PATR organisent les initiatives proposées au
niveau sous-régional selon les piliers suivants : amé-
nagement social de la propriété rurale et utilisation du
sol ; infrastructures et adaptation des terres ; santé ru-
rale ; éducation rurale et petite enfance rurale ; loge-
ment rural, eau potable et assainissement de base en
zone rurale ; relance économique et production agri-
cole ; système de garantie progressive du droit à l'ali-
mentation ; et réconciliation, vivre ensemble et cons-
truction de la paix » (Ramírez-Sarmiento, 2021).

RÉSULTATS DE LA COMPARAISON DES COMMUNES AYANT REÇU DIFFÉRENTS TYPES D'INTERVENTION POUR LA CONSTRUCTION DE LA PAIX À TRAVERS LE DÉVELOPPEMENT (CAMPOHERMOSO, TAURAMENA, ZAMBRANO ET EL BAGRE)

La priorisation des communes pour l'attribution de l'attention préférentielle (par exemple, le statut de commune PDET ou Zomac) peut être perçue comme arbitraire ou injustifiée par les communes qui n'en bénéficient pas. En effet, à tous les niveaux (national, régional et local) les modalités de choix des communes priorisées ont été questionnées. Compte tenu de la pauvreté des ressources, toute décision est perçue comme arbitraire par les différents acteurs, d'autant plus que dans les communes du groupe de contrôle (celles qui n'ont reçu aucun type d'intervention) il y a aussi des victimes, un abandon de la part de l'État et une faible présence institutionnelle.

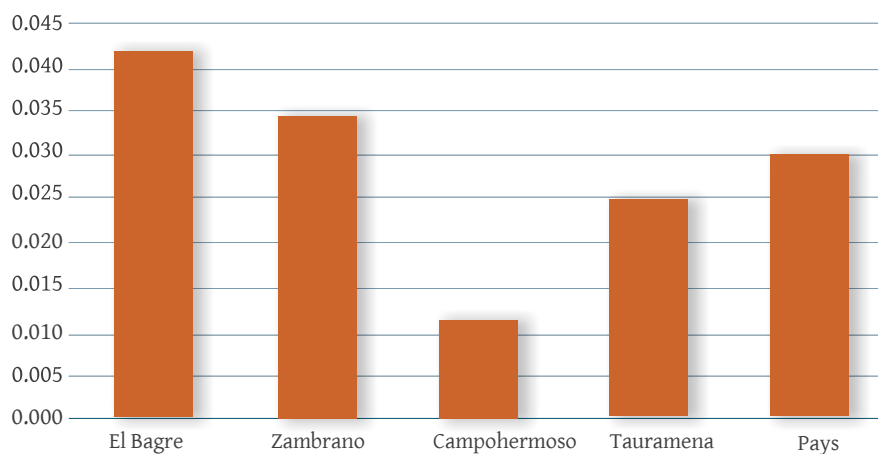
Par exemple, comme le montrent les figures 5 à 7, la commune de Campohermoso a eu, en 2005, un indice IBN plus élevé que celui de Tauramena et très proche de celui des autres communes, mais elle n'a pas le statut de commune Zomac. Il est évident malgré tout que, par rapport aux autres communes étudiées et à la moyenne nationale, Campohermoso a moins souffert du conflit armé, mais possède le plus grand indice de ruralité. Pourtant, les acteurs du secteur entrepreneurial et de l'État ont insisté sur la nécessité d'utiliser des critères pour prioriser l'application des politiques publiques, tout en admettant que celles-ci doivent avoir une vocation à l'universalité et à la progressivité.

Figure 5. Indice des besoins de base non satisfaits, 2005



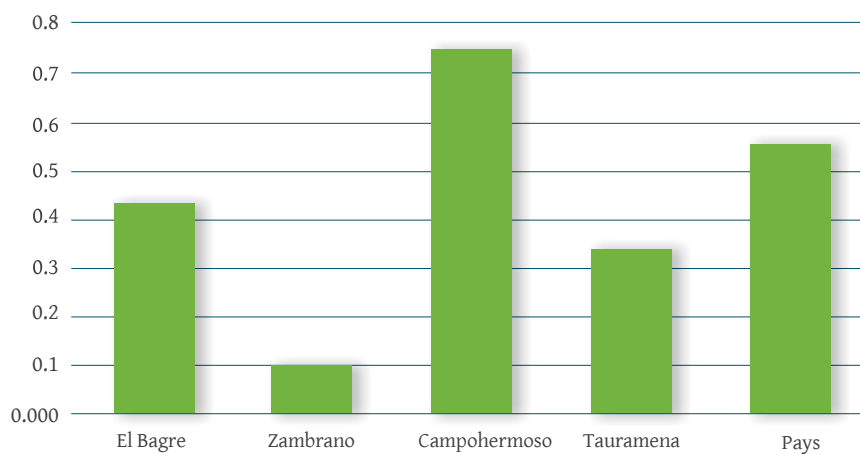
Source : création des auteurs à partir du Censo Nacional de Población y Vivienda (Recensement national de la population et des logements, Dane, 2005).

Figure 6. Indice d'incidence du conflit, 2018



Source : création des auteurs à partir de DNP (2018)¹⁵.

Figure 7. Moyenne de l'indice de ruralité, 2014-2019



Source : création des auteurs à partir de Dane (2019).

.....
 15 L'indice d'incidence du conflit armé a été calculé à partir de données collectées en 2013, mais il a été publié en 2018.

