

N° 548

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur l'émergence de la Colombie,*

Par MM. Hugues SAURY, Gilbert-Luc DEVINAZ,  
Co-présidents

Jean-Marie BOCKEL et Joël GUERRIAU,  
Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Gueriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>I. LA COLOMBIE : UNE PAIX FRAGILE, UN AVENIR ENCORE INCERTAIN</b> .....	<b>11</b>
<b>A. UN PAYS DE CONTRASTES, MARQUÉ PAR UNE HISTOIRE MOUVEMENTÉE</b> .....	<b>11</b>
1. <i>Une géographie contrastée</i> .....	11
2. <i>Une histoire politique marquée par la violence</i> .....	12
3. <i>Une marche difficile vers la paix</i> .....	13
<b>B. UNE PAIX QUI EST LOIN D'ÊTRE ACQUISE</b> .....	<b>15</b>
1. <i>Un accord qui reste contesté</i> .....	15
2. <i>Un certain nombre d'avancées</i> .....	17
3. <i>Qui ne sauraient masquer les difficultés</i> .....	20
<b>C. DES DÉFIS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX QUI SONT AUTANT D'HYPOTHÈQUES SUR LA PAIX</b> .....	<b>25</b>
1. <i>Une dégradation de la situation sécuritaire dans les anciennes zones de conflit</i> .....	25
2. <i>La difficile lutte contre l'économie de la drogue</i> .....	27
3. <i>L'impact de la crise au Venezuela</i> .....	29
<b>D. UNE ÉCONOMIE ET UNE SOCIÉTÉ QUI SE TRANSFORMENT LENTEMENT</b> .....	<b>34</b>
1. <i>Une économie en progression</i> .....	34
2. <i>Une société qui reste très inégalitaire</i> .....	36
<b>II. UNE RELATION BILATÉRALE DIVERSIFIÉE POUVANT ENCORE ÊTRE DENSIFIÉE</b> .....	<b>37</b>
<b>A. UN RAYONNEMENT CULTUREL À CONFORTER</b> .....	<b>38</b>
1. <i>Des points d'appui solides</i> .....	38
2. <i>Une place à reconquérir pour la langue française</i> .....	39
3. <i>Des échanges culturels et humains à développer</i> .....	40
<b>B. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES OFFRANT UN POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	<b>41</b>
1. <i>Des échanges commerciaux relativement modestes</i> .....	42
2. <i>La France, un investisseur majeur en Colombie</i> .....	43
3. <i>Perspectives de renforcement de nos relations économiques</i> .....	44
<b>C. UN IMPORTANT VOLET CONSACRÉ À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	<b>45</b>
<b>D. UNE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE QUI OFFRE DES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES</b> .....	<b>46</b>
1. <i>La coopération policière</i> .....	46
2. <i>La coopération douanière</i> .....	48
3. <i>La coopération de défense</i> .....	48
4. <i>D'importants besoins d'équipements</i> .....	50
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>53</b>

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>69</b>
<b>PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN COLOMBIE.....</b>	<b>71</b>

Après des décennies d'un conflit armé qui a fait plus de 8 millions de victimes, après des années de difficiles négociations, la Colombie a signé en **novembre 2016 un accord de paix avec la principale guérilla du pays, celle des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)**, qui a semblé ouvrir la voie à une pacification du pays.

Cet accord, qui représente une forme inédite de règlement d'une crise sous l'égide de la communauté internationale, a marqué un **tournant dans l'histoire de la Colombie**, permettant une baisse du niveau de violence dans le pays et une amélioration significative de son image.

Pourtant, cet **accord ne fait pas encore consensus**, tant les années de violence ont marqué la société colombienne et rendu difficile l'acceptation d'une paix avec les ennemis d'hier. La réticence qui s'était exprimée en octobre 2016 à travers la victoire du non au referendum sur l'accord perdure aujourd'hui. **La société colombienne et la classe politique restent divisées** au sujet de l'accord et une partie d'entre elles continue à ne pas y adhérer, ce qui constitue un facteur de fragilité.

Deux ans et demi après sa signature, **où en est l'application de cet accord et où en est la paix en Colombie ?** C'est ce que vos rapporteurs ont cherché à établir dans le cadre de cette mission.

Cette interrogation les a conduits à examiner les avancées des différentes dispositions de l'accord de paix, dont l'ambition et le périmètre vont bien au-delà du simple désarmement des ex-combattants, de leur réinsertion économique et sociale et du jugement de leurs crimes. Ce texte très complet prévoit, en effet, **une réforme globale du pays**, incluant l'accès à la terre et la sécurisation de la propriété foncière, le développement économique et social des zones périphériques, la modernisation de la vie politique, la lutte contre les drogues et substances illicites....

