



**HAL**  
open science

## La " consulta popular " en Colombie : un exemple d'adaptation simple et efficace d'un mécanisme de primaires

Jean-Michel Blanquer

► **To cite this version:**

Jean-Michel Blanquer. La " consulta popular " en Colombie : un exemple d'adaptation simple et efficace d'un mécanisme de primaires. Cahiers des Amériques Latines, 1995, 19, pp.109-114. halshs-00599118

**HAL Id: halshs-00599118**

**<https://shs.hal.science/halshs-00599118v1>**

Submitted on 8 Jun 2011

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

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

# LA CONSULTA POPULAR EN COLOMBIE. UN EXEMPLE D'ADAPTATION SIMPLE ET EFFICACE D'UN MÉCANISME DE PRIMAIRES

---

JEAN-MICHEL BLANQUER\*

## CONTEXTE POLITIQUE D'ÉMERGENCE DU SYSTEME

L'adoption d'un système de primaires par le parti libéral colombien à partir de l'élection présidentielle de 1990 intervient dans un contexte politique spécifique. Depuis la fin du pacte de "front national" qui permettait au parti libéral et au parti conservateur de se succéder au pouvoir, l'équilibre du bipartisme colombien s'est en effet rompu au profit du parti libéral devenu un véritable parti dominant. Cette nouvelle force des libéraux combinée avec une assise idéologique assez faible a tout naturellement conduit au développement de tendances diverses au sein du même parti. Le phénomène a atteint un tel seuil que l'on peut même se demander si la compétition au sein du parti libéral n'est pas devenu un enjeu plus important que la compétition entre les partis eux-mêmes.

C'est précisément pour réguler cette compétition interne que Luis Carlos Galan, créateur du "nouveau libéralisme" (assassiné en août 1989), avait obtenu en août 1988 de l'état-major du parti qu'un système de primaires soit instauré. Après de multiples négociations, le système adopté se présentait ainsi:

- La *consulta popular* devait avoir lieu le même jour que les élections municipales et législatives, c'est-à-dire deux mois avant les élections présidentielles de 1990.
- Il fallait obtenir 50% des voix à la *consulta popular* pour devenir le candidat officiel du parti.
- Si personne n'avait atteint cette majorité absolue, c'est à la convention libérale qu'il incomberait de nommer le candidat.

Peu de temps après, le Congrès votait une loi qui permettait à tout parti qui le souhaitait de bénéficier des services de l'État pour le décompte des voix.

\*Institut des Hautes Etudes d'Amérique latine (IHEAL).

Cependant, le principe de la *consulta popular* ne s'est pas imposé immédiatement. De nombreux reproches lui furent adressés par différents secteurs du parti et, pour répondre à ces reproches, le système a connu de substantiels aménagements.

Le premier reproche est celui de la division inéluctable du parti. On craint notamment que chaque précandidat ait "son" propre candidat aux élections municipales. La division liée aux primaires rejaillirait donc sur les autres élections. Le parti demande donc aux précandidats de s'engager à soutenir pour chaque élection le candidat officiel du parti.

Le second reproche concerne l'impartialité de la direction libérale. On la soupçonne de soutenir l'un des précandidats, ce qui fausserait la compétition. La réponse à ce problème est la création d'un "tribunal des garanties" qui s'assure d'un traitement équitable des précandidats.

Enfin, le problème majeur est celui du seuil exigé pour gagner la *consulta popular*. Alors qu'il y a six précandidats, il est difficile pour l'un d'entre eux d'obtenir 50% des voix. Progressivement, chacun admet cet argument et, un mois avant la consultation, les trois principaux précandidats signent un accord prévoyant que le vainqueur devra obtenir une majorité relative avec un écart de 100 000 voix.

Ainsi, le système de primaires colombien a été élaboré à partir d'une proposition initiale progressivement modifiée par approximations successives selon un mode que l'on pourrait qualifier d'"incrémental".

Le 11 mars 1990, les électeurs colombiens se rendirent aux urnes pour élire leurs représentants et participer, pour bon nombre d'entre eux, à la *consulta popular*. Les premières estimations indiquaient sans équivoque la très large victoire de César Gaviria, l'héritier politique de Luis Carlos Galán, avec plus de 50% des voix. Aucun des autres précandidats ne songea à nier cette victoire. Dès cette date, la prochaine élection de César Gaviria à la présidence de la République ne faisait aucun doute. L'expérience du 11 mars s'impose donc aux libéraux comme une réussite qui leur permet de réaliser domination et unité. De là naît l'ancrage du nouveau système. De fait, quatre ans plus tard, le parti libéral utilise de nouveau le même système. Alors qu'il y a cette fois-ci sept précandidats, Ernesto Samper remporte aisément la *consulta popular* de mars 1994 et semble devoir être le prochain président colombien.

