

## La démocratie colombienne : regard à la lumière des élections locales d'octobre 2007

Geneviève Lessard \*

Le 28 octobre 2007, les Colombiens se sont rendus aux urnes pour élire 32 gouverneurs, 1099 maires ainsi que tous les représentants des assemblées départementales, des conseils de ville et, dans certains cas, des conseils d'administration locaux. En tout, 18 332 représentations publiques à combler que se disputaient 86 000 candidats. Soit, l'exercice visait non pas le choix d'un chef de gouvernement national mais celui de mandataires locaux. Ces élections étaient pourtant déterminantes, tant en ce qui a trait à ce qu'elles révèlent de la santé démocratique du pays qu'en ce qui va de ce qu'elles promettent en ce domaine.

Pendant près de deux décennies, la démocratie colombienne s'est caractérisée par une formule unique de partage bipartisan du pouvoir national, où libéraux et conservateurs s'alternaient systématiquement à tête du pays. Or ce « Front National<sup>1</sup> » n'a pas été sans

engendrer certaines pratiques qui, encore aujourd'hui, sont en contradiction directe avec les principes démocratiques (clientélisme, corruption, etc.). À l'heure actuelle, surtout, les guérillas sont toujours bien actives, alors même que de sérieuses questions sont posées quant à la légitimité des moyens qui ont été employés pour les enrayer : la Colombie, faut-il le rappeler, n'a toujours pas mis fin au conflit armé déclenché il y a près d'un demi-siècle. Par ailleurs, la démocratie « locale » à proprement parler en est encore à ses premiers jours, la pratique du suffrage direct pour les représentants de ce niveau n'étant en vigueur que depuis 1988.

Les dernières élections auront-elles été, pour les Colombiens, l'occasion d'exercer leur droit de vote plein et entier? Que signifient les processus électoraux, de toute façon, dans un contexte où le pays demeure plongé dans la violence d'un conflit d'une extrême complexité, et quel type de démocratisation peut-on espérer du nouveau panorama politique local? La présente chronique propose quelques pistes de réflexion sur ces questions.

\* Geneviève Lessard a été chercheure au Groupe de recherche sur l'intégration continentale et est présentement agente en développement démocratique chez Droits et Démocratie. Dans le cadre du partenariat de son institution avec l'*Instituto Popular de Capacitacion*, basé à Medellín, elle a agi en qualité d'observatrice électorale dans certaines municipalités de la région d'Antioquia. Les propos tenus dans cette chronique ont été commentés par Madeleine Desnoyers, Michael Wodzicki et Maria Eugenia Cardenas. Ils n'engagent toutefois que l'auteure en son nom personnel

<sup>1</sup> On a appelé Frente Nacional (Front National) cette formule d'alternance systématique bipartisane mise en place en 1958 pour mettre fin à la période des grandes violences politiques.

## Retour sur les enjeux des élections colombiennes d'automne 2007

Depuis son entrée en fonction, en 2002, le Président colombien Alvaro Uribe Velez s'est appliqué à convaincre la communauté internationale que le pays s'était irréversiblement engagé sur la voie de la paix<sup>2</sup>. Les succès de cette entreprise sont incontestables, mais la partie n'est pas encore tout à fait gagnée<sup>3</sup>. Or dans cette stratégie de séduction de l'opinion publique internationale, les élections d'octobre dernier se présentaient comme un élément clé.

Pour le Président Uribe, il s'agissait d'abord de démontrer sa volonté réelle à enrayer la mainmise paramilitaire sur les institutions du pays<sup>4</sup>. Initialement créées à des fins de lutte anti-insurrectionnelle, les milices « d'auto-défense » paramilitaires sont aujourd'hui jugées responsables d'une bonne partie des massacres et violations de droits

humains de tous ordres commis au cours des dernières décennies<sup>5</sup>. Selon des modalités du reste fortement contestées, un processus de démobilisation vient de culminer qui devait permettre à plus de 30 000 paramilitaires de rendre les armes, d'être soumis à une certaine forme de justice et de réintégrer la vie civile. Les limites de ce processus se sont toutefois rapidement fait sentir : si les effectifs paramilitaires ont bien été réduits, force est de constater qu'ils n'ont toujours pas été complètement éliminés. À l'heure actuelle, on calcule que plusieurs milliers d'éléments armés ont survécu au « processus » sous les formes de factions résiduelles des autodéfenses ou de bandes émergentes<sup>6</sup>.

