

CARACTÉRISTIQUES ET MODALITÉS DE LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN COLOMBIE

À propos des débats sur décentralisation
et ordenamiento territorial à l'assemblée
constituante de 1991*

JEAN-FRANÇOIS JOLLY**

L'examen de la « question du territoire », de la « question du gouvernement » et de la « question du gouvernement du territoire du territoire » constitue le point central de l'analyse du processus de décentralisation en Colombie réalisée par Jolly (2004). Comme conséquence en particulier de la mise en place de processus

de décentralisation en Europe, en général, et en France, en particulier, l'examen de la question de la « territorialisation de l'action publique » est au cœur de la réflexion des universitaires depuis déjà plusieurs années et l'on voit se multiplier les ouvrages dédiés à ce thème ou à celui des politiques locales et de gouvernance des

* Artículo recibido el 1 de febrero de 2007. Aceptado el 27 de febrero de 2007. Cet article reprend un extrait de la Première partie « Genèse et production de la politique publique de décentralisation » de la thèse doctorale soutenue par l'auteur et intitulée « Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002 », dont la publication en espagnol est en préparation aux éditions de l'*Universidad Externado de Colombia*. Pour le texte original complet, voir Jean-François Jolly (2004) *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines. Version définitive finale, 5 octobre 2004, 360 pages. Une édition de ce document est en préparation aux éditions L'Harmattan.

** Docteur en études des sociétés latino-américaines. Expert en planification urbaine et régionale. Economiste Université de Picardie. Professeur associé du Département d'architecture, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Correo electrónico. jjolly@javeriana.edu.co

¹ Cf. par exemple les ouvrages suivants : Alain Faure et Anne Cécile Douillet (dir.) (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG; Patrick Le Galès (2003), *Le retour des villes européennes: sociétés, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po ; Serge Terribilini (2001),

territoires¹. Tous cherchent à répondre au défi² que présente pour les politologues, les sociologues et autres spécialistes des politiques publiques cette « question d'actualité », soumise à controverses et relative aux transformations que se manifestent quant à l'action publique.

L'analyse des conditions dans lesquelles on observe en Colombie la mise en place progressive de ce que l'on a appelé la « territorialisation de l'action publique depuis en bas », du défi qu'elle présente et des réponses à ce défi est l'objet et le sujet d'autres écrits³. Dans cet article, on s'intéressera successivement aux *caractéristiques* puis aux *modalités de la territorialisation de l'action publique* en Colombie telles qu'on peut les identifier à partir d'une analyse des débats sur la décentralisation et l'*ordenamiento* territorial lors de la tenue de l'Assemblée constituante de 1991.

INTRODUCTION

Après la définition des dernières mesures prises dans le cadre de la Constitution de 1886 (dernier semestre 1990), qui visent explicitement à renforcer la politique de décentralisation administrative, thème préféré des discussions du forum juridique et économique, la tenue de l'Assemblée constituante durant le premier semestre de 1991 marque un retour, général et sans ambiguïté, au forum de la rhétorique politique.

Cependant, les débats sur la décentralisation elle-même et ses relations avec l'*ordenamiento* territorial⁴ (ou si l'on veut sur *les caractéristiques* et *les modalités de la territorialisation de l'action publique*) auxquels ont donné lieu les séances de l'Assemblée constituante, sont loin d'être l'objet d'interprétation uniforme de la part aussi bien des constituants eux-mêmes

ralisme, territoires et inégalité sociales, Paris, L'Harmattan, *Collection Logiques publiques* ; M. Keating (2000), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar ; Richard Blame, Alain Faure et Alain Mabileau, (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po ; *Gestion négociée des territoires et politiques publiques*, numéro spécial de *Espaces y sociétés* (1999), Paris, Editions L'Harmattan.

² Le mot défi n'est pas trop fort si l'on considère que dans la présentation de l'ouvrage de Faure et Douillet (2005), l'éditeur indique : « Cet ouvrage collectif est né de la volonté d'affronter la question de la territorialisation de l'action publique. Quels sont exactement la nature et la portée de ce mouvement encouragé par les acteurs politiques et administratifs ? » (Italiques non originaires).

³ Voir dans Jolly, 2004 la Seconde partie « Les politiques de la décentralisation en Colombie ou la combinaison du gouvernement du territoire et de la gouvernance des territoires » dont la publication en espagnol est en préparation aux éditions de la Pontificia Universidad Javeriana.

⁴ On rappellera que l'on a préféré conserver l'expression originale castillane « *ordenamiento territorial* » (mot à mot « mise en ordre du territoire ») plutôt que sa traduction (et origine) française « aménagement du territoire », car elle rend mieux compte de l'idée « d'ordre » qui caractérise l'approche colombienne, explicitant ainsi le référentiel qui guide les acteurs qui participent à cette méga politique publique. L'expression « ordonnancement du territoire » utilisé en Suisse selon Serge Terribilini (2001) rendrait mieux cette idée de recherche de l'ordre que traduit bien la devise nationale colombienne « Liberté et ordre ».

que des analystes. Pour comprendre ces différences d'interprétation, sans doute faut-il considérer avec Gustavo Zafra Roldán (2003 : 4) que la Constitution de 1991 est « un contenu d'intention, un essai, une tentative, un texte ouvert, le résultat d'une série de négociations, de transactions ».

Ainsi, anciens constituants et analystes se divisent-ils en deux camps pour évaluer l'importance des débats sur la décentralisation : ceux qui pensent que la Constitution de 1991 est une *confirmation* et une certaine *extension* (élection des gouverneurs au suffrage universel) des principes affirmés et approuvés par la réforme de 1986 et ceux qui pensent au contraire que ladite Constitution a *affirmé* des principes qui constituent des *avancées* indéniables face aux réformes de 1984-1986.

