



IdeAs
Idées d'Amérique

9 | Printemps / Été 2017
**Poètes et éditeurs : diffuser la poésie d'avant-garde
américaine (depuis 1945)**

Les défis de la “paix territoriale”

Gonzalo Vargas et Rafael Hurtado de Mendoza



Éditeur
Institut des Amériques

Édition électronique

URL : <http://ideas.revues.org/1840>

DOI : 10.4000/ideas.1840

ISSN : 1950-5701

Référence électronique

Gonzalo Vargas et Rafael Hurtado de Mendoza, « Les défis de la “paix territoriale” », *IdeAs* [En ligne], 9 | Printemps / Été 2017, mis en ligne le 03 juillet 2017, consulté le 15 juillet 2017. URL : <http://ideas.revues.org/1840> ; DOI : 10.4000/ideas.1840

Ce document a été généré automatiquement le 15 juillet 2017.



IdeAs – Idées d'Amérique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Les défis de la “paix territoriale”

Gonzalo Vargas et Rafael Hurtado de Mendoza

Texte traduit de l'espagnol par Camille Boutron

- 1 En 2014 la « paix territoriale » représentait l'un des étendards politiques brandis par le président colombien Juan Manuel Santos pour l'obtention de sa réélection et la poursuite des négociations entamées depuis la fin de l'année 2012 avec les FARC. Selon Sergio Jaramillo, Haut-Commissaire de la Paix, la paix territoriale conduira au renforcement de l'Etat de droit et des droits constitutionnels des colombien-nes sur tout le territoire, et ce grâce à une alliance stratégique entre les programmes gouvernementaux, les autorités régionales et les communautés locales, ceci dans le but de combiner la coordination et les ressources nationales avec les capacités locales (Jaramillo S., 2014).
- 2 Dans ce bref article, nous discuterons des défis posés par la mise en application de cette vision de paix territoriale. Nous évoquerons tout d'abord les trois principaux points associés à l'idée d'une déficience de l'action publique : la défaillance des institutions étatiques, tant au niveau local que national, la difficulté de coordonner différentes agences gouvernementales, et enfin la promesse non tenue de la participation citoyenne. Nous soulignerons dans un deuxième temps les différents enjeux politiques structurels posés par la paix territoriale : l'incapacité pour Bogotá de mettre en place ses politiques publiques sur l'ensemble du territoire national, la ségrégation « anti-paysanne » des politiques et instances publiques, mais aussi la relation entre les élites nationales et locales.

Les défis de la capacité de l'action publique.

- 3 Lorsque l'on évoque la déficience de l'action publique en Colombie, les soupçons se portent traditionnellement sur les entités territoriales : le pays se divise en effet en pas moins de 32 départements et 1122 municipalités. De fait, beaucoup d'entre eux manquent de personnel et de ressources techniques et financières pour assumer toutes les fonctions qui leur ont été assignées dans le cadre du processus de décentralisation. Il serait cependant erroné de penser que la déficience de l'action publique se limite aux entités

territoriales. Bien que l'on manque d'indices à même de mesurer l'effectivité des instances nationales, la défaillance de certaines d'entre elles pourrait signifier une impasse pour l'exécution de l'accord de paix. On peut citer à titre d'exemple l'incapacité des institutions en charge de l'électrification rurale et de l'actualisation cadastrale qui, bien qu'elles disposent des capacités techniques, ne peuvent assumer leur mission en raison des ressources limitées dont elles disposent. Dans le secteur agricole, quelques agences étatiques ont fait l'objet d'une « cooptation et d'une capture de leurs services par les élites rurales régionales, économiques et politiques, ce qui a pour effet d'affecter le développement de l'ensemble du secteur » (PNUD, 2011 : 384-385). Dans d'autres secteurs, l'ineffectivité de l'action publique se présente comme un reflet de la ségrégation « anti-paysanne » (Uribe M., 2013) reproduite par des instances et des programmes qui, malgré le fait qu'ils puissent en réalité être très performants, ont tendance à assigner une faible proportion de leurs ressources au secteur rural (par exemple à l'habitat rural), et à évacuer les problèmes de la population rurale (éducation)¹.