Mais force est de constater surtout que la violence paramilitaire n'était pas sans objectif clair et qu'en plus d'un pouvoir économique accumulé, ces contingents armés avaient réussi à pénétrer les moindres recoins des institutions du pays. Cette tactique, qui avait marqué les élections locales précédentes (imposition par la force de candidats favorables aux milices), a plus récemment précipité le gouvernement national dans une série de scandales quand les liens de ces paramilitaires avec des représentants politiques et haut

<sup>2</sup> Cette entreprise de relations publiques internationales accompagnait une stratégie beaucoup plus exhaustive qui dépasse les propos de cette chronique. Nous mentionnerons simplement que depuis son arrivée, Uribe a été très habile à présenter le processus de démobilisation des paramilitaires comme s'il s'agissait d'un processus de paix traditionnel (soit, la négociation entre un gouvernement et son opposant armé), d'une part, et les guérillas des FARC comme des simples attaquants terroristes sujets à être défaits par la seule voie armée (par opposition à la voie politique et aux ajustements sociaux, économiques, législatifs et politiques qu'elle suppose), d'autre part.

<sup>3</sup> Nombre d'observateurs ont mis en doute l'efficacité des efforts déployés en vue de la pacification du pays et démontré la persistance des problématiques conflictuelles: conditions de démobilisation en deçà des standards de justice internationaux, réarmement des paramilitaires, poursuite des actes de violence à l'endroit des opposants politiques ou des secteurs à risque (autochtones, syndicalistes, etc.), hausse des taux d'exécutions extrajudiciaires, maintien de celui des déplacements forcés, etc. Parvenues jusqu'au Congrès américain, leurs voix ont en outre fait basculer l'opinion démocrate et suspendre la l'adoption d'un accord de libre-échange bilatéral que rien ne semblait pouvoir entraver.

<sup>4</sup> Sur la conception présidentielle de l'idée selon laquelle la Colombie a désormais « surmonté le paramilitarisme », voir entre autres documents le discours du Président prononcé en date du 20 juillet 2007, à l'occasion de l'ouverture de la séance du Congrès : [http : web.presidencia.gov.co/sne](http://web.presidencia.gov.co/sne). Pour une synthèse des enjeux liés à la démonstration, lors des élections d'octobre, d'une rupture dans les schèmes électoraux paramilitaristes, voir l'édition du 22 octobre de l'hebdomadaire colombien SEMANA, « *Lo que está en juego* », octobre 2007, pp. 26-27.

<sup>5</sup> Tant que la guerre n'aura pas réellement pris fin en Colombie, la vérité sur le nombre et la nature exacte des exactions commises par les paramilitaires ne pourra être pleinement connue et reconnue. On sait toutefois que jusqu'à maintenant, 120 000 personnes se sont officiellement enregistrées auprès de l'Unité de Justice et Paix du Procureur Général de la Nation au titre de victimes du paramilitarisme. En décembre 2007, 935 fosses communes (attribuées aux paramilitaires) avaient été identifiées sur le territoire du pays. Seuls 63 des 2914 paramilitaires démobilisés ont jusqu'ici été entendus dans le cadre des dépositions libres de la Loi Justice et Paix. Mais ces dépositions donnent une idée de l'ampleur des violences. Salvatore Mancuso, Éver Velosa, et (Alias) Don Berna, Jorge 40 et Aleman ont « librement » admis - ce qui signifie qu'il pourrait s'agir d'une vérité partielle - avoir perpétré à eux seuls plus de 300 massacres (dont certains postérieurs à la démobilisation), pour un total de plus de 3 000 victimes.

<sup>6</sup> Voir *International Crisis Group*, « Colombia's New Armed Groups », Latin America Report No. 20, Bogota/Bruxelles, 10 mai 2007 ([www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)). Les estimations sur le nombre de ces acteurs armés résiduels vont de 3 000 à 5 000.

fonctionnaires<sup>7</sup> ont été dénoncés puis, portés devant les hautes instances judiciaires du pays<sup>8</sup>. Les récentes élections constituaient en ce sens, pour Alvaro Uribe, la mise à l'épreuve de sa volonté réelle à soustraire la vie politique colombienne de l'emprise paramilitaire et, incidemment, à soutenir la légitimité de son gouvernement.

Par ailleurs, dans nombre de régions, les campagnes électorales se sont déroulées sous le signe d'une grande violence. Les guérillas des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et de l'Armée de libération nationale (ELN), en effet, ont eu tôt fait de manifester leur intention de saboter l'exercice électoral officiel et de démontrer la faiblesse des mesures de sécurité. Or la « politique de sécurité démocratique » du gouvernement en place, bien que décriée par les milieux des droits humains, constitue ni plus ni moins que le levier central de la faveur populaire dont a bénéficié le Président jusqu'ici. La préservation de l'ordre public et la protection des candidats se présentaient ainsi comme les moyens incontournables de maintenir des appuis à l'interne et, à l'externe, de légitimer les pratiques relevant du régime.