Si la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que la mise en œuvre de l'accord enregistre des progrès, plus ou moins importants selon les volets, **des tendances inquiétantes se dessinent qui pourraient bien compromettre une paix encore fragile.**

Il en est ainsi de la **recrudescence des violences commises par les groupes armés** à l'encontre des populations civiles dans les zones auparavant affectées par le conflit, et notamment **l'assassinat d'un**

**nombre croissant de « leaders sociaux et défenseurs des droits »,** qui sont les porte-paroles de ces populations.

Par ailleurs, la **politique de lutte contre les drogues et substances illicites** ne produit pas les résultats escomptés, la Colombie n'ayant jamais autant produit et exporté de cocaïne. Or, le narcotrafic alimente les groupes armés illégaux qui contrôlent les zones périphériques et constitue un **obstacle à leur stabilisation** sécuritaire et à leur développement, qui est aussi un défi majeur pour le pays.

Enfin, la crise politique qui affecte actuellement **le Venezuela** **représente un risque de déstabilisation majeur** pour la Colombie, qui en subit les conséquences économiques mais aussi la charge de l'accueil sur son territoire de près d'un million et demi de réfugiés.

Dans ce contexte fragile, une **volonté politique forte, une impulsion positive du gouvernement colombien,** appuyées par la communauté internationale, apparaît comme un facteur déterminant pour réussir la mise en œuvre de l'accord et, plus largement, consolider la paix.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

A l'issue de leurs travaux, les rapporteurs formulent deux séries de recommandations :

- **La nécessité d'un engagement politique fort du pouvoir colombien pour la paix**

Vos rapporteurs **s'inquiètent de la contestation de l'accord de paix par une partie de la classe politique** à un moment où tous les efforts devraient tendre à son application. Les tentatives de modifier le compromis acté en 2016, particulièrement la justice transitionnelle, suscitent des craintes, de l'incertitude et **placent le processus de paix dans une forme d'instabilité**. Elles jettent le doute sur la volonté du gouvernement colombien de mettre en œuvre le processus de paix et, au final, pourraient ruiner la confiance dans l'accord. Ces inquiétudes rejoignent celles exprimées par la communauté internationale, notamment la Mission d'évaluation des Nations unies en Colombie.

Le **gouvernement colombien est attendu**, il fait face à une responsabilité historique. Il doit sortir de l'ambiguïté dans laquelle il se trouve. **Une impulsion positive, un engagement fort de sa part** en faveur de l'accord de paix est indispensable.

Cela passe notamment :

- par une **sanctuarisation de la justice transitionnelle** ;

Après le rejet des objections présidentielles à l'issue d'un feuilleton juridique aux multiples rebondissements, la loi statutaire relative à la JEP a été promulguée le 6 juin dernier. Il faut désormais que cessent les polémiques autour de cette juridiction spéciale, qui constitue un pilier essentiel de l'accord. Par conséquent, les rapporteurs **mettent en garde contre toute nouvelle tentative de modifier le fonctionnement de la JEP**, que ce soit par une révision de la Constitution ou par l'adoption d'une nouvelle loi.

- par **l'accélération de la mise en œuvre des procédures et de l'attribution des financements prévus par l'accord** : validation et financement des projets productifs des ex-combattants FARC, en vue de permettre leur reconversion économique, attribution de terres, réforme agraire, établissement du cadastre, restitution des terres spoliées...

- par **une mobilisation en faveur des régions situées aux marges de la « Colombie utile »** en vue de répondre au **besoin de sécurité**, mais aussi de **développement économique et social** (santé, éducation...), **d'infrastructures, de présence de l'Etat** des populations qui y vivent. Le Plan national de Développement adopté récemment doit être mis en

œuvre rapidement. Il s'agit de sortir ces territoires de l'emprise des groupes armés et de l'économie illégale, en offrant à leurs populations de vraies opportunités de création de richesse. Enfin, une **protection renforcée des leaders sociaux est nécessaire**, en particulier dans la perspective des prochaines élections locales.

• **La poursuite de l'appui de la France au processus de paix en Colombie et une implication plus grande de sa part dans le règlement de la crise au Venezuela**

En ce qui concerne plus particulièrement la France, le rapport recommande au gouvernement de rester vigilant, comme il l'est jusqu'à présent, sur l'application de l'ensemble des volets du processus de paix.

**Le regard et la pression exercée par la communauté internationale sont un levier important** pour la mise en œuvre de l'accord, qui fait l'objet d'un consensus fort au sein du Conseil de sécurité des Nations unies et constitue un **modèle pour le règlement d'autres conflits armés** dans le monde.

La France doit aussi continuer **d'appuyer financièrement le processus de paix**, que ce soit directement ou à travers l'Union européenne, l'Agence française de développement (AFD).