- 4 A la déficience des entités publiques se rajoutent les difficultés rencontrées par l'Etat colombien pour mettre en place des politiques demandant une coordination intersectorielle et complémentaire entre plusieurs niveaux du gouvernement. Selon Leibovich et al. « de l'analyse des institutions en charge d'accompagner les petits producteurs [agricoles], il est clair qu'il n'existe pas de coordination entre les différentes instances, que les décisions se prennent et s'exécutent de façon isolée, et qu'elles n'ont aucune approche territoriale » (2013 : 2019). Dans la réalité de sa mise en pratique, la coordination a été déléguée à des fonctionnaires qui ne disposent pas du pouvoir nécessaire pour la rendre effective (Delgado J., 2015). La coordination interinstitutionnelle, notamment, a aussi été faible au sein des programmes de substitution des cultures illicites (Mejia D., 2011 ; Zorro C., 2011).
- 5 L'un des aspects les plus attractifs de l'accord de paix sont les nombreux espaces de participation citoyenne prévus dans le cadre de sa mise en œuvre. La Constitution Politique de 1991 avait déjà largement encouragé la participation citoyenne dans la gestion publique. Fabio Velasquez (2011) a notamment calculé que, depuis lors, près de 40 lois ont été promulguées pour la création de diverses instances et procédures de participation au niveau municipal, la plupart d'entre elles restant sectorielles (santé, éducation), ou sociales (jeunes, femmes, victimes). Il a aussi observé que la majorité d'entre elles faisaient preuve de capacités et d'impacts limités en opérant de façon désarticulée et en favorisant la fragmentation de l'action collective locale. Or si l'accord pourrait représenter une opportunité de revitaliser et de renforcer les instances de participation citoyenne créées ces 25 dernières années, il propose en réalité de créer de nouveaux organes de délibération et des instances *ad hoc*, distinctes de celles déjà existantes. Velasquez (2009) a par ailleurs souligné le fait que dans beaucoup de municipalités, l'autoritarisme et le conflit armé ont limité le potentiel des instances de participation, la violence armée ayant permis la réaffirmation du style autoritaire déjà préexistant dans la plupart des municipalités, des autorités locales.
- 6 Ces trois points pris ensemble permettent d'expliquer pourquoi la capacité de l'action publique suscite des doutes sur l'aptitude de l'Etat colombien à concrétiser sa vision de « paix territoriale ».