Sur le plan purement politique, maintenant, les élections de l'an dernier devaient en quelque sorte paver la voie des présidentielles de 2010. Traditionnellement, les comportements électoraux des Colombiens ont semblé obéir à des logiques distinctes selon les paliers administratifs en cause. Les résultats des dernières élections n'en présentaient pas moins un important indicateur de l'appui accordé à l'*uribisme* (au-delà de celui consenti au personnage d'Uribe lui-même) tout en permettant de

mesurer la montée en puissance des partis d'opposition.

Les dernières élections revêtaient enfin une importance particulière, non seulement pour le président du pays, mais aussi pour nombre d'acteurs locaux. Outre le positionnement des partis sur l'échiquier politique, en effet, se jouait également l'avenir de processus récents et très localisés de démocratisation « par la base ». Les années 2000 avaient été, on s'en souvient, celles de l'apparition de représentants politiques locaux non alignés sur la présidence nationale. Dans certaines localités, des mandataires avaient été élus sur la base de propositions de gestion participative et d'agendas pour la paix; une première dans ce pays où conflit et corruption ont traditionnellement privé les citoyens d'un accès aux espaces publics. Depuis, plusieurs ont fondé sur cette émergence d'administrations locales indépendantes et inclusives, l'espoir de la reconstruction progressive d'une culture et d'institutions démocratiques. L'élection de 2007 offrait donc l'occasion de vérifier le bien-fondé de cet espoir.

### **Des élections « propres »?**

Pour que ces élections puissent effectivement témoigner de la fin du paramilitarisme, démontrer l'efficacité des politiques de sécurité, mettre la table pour les présidentielles et présager de l'avenir des processus de démocratisation locaux, encore fallait-il qu'elles se déroulent selon des modalités aptes à en confirmer la légitimité. Les élections colombiennes d'octobre 2007 peuvent-elles être jugées conformes aux standards d'intégrité généralement reconnus?

Officiellement, leur valeur en tant que telle n'a pas été remise en cause. L'Organisation des États Américains (OEA) qui, pour l'occasion avait déployé l'une de ses plus importantes missions d'observation, affirmait dans son rapport pré-électoral que la validité des élections dans leur ensemble

<sup>7</sup> Dont plus d'une soixantaine de membres du Congrès et autres représentants politiques, la plupart de tendance uribiste, de même que des haut-placés des services de renseignement et certains proches du Président.

<sup>8</sup> On appelle 'para-politique' (*parapolítica*) l'ensemble des liens structurels et individuels entre les forces paramilitaires et les représentants politiques de tous les niveaux. La Cour Suprême et le Procureur Général de la Nation, dans un geste sans précédent, se sont engagés dans le traitement de ces dossiers.

n'était pas en cause<sup>9</sup>; une affirmation qui, en substance, a été formellement réitérée sitôt le scrutin complété<sup>10</sup>. Outre quelques remarquables exceptions, donc, les élections se seraient déroulées selon les règles de l'art. Ce sera-t-il agi pour autant d'un plein exercice démocratique?

Pas exactement. D'abord, rien ne permet d'affirmer que ces élections aient été *complètement* exemptes d'irrégularités. Les taux d'anomalies enregistrés ont peut-être été réduits (une réduction estimée par les autorités officielles à 43% par rapport à 2003), il n'en demeure pas moins que certaines pratiques illégales ont perduré: achats et transferts de votes, forte concentration de jurés électoraux appartenant à une même filiation politique, appui de représentants politiques et de membres de la fonction publique aux candidats en lice, violations des normes publicitaires et pressions de toutes sortes ont été dénoncées, dans des mesures variables, dans plusieurs régions du pays. La disparité des budgets attribués aux campagnes, enfin, n'a pas manqué de susciter inquiétudes et questions quant à la provenance même des fonds, d'une part<sup>11</sup>, mais aussi quant à leur usage précis et à leur éventuel effet de distorsion sur l'accès aux postes de représentation, d'autre part.

Ensuite, les élections colombiennes se sont butées aux limites du système électoral actuel. En Colombie, comme dans bien d'autres pays, les procédures électorales sont lourdes – donc lentes – et les moyens techniques font défaut. Le vote aura ainsi été, d'abord et avant tout, un immense

casse-tête logistique. Inadéquation de la formation accordée au personnel électoral, confusion quant aux lieux de votation, complexité des bulletins de vote et des procédures de comptage, insuffisance des infrastructures, nombreuses sont les lacunes qui, combinées au caractère fastidieux des modalités d'identification des électeurs, ont entravé, en certains endroits, la bonne marche de l'exercice. Ce système électoral, antérieur à l'actuelle Constitution, a d'ailleurs souvent été qualifié d'anachronique<sup>12</sup>. À défaut de la réforme de ce système à laquelle on aurait pu s'attendre, la démocratie colombienne est ainsi demeurée prisonnière, du moins en partie, d'obstacles techniques et normatifs qui auraient pourtant pu être levés.

