

L'observation électorale citoyenne, une forme de participation démocratique ?

Leçons de l'expérience colombienne

mardi 19 février 2008

- REVUE - Analyse de l'Irg -

En octobre 2007, la Colombie a tenté une expérience démocratique originale : l'observation des élections locales, assurée non par les observateurs de l'ONU mais par un réseau citoyen créé et animé par les Colombiens eux-mêmes. Claire Launay revient ici sur cette initiative et ses effets sur la légitimité des institutions et le rapport entre l'Etat et la société civile ; à l'entendre, l'observation citoyenne présente certaines limites : l'exercice n'est jamais complètement neutre en termes politiques et son succès dépend étroitement du soutien institutionnel et financier que les militants arrivent à mobiliser. Elle contribue néanmoins à légitimer la vie politique et influe sur le comportement des électeurs et des institutions. Surtout, elle s'inscrit donc dans une démarche pédagogique dont le véritable enjeu consiste à permettre aux citoyens de s'investir dans le fonctionnement des institutions démocratiques.

L'histoire de l'observation électorale apparaît 1919, lorsque le Traité de Versailles institue des commissions chargées d'observer les nombreux plébiscites organisés en Allemagne occupée dans le but de trancher les conflits territoriaux [1]. Dès 1948, l'observation électorale devient l'instrument habituel des Nations Unies qui, à l'invitation d'un gouvernement, envoient une équipe d'observateurs pour assurer la supervision d'un processus électoral national. A partir des années 1970, d'autres organismes inter-gouvernementaux [2] ou non gouvernementaux internationaux [3] assistent voire remplacent les Nations Unies dans cette fonction. Il s'agit d'un exercice qui, comme l'affirment les documents officiels de l'ONU, reflète « l'intérêt que la communauté internationale porte à la tenue d'élections démocratiques » et répond à une mission précise : celle d'« évaluer les processus électoraux conformément aux principes internationaux qui gouvernent les élections honnêtes et démocratiques (&) » [4].

Parallèlement à la multiplication des missions internationales, on observe dans certains pays l'émergence des initiatives similaires conçues et menées par des acteurs de la société civile. Le premier exemple est celui des Philippines, où le NAMFREL (Mouvement National de Citoyens pour les Elections libres) mobilise 500 000 volontaires pour veiller au déroulement des élections présidentielles de 1986 [5]. En 1993, l'Institut Fédéral électoral mexicain propose d'inscrire dans la loi la figure de « l'observateur électoral national » [6]. A la fin des années 1990, des observations citoyennes sont organisées par l'Eglise catholique en Namibie, par des associations locales en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie. Enfin, en 2006 et pour la première fois dans l'histoire du pays, une mission d'organisation électorale (MOE), composée d'un réseau d'acteurs sociaux et associatifs, est créée en Colombie. Elle observe les élections présidentielles de mai 2006 puis les élections locales du 28 octobre 2007.

Dans la plupart des cas mentionnés, ce sont les organisations citoyennes de chaque pays qui s'impliquent dans la vie politique et veillent au bon déroulement des processus électoraux. Ainsi, à la différence d'une observation internationale qui offre un regard extérieur, c'est la population du pays qui évalue elle-même ses propres institutions. Quelles sont les motivations des acteurs impliqués, leurs objectifs et les critères qu'ils emploient pour évaluer une observation électorale ? D'autre part, peut-on considérer l'observation électorale comme un instrument de participation citoyenne ? Et quels sont ses effets sur la vie démocratique ? Nous tenterons de répondre à ces questions en nous appuyant sur l'exercice d'observation électorale réalisé en Colombie.

Les élections et la violence

C'est seulement depuis 1988 que les Colombiens peuvent élire leurs représentants locaux : les conseillers généraux, les maires, les conseillers municipaux et les conseillers de quartier. Les élections locales sont souvent considérées comme un enjeu politique secondaire et suscitent moins d'intérêt pour une observation électorale. En Colombie cependant, le niveau local concentre toutes les luttes de pouvoir opposant acteurs légaux et illégaux, et se déroulent presque toujours dans un climat d'insécurité, de violence politique et de corruption.