Enfin, le rapport plaide pour une **implication plus grande de la France dans le règlement de la crise au Venezuela**, qui constitue une vraie menace pour la stabilité de la Colombie à l'heure où celle-ci doit gérer le post-conflit.

• S'agissant plus spécifiquement de **la relation bilatérale entre la France et la Colombie**, le rapport recommande :

- de **conforter notre rayonnement culturel** qui a bénéficié récemment de l'année croisée France-Colombie et du lancement de la chaîne d'information France 24 en espagnol. Pour densifier les échanges culturels et humains, le rapport préconise de **miser sur le développement des projets culturels dans le champ numérique**, qui font l'objet d'une forte attente du gouvernement colombien, ainsi que sur la coopération universitaire et scientifique. Surtout, il faut **accentuer nos efforts pour que le français retrouve une place significative dans l'enseignement des langues étrangères en Colombie** ;

- **d'intensifier nos relations économiques**, en mettant à profit les opportunités et les besoins à satisfaire dans des domaines tels que les infrastructures, le transport urbain, la gestion des déchets, les nouvelles technologies... Si les échanges commerciaux entre nos deux pays demeurent modestes, la France est, avec 230 filiales d'entreprises et 120 000 emplois directs, le premier employeur étranger dans le pays. Les

rapporteurs soulignent que **la ratification rapide par la Colombie de plusieurs conventions internationales en attente permettrait de dynamiser notre relation économique ;**

- **d'appuyer la poursuite de l'action de l'AFD** qui a consenti à la Colombie 2 milliards d'euros de prêts depuis son implantation dans le pays en 2009. Cette action a permis de mener à bien des projets structurants comme la construction du tramway et de plusieurs lignes de métrocâble qui ont désenclavé plusieurs quartiers pauvres de Medellin. Pour cela, le nouveau cadre d'intervention de l'AFD en Colombie doit être élaboré rapidement ;

- **d'approfondir notre coopération de sécurité et de défense** qui, malgré son dynamisme, n'épuise pas tout son potentiel. Le **développement de la lutte contre le narcotrafic en mer**, qui intéresse particulièrement la Colombie, suppose notamment que nos deux pays trouvent une solution à l'actuel blocage de l'opération Tucan Royale en mer des Caraïbes.

Territoire français voisin de la Colombie, **la Guyane doit être mise à profit pour développer notre coopération de sécurité et de défense** (surveillance des fleuves, lutte contre l'orpaillage, domaine spatial...).



## I. LA COLOMBIE : UNE PAIX FRAGILE, UN AVENIR ENCORE INCERTAIN

### A. UN PAYS DE CONTRASTES, MARQUÉ PAR UNE HISTOIRE MOUVEMENTÉE<sup>1</sup>

#### 1. Une géographie contrastée

S'étendant sur plus d'1,1 million de kilomètres carrés (soit deux fois la France), la Colombie est le **quatrième pays d'Amérique latine pour sa superficie** après le Brésil, l'Argentine et le Pérou. Avec 48,7 millions d'habitants, c'est aussi le **deuxième pays le plus peuplé de la région** après le Brésil.

Pourtant, les contraintes géographiques sont telles que l'essentiel de la population se concentre dans la région andine (75 %) et, dans une moindre mesure (21 %), dans la région caraïbe, le tout formant ce que les Colombiens qualifient eux-mêmes de « **Colombie utile** ».

Ainsi, les **flancs des trois chaînes de la cordillère des Andes**, orientées sud-nord, qui ne représentent pourtant que 26 % de la surface totale du pays, offrent des zones tempérées d'altitude moyenne propices à l'établissement de centres urbains. C'est en effet là que se trouvent les trois premières villes du pays : Bogota (8 millions d'habitants) sur la cordillère orientale, Medellin (3,3 millions) sur la cordillère centrale et Cali (2,4 millions). Entre ces trois massifs, séparés eux-mêmes par deux fleuves (le rio Magdalena et le rio Cauca), la communication a toujours été difficile.

Accueillant la quatrième ville du pays (Barranquilla, 1,3 million d'habitants), la région caraïbe (côte atlantique) est l'autre zone densément peuplée.

Le reste du pays est formé de **territoires hostiles et peu peuplés** : côte Pacifique, vastes plaines dénommées *Llanos* au sud-est, qui assurent la transition avec la forêt amazonienne, désert de la Guajira... Ces régions difficiles d'accès sont devenues des refuges pour les guérillas, ce qui a renforcé leur caractère périphérique. **L'état particulièrement délabré de l'infrastructure routière** – les liaisons s'effectuent prioritairement par avion – y contribue également.