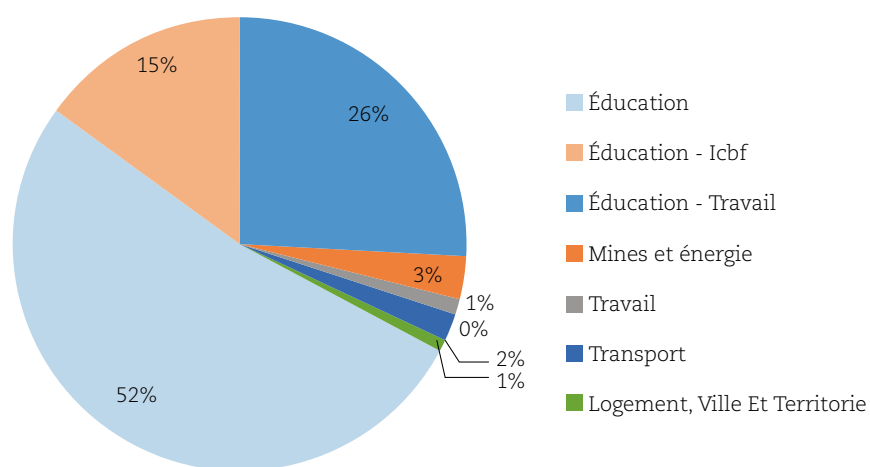
RÉSULTATS PAR RAPPORT À LA PAIX, MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Le mécanisme « projets en échange d'impôts » a été bien reçu par tous les acteurs. Bien qu'il ne s'agissait pas de la source principale de financement des projets PDET, les administrations locales y ont trouvé une opportunité pour attirer des investissements vers les communes, tout en consolidant leur gestion auprès de leurs habitants. Les entreprises, à leur tour, y ont trouvé une occasion d'investir dans leur zone d'influence et d'améliorer leur relation avec les communautés. Et le mécanisme a constitué, pour les autorités du niveau national, une voie pour le financement des initiatives de paix.

Quant aux communautés, elles perçoivent que le mécanisme « projets en échange d'impôts » permet de garantir que les ressources resteront dans le territoire, que les projets seront exécutés et que la corruption sera « un tant soit peu » contrôlée. Jusqu'à présent, selon l'ART, il y a 141 projets dans lesquels une entreprise participe par le biais de ce mécanisme et dont les bénéficiaires sont 89 communes PDET (52 % des communes) et 93 communes Zomac (27 % des communes). Les investissements, qui s'élèvent à 944 343 millions de pesos colombiens, se sont concentrés principalement dans les secteurs des transports, du logement et de l'éducation (**figure 8**)¹⁶.

16 Pour plus d'information, voir le site : <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/publicacion/160/resultados-oxi>.

Figure 8. Projets en échange d'impôts : montant total investi, par secteurs

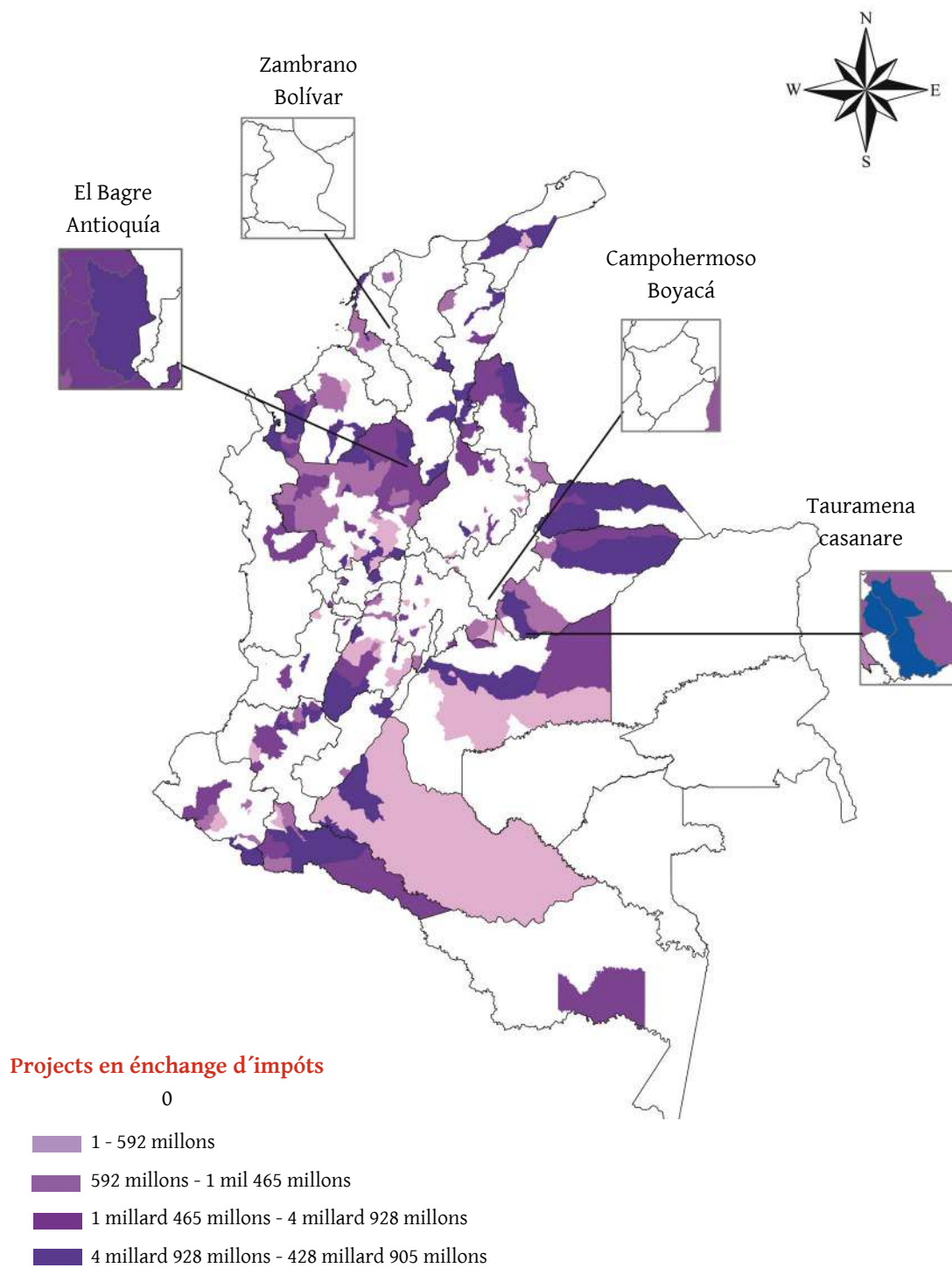


Source : création des auteurs à partir d'ART (2022).