On doit noter à cette occasion une certaine "américanisation" du système à laquelle conduit l'institution des primaires couplée à la création d'un vice-président par la Constitution de 1991. En effet à la suite des primaires de mars 1994, la première initiative d'Ernesto Samper (qui représente l'aile gauche du parti) fut de proposer (avec succès) la vice-présidence à Umberto de la Calle (qui représente l'aile droite du parti) qui avait été pourtant son principal rival parmi les six autres pré-candidats. Cette figure politique qui permet de mobiliser tous les électors dans un premier temps puis de les unir dans un second temps rappelle par exemple le "ticket" Reagan-Bush en 1980.

## LES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTEME

Le système des primaires est un moyen d'opérer un arbitrage légitime entre les inévitables divisions qui se font jour au sein d'un parti. Il n'existe cependant pas un modèle unique et universel. De ce fait, le cas de la *consulta popular* est intéressant au titre des réponses qu'il permet d'apporter aux différentes questions que pose inévitablement une telle institution.

### *L'intervention d'électeurs extérieurs au parti*

Le principe d'une primaire n'est pas de faire participer toute la population mais seulement les électeurs du parti concerné. Dans le cas d'un bipartisme strict où les deux partis se soumettraient simultanément aux primaires, le problème se poserait peu dans la mesure où chacune des deux parties de l'électorat aurait à se prononcer en même temps sans interférences. Ce n'est pas le cas en Colombie où le bipartisme n'est plus de mise et où le parti libéral est le seul à pratiquer les primaires.

Pour concilier ouverture démocratique du vote et participation d'un électorat déterminé, il n'y aurait eu qu'une seule formule possible pour le parti libéral: ne déclarer valable pour la *consulta popular* que les bulletins joints dans la même enveloppe à des bulletins en faveur des candidats libéraux aux autres scrutins. Cette formule n'a que l'inconvénient de demander une attention et une probité supplémentaires aux scrutateurs.

Le parti libéral ne l'a pas choisi, sans doute consciemment de manière à attirer un électorat non libéral. En effet, tous les électeurs ont pu participer à la consultation libérale. La direction du parti avait mis sur pied un système mathématique complexe permettant une péréquation diminuant les voix d'un candidat vainqueur dans chaque département où la participation à la Consulta popular dépassait de 5% les voix obtenues par les candidats libéraux dans les autres élections. Mais ce système n'a eu aucun impact car il intervenait après l'annonce des résultats bruts qui étaient perçus par tous comme les véritables résultats.

En adoptant un système aussi ouvert, le parti libéral s'est en fait doté d'un atout politique remarquable. En premier lieu, loin d'être un facteur de divisions, la lutte entre précandidats a focalisé tout le débat politique sur le seul parti libéral, débat par lequel chaque électeur pouvait se sentir concerné. En second lieu, cette compétition interne a pu jouer un rôle d'aspirateur à l'égard d'électeurs non libéraux qui, en mettant dans l'urne un bulletin libéral, ont pu franchir un pas psychologique en direction de ce parti.

### *La date*

Le problème du choix de la date renvoie à la difficile recherche de la meilleure articulation dans le temps de la primaire et de l'élection présidentielle.

Si elles sont trop éloignées, le candidat désigné par la primaire risque de voir sa légitimité et la mobilisation de son électorat atténuées. Si elles sont trop rapprochées, le parti n'aura pas le temps de s'organiser et de s'unir autour d'un candidat.

Le système colombien qui place l'élection présidentielle une dizaine de semaines après les élections municipales et législatives s'est avéré en fait bien adapté à l'introduction de primaires. La coïncidence entre une élection qui mobilise l'électorat et les primaires représente évidemment un atout majeur du système.

Le délai de deux mois entre la *consulta popular* et l'élection présidentielle ne semble pas trop bref. Le vainqueur de la primaire est connu dès le soir de l'élection et cette victoire suffit normalement à réaliser immédiatement l'unité autour de lui. Les deux mois qui restent sont largement mis à profit pour mener une campagne qui a d'autant moins besoin de grands déploiements que la victoire est très assurée.

### *La valeur démocratique du système*

L'idée des primaires tire toute sa légitimité de l'arbitre qu'elle désigne en lieu et place du parti: le peuple. Que, en pratique, la valeur démocratique soit contestable en raison d'une faible participation ou d'une confiscation du processus par l'appareil partisan, et toute sa raison d'être disparaît.

Ainsi, le système des primaires peut avoir des effets contre-productifs s'il conduit à porter au pouvoir un inconnu médiocre qui a simplement su mener un excellent travail de terrain. Dans le cas d'une démocratie mal assurée, il peut aussi y avoir une récupération par les caciques locaux. S'il n'existe pas un fort vote d'opinion dans le pays, ce risque est très fort. Il était donc redouté par plusieurs personnalités colombiennes avant le scrutin de mars 1990.

A cette occasion pourtant, un véritable vote d'opinion s'est exprimé. La *consulta popular* en a été à la fois le révélateur et le bénéficiaire. César Gaviria qui ne jouissait pas comme son rival Hernando Duran Dussan de l'appui de la machine du parti l'a pourtant largement devancé. Parce que l'enjeu semblait très important (la campagne de Gaviria, à la suite de celle de Galan, reposait sur une moralisation de la vie politique notamment dans la perspective d'une lutte accrue contre les narco-trafiquants), la mobilisation a pu être forte et certaines chaînes clientélistes brisées. D'ailleurs, au moins en milieu urbain, la *consulta popular* apparaît comme le scrutin le plus populaire. Selon un sondage réalisé par *El Tiempo* (14 janvier 1990), 52,3% des bogotains interrogés pensent que c'est l'élection la plus importante.