De nombreuses études démontrent en effet qu'à l'approche des élections locales, la violence politique tend à s'intensifier [7]. En effet, de nombreux territoires de Colombie sont sous contrôle de groupes armés illégaux : les FARC (Forces Armées Révolutionnaires de Colombie, guérilla d'obédience marxiste) ou les milices paramilitaires (AUC, Auto Défense Unies de Colombie) ; très souvent, ces groupes empêchent le bon déroulement du processus électoral. Dans la période précédant les élections locales d'octobre dernier, pas moins de 27 candidats ont ainsi été assassinés. De plus, dans les régions particulièrement touchées par la violence comme le Huila, le Caquetá ou la Côte Atlantique, de nombreux candidats sont menacés de mort ; selon les ONG et la Registraduria (organe public chargé de l'organisation et du suivi du processus électoral), 576 municipalités présentaient une situation préoccupante durant la campagne électorale. Dans ce contexte, plusieurs candidats ont dû retirer leur candidature et de nombreux citoyens votent sous pression.

Les élections locales colombiennes concentrent également différentes formes de clientélisme et de corruption . Les campagnes électorales coûtent cher, notamment parce que les candidats doivent « remercier » les électeurs avant même que ces derniers ne fassent leur choix ; dans les quartiers populaires, la « tradition » veut par exemple que les partis politiques offrent des briques, du ciment ou de la nourriture pour inciter la population à aller voter. A Coper, une commune située au Nord-Est de Bogota, un journaliste rapporte ainsi que « pour célébrer la fin de la campagne, les candidats ont dû distribuer 3.700 bières, 500 litres d'alcool et 12 cochons. Sans cela, moins de la moitié des 2000 électeurs potentiels se serait déplacée (&), les habitants ne votent pas pour des idées ou des programmes politiques, ce sont les cadeaux et l'expression de la force qui les motivent » [8].

Ce type de contexte électoral, très fréquent en Colombie, a largement incité les organisations citoyennes à proposer une mission d'observation électorale. Quelles ont été les motivations des initiateurs, et comment cette initiative s'est-elle déroulée ?

« Des yeux et des oreilles au service de la démocratie » [9]

La Mission d'Observation Electorale (MOE) a été lancée en 2006 à l'initiative d'une dizaine d'organisations non gouvernementales : syndicats, mouvements de défense des droits des femmes, organisations d'éducation populaire et de promotion de la citoyenneté. Elle est soutenue par une plate-forme de 120 organisations colombiennes (partis

politiques, mouvements sociaux et ONG) qui mènent régulièrement des campagnes de défense des droits de l'homme et de promotion de la paix. Formellement, il s'agit d'une fondation à but non lucratif ; en réalité, c'est moins le conseil de la fondation que les organisations membres du réseau qui définissent ses orientations et mettent ressources humaines et matériels au service de l'observation électorale.

La MOE se veut une organisation non partisane et revendique sa pleine autonomie face à l'Etat. Certains lui reprochent ses sympathies pour le Pôle Démocratique (parti considéré comme de gauche modérée et progressiste), sympathies qui mettraient en doute son impartialité. Ces accusations paraissent cependant exagérées ; certes, de nombreuses organisations fondatrices de la MOE ne cachent pas leurs orientations politique mais, sensible à ce type de critique, la MOE a fait le pari du pluralisme en invitant d'autres organisations, représentant d'autres options politiques, à s'associer au réseau qu'elle anime : fondations privées, entreprises, l'Eglise catholique. De plus, elle a voulu démontrer par le type d'exercice mené qu'elle n'intervenait pas dans les campagnes électorales et qu'elle n'avait pas l'intention d'influencer les résultats des élections. Sa motivation principale, affirment les représentants de la MOE, est celle de renforcer le contrôle citoyen sur les institutions démocratiques.