Pourtant, nous avons remarqué, lors du travail de terrain, que le mécanisme soulève des questions concernant les aspects suivants :

1. Les projets en échange d'impôts profitent aux communes rendues visibles par la présence de grandes entreprises (celles qui payent des impôts élevés), d'agents politiques ou d'agents de la coopération internationale. C'est pourquoi certaines communes Zomac, ayant pourtant les caractéristiques requises en termes de besoins de base non satisfaits ainsi que pour d'autres critères, ne bénéficient pas de ce mécanisme parce qu'aucune entreprise ne s'y intéresse (**figure 9**). Les projets se concentrent donc souvent dans certaines communes de la sous-région dont les leaders se chargent de promouvoir leurs intérêts (par exemple, María la Baja et Ovejas dans la région des Montes de María), ce qui écarte d'autres communes (par exemple, Zambrano, dans la région des Montes de María).
2. Pour être accepté dans la « Banque de projets en échange d'impôts », un projet doit respecter une série de spécifications techniques et être éligible au financement. Il est donc nécessaire, pour qu'un projet soit pris en compte à l'échelle nationale, qu'il y ait des acteurs chargés de s'assurer qu'il est structuré correctement, ce qui exige en plus une capacité technique élevée et des ressources disponibles. Sans compter que les entreprises préfèrent investir dans des projets conçus directement par elles-mêmes, faute de quoi, à leur avis, le projet risque de présenter des défauts de conception rendant difficile aussi bien sa faisabilité que sa mise en œuvre.

Figura 9. Carte des projets en échange d'impôts

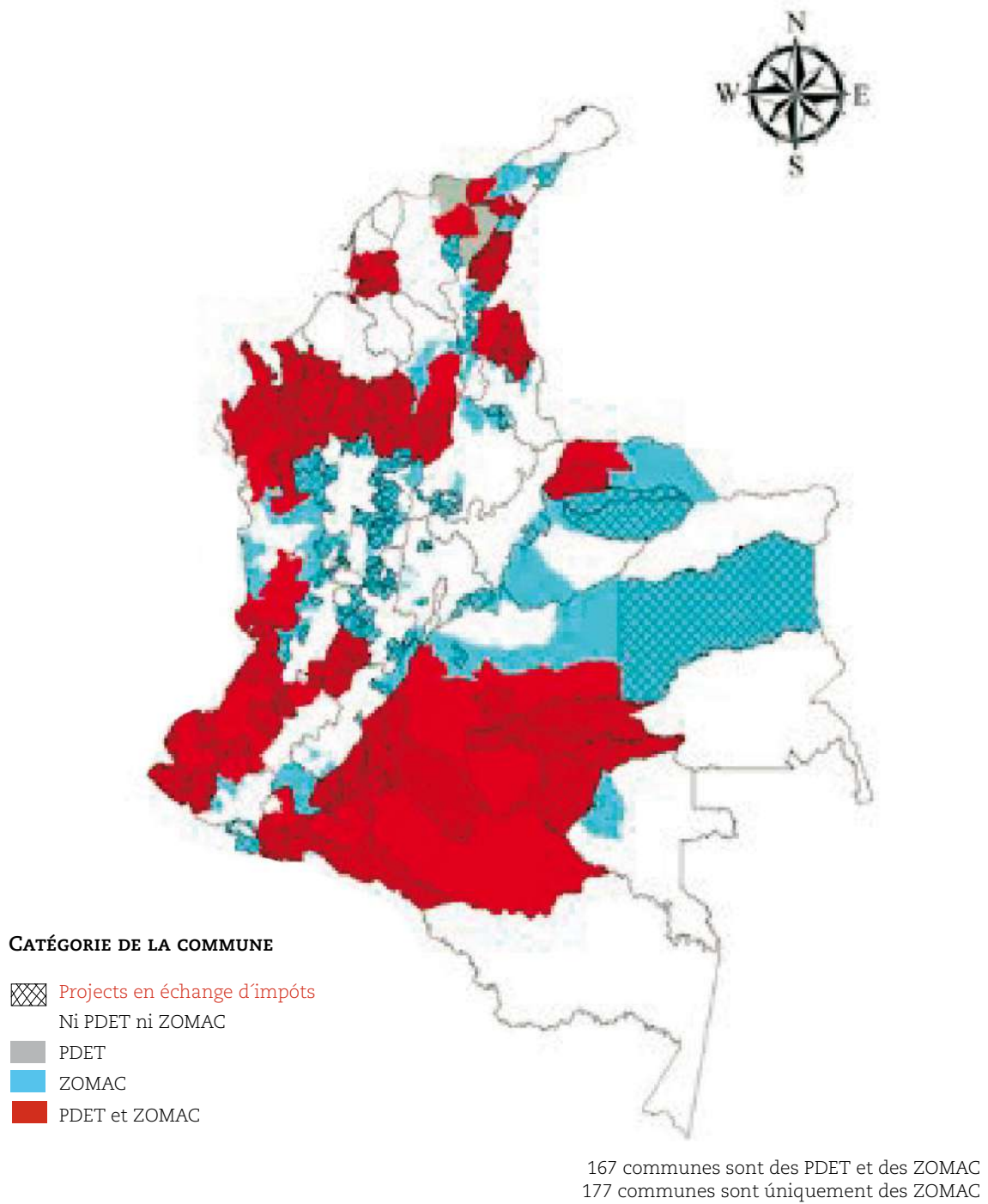


Fuente: création des auteurs à partir d'ART (2022).

3. Dans les communes PDET, les projets exécutés en échange d'impôts doivent être clairement liés à des initiatives issues des exercices participatifs (PATR). Cependant, cette relation n'est pas claire aux yeux des communautés (Vergara et Duque, 2020; Fundación Ideas para la Paz –FIP, 2022). De plus, les « groupes moteurs » et les « groupes de contrôle »¹⁷ ont généralement le sentiment d'être exclus de la mise en œuvre des PDET, donc de l'être également de l'exécution des projets en échange d'impôts (**figure 10**).
4. Quant aux entreprises, elles trouvent le mécanisme attrayant et intéressant, mais les démarches administratives qu'il implique et les exigences liées à l'application du régime de droit public constituent des facteurs dissuasifs (FIP, 2022).
5. Les mairies, à leur tour, considèrent le mécanisme « projets en échange d'impôts » comme une « bénédiction ». C'est pourquoi, dans la pratique, les projets à financer en échange d'impôts ne suscitent pas vraiment l'intérêt des mairies, puisque tout investissement, quel qu'il soit, contribuera à la légitimation de leur gestion. Par conséquent, les négociations se font surtout aux niveaux régional et national, laissant peu de place à la participation des communautés et autres leaders locaux.