Les défis politiques

- 7 Comme une *matriochka*, lorsque l'on ouvre la poupée de l'effectivité de l'action publique en Colombie, on y retrouve à l'intérieur celle représentant les enjeux politiques plus durables et structurels. Le premier d'entre eux est le « déploiement territorial » des politiques dérivées de l'accord (Medellín P., 2004). La Constitution colombienne reconnaît en effet l'autonomie des entités territoriales et leur droit à être gouvernées par des autorités qui leurs sont propres, mais elle oblige aussi les gouverneurs et maires à « accomplir et faire accomplir » les normes, incluant les décrets pris par le Gouvernement central. Dans la pratique cependant, la capacité réelle de ce dernier pour diriger, ou au moins orienter, les autorités locales, est limitée. En Colombie, tout comme dans les pays caractérisés par une « institutionnalisation fragile », l'action publique centrale doit, afin d'atteindre les territoires, « se soumettre à un dernier filtre de pression institutionnelle en dehors de son contrôle : la négociation des intérêts de qui gouverne le territoire et son équipe de travail, les intérêts de chaque secteur des groupes proches des autorités territoriales, leurs inerties et engagements institutionnels, et enfin les urgences à servir les territoires » (Medellín P., 2004 : 44).
- 8 Si l'on considère que l'accord ne consiste pas seulement à déployer des politiques sectorielles, mais qu'il promet bien de redistribuer les cartes du jeu de la politique locale en ouvrant la porte à de nouveaux mouvements sociaux, il semble logique que son application révèle un contentieux dans la mesure où les partis et mouvements politiques dominants dans chaque municipalité chercheront à maintenir leur pouvoir. Ce défi pourra être spécialement ardu dans les 59 municipalités prioritaires où le « Non » a triomphé lors du plébiscite du 2 octobre, et à San Vicente de Cagúan, où, malgré le résultat favorable, gouverne un maire du Parti du centre démocratique (parti de l'ex président Uribe, un opposant de l'accord, n-d-t)².
- 9 Si les chefs de partis à Bogotá pourraient enjoindre leurs bases de coopérer avec le gouvernement dans la mise en application de l'accord, on peut se demander si les autorités locales vont réellement suivre leurs directives. Velásquez argumente ainsi que « les partis politiques et leurs directions nationales ont peu, voire aucun contrôle sur les leaders locaux » (2009 : 410). De fait, les élites et groupes régionaux et locaux font preuve d'une certaine autonomie pour gouverner sur leurs territoires en échange de l'appui politique qu'ils apportent aux instances dirigeantes nationales (Robinson J., 2013, 2016)³.
- 10 Le second enjeu politique, qui représente l'une des principales aspirations de l'Accord, est de dépasser la ségrégation « anti-paysanne » ayant traditionnellement caractérisé les politiques publiques en Colombie (Uribe M., 2013). Ainsi que le souligne Reyes, dans la gestion publique locale, cette ségrégation se traduit par une concentration du budget municipal dans les zones urbaines et une impossibilité pour les habitants ruraux d'influencer les décisions concernant les dépenses (Reyes A., 2006 :148). Par ailleurs, beaucoup de maires lancent des travaux publics pour lesquels ils font appel à des entrepreneurs amis ou des sponsors (Reyes A., 2006 : 149), ce qui a pour résultat de produire des œuvres défectueuses ou inabouties et d'alimenter la corruption. La ségrégation anti-paysanne est aussi évidente au niveau national, comme le montrent l'inconsistance des politiques et des budgets concernant l'éducation en milieu rural, le peu d'investissement mis dans les infrastructures pour la couverture de santé, l'insuffisante assignation des ressources pour l'habitat social, ou encore le peu d'intérêt

donné à la révision des cadastres ruraux. L'origine d'une telle discrimination est complexe : dans certains cas elle se pose comme un résultat logique des déstructurations économiques associées à la dispersion de la population sur différentes échelles, tandis que dans d'autres elle obéit à un modèle de développement économique qui parie avant tout sur l'urbanisation. Dans d'autres cas enfin, elle apparaît comme le résultat de l'influence des élites régionales ayant la capacité d'influencer ou de contrôler les institutions publiques de la capitale (Gibson E., 2006 ; Fergusson L., 2013).