Cette diversité géographique se retrouve dans le peuplement, la Colombie ne comptant pas moins de 85 groupes ethniques différents, même si la majorité de la population est constituée de métis (d'ascendance européenne et amérindienne, 49 %) et de blancs (37 %). Les deux principaux groupes ethniques minoritaires, auxquels la Constitution de

---

<sup>1</sup> *La Colombie, Jean-Michel Blanquer, que sais-je, 2017*

1991 reconnaît des droits comme communautés, sont les afro-colombiens, (10,3 % de la population, d'origine africaine, mulâtre ou zambo<sup>1</sup>) et les indigènes amérindiens (3,4%)<sup>2</sup>.

Une autre conséquence de cette diversité et de ce morcellement du pays a toujours été la **difficulté pour l'Etat de contrôler et même d'assurer une présence sur l'ensemble du territoire**. Des régions entières sont délaissées par la puissance publique et placées *de facto* sous le contrôle de groupes armés. Le sentiment d'abandon des populations nourrit le ressentiment contre l'Etat et explique certains mouvements de protestation, comme celui qui s'exprimait en avril 2019 dans le Nariño.

## 2. Une histoire politique marquée par la violence

Colonie espagnole de 1550 à 1810, la Colombie est devenue indépendante le 20 juillet 1810, sous le nom de Nouvelle-Grenade. L'influence de la France et de ses idées révolutionnaires n'y est pas pour rien. Ainsi, en 1794, Antonio Nariño fait traduire et publie la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Reconquise temporairement par l'Espagne qui met à profit les conflits internes caractérisant cette période dite de la « *Patria boba* » (la Patrie bête), elle est définitivement libérée par Simon Bolivar en 1819, entraînant dans son sillage, sous la houlette du *Libertador*, un mouvement d'émancipation dans toute l'Amérique latine. En 1821, la Nouvelle-Grenade, rejointe par le Panama, le Venezuela et l'Equateur, prend le nom de Colombie.

Les décennies suivantes sont marquées par des **lutttes politiques** concernant la forme institutionnelle du régime et par des **conflits entre petits paysans et propriétaires terriens** autour de la question de la répartition des terres. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'industrialisation du pays s'accompagne de la reconnaissance de droits sociaux. Entre 1946 et 1957, le pays connaît une guerre civile sanglante, à l'origine de 300 000 morts. A l'issue de cette période troublée et alors que le pays se modernise et s'ouvre aux investisseurs étrangers, les partis de gouvernement mettent en place un système politique destiné à empêcher l'accès au pouvoir de forces alternatives. C'est le **Front national, qui institutionnalise l'alternance entre parti libéral et parti conservateur** et prévoit une répartition des postes administratifs importants entre les deux formations.

Ce système, facteur de stabilité au plan politique, a favorisé la **naissance de mouvements révolutionnaires et de guérillas à compter des années 1960**, les mécontentements sociaux étant privés de la possibilité d'une expression politique : Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) en 1964, Armée de Libération nationale (ELN), inspirée par la

---

<sup>1</sup> Métissage amérindien et noir.

<sup>2</sup> Chiffres du recensement 2005.

révolution cubaine, en 1965 et l'Armée populaire de libération (EPL), d'inspiration maoïste. A ces guérillas rurales, il faut ajouter le mouvement du 19 avril (M-19), créé en 1974, dont la base est davantage urbaine. Ces groupes armés se lancent dans la **contestation du régime par des actes terroristes** et se financent par des actes criminels (enlèvements, rançons...). L'apparition de groupes paramilitaires criminels financés notamment par les propriétaires terriens pour se défendre plonge la Colombie à compter des années 1970 dans un long cycle de violences.

A partir des années 1980, **le pays est gangrené par le narcotrafic** et subit la terreur que font régner les cartels. Dans les zones rurales, les guérillas se lancent elles aussi dans la production et le trafic de cocaïne.

Avec l'assassinat en 1985 de l'homme politique Rodrigo Lara Bonilla, ancien ministre de la justice, par les hommes de Pablo Escobar, la **lutte contre les narcotrafiquants passe au premier plan**, à grand renfort de menaces d'extradition vers les Etats-Unis. Après l'échec de plusieurs tentatives d'engager des négociations avec les guérillas, le dialogue avec le M19 finit par déboucher sur un accord, dans le contexte de l'élaboration d'une nouvelle constitution. **Adoptée le 4 juillet 1991, cette constitution** procède à la reconnaissance de nombreux droits individuels et collectifs (notamment en faveur des communautés) et instaure des procédures, notamment le recours au juge, pour les faire respecter. Pourtant, la guerre contre le narcotrafic se poursuit (démantèlement progressif des grands cartels de Medellin - avec la mort en 1993 de Pablo Escobar - et de Cali). Parallèlement, les guérillas enrichies s'affrontent avec les groupes paramilitaires fédérés en « Autodéfenses unies de Colombie », les populations étant prises en étau dans cette guerre civile et exaspérées par la violence.