.....
 17 Différents du groupe moteur, ils assurent l'inspection de l'exécution des projets PDET dans leurs communes.

Figura 10. Localisation des projets en échange d'impôts, les PDET et les Zomac



Source : création des auteurs.

La présence de l'État, qu'elle soit forte ou faible, se traduit par la présence de « projets ». Il est rare que les gens identifient des institutions ou des politiques claires de l'État, sauf parfois pour des programmes comme ceux visant les personnes âgées ou celui appelé « Familles en action ». Par contre, on identifie bien les appels à projets. C'est ainsi que nous avons pu constater que les « petits projets » sont ceux qui arrivent dans les communes, ou qui du moins sont reconnus par les gens. Par exemple : la livraison de quinze poulets, deux têtes de bétail et trois sacs d'aliments pour les animaux, etc. Ce sont les projets que les gens, à l'exception des bénéficiaires les plus optimistes des zones urbaines d'El Bagre (PDET à investissements importants), reconnaissent et qui, selon plusieurs participants, ont été attribués pour des « raisons politiques » dans les communes.

Toutefois, de « grands projets » existent également, notamment ceux qui s'inscrivent dans le cadre du mécanisme des « projets en échange d'impôts », dans lesquels ni les communautés ni les gouvernements locaux ont une participation importante, en dépit de leur appartenance aux programmes PDET. Les communautés interagissent avec ces projets en tant qu'observateurs indirects, et les gouvernements locaux ne sont que des intermédiaires entre les entreprises et l'État, au niveau départemental et national. Cette situation donne lieu, une fois de plus, à un affaiblissement de la légitimité du processus PDET, contrôlé par des agendas nationaux et départementaux qui le centralisent et l'éloignent de la paix comprise comme processus territorial.

Cet état de choses peut devenir encore plus confus si l'on considère, comme l'ont affirmé certains de nos interviewés, que l'identité des projets PDET n'est pas claire, que l'on ignore lesquels d'entre eux appartiennent à la commune et, en général, quelle est l'origine des ressources et à qui

la gestion doit être attribuée. À cet égard, il a été fréquent d'entendre les gens se plaindre dans les communes PDET que des démarches antérieures à l'arrivée des programmes, ou totalement étrangères à la gestion de l'ART, étaient cependant présentées comme des produits PDET pour la réalisation des objectifs. Les communautés ont également signalé à maintes reprises que les projets devraient avoir la « marque » PDET, afin de pouvoir reconnaître l'origine du financement. Si lors de la phase participative les participants portaient des gilets et des casquettes marqués PDET, la marque s'est diluée pendant la mise en œuvre.

L'utilisation des ressources est perçue comme inefficace. Selon certaines communautés, les ressources disponibles pour la mise en œuvre des projets PDET ne sont pas gérées correctement. Par exemple, les projets sont sous-traités (intermédiaires) et des montants importants du budget sont affectés à des activités de formation et à des frais logistiques et d'hébergement, ce qui réduit les montants disponibles pour financer les composantes essentielles des projets. L'impact de l'investissement sur les besoins les plus fondamentaux des communautés est donc faible.

La force des organisations sociales est fondamentale pour le succès des initiatives de paix. Cependant, nous avons constaté que les mécanismes de financement conçus pour promouvoir le développement « de bas en haut » à travers de schémas d'association et de collaboration permettant l'accès aux ressources de la paix peuvent donner lieu à des dynamiques qui ne renforcent pas mais, au contraire, affaiblissent l'action communautaire.

Nous avons pu établir que les organisations sociales (en particulier celles qui sont censées s'enregistrer comme des personnes morales) risquent d'être utilisées par des acteurs politiques et armés comme des moyens d'appropriation des ressources

de la paix et de concentration des bénéfices, par exemple, dans les groupes ayant une plus grande affinité politique avec les gouvernements locaux.

Par ailleurs, si l'on encourage effectivement la création d'associations et d'organisations communautaires pour qu'elles participent à l'exécution des ressources PDET, cela provoque des tensions et des divisions autour de la compétition pour les ressources, au lieu d'autonomiser les communautés et de les fortifier.

Figure 11. Vache déambulant dans le chef-lieu de la commune de Zambrano: « Ici on donne des vaches à ceux qui n'ont pas de terre »



Source : photographie de Laura Bernal Bermúdez.

Dans toutes les communes, y compris celles qui ne sont pas PDET ou Zomac, les gens ont le sentiment que les bénéfices sont affectés par convenance, au gré du pouvoir et de la politique dans chaque commune. Les communautés décrivent les processus comme arbitraires et peu transparents. C'est le cas aussi bien dans le domaine des politiques sociales associées à la réparation des victimes (par exemple, à Cam-pohermoso) que pour les subventions octroyées pour des activités agricoles (par exemple, à Zambrano) ou pour la livraison de projets associés à des initiatives PDET. Dans ce dernier cas, la livraison de vaches à des personnes ne possédant pas de terre dans la commune de Zambrano en est un exemple concret (figure 11).

Cela dit, il est évident que l'affectation des ressources de la paix n'a pas pu surmonter les logiques politiques de l'affectation des ressources dans les communes. De là l'idée qu'il y a des « citoyens de première classe et de seconde classe », en fonction des affinités politiques. Un autre exemple de cette forme d'affectation de ressources à l'échelle régionale est le scandale récent du vol de ressources par le biais du mécanisme de l'Ocad-Paix. Selon les dénonciations, près de cinq cents milliards de pesos colombiens en provenance de cette source auraient été soustraits en utilisant des mécanismes de corruption. Dans ce cas, bien que l'Ocad-Paix soit constitué d'organes techniques comme le DNP, la centralisation des processus à Bogota n'a pas empêché l'apparition de dynamiques de corruption¹⁸.

18 Pour plus d'information, voir les sites web : <https://bit.ly/3X8elfI> et <http://bit.ly/3DUJ60>.

RÉSULTATS PAR RAPPORT À LA PAIX, FACTEUR DE LA DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

Depuis 2017, la déforestation a augmenté dans les zones Zomac comme dans les zones PDET. Ce constat n'implique aucunement que les programmes de paix soient à l'origine de la déforestation (figure 12)¹⁹, comme l'évidence semble le suggérer. Selon la littérature académique sur le sujet, il existe plusieurs mécanismes qui permettent de comprendre ce résultat.