La condition première d'un processus électoral légitime est sur la conformité des opérations de vote avec la législation. Le respect de la loi n'est pourtant pas l'unique critère de qualité et la MOE ne se limite pas aux aspects techniques et juridiques de l'enjeu électoral : son évaluation prend en compte d'autres critères comme le niveau de sécurité, le comportement des partis politiques et des électeurs, le rôle des médias. La MOE est également attentive au travail des institutions d'Etat, notamment des institutions publiques de contrôle du système électoral.

Des résultats encourageants

Un premier exercice d'observation a eu lieu pendant les élections présidentielles en 2006, durant lequel plus de 1600 citoyens et 15 observateurs internationaux ont surveillé le déroulement des élections dans 13 villes et 45 villages colombiens. Lors des élections locales de 2007, la MOE a mobilisé davantage d'observateurs et affiné ses méthodes d'action, en agissant aussi bien avant, pendant qu'après les élections. Elle s'y était préparée pendant toute l'année en mobilisant et formant près de 8000 observateurs nationaux et 45 venant de l'étranger. Les premiers leaders communautaires, responsables d'ONG, étudiants étaient déjà engagés dans la vie politique ou associative locale avant de rejoindre la Mission. Ils ont assisté à des sessions de formation au processus électoral et à l'exercice d'observation. Les seconds ont été recrutés majoritairement parmi les organisations internationales présentes en Colombie et dans les universités. Quelques-uns ont été envoyés sur place par des ONG étrangères. Tous ont reçu une formation pour comprendre le contexte électoral et les enjeux de l'observation dans la semaine qui précédant les élections. Le profil des observateurs est donc plutôt homogène : la MOE recrute dans des groupes déjà impliqués dans la vie politique, syndicale ou associative. C'est la première et peut-être la principale des limites de cette expérience démocratique : la difficulté de mobiliser d'autres citoyens que ceux qui étaient déjà profondément impliqués dans la vie publique.

Les volontaires de la MOE ont observé les élections dans 233 municipalités urbaines et rurales, dont 34 jugées particulièrement dangereuses [10]. Le rôle de l'observateur est d'être présent de 8h à 18h l'intérieur et à proximité du bureau de vote. Il doit être attentif aux conditions d'ouverture du bureau, au déroulement du vote et au dépouillement. Pour cela, il dispose de formulaires préparés par la MOE et qui permettent, une fois rassemblés, de rédiger des rapports finaux qui seront présentés aux autorités publiques, aux partis politiques et aux médias.

L'observation électorale permet ainsi de donner une vision globale des conditions dans lesquelles les élections se sont déroulées. Lors de l'étape pré-électorale, c'est-à-dire entre le 1er janvier et le 28 octobre 2007, la MOE a recensé 162 cas de violence politique, elle a révélé le financement douteux de certaines campagnes électorales, la violation des normes de publicité électorale et un ensemble d'irrégularités et de fraudes comme l'achat de vote et la «

transhumance électorale », terme utilisé pour caractériser l'action d'inscrire un électeur dans un lieu différent à celui où il réside, considérée comme une manipulation des listes électorales.. Par exemple, le vendredi précédant le jour des élections, dans les municipalités de Soacha et de San Jacinto des observateurs de la MOE ont signalé l'arrivée de bus affrétés par des partis politiques qui transportaient des inscrits non résidents. Le jour même des élections, les irrégularités les plus fréquentes concernaient la poursuite de la campagne électorale à proximité des bureaux de vote et l'absence de personnel à l'intérieur de ces derniers. Jusqu'à la publication des résultats finaux, la MOE est restée attentive au respect des procédures.

Les premières conclusions ont été présentées aux autorités la semaine suivant les élections et ont été largement diffusées par les médias. Il faut néanmoins s'interroger sur l'influence et l'impact que ce type d'exercice a pu avoir sur les institutions démocratiques et s'il constitue, comme le prétendent ses défenseurs, un réel instrument de contrôle citoyen. L'observation électorale peut-elle effectivement évaluer le niveau de démocratie et de légitimité institutionnelle d'un pays ?