### 3. Une marche difficile vers la paix

Elu en 2002, le président Alvaro Uribe met fin au système politique du Front national et engage avec l'appui des Etats-Unis (« plan Colombia ») une **politique vigoureuse de répression contre le trafic de drogue et les guérillas**.

Il parvient, par ailleurs, à **désarmer les « Autodéfenses unies de Colombie »**, dont la **Loi Justice et paix de 2005** permet la démobilisation. Il en résulte une certaine baisse de la violence. Ces années restent cependant marquées par la captivité d'Ingrid Betancourt, otage des FARC pendant plus de six ans, et le scandale des « faux positifs »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Affaire qui a éclaté fin 2008 et qui a révélé l'assassinat de 19 civils innocents par des militaires de l'armée colombienne en vue de les faire passer pour des guérilleros tués au combat et améliorer ainsi les résultats chiffrés de leurs unités. Des enquêtes menées ultérieurement par la justice ont montré que ces assassinats maquillés ont fait au moins 4 200 victimes.

Ce n'est qu'après 2010, sous la **présidence de Juan Manuel Santos**, qu'un pas décisif vers la paix avec les guérillas va être franchi. Après avoir fait adopter en 2011 une loi en faveur des victimes, il engage en 2012 à la Havane des négociations avec les FARC, sous les auspices de Cuba et de la Norvège, « pays garants ». Ces négociations vont durer quatre ans. Malgré la méfiance, voire la réticence de l'opinion publique, un accord de paix est finalement signé le **24 août 2016** à La Havane.

#### Les grands chapitres de l'accord de paix

L'accord de paix prévoit :

- la démobilisation et le désarmement des FARC ;
- la mise en place d'un mécanisme de **justice transitionnelle** permettant aux guérilleros d'échapper à la prison (mais non à des peines restrictives de liberté) **dès lors qu'ils reconnaissent leurs crimes** ;
- le principe de la participation des FARC à la vie politique assorti de garanties ;
- l'éradication des cultures illicites ;
- une politique de développement rural intégral et notamment la création d'un Fonds de distribution des terres.

Toutefois, **le référendum** auquel le texte est soumis le **2 octobre 2016** révèle l'absence de soutien des électeurs, qui votent non à 50,21 % des voix tout en s'abstenant massivement (63%). Dans sa majorité, l'opinion publique considère l'accord comme trop généreux envers les FARC, compte tenu des crimes qu'elles ont commis.

Pour tenir compte du résultat du scrutin, **l'accord est modifié dans le sens d'un durcissement** des conditions applicables aux guérilleros (**nouvelle version du 24 novembre 2016**). Il prévoit désormais :

- que la Juridiction spéciale pour la Paix, chargée de la mise en œuvre de la justice transitionnelle, est composée de juges colombiens (et non de juges internationaux) et que ses décisions sont contestables devant les instances de droit commun ;
- que les FARC s'engagent à restituer leurs biens, en vue de l'indemnisation des victimes, en échange d'un financement public de leur parti ;
- un traitement de la question de la terre plus protecteur des droits des propriétaires.

Pour autant, le nouvel accord **maintient les deux dispositions ayant le plus pesé dans l'échec du référendum** : d'une part, l'absence de peines de

prison pour les responsables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité ayant reconnu leurs crimes et le principe d'une échelle des sanctions liant la sévérité des peines à la précocité de leur reconnaissance, d'autre part, l'éligibilité des démobilisés au Congrès dès 2018 et l'octroi de dix sièges réservés de droit aux ex-FARC. Ce dernier point touche à l'essence même du processus de paix, qui doit permettre aux ex-combattants de poursuivre leurs objectifs dans le cadre légal et institutionnel, comme ce fut le cas en Colombie dans le passé (démobilisation de la guérilla M-19 en 1990 et des paramilitaires en 2003) et dans d'autres conflits dans le monde.

Signé le 24 novembre 2016, l'accord définitif est **entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2016**. Il met fin à un conflit qui a fait près de 270 000 morts, plus de 80 000 disparus et 7 millions de déplacés.

## **B. UNE PAIX QUI EST LOIN D'ÊTRE ACQUISE**

### **1. Un accord qui reste contesté**

Candidat du Centre démocratique, parti d'Alvaro Uribe très opposé à l'accord de paix, Ivan Duque a été élu Président de la République **en juin 2018**, après une campagne promettant de le modifier dans un sens plus favorable aux victimes.