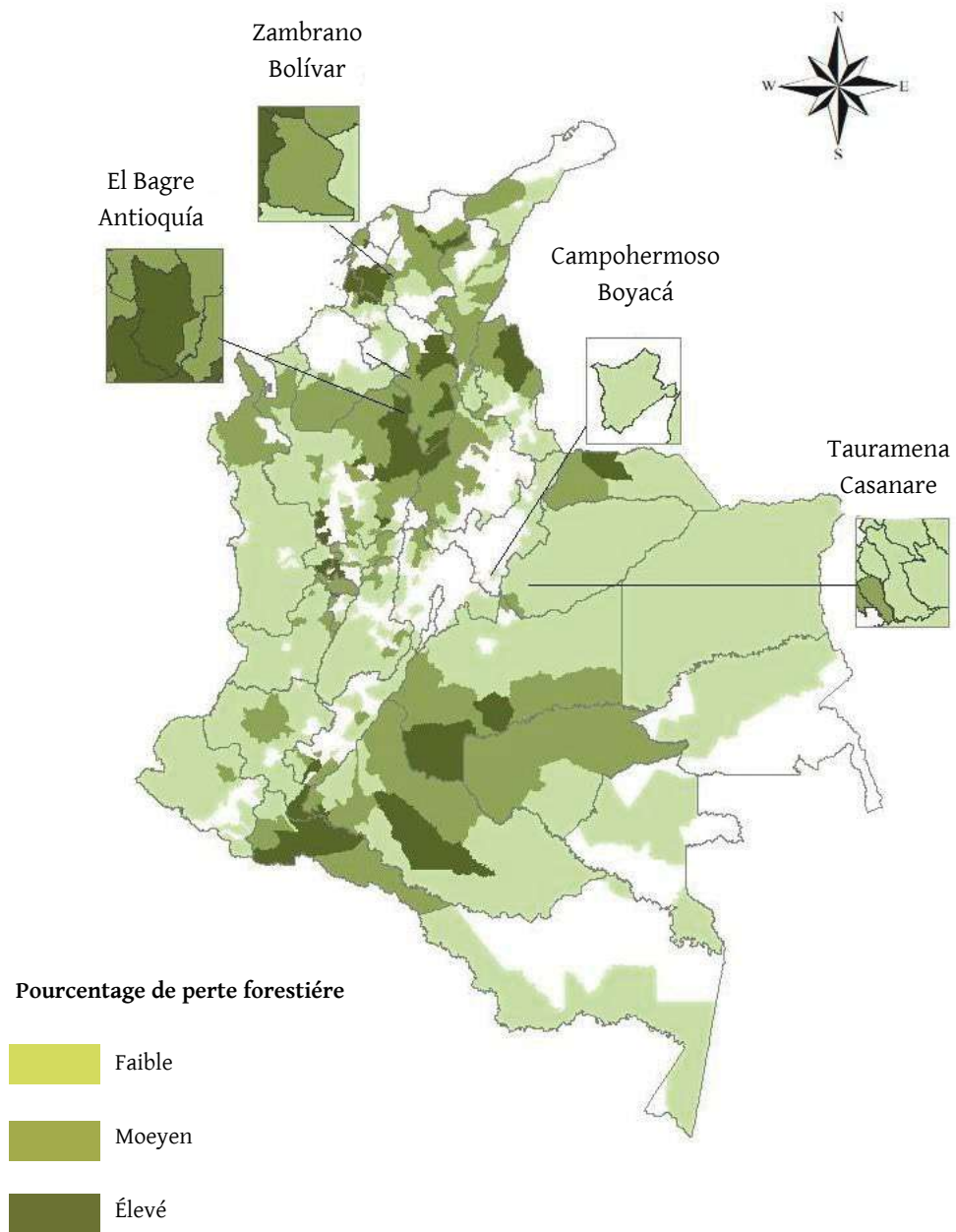
1. La dynamique propre au conflit armé interne peut avoir protégé, directement ou indirectement, les écosystèmes contre les acteurs qui incitent à la déforestation (par exemple, les éleveurs de bétail, les grands propriétaires terriens et les agriculteurs), ce qui a permis une certaine protection des forêts (Salazar *et al.*, 2021; Reardon, 2018).

2. Il est possible que le retrait des Farc-EP ait laissé un vide de pouvoir qui n'a pas été assumé par une institution de l'État chargée de contrôler et de surveiller les bois et forêts du pays, ce qui a entraîné une augmentation de la perte du couvert forestier (Murillo *et al.*, 2021).
3. Il faut également tenir compte du fait que les programmes PDET et Zomac n'ont pas choisi l'environnement comme un de leurs piliers ; ils n'ont abordé la question, comme on l'a vu, que de manière transversale.

Il est donc possible que l'absence d'objectifs spécifiques conçus pour atténuer les principaux déterminants de la déforestation (activités licites et illicites de l'exploitation du bois, production agricole et minière, élevage de bétail) explique en partie la déforestation constatée. Or, au cours des exercices menés dans le cadre de notre projet, les participants ont signalé que la déforestation est un phénomène complexe obéissant à des causes multiples propres à chaque territoire et qu'il faudrait considérer aussi, par exemple, le retour de certaines personnes qui avaient été déposées de leurs terres.

19 La déforestation est abordée dans ce document à partir de la variable des changements dans le pourcentage du couvert forestier des communes, élaborée par l'Institut de l'hydrologie, la météorologie et les études environnementales (Ideam) entre 2010 et 2019 (Ideam, 2021)

Figure 12. Carte de la perte forestière



Source : création des auteurs à partir de l'Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Institut de l'hydrologie, la météorologie et les études environnementales, Ideam, 2021)

Les efforts de conservation de la nature sont à la charge des administrations locales et n'ont aucune relation avec les programmes de développement mis en œuvre dans le cadre du post-conflit dans les zones PDET ou Zomac. Des entités telles que les sociétés environnementales sont les plus reconnues au sein de la communauté (par exemple, Corpochivor à Campohermoso), tandis que dans les communes PDET et Zomac, c'est la communauté qui mobilise l'agenda environnemental par le biais du contrôle communautaire (par exemple, le contrôle des forêts et des zones humides à El Bagre et Zambrano) et de la participation des citoyens (par exemple, le suivi de la consultation populaire minière à Tauramena).