Sur le plan opératoire, les récentes élections colombiennes sont donc loin de présenter un bilan impeccable. C'est toutefois l'épineuse question de l'ordre public qui, en rappelant que le conflit constitue en Colombie la toile de fond de tout contexte électoral, a attiré le plus d'attention.

### **Des élections sous le signe du conflit armé**

Pour l'occasion, le gouvernement national avait déployé, dans le cadre de son « Plan Démocratie », quelque 150 000 effectifs des forces publiques chargés de veiller au bon déroulement du scrutin et à la protection des candidats. Pour Uribe, les derniers jours de campagne ont également été ceux de sa « semaine de la démocratie », consacrée exclusivement à une tournée des régions les plus à risque en vue de sensibiliser les populations à l'importance de la participation électorale - et, accessoirement, de braver les belligérants sur le terrain de l'ordre public. Cette entreprise présidentielle n'avait rien de démesuré: depuis la décentralisation politique du tournant des années 1990, les budgets locaux colombiens

<sup>9</sup> Organisation des États Américains, Misión de Observación Electoral, « Informe de situación pre-electoral ».

<sup>10</sup> L'OEA a reconnu certaines irrégularités (décrites plus loin dans le texte) sans remettre en cause la légitimité de l'élection dans son ensemble: [www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_releases.asp?sCodigo=MOE-COL-4](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_releases.asp?sCodigo=MOE-COL-4).

<sup>11</sup> Dans un contexte de circulation intensive de revenus illégaux provenant du narcotrafic et du résultat des violences, la question de la provenance des fonds ayant servi aux dépenses électorales va bien au-delà de la seule conformité aux dispositions légales.

<sup>12</sup> Cette appellation a été répétée à de nombreuses reprises par moult observateurs, allant des porte-paroles de la Mission d'observation électorale (MOE) jusqu'à certains ombudsmen locaux (celui de Cali - 2007- par exemple), en passant par les représentants de l'ONU.

se sont carrément convertis en source de financement pour les combattants. Dans les administrations locales, on a ainsi vu émerger un « clientélisme armé » (intimidation et violence en vue du contrôle de la distribution des dépenses publiques), faisant des élections locales un enjeu majeur des opérations guerrières<sup>13</sup>. L'idée d'Uribe était ainsi de raviver la confiance des Colombiens à l'égard du jeu démocratique et, par-dessus tout, de démontrer sa capacité à s'attaquer de front aux dynamiques conflictuelles.

Ses efforts seront demeurés insuffisants. Les garanties sécuritaires accordées aux électeurs, aux candidats et à leurs familles ont varié considérablement selon les régions. Ainsi, au moment du vote, près d'une trentaine de candidats avaient été assassinés<sup>14</sup>, d'autres enlevés ou menacés, conduisant au désistement de nombreux aspirants aux postes convoités. Pour la plupart, ces actes sont survenus dans les régions rurales et se sont avérés attribuables aux FARC et autres guérillas. Dans le sud du pays, où ces dernières sont particulièrement actives, les taux d'abstention ont atteint des niveaux remarquables. Dans certains cas isolés, la violence des FARC a même conduit à l'annulation des élections.

Quant à la *dé-paramilitarisation* des institutions politiques, les résultats sont encourageants, mais mitigés. En certains endroits, le résultat du vote s'est effectivement avéré une condamnation aussi claire que surprenante des liens entre les candidats et les milices, anciennes ou actuelles. Ces liens avaient préalablement été rendus publics grâce au travail de documentation réalisé par les tenants du site internet « *Vote Bien* », qui s'étaient donné

pour mission d'établir le niveau de risque d'intervention paramilitaire pour chacun des candidats<sup>15</sup>. Selon leurs calculs, les « parapoliticiens » ont été battus à la tête de la région de Santander, de l'Atlantique, dans le département de César, dans celui de Bolivar, ainsi qu'aux mairies de Cartagena, de Santa Marta et de quelques autres municipalités. Les effets bénéfiques des récents événements de l'actualité colombienne sont donc bien tangibles.

Mais s'ils ont essayé certains revers, ces paramilitaires n'ont toujours pas abdicqué la totalité de leur pouvoir. L'étendue de cette réalité a été pressentie dès le lendemain des élections, alors que le chef paramilitaire Alias 'HH' affirmait sans détour, dans sa « déposition libre<sup>16</sup> », que le maire nouvellement élu de Carepa (Antioquia) avait été directement impliqué dans le financement du paramilitarisme local. De fait, le pouvoir paramilitaire semble demeurer particulièrement bien implanté dans les départements de Sucre, de Cordoba et de Magdalena ainsi que dans les municipalités de Sincelejo et de San Onofre (Sucre), de Yali (Antioquia), de Sabanalarga (Casanare) et de Campo de la Cruz (Atlántico). Cet appui paramilitaire se serait manifesté sous des formes diverses, allant de l'activation des réseaux illégaux depuis les lieux de réclusion des chefs paramilitaires démobilisés à la participation directe à la

<sup>13</sup> Maria Clara TORRES BUSTAMANTE, « ¿Reformar y Descentralizar para Pacificar? La relación entre política local y conflicto armado en Colombia a partir de las reformas de descentralización », 21 juillet 2006 : Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (<http://www.institut-gouvernance.019/fr/analyse/fiche-analyse'239.html#3>).