Pourtant, **il a donné rapidement des assurances quant à son engagement à le mettre en œuvre**, notamment par une déclaration devant l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2018. Il a également conforté le fonctionnement des instances de suivi prévues par l'accord (Commission de suivi, de promotion et de vérification de l'application de l'accord, Conseil national de réintégration et Commission nationale des garanties de sécurité), en procédant à la nomination de représentants de son gouvernement.

Une interrogation sur ses intentions réelles a néanmoins surgi à l'occasion de **l'examen du projet de loi statutaire de la juridiction spéciale pour la paix** (*cf. infra*), sous la pression de la frange la plus radicale de sa majorité parlementaire.

Ce débat a contribué à **polariser davantage l'opinion, déjà divisée sur le sujet, entre les partisans de l'accord et ses détracteurs**. Le camp du non, qui l'avait emporté lors du référendum, s'est remobilisé, notamment autour de la question de l'impunité des ex-combattants et l'indulgence dont la JEP ferait preuve à leur égard, alors même qu'elle n'a pour l'instant rendu aucun jugement. Le camp du oui à l'accord s'inquiète, quant à lui, des menaces qui pèseraient sur la paix.

#### L'affaire Santrich

La polémique autour de la JEP a notamment été attisée par l'affaire Santrich, ancien dirigeant FARC, accusé par un juge américain d'avoir continué à pratiquer le narcotrafic après la date d'entrée en vigueur de l'accord. La JEP ayant considéré les éléments de preuve comme insuffisants a accepté de le prendre sous sa juridiction et refusé son extradition, ce qui a été perçu comme une manifestation de laxisme. La justice ordinaire s'est alors saisie de l'affaire, avant que ses poursuites soient déclarées nulles le 29 mai 2019 par la Cour suprême de justice, compte tenu de l'immunité parlementaire dont bénéficie l'ex-combattant (il devait siéger à la Chambre des Représentants). Seule cette Cour suprême a désormais la capacité de le poursuivre. Libéré fin mai de sa détention préventive, l'ex-dirigeant FARC a suscité un mouvement de désapprobation à la Chambre des représentants où il a fait son entrée courant juin 2019.

Pris entre deux feux, l'exécutif se défend de toute tentative de remise en cause. Il met en avant l'adoption en cours d'un **Plan national de développement** sur quatre ans, doté de 37 milliards de pesos (soit 10 milliards de plus que la somme que le précédent gouvernement avait prévu d'y consacrer), destiné à renforcer la présence de l'Etat sur le territoire et à favoriser une croissance plus inclusive des régions périphériques. En début d'année 2019, il a également présenté un **plan dit « Paix dans la Légalité »**, sorte de feuille de route reprenant les différents volets de l'accord de paix.

Lors de son entretien avec vos rapporteurs, le conseiller du Président Duque en charge des droits de l'homme et des affaires internationales, M. Francisco Barbosa, a insisté sur la **détermination de l'exécutif à appliquer l'accord de paix** et sur le **travail de terrain** que celui-ci effectue pour le mettre en œuvre et **dialoguer avec les différents acteurs concernés**.

**Pour l'opposition et un certain nombre d'organisations de la société civile**, il ne s'agit que d'un volontarisme de façade, qui dissimulerait mal une **prise de distance avec le processus de paix**. Les tentatives de modifier le fonctionnement de la justice transitionnelle, l'insuffisance des ressources allouées aux institutions chargées de mettre en œuvre l'accord de paix (notamment la JEP et la Commission de la Vérité), l'inertie dans la mise en œuvre de certains volets de l'accord (la modernisation de la vie politique par exemple...) en seraient la preuve.

S'il est sans doute prématuré de porter un diagnostic définitif sur la réalité de l'engagement du gouvernement à appliquer l'accord, vos rapporteurs ne peuvent **qu'exprimer leur inquiétude vis-à-vis de ces signaux négatifs**, ainsi que de la mise en cause de l'accord de paix par une **partie de la classe politique à un moment où tous les efforts devraient tendre à son application**.

Les tentatives de modifier le compromis acté en 2016 suscitent des craintes, de l'incertitude et **placent le processus de paix dans une forme d'instabilité**, alors même qu'aux termes de la Constitution, l'accord doit demeurer inchangé pendant au moins trois mandats présidentiels.

Elles **jettent le doute sur la volonté du gouvernement** de mettre en œuvre le processus de paix et, au final, pourraient **ruiner la confiance dans l'accord**. Pour vos rapporteurs, le risque existe en effet que les parties à l'accord, constatant que les engagements ne sont pas tenus, s'en désolidarisent et retournent à la lutte armée. **Il faut absolument éviter tout retour en arrière**. La Colombie n'a pas de temps et d'énergie à perdre.