En outre, les programmes PDET n'avaient pas de pilier spécifique consacré à l'environnement ; cette question était donc considérée comme « transversale ». Par conséquent, les discussions sur ce thème avaient lieu sous d'autres piliers (principalement, celui de l'aménagement social de la propriété rurale et celui de la relance économique), de sorte qu'il n'est pas facile de retracer leur exécution, car elle dépend d'autres initiatives.

Néanmoins, la relation des communautés avec la question environnementale est beaucoup plus complexe. En effet, bien que la préoccupation pour la protection de l'environnement soit latente,

certain participants perçoivent cette protection comme un obstacle à la mise en œuvre des actions prévues dans les PDET ou à celle des projets associés à l'environnement. Selon eux, parfois la protection de l'environnement implique de remplir d'autres conditions qui *freinent* ou empêchent la continuité d'autres projets (par exemple, dans le cas des occupations des Zones de réserve forestière créées par la Loi 2 de 1959). Il y a même ceux qui pensent que les initiatives de protection servent à certains acteurs de « mécanisme de chantage » ou constituent une charge pour les communautés²⁰.

20 Sur ce point, l'un des participants à la mise en commun des résultats préliminaires du projet a déclaré : « ...Cela devient un autre mécanisme de chantage de la part de nombreux acteurs, de l'État national et des agences environnementales aux communautés elles-mêmes, quand elles disent, dans le cas des routes du PDET, qu'elles ont demandé la route Y et le pont X, et quand il y a quelqu'un pour le faire, c'est la communauté elle-même qui arrête tout parce qu'il n'y a pas eu d'audience publique. C'est la communauté qui arrête tout parce qu'il n'y a pas eu de consultation préalable. Le développement des infrastructures est freiné... ». D'autres participants se sont montrés d'accord avec ce point de vue, en d'autres termes, c'est-à-dire que « ...cela devient transactionnel (...) bref, tout est un élément de pression ».

RÉSULTATS PAR RAPPORT À LA PAIX, ABSENCE DE VIOLENCE

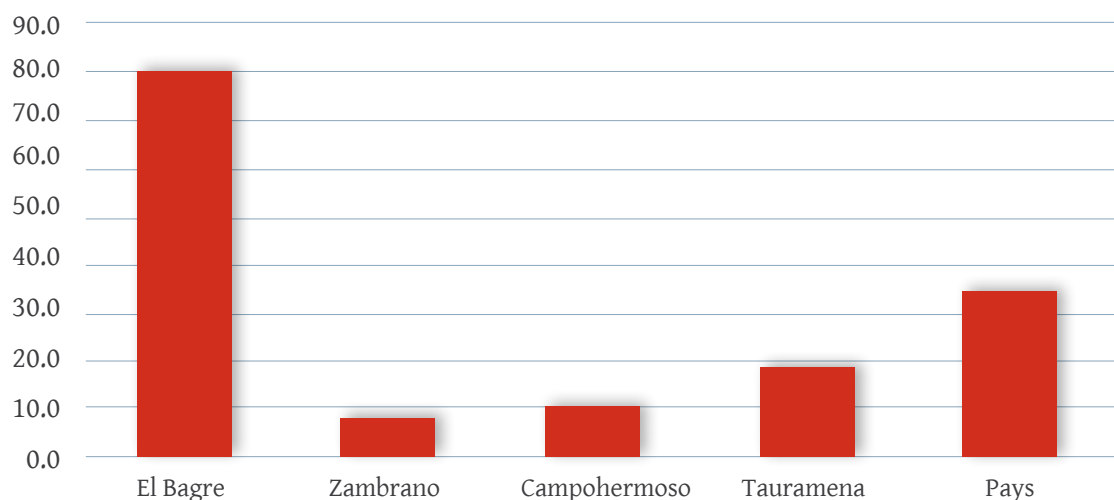
Certaines communes vivaient, même avant la signature de l'Accord final, dans un climat de paix dû, en partie, à la démobilisation des paramilitaires et, en partie, au retrait des groupes de guérilla. De plus, pendant un certain temps qui, d'après les entretiens, coïncide avec la signature de l'Accord de paix, de meilleurs niveaux de sécurité ont été connus dans des zones

où surtout la guérilla était présente (par exemple, Zambrano et El Bagre). Toutefois, des taux élevés de menaces et d'homicides sont à nouveau signalés aujourd'hui, et l'on perçoit qu'un sursaut de violence pourrait éclater à tout moment, comme le suggère l'existence d'alertes précoces pour le recrutement forcé (par exemple, à Zambrano).

En dépit des interventions en cours visant à diminuer les niveaux de violence, les zones PDET ont connu une augmentation de la violence, mesurée par le taux d'homicides dans les communes. Sachant qu'il existe différentes formes de violence et que leur mesure est multidimensionnelle, nous avons constaté que le taux d'homicides pour cent mille habitants dans les communes PDET et Zomac a augmenté de manière différentielle après la mise en œuvre des Accords de paix (**figure 13**).

Ce constat n'implique en aucune façon que les programmes de paix soient à l'origine de cette violence, comme l'évidence semble le suggérer. Il s'agit cependant d'un phénomène qui apparaît sous une forme différentielle et représentative dans ces communes, et non pas dans les communes de contrôle (celles qui n'ont reçu aucune intervention PDET ou Zomac). Peut-être parce que, dans certaines communes, les Farc-EP n'étaient pas le seul acteur illégal ; ce sont donc les autres groupes illégaux qui se disputent aujourd'hui le territoire.

Figure 13. Taux moyen d'homicides pour cent mille habitants, 2014-2019



Source : création des auteurs.