<sup>14</sup> Soit un nombre similaire à celui des dernières élections.

<sup>15</sup> Le site Vote Bien a été mis sur pied, sous le leadership des représentants de l'hebdomadaire *Semana*, par un réseau d'institutions comprenant *Terra*, *Caracol Radio*, *Colprensa*, *Transparencia por Colombia*, *FESCOL*, *Congreso Visible* et le Programme des Nations unies pour le développement. Il est financé en partie par l'Ambassade britannique en Colombie. La mission du site consiste à donner à l'électeur un maximum d'informations susceptibles d'éclairer son vote, c'est-à-dire: les endroits où le résultat du vote risque de découler de quelque action coercitive (les zones à risque élevé), des études sur la provenance du financement des campagnes, des notes approfondies sur les trajectoires des candidats (leurs antécédents professionnels et politiques, la provenance de leur financement, etc.) et de l'information sur les appuis obtenus des divers partis politiques. Voir [http://www3.terra.com.co/elecciones\\_2007/elecciones\\_2007/](http://www3.terra.com.co/elecciones_2007/elecciones_2007/)

<sup>16</sup> On appelle « dépositions libres » les déclarations faites sur une base volontaire par les paramilitaires démobilisés dans le cadre de la Loi Justice et Paix.

course électorale d'individus sous enquête<sup>17</sup>. Autre donnée éloquente, les partis *Colombia Viva*, *Colombia Democrática*, *Apertura Liberal*, *Convergencia Ciudadana* et *Alas Equipo Colombia* sont parvenus à consolider leurs acquis – en termes de nombre de votes et de candidatures victorieuses - en dépit du discrédit qui avait pesé sur eux dans le cadre du dossier de la para-politique.

Quoi qu'il en soit, la démocratie colombienne affiche très certainement quelques progrès: durant cette récente élection, le nombre des candidats uniques est resté bas<sup>18</sup>, les taux de participation se sont accrus (à raison de 30% par rapport aux élections précédentes) et la présence paramilitaire, en certains endroits précis, semble avoir reculé quelque peu. En situation de conflit, pourtant, une élection n'est jamais complètement démocratique. En témoignent la permanence des éléments paramilitaires dans de nombreuses régions, l'intensité des violences subies par les candidats, leurs familles et leurs alliés, mais aussi, les milliers de déplacés internes qui, ayant fui la violence des combattants, ont tout simplement perdu leur accès aux listes électorales.

### **Nouvelle configuration politique : la scission villes et campagnes**

Au-delà de la problématique conflictuelle, la nouvelle configuration partisane du pouvoir politique local, à l'évidence, donne à chacun des principaux acteurs des raisons de se réjouir, mais aussi de s'inquiéter. Le positionnement des partis, en effet, semble maintenant opérer sur la base d'une nette division géographique qui mitige à la fois victoires et défaites.

En 2003, les pronostics avaient vu dans les scores électoraux un présage de la disparition des grands partis hérités de l'époque du Front National; les résultats d'octobre dernier infirment maintenant cette hypothèse de façon non équivoque. Le libéralisme sort grand gagnant du récent scrutin, mais démontre tout de même une perte de vitesse (par rapport à 2003) au profit du Parti Conservateur<sup>19</sup>. Incontestablement, la vraie bataille continue donc de se jouer entre les deux partis traditionnels. En théorie, cette réalité tendrait à démontrer la vigueur de l'appui accordé au président<sup>20</sup>. D'autres partis à tendance *uribiste*, plus petits et plus nouveaux, ont d'ailleurs livré eux aussi une performance remarquable. Les assises présidentielles présentent toutefois un problème indéniable : elles sont principalement circonscrites aux régions rurales. Dans les grandes villes du pays, une certaine opposition fraie son chemin et s'affirme avec une aisance de plus en plus dérangeante.

À ce chapitre, l'une des plus grandes surprises électorales aura été la victoire éclatante, à la mairie de Bogota, du candidat *poliste* Samuel Moreno Rojas. Pour nombre de Colombiens, la survivance même du *Polo Democrático Alternativo* (ou *Polo*) est un précédent encourageant. La politique colombienne, on le sait, est un jeu dangereux. Le triste symbole de cet état de fait demeure, sans aucun doute en la violente campagne d'extermination qui, dans les années 1980, a fait disparaître de la vie

<sup>17</sup> Comisión Colombiana de Juristas, «Las recientes elecciones locales evidencian que el paramilitarismo está vivo en Colombia », Série sur les droits des victimes et l'application de la Loi 975, Bulletin No. 21, décembre 2007.