Une forme de participation particulière

L'observation électorale se distingue d'autres formes de participation citoyenne. A la différence des manifestations ou des actions de lobbying qui sont des modes d'expression plus spontanés et ponctuels, son but est d'exercer un contrôle citoyen sur une des institutions clef de la vie démocratique. Elle implique de ce fait une évolution des organisations citoyennes dans leur action de participation ainsi qu'une transformation des relations entre Etat et société civile.

Le contrôle citoyen ne s'improvise pas. Il exige une formation préalable. Les organisations citoyennes sont donc amenées à évoluer, à se spécialiser et à perfectionner leurs méthodes de travail, car il en va de leur crédibilité. Dans cette tâche, elles s'appuient surtout sur l'expérience et les outils développés par les organismes internationaux d'observation internationale. En Amérique latine, la CAPEL (Centre d'Assistance et de Promotion Electorale), l'IDEA (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale) ou la Fondation Carter proposent des formations pour la réalisation d'observation électorale citoyenne [\[11\]](#).

En pratique, la formation des observateurs est une tâche exigeante que ne dépend pas uniquement des outils et méthodes mais, bien souvent, de la capacité de mobilisation et des financements obtenus. Pour les élections de 2006, par exemple, la MOE colombienne n'a pu couvrir qu'une infime partie des bureaux de vote faute d'observateurs formés. De plus, elle n'a pu mettre en place toute l'assistance juridique nécessaire. Or, la qualité de l'observation est conditionnée par la couverture géographique et le niveau de formation des observateurs.

Ce qui nous amène à la question plus générale, celle des conditions de participation dans la vie politique. La participation est-elle à la portée de chaque citoyen ? Non, répond O. Uzan, pour ne citer que lui. Uzan affirme que la participation doit être accompagnée « d'une dynamique d'apprentissage, d'acquisition de connaissances, d'habilité et d'infrastructures [\[12\]](#) ». Pour être pérenne et crédible, la participation doit donc construire ses propres outils d'apprentissage. Cela signifie que l'observation électorale ne peut être uniquement conjoncturelle et qu'elle n'est pas envisageable sans un processus de formation préalable. Elle s'inscrit donc dans une démarche pédagogique plus large, où le véritable enjeu consiste à enseigner aux citoyens comment intervenir dans le fonctionnement des institutions démocratiques.

Au-delà du niveau de formation, il faut s'interroger sur les conditions dans lesquelles les citoyens s'engagent dans le processus. L'observation électorale représente-t-elle une forme de participation équitable, où la parole de chaque observateur aurait la même valeur ?

Dans le cas de la Colombie, l'initiative de l'observation vient d'un ensemble d'acteurs de la société civile qui servent d'intermédiaires entre le citoyen et les institutions démocratiques. Ces acteurs remplacent alors les partis politiques qui exerçaient auparavant ce type de contrôle électoral. La mission d'observation relève donc davantage d'une « citoyenneté institutionnalisée » que d'une initiative spontanée. Toute personne souhaitant observer les élections est admise par la Mission d'Observation électorale, à condition toutefois qu'elle respecte les règles imposées par l'institution. Ce mode fonctionnement impose certaines limites à l'exercice ; par exemple, un observateur n'a pas le droit de s'exprimer dans la presse sans y avoir été préparé par les responsables de la MOE. Sa participation est donc encadrée, et il est obligé de respecter une procédure interne, ce qui peut nuire à la valeur participative de son engagement.

Quelle est enfin la réception d'une telle initiative par la population ? La participation des observateurs « nationaux » peut être accueillie favorablement mais rencontre parfois des critiques. Pour certains, les observateurs nationaux (on peut être citoyens mais être observateur international d'où la distinction) ont l'avantage de connaître le contexte électoral et de maîtriser les procédures. « Être du pays » accorde une légitimité plus grande que de venir donner des leçons de démocratie depuis l'extérieur. Pour d'autres cependant, « être du pays » représente aussi un inconvénient : l'observateur ne dispose pas de la même distance par rapport aux enjeux électoraux qu'un étranger. De plus, les observateurs sont parfois vus comme appartenant à l'opposition, ce qui pose des limites à leur crédibilité. Mais il ne faudrait pas exagérer ces doutes : surtout dans les zones où la sécurité des électeurs n'est pas garantie, la présence des observateurs est très attendue. Si l'impartialité et le niveau de formation des observateurs peuvent faire l'objet de débat, l'exercice d'observation en tant que tel est plutôt bien admis. Sur fond de troubles politiques que subissent le pays, ce contrôle citoyen bénéficie d'une légitimité certaine auprès de la population.