Certains participants au projet laissent entendre que cette situation pourrait s'expliquer aussi par la présence du programme PDET et des institutions associées qui auraient contribué à renforcer les réclamations communautaires et à rendre plus visible le travail des leaders sociaux, ce qui impliquerait une plus grande exposition et un plus grand risque pour leur intégrité physique. En

outre, la mise en œuvre des programmes PDET et Zomac est perçue comme n'ayant pas de lien avec la réduction de la violence généralisée, c'est-à-dire que, dès leur conception même, ces programmes n'auraient pas eu comme intention d'améliorer les conditions de sécurité des communes.

Une diminution du taux d'homicides a été constatée dans les Zomac après 2017. Cela peut s'expliquer,

d'une part, parce que plusieurs communes désignées Zomac n'étaient pas affectées par d'autres acteurs illégaux et, d'autre part, parce que la sécurité a augmenté dans ces zones, notamment par l'arrivée de l'Armée pour rétablir la sécurité et créer ainsi des opportunités d'investissement pour le secteur privé.

Ce constat coïncide avec les données qualitatives obtenues, selon lesquelles les acteurs disent vivre dans un climat de paix, mais que la présence

de l'Armée est liée à l'infrastructure pétrolière (par exemple, à Tauramena). La présence militaire et policière de l'État est donc différenciée (elle dépend des besoins ou des intérêts à protéger). Ce constat coïncide également avec les données collectées par l'Observatoire des investissements privés (2022) selon lesquelles, depuis 2020, le montant et le nombre d'investissements dans les communes Zomac (non-PDET) ont augmenté, tandis qu'ils diminuent dans les communes qui sont exclusivement PDET.

.....>

NOS RECOMMANDATIONS À L'ÉTAT, AUX ENTREPRISES ET À LA SOCIÉTÉ CIVILE À PARTIR DE CES OBSERVATIONS

.....>

Les recommandations sont regroupées en deux catégories : la composante participative des programmes et les dimensions de la paix (sécurité, développement rural, durabilité environnementale).

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA COMPOSANTE PARTICIPATIVE DES PROGRAMMES

- Créer des espaces de communication horizontaux et adaptés au contexte des communes, capables d'assurer une meilleure diffusion et un meilleur accès à l'information, pour que les communautés ne dépendent pas uniquement des « groupes moteurs ».
- Inclure dans le guide opérationnel des PDET des éléments de coresponsabilité mettant en évidence le rôle des communautés dans la mise en œuvre de la politique, au-delà de la réponse à la demande ou à la pression pour mettre en œuvre les initiatives accordées dans les PATR.
- Redéfinir le caractère communautaire et participatif des PDET lors de la mise en œuvre des programmes, au moyen, par exemple, de budgets participatifs, ce qui permettrait d'exploiter les expériences réussies sans avoir à refaire l'exercice de participation ayant caractérisé la phase initiale des PDET.

- Promouvoir la répartition équitable des ressources entre les communes les plus affectées par le conflit armé. Pour ce faire, il faudrait créer un système permettant la redistribution des ressources entre les communes afin d'éviter la concentration des investissements publics et privés dans des communes spécifiques. Par exemple, analyser l'expérience du modèle Forec (González, 2003).
- Garantir la diffusion et l'accès public à l'information sur les appels à projets et sur la disponibilité de ressources pour le financement de projets PDET, en particulier de projets productifs, afin de garantir la transparence de ce processus.
- Concevoir des programmes et des processus de renforcement des capacités pour la participation efficace des leaders communautaires à la formulation et à la mise en œuvre de projets.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PAIX COMME DÉVELOPPEMENT RURAL

- Mobiliser des espaces communautaires et étatiques permettant la tenue de dialogues à plusieurs niveaux et avec plusieurs acteurs sur la mise en œuvre des PDET. Pour ce faire, il faut, d'une part, utiliser et améliorer les instances existantes (telles que les services d'inspection par les citoyens ou les « tables de suivi ») et, d'autre part, éviter de créer de nouveaux espaces manquant de légitimité et de reconnaissance.
- Définir des critères d'efficacité budgétaire pour l'exécution des ressources lors de la phase de mise en œuvre des PDET, afin de fixer des montants maximum pour les dépenses secondaires (formations et autres frais logistiques, par exemple), ainsi que des limites au nombre de sous-traitants et d'intermédiaires.
- Encourager les initiatives d'inspection communautaire des projets de développement rural, afin de renforcer le système de gouvernance locale et de garantir la sécurité humaine des personnes participant à ce processus.
- Créer des programmes de parrainage pour les régions dans lesquelles l'investissement public-privé est faible, afin de créer une synergie entre les parties prenantes (le gouvernement national, départemental et local, les universités, les entreprises et la société civile) pour compenser les déficits structurels de certaines communes du pays, ce qui implique un élargissement du concept de ressources, ne se limitant pas à l'argent, mais intégrant d'autres aspects tels que l'investissement en capital humain (par exemple, la prestation de services de conseil ou l'affectation de professionnels à la structuration de projets).
- Définir des critères d'équité pour la qualification des projets exécutés par le biais du mécanisme « Projets en échange d'impôts », en attribuant, par exemple, une note spéciale aux projets réalisés dans des communes où les entreprises ne sont pas présentes, où l'indice de ruralité est plus élevé, où l'investissement est plus faible, etc.

- Encourager la participation du secteur privé par le biais du mécanisme « Projets en échange d'impôts », en créant des « lots de projets » et des consortiums favorisant la collaboration entre les entreprises pour la formulation et la mise en œuvre de projets à fort impact²¹.
- Évaluer le bien-fondé d'une réforme du programme Zomac dans sa composante de création d'entreprises pour le post-conflit (Lasso *et al.*, 2020; Sandoval *et al.*, 2020; CGN *et al.*, 2019).

21 Le mécanisme « Projets en échange d'impôts » a été conçu au Pérou, d'où cette option a été explorée (D+I Llorente et Cuenca; 2014; Salinas-Rivas, 2016).