<sup>18</sup> Les candidatures uniques sont réputées indiquer la présence de moyens d'intimidation violents à l'endroit des opposants potentiels. Seuls 11 cas ont été répertoriés cette année, qui ont été démontrés sans lien avec les actions armées.

<sup>19</sup> Les libéraux ont obtenu plus de votes et ont fait élire un plus grand nombre de leurs candidats, avec des victoires remportées dans près du tiers des départements et plus de 200 municipalités. Cette avance est mitigée par la recrudescence conservatrice, le parti ayant fait élire 5 gouverneurs et quelque 200 maires, avec une montée en flèche dans le nombre des votes obtenus.

<sup>20</sup> Uribe s'est lancé dans la dernière course aux présidentielles sous l'égide du Parti de la U (Union nationale), mais gouverne grâce à l'appui d'une coalition de divers partis, dont le Parti Conservateur, une partie des libéraux et d'autres partis plus nouveaux tels *Cambio Radical*, *Colombia Democrática* et *Alas Equipo Colombia*.

politique de ce pays le parti de l'Union Patriotique (UP, centre-gauche). Aujourd'hui, les homicides ont diminué en nombre, mais les actes de violence ciblée à l'égard des critiques du pouvoir établi se poursuivent. Aussi la seule persistance sur les tribunes publiques d'un parti capable de questionner le gouvernement en place est-elle en soi un exploit.

Pour les membres du Polo, ce qui s'est produit à Bogota ne représente rien de moins qu'une double victoire : la mairie de la capitale nationale est généralement considérée comme étant le poste de représentation le plus influent après la présidence. Depuis 2003, cette fonction était assurée par un ressortissant du Polo, le maire Luis (Lucho) Eduardo Garzon. Or, les électeurs de la capitale nationale n'ont pas simplement accordé à ce parti un renouvellement de mandat, ils l'ont fait avec une écrasante majorité. Moreno s'est vu accorder un total de 900 000 voix (soit 200 000 de plus que ce qu'avait obtenu son prédécesseur en son temps), correspondant à une avance de 100 000 voix sur son principal concurrent. Les électeurs ont donc affirmé haut et fort un appui qui, désormais, ne tient plus du simple acte de foi, mais témoigne d'une véritable reconnaissance publique à l'endroit d'un type d'administration « alternatif » qui peut maintenant prétendre avoir fait ses preuves.

Bien entendu, le Polo a encore bien du chemin à parcourir avant que les succès récoltés dans la capitale puissent être reproduits ailleurs. Pour ses partisans, cette affirmation marquée dans une grande zone d'influence constitue tout de même une victoire d'autant plus grande que dorénavant, Moreno sera considéré - tout comme son prédécesseur Lucho Garzon - « présidentiable ». Inversement, Bogota aura été, pour le président Uribe, une véritable défaite personnelle. Pendant toute la dernière semaine de campagne, ce dernier s'était appliqué à discréditer le candidat poliste, allant même jusqu'à insinuer que son parti était directement appuyé par les

FARC<sup>21</sup>. Dans le contexte de violence ciblée précédemment décrit, cette attaque était sinon carrément inconstitutionnelle<sup>22</sup>, du moins fortement contestable du point de vue du respect des règles du jeu démocratique.

De même, dans d'autres villes du pays, des victoires - moins flamboyantes mais tout aussi significatives - ont été remportées par des candidats qui se distinguent, à des degrés divers, du pouvoir national. À Medellin, par exemple, autre surprise : en dépit des sondages qui prévoyaient la victoire du favori Luis Pérez, Alonso Salazar est parvenu à se hisser au gouvernail d'une ville qui est la seconde en importance à l'échelle du pays. Salazar, il est vrai, ne peut être qualifié d'opposant du président<sup>23</sup>. Il s'installe toutefois aux commandes de la ville au terme d'une campagne basée sur les thèmes de la remise en question des grands projets de privatisation, de la fin de l'indigence et de la *dé-paramilitarisation* de la ville : un ordre du jour qui, au Palais de Nariño<sup>24</sup>, n'a pas dû passer inaperçu. De même à Cali, Jorge Ivan Ospina, issu d'un petit parti émergent, a remporté la mairie malgré la lourde machine électorale de son adversaire. À Cartagena, Judith Pinedo a elle aussi délogé le candidat du pouvoir établi. Bien qu'appartenant à des formations politiques diverses, ces nouveaux venus à la tête d'administrations municipales d'importance ont en commun non seulement leur distinction face aux grands partis traditionnels, mais également d'avoir été élus sur la base d'une proposition de gestion nouvelle, pacifiste, transparente et participative.