Les relations entre État et société civile

En Colombie, l'observation électorale citoyenne et nationale est soumise à l'approbation du gouvernement. Elle procède donc d'un accord de principe entre mouvements de la société civile et l'État. En effet, sans perdre de vue sa revendication principale qui est l'organisation d'élections libres et démocratiques, ni son indépendance d'action, la mission d'observation électorale travaille en étroite relation avec les institutions de l'État. Nous ne serions donc pas dans une situation d'opposition mais dans une démarche de dialogue. On se demande pourtant quel intérêt un gouvernement aurait-il à encourager une initiative qui, de fait, peut le délégitimer lui-même ?

A cette question, plusieurs réponses sont envisageables. La première représenterait le cas idéal : le gouvernement est soucieux de sa légitimité démocratique. Il a donc intérêt à ce que les élections se déroulent dans de bonnes conditions. D'une part, la présence d'observateurs peut stimuler les fonctionnaires à respecter les procédures électorales et renforcer la légitimité du candidat issu du gouvernement sortant. Enfin, dans un pays où l'État n'est pas en mesure de garantir la sécurité des citoyens sur l'ensemble du territoire, la présence d'observateurs peut dissuader l'action d'acteurs armés. En cela, le jour des élections, l'observation électorale accompagne les institutions de l'État dans la surveillance des élections.

La deuxième réponse suit le raisonnement inverse : le gouvernement national est peu réceptif à cette initiative et peu enclin à l'idée d'être contrôlé par les citoyens ; s'il cède, ce serait par exemple à cause des pressions internationales. La relation entre organisations citoyennes et gouvernement reste toutefois tendue.

Dans le cas colombien, nous ne sommes pas en mesure d'établir les motivations réelles du gouvernement. Néanmoins, le travail de la MOE a parfois suscité des débats houleux entre organisations citoyennes et les représentants de l'État. Un mois avant le scrutin, la MOE déclare publiquement que 576 municipalités du pays sont menacées par la violence. La presse relaie immédiatement l'information. Ce chiffre est largement supérieur à celui annoncé par le gouvernement qui considère que seules 79 municipalités sont en danger. La polémique s'étend et le

ton monte entre représentants de la MOE et le ministre de la Défense, Juan Manuel Santos. Ce dernier considère que « de nombreuses personnes ont intérêt à exagérer le niveau de risque et ce pour de multiples raisons [13]. » Leon Valencia, de la MOE répond que l'enquête a été réalisée à partir de chiffres officiels. Selon lui, le gouvernement aurait volontairement ignoré toute une zone géographique et n'aurait pas pris en compte l'appel de la société civile, puisque la sécurité n'a pas été renforcée dans les municipalités en question.

La relation entre l'Etat et la société civile en période électorale s'avère donc complexe. Tout en gardant leur indépendance, les deux parties peuvent coopérer dans l'organisation des élections. Selon les circonstances, la tension peut être plus ou moins forte. Les organisations citoyennes souhaitent de toutes façons être entendues et participer à la réforme du système électoral. Ainsi, elles alertent les institutions de l'Etat et l'opinion publique chaque fois qu'elles le jugent nécessaire. Pour sa part, le gouvernement conserve la décision politique et peut ne pas prendre en compte les propositions issues de l'observation électorale.