- 11 Le pacte politique entre les élites nationales et régionales du pays représente finalement un troisième enjeu. Robinson (2016), qui analyse le conflit armé colombien comme une conséquence de l'équilibre politique existant dans le pays entre les institutions extractives et inclusives, considère qu'il est peu probable que les négociations avec les FARC altèrent cet équilibre (qui convient tout aussi bien aux élites nationales que régionales), tout en admettant cependant qu'elles pourraient ouvrir la porte à des forces politiques progressives. Cependant, il est possible que l'équilibre politique empêche la mise en application de l'accord, et, en particulier, de ses dispositions susceptibles de porter atteinte à certaines élites. Cette possibilité suppose deux types de risques : que la non application de ces dispositions entraîne l'effondrement de l'accord et un retour de la confrontation armée, ou que leur mise en pratique provoque une réaction violente des élites qui chercheront dès lors à s'y opposer.
- 12 A ces enjeux politiques structurels s'ajoute le défi conjoncturel, non seulement territorial mais aussi national posé par la nécessité de poursuivre la mise en application de l'accord en plein milieu d'une campagne électorale précédée par une victoire du « Non » au plébiscite d'octobre dernier. Les élections générales de 2018 offriront ainsi aux défenseurs de l'accord une nouvelle possibilité de validation par les urnes, et à ses opposants une opportunité de le freiner définitivement. Le fait même que cette possibilité existe est en soi une bonne nouvelle, dans la mesure où elle réduit le risque de violence pouvant être perpétrée par les adversaires de l'accord en leur donnant une véritable option de le renverser, de le renégocier ou de le rendre inapplicable. Sa mise en application au milieu d'une campagne électorale offre aux *spoilers* d'innombrables opportunités pour la bloquer, dénigrer ses succès et critiquer ses victoires. En même temps, cela fait reposer une pression énorme sur les instances chargées de sa mise en application qui doivent démontrer en quelques mois à peine que, en effet, les bénéfices de l'accord sont supérieurs à ses coûts, et que les gagnants ne sont pas seulement les insurgés démobilisés ni les victimes en quête de réparation, et que ses bénéfices peuvent être perçus bien au-delà des municipalités prioritaires.
- 13 Ces différents enjeux politiques révèlent des aspects fondamentaux de l'exercice du pouvoir en Colombie qui rendent difficile la mise en application de l'accord. Ajouté aux défis posés par la puissance publique, ils inspirent quelques doutes sur la viabilité du concept de « paix territoriale ». Cela ne signifie pas cependant que l'accord est voué à l'échec, mais que chaque fois que l'Etat colombien ne respectera pas un engagement il offrira à l'autre partie une raison de faire de même, donnant par conséquent des arguments aux opposants de l'accord pour remettre en doute l'authentique volonté de paix des FARC. D'un autre côté, la possibilité qu'une grande partie des nombreux engagements pris par l'Etat colombien dans l'accord reste lettre morte pose la question de savoir si la démobilisation des FARC et leur transformation en parti politique suffiront à la consolidation de la paix.

BIBLIOGRAPHIE

Références

- Delgado, Jorge, "Counterinsurgency and the Limits of State-building: An Analysis of Colombia's Policy of Territorial Consolidation, 2006-2012" *Small Wars & Insurgencies*, 2015, 26 (3): 408-28.
- Fergusson, Leopoldo, "The political economy of rural property rights and the persistence of the dual economy" *Journal of Development Economics*, 2013, 103: 167-181.
- Gibson, Edward, "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos" *Desafíos*, 2006 14: 204-237.
- Jaramillo, Sergio, "La paz territorial", 2014 <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx> (consulté en mai 2017).
- Medellín, Pedro, "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad", Santiago de Chile, Cepal, 2004.
- Mejía, Daniel, "Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia" dans Gaviria y Mejía (compiladores) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2011: 69-60.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia rural: razones para la esperanza*. Bogotá, PNUD, 2011.
- Reyes, Alejandro, *La reforma rural para la paz*. Bogotá, Debate, 2016.
- Robinson, James, "La miseria en Colombia." *Desarrollo y Sociedad*, 2016, primer semestre: 9-90.
- Uribe, Mauricio, "Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia", *Cuadernos de Economía*, 2013, 32(60): 505-535.
- Velásquez, Fabio, *Las otras caras del poder*, Bogotá, Foro, 2009.
- Velásquez, Fabio, "La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación" *Política & Sociedade*, 2011,10(18): 155-186.
- Zorro, Carlos, "Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009)" dans Gaviria y Mejía (compiladores) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2011: 91-119.

NOTES

1. Selon le PNUD, la « dévalorisation du rural » est dérivé d'un modèle de développement « qui a amené le pays à tourner le dos à la société rurale laissant le problème agricole sans solution, accroissant la pauvreté et les inégalités, provoquant des conflits et, par conséquent, diminuant les opportunités de ses habitants » (2011 :30).

2. Les 8 municipalités sont Remedios (Antioquia), Belén de los Andaquíes, El Paujil (ambos en Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), Puerto Rico (Meta), Planadas (Tolima), Dagua y El Dovio (Valle del Cauca).

3. Le taux d'abstention est généralement très élevé en Colombie, raison pour laquelle la « mobilisation d'électeurs » se révèle cruciale au moment des élections nationales n-d-t

AUTEURS

GONZALO VARGAS

Professeur, CIDER, Universidad de los Andes, Bogota

RAFAEL HURTADO DE MENDOZA

Sociologue et diplômé du Master en Etudes interdisciplinaires sur le développement (Universidad de los Andes)