<sup>21</sup> Avec ces allégations, le Président réagissait entre autres choses au fait qu'un article qui avait été publié par le chef du Polo, Carlos Gaviria, s'était par la suite retrouvé sur le site internet officiel des FARC.

<sup>22</sup> Des accusations en ce sens ont d'ailleurs été formellement portées contre lui.

<sup>23</sup> Les implications de son élection doivent toutefois être examinées avec soin. Cette victoire représente, comme à Bogota, un geste d'approbation à l'endroit de l'administration du maire sortant, Sergio Fajardo (du parti de l'Alliance sociale autochtone), ce dernier ayant ouvertement (et illégalement) accordé son appui au candidat élu. Or Fajardo, lui, s'est toujours distingué du gouvernement national.

<sup>24</sup> Siège du gouvernement national colombien.

Dans sa version actuelle, cette percée des partis « nouveaux » ou « alternatifs » n'est survenue qu'au tournant du millénaire. Elle est donc très récente et sa consécration comme tendance ferme lors des récentes élections soulève de nombreuses questions, dont celles de la marge de manœuvre réelle dont disposeront les nouveaux élus pour mener à bien leurs programmes, d'un côté, de l'effet en retour de ces programmes sur l'ensemble de la démocratie colombienne, de l'autre. Au-delà de ces considérations, cette nouvelle donne politique a surtout pour effet d'orienter les regards vers le phénomène encore méconnu qu'est celui des mouvements citoyens et processus participatifs qui en constituent le fondement.

### **Nouveau panorama politique et processus de démocratisation locaux**

Traditionnellement, les municipalités et départements colombiens ont été le terrain de la convergence des problématiques propres au pays que sont - entre autre choses - le conflit armé, le narcotrafic et le type de corruption clientéliste qui s'en est suivi. Aussi est-ce à ce niveau de la vie politique que se sont jouées les tensions entre les défenseurs des structures de pouvoir existantes et ceux qui les remettent en question. Or l'avènement au pouvoir local de représentants politiques 'nouveau genre' suppose la présence d'une masse critique d'électeurs convaincus du bien fondé de ce qui constitue le corps central de cette 'nouveau programme', à savoir : la fin des hostilités et l'instauration de règles de vie communautaire aptes à surmonter les schèmes conflictuels, le dialogue entre les divers secteurs sociaux et surtout, la participation citoyenne comme modalité incontournable de définition des politiques publiques. Le changement semble donc au rendez-vous.

À Bogota et à Medellin<sup>25</sup>, c'est précisément cet ordre du jour pacifique et participatif qui semble s'être mérité l'aval populaire. Dans

---

<sup>25</sup> Voir note 24.

certaines villes plus petites, et en dépit de l'avancée des partis traditionnels dans les régions rurales, la population s'est également prononcée en faveur de la continuité des modes de gouvernance participatifs. À Cartagena, Cali et dans d'autres villes, l'ordre du jour participatif pourrait avoir été à l'origine de l'effet de conviction produit. Le renforcement du phénomène qu'indiquent les résultats des dernières élections laisse ainsi présager d'un certain changement dans la culture politique même des Colombiens, ces derniers surmontant progressivement le désenchantement hérité de l'époque du *Frente Nacional*<sup>26</sup> - et, par-dessus tout, la frayeur silencieuse propre aux situations de conflit - seraient à nouveau déterminés à investir les espaces publics.

Bien entendu, ces processus locaux sont, du moins en partie, le fruit d'un ensemble d'éléments conjoncturels qui en ont permis l'évolution : après la réforme du pouvoir municipal de 1986, la Constitution de 1991, d'abord, laquelle pour la première fois faisait du citoyen le « constituant primaire » et établissait le cadre légal pour la mise en application de ce principe. Les instances participatives mises en place dans la foulée de cette normative constitutionnelle, ensuite, qui en dépit des limites identifiées, ont tout de même contribué à la construction d'acteurs sociaux aptes à s'inscrire de façon significative dans le déroulement de la vie publique locale. Enfin, l'appui politique accordé à ces nouvelles instances par certains dirigeants départementaux, qui ont vu en ces processus locaux la voie à suivre dans la recherche d'une paix et d'un développement durables<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La période du *Frente Nacional*, en raison du caractère fondamentalement excluant de cette formule, s'est distinguée par des taux d'abstention électorale record et une certaine apathie citoyenne à l'égard de la « chose politique ».

<sup>27</sup> Dans la région d'Antioquia, par exemple, les Assemblées constituantes locales - l'une des formes les plus achevées des processus citoyens orientés vers la participation - ont pu naître et croître grâce à l'appui décisif de l'ancien gouverneur Guillermo Gaviria (et, dans une moindre mesure, de ses successeurs).