Confiance et légitimité des institutions

Selon la MOE, la mise en place de l'observation électorale a eu des effets sur le taux de participation, et donc sur l'attitude des électeurs. Par rapport aux élections locales de 2003, le taux de participation a effectivement augmenté pour dépasser, pour la première fois dans l'histoire des élections locales colombiennes, celui d'abstention. Deux millions d'électeurs supplémentaires se seraient déplacés le 28 octobre dernier, et la MOE estime avoir contribué à cette avancée. Sans doute la mobilisation des élections peut s'expliquer autrement ; certains considèrent par exemple qu'elle est due à une présence accrue de l'Etat dans les différentes municipalités. Démêler ces différents facteurs demanderait une étude plus approfondie. Néanmoins, de nombreux citoyens interrogés par la MOE déclarent être rassurés par la présence d'observateurs électoraux.

L'observation électorale stimulerait ainsi une prise de conscience de l'importance de participer à la vie publique et obligerait les institutions à plus de transparence. Elle porte ainsi un jugement direct sur le fonctionnement démocratique et légitime ou décredibilise les institutions suivant les résultats de l'exercice. Fabio Velasquez, politologue colombien, insiste sur le « potentiel démocratique [14] » d'une mission d'observation électorale : ces initiatives multiplient d'après lui les expériences de relation entre citoyen et Etat et contribuent, en dernière analyse, à changer la culture politique elle-même.

[1] Par exemple en Silésie, où l'Allemagne vaincue fut confrontée aux revendications territoriales polonaises.

[2] Principales organisations régionales et internationales organisant des Missions d'Observation Electorale : ONU (Organisation des Nations Unies), OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ; l'Union Africaine, l'OEA (Organisation des Etats Américains), l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)

[3] Principales ONG internationales organisant des Missions d'Observation Electorale : Fondation Carter, NDI (National Democratic Institute), IRI (International Republican Institute)

[4] *Déclaration de Principes relatifs à l'Observation Internationale des Elections et code de conduite à l'usage des observateurs*, Commémoration à l'Organisation des Nations Unies, New York, le 27 décembre 2005, http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration_of_principles_code_of_conduct_fr.pdf

[5] BONEO, Horacio, *Observación electoral*, <http://www.observatorioelectoral.org>

[6] CARRILLO POBLANO, Manuel, *El instituto federal electoral fomenta la observación electoral profesional et independiente*, Derecho et Cultura, numero 11-12, septiembre-diciembre de 2003, pp. 61-68

[7] LOPEZ, Claudia y DUNCAN, Gustavo, *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*, Bogota, octobre de 2007. Cet ouvrage présente des

cartographies des risques électoraux.

[8] Salud Hernandez Mora, *Colombia celebra elecciones locales marcadas por la corrupción y la violencia*, el Mundo internacional, 26 octubre de 2007, <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/10/26/internacional/1193422575.htm>

[9] Slogan de la Mission d'Observation Electorale en Colombie, <http://www.moe.org.co>

[10] MOE, « Informe nacional de observacion electoral de la sociedad civil, elecciones colombia, 28 de octubre de 2007 ». Disponible sur www.moe.org.co

[11] Les missions d'observation nationale respectent également la définition et les critères internationaux de l'observation : « recompilation de l'information relative à un processus électoral dans l'objectif de réaliser une évaluation adéquate de ce dernier et seulement sur la base de l'information collectée » extrait du Code de conduite pour l'observation, IDEA international, 1997 repris dans *Déclaration de Principes relatifs à l'Observation Internationale des Elections et code de conduite à l'usage des observateurs*, Commémoration à l'Organisation des Nations Unies, New York, le 27 décembre 2005, disponible en document pdf :

http://ec.europa.eu/europeaid/observer/declaration_of_principles_code_of_conduct_fr.pdf

[12] Urán, O, 2003, Exploración sobre indicadores de participación ciudadana en el desarrollo local y gobernabilidad democrática, Medellín, IPC.

[13] El nuevo Siglo, 576 municipios amenazados por violencia pre-electoral, 27/09/2007

[14] VELASQUEZ, Fabio E, *La veeduría ciudadana en Colombia : en busca de nuevas relaciones entre Estado y Sociedad civil*, <http://www.foroporcolombia.org>