En revanche, les relations complexes entre décentralisation et *ordenamiento territorial* font l'objet d'un accord général entre anciens constituants et analystes pour dire que si les deux thèmes n'ont pas été liés *fonctionnellement* (au point qu'ils relevaient de deux commissions permanentes différentes), ils ont été très souvent traités au moins *implicitement*, le point d'achoppement des débats étant alors de savoir comment il fallait traiter les niveaux supra municipal et supra départemental

LA CONSTITUTION DE 1991 ET LA DÉCENTRALISATION: CONFIRMATION OU AVANCÉES?»

LE DÉBAT SUR LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

A propos de l'importance des débats sur la décentralisation, anciens constituants et analystes se divisent en deux camps :

- D'un côté, ceux qui, comme Jaime Castro, voient dans la Constitution de 1991 une certaine *continuité* avec celle de 1886 et privilégient la réforme constitutionnelle de 1986 (élection des maires au suffrage universel) et la cession progressive de la Taxe à la Valeur Ajoutée - TVA aux communes prévue par la loi 12 de 1986. Ils tendent alors à considérer que la Constitution est plutôt une *confirmation* et une certaine *extension* (élection des gouverneurs au suffrage universel) des principes alors affirmés et approuvés.
- De l'autre, des anciens constituants comme Gustavo Zafra, moins attachés peut-être à défendre la « révolution décentralisatrice » de 1984-1986, constatent que, sur bien des points, la Constitution de 1991 a *affirmé* des principes (par exemple celui de l'autonomie de collectivités territoriales ou encore le caractère « participatif » de l'État colombien) qui constituent des *avancées* indéniables face aux réformes

de 1984-1986. Ils soulignent cependant le caractère souvent hybride qui résulte de la juxtaposition dans un même article comme l'article 1^{er} de principes contradictoires comme l'autonomie des collectivités territoriales et l'État unitaire, faisant de cet article une sorte de «*sancocho*» selon le mot de Gustavo Zafra (2003: 5).

Au-delà de ces différences d'appréciation, on cherchera à répondre à la question suivante : la Constitution de 1991 *a-t-elle modifié les caractéristiques de la territorialisation de l'action publique* fixées par les réformes de 1983-1989?

Pour ce faire, on examinera :

1. Quels sont les arguments de ceux qui pensent que non (c'est à dire que la Constitution n'a conduit qu'à une *confirmation* et à un renforcement de la décentralisation).
2. Quels sont les arguments de ceux qui pensent que oui (c'est-à-dire que la Constitution marque l'affirmation de nouveaux principes et des *avancées* quant à la décentralisation)

La Constitution de 1991 comme confirmation et renforcement de la décentralisation

Pour Jaime Castro (2003: 4), «l'Assemblée constituante n'a pas remis en question la décentralisation qui apparaissait comme un fait inscrit dans la Constitution de 1886. Elle s'est limitée à rappeler le principe de la décentralisation dans l'article premier de la nouvelle Constitution, à affirmer dans le même article le principe de l'autonomie des collectivités territoriales et celui de la participation, à instaurer l'élection des gouverneurs au suffrage universel et à signaler dans un article particulier que la commune est "la cellule de base de la Nation".

En résumé, on pourrait dire que la Constitution de 1991 *a confirmé la décentralisation mais qu'elle ne l'a pas instaurée*. Les discussions sur ce point n'ont pas été très importantes, car, je le répète, on a considéré que c'était un fait déjà inscrit dans la Constitution de 1886 et qu'on ne pouvait pas le remettre en cause dans la nouvelle Constitution mais qu'il fallait au contraire le consolider»⁵ [italiques non originaux].

⁵ «Il faut ajouter bien entendu à cette confirmation des principes politiques la discussion sur les transferts (et non plus sur la cession de TVA) qui, d'une certaine manière, continue avec la logique de cette dernière, même s'il y eut au sein de l'Assemblée des réactions de la part de défenseurs de l'orthodoxie financière et de spécialistes des finances publiques contre de tels transferts progressifs» (Castro, 2003: 4). On notera que dans le débat actuel mars 2007 sur la réforme des «transferts», on retrouve l'opposition entre le Gouvernement, qui parle de « transferts », et les membres du Congrès, par exemple le sénateur libéral Cristo, qui rappellent que la Constitution de 1991 parle de «participation dans les revenus courants de la Nation».

Cette opinion est partagée par de nombreux analystes, y compris critiques comme Fabio Velázquez (2001: 41-42)⁶ qui écrit textuellement : «la Constitution de 1991 n'a rien fait d'autre qu'approfondir le processus de décentralisation mis en forme dans la décennie de 1980, (...) que donner son aval aux réformes décentralisatrices et leur donner une forme grâce à des mesures que renforcèrent le processus».

Les «avancées» de la Constitution de 1991 sur le thème de l'autonomie des collectivités territoriales

L'argumentation d'un ancien constituant comme Gustavo Zafra (qui est professeur de droit constitutionnel) pour défendre l'idée que la Constitution de 1991 marque des *avancées* sur la décentralisation par rapport à la Constitution de 1886 (réformée en 1986⁷), repose sur une interprétation de la nature même de la Constitution de 1991 et du processus de l'Assemblée constituante.

Pour Gustavo Zafra (2003: 4-5), «il faut considérer la Constitution de 1991

selon les principes de la philosophie du droit en général et du droit constitutionnel en particulier, c'est-à-dire *comme un "contenu d'intention" (contenido tentativo)* une sorte d'"essai" si l'on veut dans le sens que Pierre Muller donne à ce mot quand il parle des politiques publiques comme d'un essai, une "Tour de Babel" aux *multiples langages qui débouche en conséquence sur un texte ouvert*. Il s'agit du résultat d'un processus plus que d'un fait isolé et c'est aussi le *résultat de négociations, de transactions*, qu'il faut lire à la lumière de la tradition constitutionnelle colombienne» [italiques non originaux].