Répartis sur l'ensemble du pays, ces processus citoyens sont pourtant non pas une réponse uniformément coordonnée à une nouvelle donne nationale, mais plutôt une série d'initiatives de base, spontanées, localisées et extrêmement diversifiées (autant sur la forme que sur le fond), dont l'objectif ultime consiste à mettre en place de formes nouvelles et localement adaptées de vie sociale, économique et politique. Ils sont, en d'autres termes, la manifestation *de facto* d'une forme récente de démocratisation *par la base*.

En plusieurs endroits du territoire du pays, semble ainsi vouloir s'intensifier, en volume et en qualité, l'implication populaire dans les diverses sphères de l'infrastructure participative locale colombienne. Celle-ci va des mécanismes de consultation destinés à la formulation des plans de développement municipaux<sup>28</sup> à la soumission d'une part des ressources municipales aux exercices de budget participatifs<sup>29</sup>, en passant par les nombreux canaux de participation sectorielle, les modalités de renforcement de la transparence dans le suivi des dépenses et de la mise en œuvre des projets et les conseils communaux. Elle comprend également des formes moins officielles – mais souvent très efficaces – de participation citoyenne telles les assemblées constituantes locales.

La mesure de cette nouveauté va bien au-delà des seuls résultats électoraux. Indépendamment des administrations en place, la réémergence des mouvements citoyens orientés vers la participation politique se fait de plus en plus visible. En plusieurs endroits du pays, l'implication populaire dans les diverses sphères de l'infrastructure participative locale colombienne semble en effet vouloir

s'intensifier, en volume et en qualité<sup>30</sup>. Issus pour certains des mouvements civiques réprimés au cours des décennies passées, ces regroupements citoyens revendiquent la révision des modalités de définition des politiques publiques et de gestion des ressources. Pour eux, la démocratie passe d'abord par la participation non discriminatoire aux affaires publiques et par une transparence accrue.

Au cours des prochaines années, ces initiatives émergentes devront se mesurer à des défis de taille : outre les risques de difficultés internes propres aux organisations sociales (concentration des expertises aux mains d'une minorité d'individus, pénétration d'acteurs non démocratiques dans les instances supposées 'démocratisantes', etc.), les processus participatifs touchent au premier plan à la question de l'économie illégale, à celle de l'action des entreprises, aux inégalités sociales, aux dynamiques de pouvoir, à la réinsertion des acteurs armés et surtout, à tout le problème des droits à la vérité, à la justice et à la réparation des victimes du conflit. La volonté politique quant au traitement à accorder aux demandes qui y seront formulées promet ainsi de varier grandement, au gré des particularités locales. Aussi l'aptitude de ces processus à produire une incidence effective reste-t-elle à vérifier. Dans ce contexte, les conséquences des résultats des dernières élections sur l'évolution de ces processus fragiles, mais néanmoins bien vivants, devront incontestablement être surveillés de près

<sup>28</sup> Cette consultation populaire pour la formulation des plans de développement est, en vertu de la Constitution, de nature obligatoire.

<sup>29</sup> Pour comprendre l'importance que peuvent revêtir les budgets participatifs en Colombie, il faut se rappeler que les acteurs armés se sont traditionnellement approprié les ressources municipales.

<sup>30</sup> Celle-ci va des mécanismes de consultation destinés à la formulation des plans de développement locaux aux conseils communaux, en passant par la soumission d'une part des ressources municipales aux exercices de budget participatifs, les canaux de participation sectorielle et les modalités de renforcement de la transparence. Pour comprendre l'importance que peuvent revêtir ces espaces participatifs en Colombie, il faut se rappeler que les acteurs armés se sont souvent approprié les ressources municipales.

## **Conclusion**

Bien que locales, les récentes élections colombiennes comportaient des enjeux d'importance pour l'avenir de la démocratie dans le pays. Tenues dans des conditions jugées acceptables, mais non irréprochables, ces élections auront surtout démontré la persistance des dynamiques de conflit. La politique de sécurité démocratique du gouvernement Uribe s'est ainsi révélée tout aussi impuissante à protéger les candidats en lice des violences des guérillas, que le récent processus de démobilisation à éradiquer sur le terrain l'influence paramilitaire. Quant aux résultats du vote à proprement parler, ils indiquent une consolidation des partis traditionnels - et a fortiori, de la coalition du gouvernement national en place - dans les campagnes, mais aussi l'émergence, timide mais palpable, de pouvoirs politiques alternatifs.

Combinée à la recrudescence des initiatives locales de participation citoyenne, cette confirmation de l'existence de foyers de pouvoir politique distincts des schèmes traditionnels permet de penser que nous assisterions à une démocratisation « par la base » des institutions publiques colombiennes. Aussi l'ouverture des tenants actuels du pouvoir économique, social et politique du pays face à cette « altérité » politique émergente constituera-t-elle sans doute l'un des éléments déterminants de la vie politique colombienne des prochaines années. Il en va de même de la capacité de ces nouveaux processus citoyens à agir sur... et surtout en dépit... du conflit armé.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).