C'est pour cette raison que la *consulta popular* est apparue a posteriori comme un arbitrage démocratique et incontestable.

*Les garanties d'égalité entre les candidats*

Rien ne sert d'organiser une primaire si, dès l'abord, un candidat semble bénéficier de privilèges et d'appuis qui faussent le jeu. Il faut donc qu'aucun candidat ne profite d'un soutien particulier du parti ou même du gouvernement. C'est un danger qui a été largement souligné dans le cas colombien et auquel il n'a été répondu qu'en partie.

Des mécanismes formels ont été prévus avec la création en 1990 d'un "tribunal de Honor" et d'un "tribunal de garantias" au sein du parti libéral, chargés d'arbitrer les conflits entre les précandidats. On trouve en 1994 trois structures de contrôle :

-un "tribunal éthique" pour écarter les candidats immoraux.

-un conseil pour la surveillance des fonds électoraux (notamment pour éviter, avec un succès très relatif, l'apport de narco-dollars).

-Un conseil pour la neutralité du parti pour arbitrer les conflits entre pré-candidats et état-major.

Cela n'a pas empêché, en pratique, des accusations de partialité adressées par les précandidats à l'état-major du parti en 1990 comme en 1994. Même si elles étaient souvent fondées, la meilleure réfutation est tout simplement la défaite et même le faible résultat des candidats "privilégiés" dans les deux cas, Hernando Duran en 1990 et David Turbay, fils du président du parti, en 1994.

*Les risques d'affaiblissement du parti.*

L'argument principal des opposants à la *consulta popular* au sein du parti libéral était le risque d'affaiblissement qu'elle entraînait pour celui-ci.

D'une part, la *consulta popular*, en officialisant les divisions, risquait de les exacerber irréversiblement et d'aboutir à l'éclatement du parti devenu trop hétérogène. D'autre part, selon les mêmes critiques, le parti perdrait une prérogative essentielle en ne procédant pas au choix de son propre candidat.

Au premier argument, le scrutin de 1990 a apporté un démenti en tranchant sans ambiguïté en faveur de l'un des prétendants ce qui n'a pas manqué de souder l'ensemble du parti autour de sa personne avec une unanimité qu'aucune autre formule n'aurait pu permettre. De plus, en permettant la reconnaissance claire de courants distincts au sein du parti libéral, la *consulta popular* a rendu la situation plus saine puisque la nature et la force de chacun ont pu être évaluées.

Quant au second argument, le renforcement du parti permis par la *consulta popular* semble bien supérieur à l'affaiblissement corrélatif de son pouvoir de désignation du candidat. Ce pouvoir de désignation n'est d'ailleurs pas totalement entamé, au moins formellement, puisque c'est la convention du parti qui désigne le vainqueur comme candidat officiel. De cette façon, le parti a reconquis un peu de prestige en montrant que sa décision était réellement subordon-

née à la volonté d'un électorat qui avait montré un grand intérêt pour cette consultation.

Le parti, en tant que machine électorale, a donc peut-être perdu un peu de son pouvoir mais le parti, en tant que relais d'expression de la volonté populaire, s'est renforcé salutairement.

### *La simplicité des mécanismes*

La simplicité est un facteur important de la légitimité. Si les mécanismes élaborés sont trop complexes, l'électeur peut avoir l'impression que le vote est tronqué.

Le système de la *consulta popular* repose quant à lui sur un principe très simple grâce à l'admission de tous les types d'électeurs. Cette simplicité est un peu relativisée par quelques règles complexes comme celle de la péréquation dans les départements.

Les électeurs ont imposé leur choix en indiquant clairement, en 1990 comme en 1994, leur préférence ce qui a rendu inutile toute autre interprétation.

Tous les facteurs précédemment analysés contribuent à la simplicité de la *consulta popular*.

C'est sans doute cette simplicité qui est l'un des atouts principaux de ce système de primaires, surtout lorsqu'on le compare avec les systèmes étrangers.

### *RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT*

En adoptant des primaires ouvertes à tous les électeurs pour désigner son candidat, le Parti libéral a retenu depuis 1990 une procédure qui renforce la compétition entre ses tendances, mais qui finalement le renforce en faisant se concentrer sur lui le débat politique pré-électoral.

\*\*\*

Habiendo escogido unas primarias abiertas a todos los electores para designar su candidato, el Partido liberal ha puesto en marcha desde 1990 un procedimiento

que refuerza la competencia entre sus tendencias, pero que finalmente la refuerza concentrado sobre él el debate político pre-electoral.

\*\*\*

In adopting primary elections opened to all the workers to appoint its candidate, the liberal party has accepted a procedure since 1990, which strengthen competition between its learnings, but which in the end strengthen it with the pre-electoral political debate focusing on it.