«De ce point de vue», poursuit l'ancien constituant, «des facteurs comme la vision de l'État unitaire qui se maintient au côté de l'affirmation des principes de décentralisation et d'autonomie des collectivités territoriales dans l'article 1^{er} sont des facteurs déterminants pour comprendre cette *conception très colombienne de la décentralisation*⁸, comme le montrent bien dans leurs traités de droit

⁶ Fabio Velázquez (2001: 42) pense en effet que les mesures comme l'élection des maires au suffrage universel furent «la réponse du gouvernement à la dynamique sociale et politique des mobilisations sociales de caractère local et régional (*paros cívicos*, marches...) motivées par l'insatisfaction d'importantes couches de la population face au gouvernement central pour son incapacité à répondre aux besoins et aux demandes de celle-ci».

⁷ «Il est certain que comme l'a dit Jaime Castro l'assemblée constituante n'a pas remis en cause la décentralisation politique qui apparaissait comme un fait inscrit dans la Constitution de 1886. Mais rappeler le principe de la décentralisation dans l'article premier de la nouvelle Constitution, affirmer dans le même article le principe de l'autonomie des collectivités territoriales et celui de la participation, instaurer l'élection des gouverneurs au suffrage universel et signaler dans un article particulier que la commune est "la cellule de base de la Nation" ne sont pas des actes secondaires ou de simple confirmation comme il le prétend» (Zafra, 2003: 4).

⁸ Cette «conception très particulière de la décentralisation», «la tradition constitutionnelle colombienne» et le fait de considérer la Constitution de 1991 comme «une tentative» font que pour Zafra (2003: 4-5),

constitutionnel Vladimir Naranjo et Jaime Vidal Perdomo quand ils abordent ce que l'on pourrait appeler la «compétence constitutionnelle» dans les Constitutions colombiennes» [italiques non originaux].

Développant son idée, Gustavo Zafra (2003: 5), indique que, en bien des points, la Constitution colombienne reflète «une vision fédérale de l'État, mais voilée, implicite, pour ne pas froisser des susceptibilités et faire renaître de vieux conflits du XIX^e siècle, comme ceux auxquels a donné lieu par exemple la Constitution fédérale de 1863. C'est ainsi qu'il faut à mon avis interpréter l'affirmation simultanée des principes de l'État unitaire et de l'autonomie des collectivités territoriales dans l'article 1^{er}, mais aussi la définition *constitutionnelle* et *non plus* simplement *légale* comme dans la Constitution de 1886 des compétences des collectivités territoriales (communes, départements)».

Cette « vision voilée », à la fois fruit et signe de transactions et de négociations, amène logiquement à ce que ledit article 1^{er} dans sa forme définitive « ressemble un peu à un *“sancocho”* où se mêlent des éléments différents si ce n'est contradictoires entre eux » et à ce que la Cour constitutionnelle n'ait pas encore pu « traduire dans ses sentences qui se réfèrent

aux collectivités territoriales la transition fondamentale qui a consisté à passer *d'administrations locales* dans le cadre de la décentralisation à *des gouvernements locaux sujets autonomes*, selon le principe d'autonomie des collectivités territoriales » [italiques non originaux].

De ce point de vue, la Constitution de 1991 aurait bien modifié les caractéristiques de la territorialisation de l'action publique fixées par les réformes de 1983-1989. En effet, celle-ci est maintenant *dans* la Constitution et non plus dans la loi, c'est-à-dire qu'elle ne peut plus être si facilement remise en cause, rediscutée. Pour ce faire, il faudrait modifier la Constitution, ce qui est un processus politique long et plein d'embûches. Par rapport à la Constitution de 1886, qui ne parlait pas d'autonomie, il s'agit bien pour les partisans de l'autonomie des collectivités territoriales d'une *avancée*.

DÉCENTRALISATION ET ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LES DÉBATS SUR LES MODALITÉS DE LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Sur les relations entre décentralisation et *ordenamiento territorial*, il y a un accord général entre anciens constituants et

«il ne semble pas juste de critiquer l'Assemblée constituante pour avoir copié la Constitution espagnole autonymique de 1978 quant au principe d'autonomie des collectivités territoriales, comme d'ailleurs il ne l'était pas de dire que la Constitution de 1886 n'était que la copie des conceptions françaises sur l'État unitaire».

analystes pour dire que si les deux thèmes n'ont pas été liés *fonctionnellement*⁹ (au point qu'ils relevaient de deux commissions permanentes différentes), ils ont été très souvent traités au moins *implicitement*.

En fait, soulignent les uns et les autres, si le rôle des communes dans l'*ordenamiento territorial* n'a pas été remis en question, c'est-à-dire qu'on n'a pas discuté le fait que *la commune* soit un échelon important de la territorialisation de l'action publique, les débats entre constituants ont porté sur quel devait être le ou les échelon(s) « intermédiaires » (c'est-à-dire, supra-municipaux et infra-nationaux) que l'on devait reconnaître *en plus* de la commune et de la Nation, les « deux points de référence fermes des discussions de l'Assemblée constituante » comme l'écrit Augusto Hernández Becerra (2000: 87).

Lors de ce que le politologue

Fabio Velázquez (2001: 38) appelle « la polémique » et le juriste Augusto Hernández Becerra (2000: 88) « la lutte¹⁰ » à laquelle se sont livrés entre eux les membres de la 2nde Commission de l'Assemblée constituante (celle qui traitait de l'*ordenamiento territorial*), se sont en effet opposés, « au milieu de grandes controverses », d'un côté les partisans de la province et ceux du département et de l'autre, ces derniers et les militants d'une région autonome des départements.

Le débat n'ayant pu être tranché entre les divers courants, et aucun consensus n'ayant pu être obtenu quant à l'échelon territorial intermédiaire, l'Assemblée constituante de 1991 aurait choisi, comme le dit Jaime Castro (2003: 4), de « mettre les trois dans la Constitution et de laisser à une loi organique d'*ordenamiento territorial* - LOOT- le soin de résoudre le problème¹¹ ».