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PAIX COMME SÉCURITÉ

- Reconnaître que l'amélioration des conditions de la sécurité personnelle et collective fait partie intégrante des objectifs de la politique PDET, par le renforcement du huitième pilier sur la réconciliation, le vivre ensemble et la construction de la paix.
- Adopter des politiques et des stratégies de sécurité individuelle et collective différenciées pour les communes PDET et Zomac qui reconnaissent l'augmentation spécifique de la violence par rapport au reste des territoires.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PAIX COMME DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

- Créer les stimulants économiques nécessaires au renforcement des programmes de paiements pour des services environnementaux (PSA) et autres similaires, notamment pour la modalité de convention du mécanisme « Projets en échange d'impôts », offrant ainsi aux communautés des alternatives durables de vie dans le cadre des programmes PDET.
- Adopter des mesures visant à ce que la mise en œuvre de la politique PDET engendre des mécanismes de coresponsabilité entre l'État, les entreprises, les communautés paysannes et la société civile en général, en matière de protection de l'environnement.
- Évaluer le bien-fondé de la Loi 2 de 1959 telle qu'elle est appliquée aujourd'hui afin de reconnaître les colonisations historiques existantes et de garantir l'accès aux biens et aux services de base pour les personnes situées dans ces zones.

.....>

BIBLIOGRAPHIE

.....>

- Agencia de Renovación del Territorio —ART. (2022). *Portal externo. Obras por impuestos*. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/slider-invertir-en-pdet/obras-por-impuestos/>
- CGN, JA&A et CIPE (2019). *Colombian National Business Council. Recommendations for promoting the sustainability of private investment and business in the zones most affected by the armed conflict*, Zomac. <https://bit.ly/3Og1moh>
- Congreso de Colombia (1959, 17 janvier). *Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables* [Ley 2 de 1959]. Diario Oficial No. 29 861.
- Congreso de Colombia (2011, 10 juin). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones* [Ley 1448 de 2011]. Diario Oficial No. 48 096.
- Congreso de Colombia (2016, 29 décembre). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones* [Ley 1819 de 2016]. Diario Oficial No. 50 101.
- D+I Llorente y Cuenca (2014). *Obras por impuestos made in Perú. El poder de los tributos sobre la inversión pública y la reputación* (informe especial). <https://bit.ly/3uO-sA7p>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). República de Colombia (2018, 29 juin). *Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* [Document Conpes 3932 de 2018]. <https://olaboracionn.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística —Dane. (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2005*. Autor.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –Dane. (2019). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2019*. Autor.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP (2018). *Índice de Incidencia del Conflicto Armado*. Autor.
- Fundación Ideas para la Paz –FIP (2021). *La seguridad de los grupos motor, los riesgos para impulsar la paz territorial*. <https://bit.ly/3tqebm4>
- Fundación Ideas para la Paz –FIP (2022). *Obras por impuestos ¿estratégicas para la paz?* <https://bit.ly/3Uyx8z4>
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*. Sage Publications.
- González, J. I. (2003). *El Forec como “modelo” de intervención del Estado* (Armenia, Enfoques de la Reconstrucción, no. 6). Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3UD1QH6>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –Ideam. (2021). *Informes de monitoreo de bosques y recurso forestal 2017-2021*. Autor.
- Indepaz (2021, 24 de noviembre). *Balance en cifras de la violencia en los territorios. Registros del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz*. <https://indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>
- Lasso, E. R., Rojas, S. P. et Pinzón, D. F. (2020). Aproximación al estado del arte de las Zomac en Colombia. *Punto de Vista*, 11(17), 49-62. <https://doi.org/10.15765/pdv.v12i17.1669>
- Lozano, J. et Saavedra, Y. A. (2020). Conocimiento de los empresarios de Villanueva (Casanare, Colombia) sobre la Ley Zomac. *Ágora U.S.B.* 20(2), 20-37. <https://doi.org/10.21500/16578031.4439>
- Mora-Cortés, A. F (2020, 21 de marzo). *El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Simulación, impactos e inconsistencias* (Documento de trabajo, no. 18). *Centro de Pensamiento y Diálogo Político*. <https://colombiapeace.org/el-financiamiento-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-simulacion-impactos-e-inconsistencias/>
- Murillo, P. J., Gjerdsseth, E., Correa, C., Wrathall, D., van den Hoek, J., Dávalos, L. M. et Kennedy, R. (2021). No peace for the forest: Rapid, widespread land changes in the Andes-Amazon region following the Colombian civil war. *Global Environmental Change*, 69, 102283. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102283>
- Observatorio de Inversión Privada (2022). *Quinta presentación de resultados del Observatorio de Inversión Privada*. <https://observatorioinversionprivada.org/publicaciones>

- Pinzón, V. G. (2020). *Colombia: Between the dividends of peace and the shadow of violence*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Presidencia de la República de Colombia (2017, 28 de mayo). *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET* [Decreto 893]. Diario Oficial No. 50 247.
- Ramírez-Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). *Estudios Políticos*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Reardon, S. (2018). Farc and the forest. Peace is destroying Colombia's jungle -- and opening it to science. *Nature*, 558(7709), 169-170. <https://doi.org/10.1038/d41586-018-05397-2>
- Rodríguez-Llach A. et Martínez, H. (2022, 03 de marzo). *¿La paz al menor costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*. <https://www.dejusticia.org/publication/la-paz-al-menor-costo-analisis-presupuestal-de-la-implementacion-de-la-paz-territorial-y-el-sistema-integral/>
- Salazar, A., Salazar, J. F., Sánchez, S. J., Sánchez, A., Lasso, E., Villegas, J. C., Arias, P. A., Poveda, G., Rendón, Á. M., Uribe, M. R., Pérez, J. C. et Duker, J. S. (2021). Undermining Colombia's peace and environment. *Science*, 373(6552), 289-290. <https://doi.org/10.1126/science.abj8367>
- Salinas-Rivas, S. (2016). *Obras por impuestos: mecanismo para facilitar el cierre de brechas de servicios en el Perú* (Nota de política No. 2). Universidad del Pacífico, Escuela de Gestión Pública. <https://bit.ly/2O2T07W>
- Sandoval, L. C., Torra, J. A., et Chía, M. A. M. (2020). Políticas para el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto (Zomac). *Panorama Económico*, 28(2), 102-115. <https://doi.org/10.32997/pe-2020-2692>
- Unidad para las Víctimas (2022, 08 noviembre). *¿Qué son las mesas de participación de víctimas?* <https://bit.ly/3X15yVL>
- Vergara, E., Duque, K. (2020). Retos del diálogo social intercultural: el caso del PDET Alto Patía y Norte del Cauca. *Revista Controversia*, (214), 15-89. <https://doi.org/10.54118/controver.vi214.1200>