**Le gouvernement colombien est donc très attendu**. Il fait face à une responsabilité historique. Il doit sortir de l'ambiguïté dans laquelle il se trouve et ne pas être l'otage d'une partie de sa majorité. **Une impulsion positive, un engagement fort de sa part en faveur de l'accord de paix est indispensable**.

**Pour vos rapporteurs, il est essentiel que le gouvernement colombien prenne la défense de l'accord**, qu'il communique positivement à son sujet et fédère les différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre.

## 2. Un certain nombre d'avancées

En dépit des débats et des critiques dont il continue à faire l'objet, la mise en œuvre de l'accord de paix a enregistré un certain nombre d'avancées depuis deux ans. Dans un bilan de février 2019, l'Institut Kroc<sup>1</sup> estime ainsi que **deux tiers des dispositions de l'accord sont en cours d'application**, c'est-à-dire qu'elles ont été mises en œuvre ou qu'elles sont en progrès.

### *a) La fin du conflit armé avec les FARC*

Il en est ainsi du **volet visant à mettre un terme au conflit armé**. Après l'adoption d'une loi d'amnistie, quelque 7 000 FARC ont rejoint **26 « espaces territoriaux de formation et de réincorporation (ETCR)<sup>2</sup> »** répartis sur l'ensemble du territoire, en vue d'y déposer leurs armes et d'y réaliser leur reconversion économique et sociale.

Opérée sous le contrôle des Nations unies, la **restitution complète des armes** est effective depuis le 3 juillet 2017. Elle s'est déroulée pendant 8 mois, sans rupture du cessez-le-feu, et a permis la collecte et la destruction de près de 9 000 armes.

<sup>1</sup> Troisième rapport sur l'état effectif de l'application de l'accord de paix en Colombie (décembre 2016-décembre 2018), Institut Kroc pour les études internationales sur la Paix, février 2019.

<sup>2</sup> Espacios territoriales de capacitacion y de reincorporacion.

Dans les « espaces territoriaux », les ex-combattants développent des activités productives et se réadaptent progressivement à la vie économique et sociale, sous l'égide de l'Agence pour la réincorporation et la normalisation.

### L'ETCR de la Plancha (nord d'Antioquia)



Crédits photos Sénat

Il faut cependant noter qu'à présent, **la majorité des ex-combattants FARC ne réside plus dans ces espaces de regroupement** (seuls 3 400 y vivraient encore), beaucoup étant retournés, pour certains très vite, à la vie civile, notamment dans les villes. Il en découle ce que l'Institut Kroch appelle une « nouvelle géographie de la réincorporation », qui appelle un accompagnement socio-économique et des garanties de sécurité.

Les ex-combattants engagés dans le processus de réincorporation perçoivent une « rente de base » mensuelle égale à 90 % du salaire minimum pendant 24 mois, quand ils ne bénéficient pas de revenus liés à un travail.

#### *b) La participation des FARC à la vie politique*

Par ailleurs, la guérilla des FARC s'est officiellement transformée le 31 août 2017 en **un parti politique, la Force alternative révolutionnaire du Común**, l'acronyme FARC étant ainsi conservé.

Malgré des dissidences et des tensions internes, le parti FARC maintient la ligne adoptée lors des négociations et **joue le jeu de l'accord de paix**.

Dans les deux chambres du Congrès, **9 des 10 représentants FARC occupent les sièges qui leur ont été dévolus** et participent aux travaux législatifs. Lors de leur déplacement à Bogota, vos rapporteurs ont rencontré des parlementaires membres des commissions parlementaires de suivi de

l'accord de paix, parmi lesquels un député FARC. Les échanges au sein de ces structures leur ont paru nourris, bien que parfois tendus.

Le parti FARC participera, en outre, **aux élections départementales et locales prévues en octobre 2019.**

*c) La mise en place du « système intégral de vérité, justice, réparation et non répétition »*

Parallèlement, sont mis en place **les trois piliers** de ce qui constitue, aux termes de l'accord, le « **système intégral de vérité, justice, réparation et non répétition** » : la juridiction spéciale pour la paix (JEP) qui, après un certain retard dû à des difficultés techniques, commence à fonctionner en mars 2018, la Commission pour l'établissement de la Vérité, mise en place en novembre 2018 et l'unité de recherche des personnes disparues (UBPD).

#### **La Commission pour l'établissement de la Vérité**

La mission de cet organe original, totalement indépendant et présidé par le père jésuite Francisco de Roux, est **d'établir une « vérité des faits »**, de comprendre les raisons de la violence et de **livrer un récit national sur le conflit** permettant sa compréhension collective et la réconciliation de la société, en rendant leur dignité aux victimes. En aucun cas, il ne rend la justice ni ne prononce des peines.