⁹ « On ne peut pas dire qu'il y ait eu une connexion directe entre décentralisation et *ordenamiento territorial*. On n'a pas relié l'une et l'autre. La discussion de l'Assemblée constituante a porté sur le thème de savoir quel devait être le niveau intermédiaire entre la Nation et les communes qu'il fallait inclure dans la Constitution » indique Jaime Castro (2003: 4). « On ne peut pas dire qu'il y ait eu une connexion directe entre décentralisation et *ordenamiento territorial*, car les deux questions étaient de la compétences de deux commissions différentes. Il me semble qu'il y a une relation évidente entre les deux questions qui fait que ce sont deux questions liées entre elles politiquement », note de son côté Gustavo Zafra (2003: 5).

¹⁰ Il s'agit aussi de débats tardifs, écrit Augusto Hernández Becerra (2001b: 172), car « à peine trois semaines avant que ne termine l'Assemblée constituante, les constituants ne s'étaient pas encore décidés à réformer le régime territorial et en arrivèrent même à envisager la possibilité de laisser le thème pour une future réforme constitutionnelle. L'impossibilité de mettre au point de grands accords faute de temps et la nécessité de montrer aux pays des résultats sur un point si sensible les ont conduit à des décisions prises à la hâte ». Gustavo Zafra (2003: 6) note que, en réalité, il en a été ainsi pour tous les thèmes discutés lors de l'Assemblée constituante, le second débat ayant commencée vers le 10 juin, mais qu'à la différence d'autres thèmes, sur celui de l'*ordenamiento territorial* il y avait divergence entre l'avis de la 2nde Commission et l'assemblée plénière et, qu'en conséquence, le second débat s'est déroulé dans une ambiance plus tendue.

¹¹ « Certains défendaient l'idée que [l'échelon intermédiaire] soit le département, d'autres la province et d'autres encore la région. Comme il n'y eut pas d'accord, on finit par inclure les trois dans la Constitution et on laissa à une loi organique d'*ordenamiento territorial* - LOOT - le soin de résoudre le problème, ladite LOTT n'ayant pas encore été approuvée par le Congrès après 12 essais » (Castro, 2003: 4).

Dans ce chapitre, on cherchera à répondre aux questions suivantes, fortement liées entre elles:

- Pourquoi les débats sur l'*ordenamiento* territorial ont-ils été intenses et polémiques et quels étaient leurs enjeux?
- Quels étaient les référentiels qui guidaient les partisans de la province, du département et de la région et comment interpréter leurs modes d'agir?
- Pourquoi a-t-on laissé à la loi (c'est-à-dire au Congrès) «le soin de résoudre le problème» et quelles ont-été les conditions et les modalités du compromis auquel a finalement abouti l'Assemblée constituante de 1991?

Les débats sur l'*ordenamiento* territorial comme expression d'une vision du monde et définition d'une société

Les débats de l'Assemblée constituante colombienne de 1991 sur l'*ordenamiento* territorial (de même d'ailleurs que les discussions ultérieures de la COT créée par celle-ci) rappellent en bien des points le débat sur la création des départements français en 1789 qu'analyse Alain Bourdin (2000: 44-46) et qu'il considère comme « un cas d'école particulièrement riche »¹².

Selon Bourdin, «l'intérêt de ce débat exceptionnel est de montrer comment à travers la définition de découpages qui établissent des objets locaux [les départements], c'est à la fois une *vision du monde* qui s'exprime et une *société qui se définit*. Le local apparaît comme un moyen de *construire et de traiter des problèmes d'organisation*» [italiques non originaux].

Si l'on se rappelle que pour Pierre Muller (2002: 13-14), l'analyse cognitive des politiques publiques repose « sur l'étude de l'action publique comme processus de *construction de cadres d'interprétation du monde* à partir desquels les acteurs publics (gouvernement, administrations...) tout comme les acteurs privés (groupes d'intérêts...) vont développer leurs stratégies pour définir le contenu des politiques publiques », il est alors possible d'interpréter les débats sur l'*ordenamiento* territorial qui ont eu lieu dans la 2nde Commission de l'Assemblée constituante comme des débats dans le forum de la rhétorique politique *sur le cadre d'interprétation de la Colombie quant à l'action publique territoriale*, c'est-à-dire sur ce que l'on pourrait appeler «le référentiel global territorial - RGT».

Comme dans le cas français de 1789, les débats portent en effet sur «la recherche d'un nouvel ordre» (*ordenamiento*) territorial «de négociations sur les principes

¹² Dans ce que Bourdin appelle un «travail politique des découpages territoriaux», s'opposèrent en effet les tenants de la vision géométrique de la centralité et ceux de la vision administrative ou politique, dominants, car tous cherchaient «le contrôle d'un territoire» grâce à l'obtention d'un chef-lieu de département.

et sur le découpage lui-même». On peut y voir aussi, comme l'indiquera plus tard Orlando Fals Borda dans son rapport final de la COT (Fals Borda, 1994: 3), une série de propositions de tout type¹³ qui cherchent à traduire les «désirs populaires, campagnes locales et régionales, propositions des hommes politiques et/ou des institutions» à la lumière des «réalités culturelles, sociales, géographiques et politiques» du pays.

C'est bien ce que constate Augusto Hernández Becerra (2001a: 93) quand il écrit qu'au sein de l'Assemblée constituante «*diverses visions territoriales de l'État*, opposées et hostiles, s'affrontèrent : l'État régional, l'État provincial, l'État municipaliste, l'État fédéral. (...) On eut tendance également à "*territorialiser*" *diverses revendications sociales et culturelles*. On cherchait ainsi à pendre en compte les demandes des guérilleros, des indigènes, des négritudes, des habitants de San Andrés et d'autres minorités» [italiques non originaux].

Comme le souligne Luis Mauricio Cuervo (2000: 40) dans un commentaire sur l'un des 12 projets gouvernementaux de LOOT discutés par le Congrès colombien depuis la publication de la Constitution de 1991, le débat sur l'*ordenamiento* territorial est bien en Colombie «un débat essentiellement politique», une *issue*, c'est-

à-dire un sujet d'intenses controverses, jamais résolues, comme le confirme le rejet de 12 projets de LOOT.

Les enjeux sont en effet d'importance, dans la mesure où la remise en cause de l'*ordenamiento* territorial en vigueur jusque-là touche à l'équilibre, instable, entre des forces politiques dont *la base est et reste essentiellement de type territorial* : fiefs, *caciquats*, baronneries électorales.

Les positions en présence (département contre province, région et ETI) ou l'articulation du champ cognitif et du champ du pouvoir

Le résultat de tous ses affrontements fut, comme l'écrit Augusto Hernández Becerra (2000: 87-88), qu'au sein de la 2nde Commission «région et province enfilèrent leurs batteries contre le département fort décrié, dans lequel ils croyaient voir une victime facile. Les partisans du département réagirent avec énergie».

Selon Gustavo Zafra (2002: 7), les positions des 14 membres de la 2nde Commission étaient en effet les suivantes:

1. Le *groupe des partisans du département (et des communes)* était mené par Gustavo Zafra, soutenu par Jaime Castro qui estimait certes comme on l'a vu

¹³ «On sait fort bien que les constituants de 1991 furent débordés par la grande *quantité et l'hétérogénéité des propositions sur l'organisation territoriale*», indique Augusto Hernández Becerra (2001b: 172), qui insiste également sur «l'anarchie des propositions, des discussions et des votes» au sein de la 2nde Commission (2001a: 92) [italiques non originaux].

que le département «allait [devait] mourir de son propre poids», mais qui «consacrait ses efforts à défendre Bogotá»¹⁴. Les accompagnaient quatre autres constituants, deux du Valle et deux d'Antioquia, dont l'un, Juan Gómez Martínez (conservateur), sera ensuite maire de Medellín et gouverneur d'Antioquia. Il s'agit donc d'un groupe qui représente les intérêts des départements les plus peuplés et les plus urbains et de l'essentiel de l'activité industrielle (ce que l'on a coutume en Colombie d'appeler «le triangle d'or» Bogotá Cali Medellín).

L'argumentation de Gustavo Zafra reflète bien cette origine urbaine et industrielle, et, d'une certaine manière, est plus «technocratique» que politique. Elle repose sur un refus *d'imposer par la force* de la Constitution aux départements la création des régions (niveau supra-départemental) ou des provinces (niveau infra-départemental). Il fallait mieux au contraire selon lui que les régions résultent «d'un processus *volontaire d'alliances, si l'on veut "stratégiques", "à la Boisier"*¹⁵, *entre départements*¹⁶» [italiques non originaux].

¹⁴ Il sera d'ailleurs l'auteur intellectuel du décret-loi de 1993 qui fixe le statut organique de Bogotá.

¹⁵ Cette allusion aux idées de l'économiste chilien Sergio Boisier, jusqu'il y a peu directeur de planification régionale de l'ILPES, un institut rattaché à la CEPAL et qui, d'ailleurs, cite les RAP de la Constitution colombienne de 1991 comme une illustration de ses idées sur les «régions associatives» (Boisier, 1994: 22), confirme que Gustavo Zafra est un membre du forum juridique et économique. C'est là que se retrouvent spécialistes du droit et faiseurs de politiques publiques et non pas du forum de la rhétorique politique, où discutent entre eux par exemple les membres du Congrès qui, comme l'écrivait Jaime Castro en 1997, «sont fort sensibles au traitement législatif des thèmes régionaux et locaux, en dehors du fait qu'ils les connaissent en détail. C'est pour cela qu'ils révisent les propositions qui leur sont faites et les *calibrent*, c'est-à-dire, les analysent dans une optique très particulière: il vérifient minutieusement quels sont les changements qu'elles introduisent aux régions qui sont les leurs et aux situations que depuis longtemps ils ont maniées».

On notera que les «accords stratégiques» de Boisier sont tirés du langage des grands groupes économiques multinationaux, dont les équivalents nationaux sont précisément installés en Antioquia (Groupe économique *antioqueño*) et dans le Valle. L'argument de Gustavo Zafra pour que le Valle puisse «signer un accord stratégique par exemple avec l'Antioquia et bénéficier ainsi d'une sortie vers la Mer des Caraïbes via l'Urabá» pourrait s'interpréter comme un argument qui reprend l'idée de ses grands groupes.

¹⁶ «Je diverge aussi bien de la de la conception d'Orlando Fals Borda [président de la 2nde Commission de l'Assemblée constituante et plus tard de la Commission d'*ordenamiento* territorial - COT- créée par la Constitution et dont fut membre également Gustavo Zafra] qui privilégie des éléments de type socioculturel para la constitution de régions, de provinces ou de collectivités territoriales indigènes (ETI) que de ceux qui confondent *ordenamiento* territorial et occupation du sol municipal comme l'ont fait les auteurs de la loi 388 de 1997 avec les POT (je dois à ce propos rappeler que l'idée de la plus value que nous avons inscrite dans la Constitution et qui sert de base aux instruments d'intervention urbaine de la loi 388 de 1997 est née d'une idée de Mario Calderón, reprise par Rodrigo Escobar Navía).

J'ai participé activement à la 2nde Commission de l'Assemblée constituante, celle qui traitait de l'*ordenamiento* territorial et j'y ai défendu l'idée que celui-ci repose sur une relation subtile entre identité territoriale et population et que, comme me semble-t-il l'a écrit et développé plus tard l'économiste chilien Sergio Boisier, l'on ne pouvait pas imposer la région mais qu'elle devait résulter d'un processus volontaire d'alliances, si

2. Face à ce groupe, les 3 membres de la Côte Atlantique (les *costeños*), voulaient qu'on inclue la *région* comme collectivité territoriale¹⁷, ce à quoi s'opposaient fermement les membres « de l'intérieur » du pays (Bogotá, Valle, Antioquia), qui défendaient le département.

Selon le groupe *costeños*, «les *royalties* sur les ressources naturelles [charbon et nickel, présents dans cette région, mais aussi pétrole] devaient revenir aux régions et le sous-sol être de celles-ci et non de la Nation».

3. Enfin, Orlando Fals Borda, qui sera plus tard le président de la Commission d'*ordenamiento* territorial- COT-, lui aussi *costeño*, militait activement pour la reconnaissance de la *province* comme collectivité territoriale reposant sur des critères de type socioculturel et non sur des critères de type administratif et politique, s'appuyant pour ce faire sur des traditions très vivaces sur le Haut plateau de Boyacá et de Cundinamarca, dans le Santander, le Nariño et certaines parties de la Côte Atlantique comme la dépression de Mompo, dont il est originaire.

Il rencontrait l'appui des deux constituants indigènes (qui seront ensuite sénateurs) qui défendaient bien entendu la création des collectivités territoriales indigènes - les ETI- et des deux constituants démobilisés de l'émouvement guérillero M 19 (l'un d'eux *costeño*).

Si l'on analyse les arguments ainsi exposés, ou, en termes de Muller (2000: 45; 2003: 63), les «algorithmes opératoires selon lesquels les médiateurs construisent leur référentiel», on peut s'étonner de la défense du département de la part d'un spécialiste du droit et d'un membre éminent du forum juridique et économique comme Gustavo Zafra et certains analystes n'hésitent d'ailleurs pas à l'accuser d'avoir défendu en fait une classe politique locale fort décriée.

Dans l'entretien inédit qu'il a accordé à l'auteur de ces lignes, à la question de savoir pourquoi il avait accordé un rôle clé au département dans l'*ordenamiento* territorial, Gustavo Zafra (2003: 7) répond: «il est certain que j'ai tout fait pour "blinder" le département et lui offrir "une seconde chance", sans méconnaître pour

l'on veut "stratégiques", entre départements et non pas être imposée "d'en haut". De même, j'ai argumenté que les provinces devaient faire partie d'un département, sans qu'on lui impose leur création, et qu'il fallait renforcer l'intégration entre régions frontalières que nous avions commencée avec Rodrigo Escobar» (Zafra, 2003: 5).

¹⁷ Selon Gustavo Zafra (2003: 6), « la grande majorité des *costeños* s'était inscrite dans la 2nde Commission afin de faire le *lobby* pour la région Caraïbe. Certains allèrent même jusqu'à proposer que la Banque de la République [banque centrale] ait un Conseil d'administration composé de représentants des Régions. Ce qu'il voulait en quelque sorte, c'était fédéraliser le pays».

autant l'importance d'un niveau supra-départemental (les régions RAP) et infra-départemental (les provinces)¹⁸.

Cette volonté de «blinder» le département que lui reproche un analyste comme Augusto Hernández¹⁹ ou plus, exactement, ce souhait de protéger *certaines départements* (au cas présent *celui du Valle*, département d'origine de l'ancien constituant), *certaines territoires* contre de possibles coups partis venus «d'en haut» (c'est-à-dire, de la part d'autres départements qui s'appuieraient sur la Constitution), montrent bien les relations complexes qui existent en Colombie entre la Nation et ses territoires. Elle montre aussi la nature elle aussi complexe des conditions et des modalités de la gouvernabilité des territoires, où se combinent logique électorale, logique fiscale, souci de maintenir l'ordre public toujours instable et d'autres logiques, plus ou moins exprimées. C'est bien se

que semble confirmer les tentatives des représentants de la Côte Atlantique *de chercher à imposer via la Constitution* la création d'une nouvelle collectivité territoriale, *la région*, pour obtenir la reconnaissance constitutionnelle d'une région, la région Caraïbe.

On peut en tirer une conclusion: *en Colombie, la défense des intérêts locaux tend toujours à dominer les débats sur l'ordenamiento territorial, des intérêts que chaque groupe cherche alors à protéger en s'appuyant, selon les cas, sur la loi ou sur la Constitution pour l'imposer aux autres groupes.*

Dans ce sens, les constituants agissent bien comme des médiateurs au sens de Muller (2000b: 60; 2003: 71) qui «assurent l'articulation du *champ cognitif* (la construction du référentiel) et du *champ de pouvoir* (la recherche de l'acceptation d'un *leadership* d'un groupe au sein

¹⁸ « Il est certain que j'ai tout fait pour "blinder" le département et lui offrir "une seconde chance", sans méconnaître pour autant l'importance d'un niveau supra-départemental (les régions RAP) et infra-départemental (les provinces). J'ai pensé à mon département du Valle car je ne voulais pas qu'on lui impose de s'associer par exemple avec le Chocó, le Nariño ou le Cauca [départements pauvres à fortes minorités noires et/ou indigènes], mais plutôt qu'on lui permette de signer un accord stratégique par exemple avec l'Antioquia et de bénéficier ainsi d'une sortie vers la Mer des Caraïbes via l'Urabá. Il ne s'agissait pas pour moi en aucune manière de défendre une classe politique décriée et j'ai également défendu la thèse des circonscriptions électorales provinciales pour les députés aux assemblées départementales, approuvées par la l'Assemblée constituante, mais abrogées ensuite par le Congrès» (Zafra, 2003: 7).

¹⁹ Augusto Hernández Becerra (2001b: 179) considère en effet que ce qu'il appelle «le blindage constitutionnel du département» (qui inclut la proposition de Gustavo Zafra quant aux régions et aux provinces, mais aussi «le renforcement politique inopportun du département grâce à l'élection des gouverneurs au suffrage universel et au renforcement des assemblées départementales» et «la pauvre définition du rôle des départements») est une des 4 «erreurs de la Constitution quant au niveau intermédiaire [d'*ordenamiento territorial*] et au gouvernement local», au côté de «la prolifération et de la non-définition des solutions, de la non-réforme des communes», du «blocage constitutionnel de l'alternative régionale» et de l'idée que «l'élection au suffrage universel des maires est une panacée».

On notera que les constituants membres du «groupe du département» sont originaires de départements fortement organisés et loin des schémas traditionnels des réseaux clientélistes ruraux.

du système et sa place centrale dans le processus politique».

Le «compromis» final ou la «neutralisation réciproque»: «blinder» le département et laisser à la loi «le soin de résoudre le problème» de la reconnaissance de la province et de la région comme collectivités territoriales

L'échec du «groupe du département» au sein de la 2nde Commission (5 voix contre 8 pour le bloc région-province- collectivités territoriales indigènes/ETI) et l'absence d'un consensus pousse Gustavo Zafra à trouver en séance plénière un compromis qui ménage les trois positions. Comme il le dit lui-même, «ce fut finalement moi qui trouva le *compromis*²⁰ sur la région entre la position des représentants de la Côte Atlantique (les *costeños*), qui voulaient qu'on inclue la région comme

collectivité territoriale, et les représentants de l'intérieur du pays, qui s'y opposaient fermement. J'ai alors proposé que les régions (RAP) soient volontaires et que leurs compétences soient fixées par la loi [la LOTT], ce qui fut finalement approuvé²¹» (Zafra, 2003: 6).

Ce qu'Augusto Hernández Becerra (2000: 88) appelle «une neutralisation réciproque, sans vainqueurs ni vaincus » inclut par ailleurs:

- L'élection des gouverneurs au suffrage universel et le renforcement des assemblées départementales²².
- La possibilité que les provinces soient collectivités territoriales, liée à l'approbation d'une simple loi ordinaire, de même que la création des collectivités territoriales indigènes -ETI.

Il est difficile de répondre clairement à la question de savoir pourquoi l'Assemblée

²⁰ Ce «compromis» (qui exclut les collectivités territoriales indigènes- ETI, qui sont reconnues comme collectivités territoriales) montre bien en quoi l'*ordenamiento* territorial en Colombie est «un débat essentiellement politique». On notera que, à la différence du débat français de 1789 sur la création du département entre «universalistes, qui privilégient la rationalité et les particularismes décentralisateurs » qui selon Bourdin (2000: 46) «aboutit sans coup de force, car tout le monde partage pratiquement le même cadre de raisonnement», la solution colombienne conduit bien à «une neutralisation réciproque».

²¹ On notera que douze ans plus tard, aucun groupe de départements n'a encore demandé la création de RAP, pas même les départements de la Côte Atlantique, sans que l'on puisse en déterminer les raisons exactes. Au contraire, entre 2001 et 2003, six gouverneurs du Sud, réunis dans une «Conférence des gouverneurs du Sud» et un «Bloc alternatif», ont mené un processus de «construction de territoire» depuis les régions, à partir d'un refus des mesures des fumigations et de substitution des cultures de pavot et de coca imposées par le gouvernement colombien et les Etats-Unis dans le cadre du *Plan Colombia* «parce qu'elles ne tenaient pas en compte le développement régional». L'une des conséquences de cette initiative, si elle persiste au changement de gouverneurs depuis le début de 2004, pourrait être la création à moyen terme d'une RAP (Cf. un bref exposé de cette expérience dans Jolly, 2003: 7-8).

²² Selon Gustavo Zafra (2003: 7), l'inclusion de l'élection des gouverneurs au suffrage universel fut «une demande des constituants qui étaient disposés à voter le compromis sur la région et la provinces si je l'acceptais. Il m'était difficile de le leur refuser».

constituante a accepté en séance plénière de laisser au Congrès «le soin de résoudre le problème» de la reconnaissance de la province, de la région et des ETI comme collectivités territoriales et donc de fixer les modalités de la territorialisation de l'action publique, générant ainsi ce qu'Augusto Hernández Becerra (2001a) appelle de manière ironique le «dérangement territorial de Colombie» ou «la toile de Pénélope».

L'hypothèse la plus vraisemblable est sans doute celle qu'exprime Augusto Hernández Becerra quand il l'écrit (Hernández, 2001a: 93) que tous les membres de l'Assemblée constituante y trouvèrent un moindre mal et se firent «des concessions mutuelles»: les partisans du département, largement majoritaires, puisque selon Gustavo Zafra (2003: 7) «70 % des membres de l'Assemblée constituante provenaient de grands départements (Valle, Antioquia, Santander, Caldas et Bogotá)»²³, le voyaient renforcer par son «blindage» et donc à l'abri de toute attaque surprise, tandis que les promoteurs des régions pouvaient s'attendre à ce que la LOTT soit rapidement approuvée, l'essentiel étant d'avoir obtenu leur reconnaissance comme collectivité territoriale. De leur côté, les militants des provinces et des ETI

pensaient que de simples lois ordinaires n'étaient pas un véritable obstacle à leurs ambitions. Leurs opposants respectifs, à l'inverse, spéculaient, avec justesse (cas de la LOTT), sur la difficulté que rencontrerait l'approbation de ces lois.

En marge de ce compromis conjoncturel, Gustavo Zafra (2003: 8) regrette 12 ans plus tard que les membres de l'Assemblée constituante aient «sous-estimé le problème d'ordre public quant à ce qu'il a à voir avec la décentralisation et l'*ordenamiento* territorial». Au-delà de la défense d'intérêts locaux (et donc *territoriaux*), il voit dans ces débats une «question fondamentale (...) qu'on ne peut pas écarter, celle de la construction de l'État national et des relations entre les régions et la Nation»²⁴, c'est-à-dire des formes de *gouvernement des territoires*.

CONCLUSION: L'AMBIVALENCE ET LA FRAGMENTATION DU DÉBAT SUR LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'analyse de la genèse et de la production de la politique publique de décentralisation entre 1982 et 1991 que l'on trouve dans Jolly (2004) a montré le chemin tortueux qu'a suivi la Colombie entre 1982 et 1991

²³ «De sorte qu'il n'y a rien d'étonnant à ce que 55% des membres de l'Assemblée constituante ait finalement approuvé ma proposition ».

²⁴ «Je voudrais enfin indiquer que lors de l'Assemblée constituante de 1991, nous avons fortement sous-estimé le problème d'ordre public quant à ce qu'il a à voir avec la décentralisation et l'*ordenamiento* territorial. On ne peut pas non plus écarter la question fondamentale de la construction de l'État national et des relations entre les régions et la Nation» (Zafra, 2003: 8).

quand il s'est agi de territorialiser l'action publique et de «décentraliser». C'est ainsi qu'il faut interpréter le sens de ce que l'on a appelé les «va-et-vient conceptuels» que l'on observe quant au référentiel de la politique publique de décentralisation et les basculements d'un forum à l'autre (juridique économique et de la rhétorique politique) des débats auxquels elle a donné lieu entre 1982 et 1991. Plus peut être qu'à une «territorialisation partielle de l'action publique», c'est à une certaine «partialisation», à une fragmentation du débat sur la territorialisation de l'action publique que l'on a assisté, fragmentation dont le gouvernement Barco est certainement la manifestation la plus évidente.

L'analyse des polémiques quant aux caractéristiques (la décentralisation) et, surtout, les conditions de la territorialisation de l'action publique (l'*ordenamiento territorial*) confirme tout à fait cette fragmentation du débat et l'ambivalence qui règne lors des discussions sur ces deux questions fondamentales, jamais liés fonctionnellement, mais très souvent traités ensemble de *manière implicite*.

Il est donc logique que quand la relation entre décentralisation et *ordenamiento territorial*, entre *caractéristiques* qu'il faut définir et *conditions* qu'il faut fixer à la territorialisation de l'action publique doit être explicitée, les forces en présence s'opposent et la résistance des uns pourrait annuler l'ambition des autres. Le compromis trouvé sur la région et la province (remettre

au Congrès la tâche d'en décider) est véritablement une «neutralisation» des forces en présence, qui laisse sans réponse réelle le défi, jamais évoqué mais toujours présent, de la territorialisation de l'action publique «depuis en bas».

BIBLIOGRAPHIE

- Blame (Richard), Faure (Alain) et Mabileau, (Alain), 1999, *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Boisier (Sergio), 1994, Regiones pivótales y regiones virtuales: Postmodernismo territorial y globalización, *Revista Foro* N° 25, décembre 1994, Bogotá, 16-27.
- Bourdin (Alain), 2000, *La question locale*, Paris, Presses Universitaires de France, collection «La politique éclatée», 1^{ère} édition, Paris, 254 pages.
- Castro (Jaime), 2003, *Entrevista con Jean-François Jolly el día 9 de diciembre de 2003*, 4 pages. (*Inédit*)
- Cuervo González (Luis Mauricio), 2000. Ordenamiento territorial en Colombia: base para la discusión, *Descentralización y ordenamiento territorial. Una agenda por avanzar*, numéro spécial de *Revista Foro*, N° 38, mars 2000, Bogotá, 39-44.
- Fals Borda (Orlando), 1994. Misión cumplida. Fin del mandato constitucional de la COT. 1991-1994. Prefigurando el Territorio Nacional, *Boletín de Ordenamiento Territorial*, N° 29, Bogotá, COT - Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 21 pages + Annexes.
- Faure (Alain) et Douillet (Anne Ceécile) (dir.), 2005.

- L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG;
- Gestion négociée des territoires et politiques publiques, número spécial de *Espaces y sociétés*, 1999, Paris, Editions L'Harmattan.
- HERNÁNDEZ BECERRA (Augusto), 2000. El proceso de descentralización en Colombia, *Desarrollo local y regional. Descentralización y globalización*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer et Consejo Episcopal Latinoamericano -CELAM-, 67-89.
- Hernández Becerra (Augusto), 2001^a. Texto original de 1996, El ordenamiento territorial colombiano o la tela de Penélope, *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Temas de derecho público, N° 64, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 81-116.
- Hernández Becerra (Augusto), 2001^b. Errores constitucionales del 91 en la organización territorial del Estado, *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, Temas de derecho público, N° 64, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 169-182.
- Jolly (Jean-François), 2003. Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante, *Crisis y futuro de los departamentos* en Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia et Fundación Konrad Adenauer, diciembre 2003, 125-146. Version INTERNET publiée dans *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina DHIL* N° 46 de septiembre 30 de 2003, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya à Barcelone, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_00.
- Jolly (Jean-François), 2004 *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*. Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Université de Paris 3 la Sorbonne nouvelle. Version définitive finale, 5 octobre 2004, 360 pages.
- Keating (M), 2000. *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Le Galès (Patrick), 2003, *Le retour des villes européennes: sociétés, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Muller (Pierre), 2002. *Las políticas públicas*, primera edición en español para América Latina, traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas del *Que sais-je?* N° 2354, quatrième édition, juin 2000. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 12 février 2002, 200pages.
- Muller (Pierre), 2003. *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je?* N° 2354, cinquième édition mise à jour, septembre.
- Terribilini (Serge), 2001. *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques publiques, 278 pages.
- Velásquez (Fabio), 2001. «Ordenamiento territorial y descentralización. Un paso adelante, dos atrás», *Diez años de la Constitución de 1991*. Número especial de la *Revista Foro*, N° 41, juillet 2001, 36-52.
- Zafra Roldán (Gustavo), 2003. Entrevista con Jean-François Jolly el día 19 de diciembre de 2003, 8 pages. (Inédit).