Mise en place en novembre 2018, cette commission mène un travail approfondi, recueillant les témoignages des victimes et des acteurs du conflit, analysant les sources, y compris classifiées, écoutant des experts, se déplaçant dans les régions. Selon le père de Roux, l'enjeu est **de faire émerger une « culture de la paix » dans un pays meurtri par des années de guerre et de violence** qui ont infligé des blessures profondes à la société colombienne (plus de 7 millions de déplacés, 82 000 disparus, 37 000 personnes séquestrées, plus de 17 000 enfants recrutés pour faire la guerre, 7 millions d'hectares de terres spoliées, des milliers de personnes avec des séquelles physiques...) et coûté à la Colombie 10 milliards de dollars pendant les quinze dernières années.

**Les travaux de cette commission devraient durer trois ans** et déboucher sur la production d'un rapport, mais aussi de différents matériaux (films, pièces de théâtre...) destinés à en permettre une large diffusion. Ils donnent lieu à des auditions publiques sur différents thèmes (les armes, la terre...) en vue de favoriser leur appropriation par le public.

### 3. Qui ne sauraient masquer les difficultés

#### a) Des inquiétudes quant à la réinsertion économique et sociale des ex-combattants

Il faut tout d'abord noter un certain nombre de désertions, parmi lesquelles celles d'anciens commandants FARC. S'ajoutant à une centaine de dissidences exprimées dès la signature de l'accord, près de **2 000 ex-combattants FARC ont repris les armes** et rejoint des groupes criminels. Ces désertions peuvent s'expliquer par la **faible attractivité de la reconversion économique** au regard des opportunités offertes par le crime organisé, ainsi que par la crainte ressentie par les ex-combattants de menaces sur leur sécurité, tant physique (compte tenu d'une certaine hétérogénéité des mesures de protection mises en œuvre autour des ETCR) que juridique (craintes liées à la remise en cause du fonctionnement de la justice transitionnelle, *cf infra*).

Par ailleurs, s'il faut saluer certaines initiatives comme la mise en place d'un registre recensant les expériences professionnelles des ex-FARC, force est de constater l'insuffisante **avancée des projets économiques** : selon le rapport de la mission de vérification des Nations unies en Colombie transmis au SGONU le 26 mars 2019, seuls **22 projets collectifs et 162 projets individuels** avaient été approuvés à cette date (dont respectivement 9 et 133 pour lesquels les fonds ont été effectivement décaissés).

Dans ce contexte, **le soutien apporté par la communauté internationale au développement de projets générateurs de revenus est particulièrement précieux**. Dans l'ETCR de La Plancha (nord du département de l'Antioquia), où vos rapporteurs ont pu se rendre, la France a par exemple financé, grâce à une subvention versée par son ambassade, l'achat d'un four à pain pour la boulangerie et l'acquisition de machines pour l'atelier de couture.

#### Atelier de couture de l'ETCR de La Plancha (nord de l'Antioquia)



La **question de l'accès à la terre fait également l'objet d'une forte attente**, la majorité des projets productifs ayant un caractère agricole. D'autres améliorations sont attendues, comme le développement de solutions de gardes d'enfants pour favoriser la réinsertion professionnelle des femmes. Il convient, à cet égard, de signaler que l'abandon de la lutte armée et la sédentarisation ont eu pour effet une augmentation significative du nombre de naissances parmi les ex-FARC. Il existe aussi d'importants besoins médicaux, notamment en ce qui concerne les enfants.

Enfin, la question demeure posée de **l'avenir des espaces de réincorporation**, dont le terme est officiellement fixé au 15 août 2019. Selon des échos recueillis lors du déplacement, des discussions seraient actuellement en cours avec le gouvernement en vue du maintien d'un certain nombre d'entre eux (une quinzaine sur 26) au-delà de cette date. L'ETCR de La Plancha, dans lequel vos sénateurs ont pu constater un fort attachement au mode de vie communautaire, compterait parmi ceux appelés à perdurer. De la même manière, la rente de base servie aux ex-combattants engagés dans le processus de reconversion pourrait être prolongée.

Alors que l'approbation des **projets productifs** a été très lente pendant les deux années ayant suivi la signature de l'accord, vos rapporteurs insistent sur la nécessité **d'accélérer leur validation et leur abondement** afin d'offrir rapidement des perspectives de réintégration économique aux ex-combattants.

Il est aussi urgent de **procéder à l'attribution des terres** qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces projets et de **clarifier le statut juridique des ETCR** qui ont vocation à être maintenus au-delà du 15 août 2019.

*b) La contestation de la Juridiction spéciale pour la paix (JEP)*

Mise en place au début de l'année 2018, la JEP est compétente pour juger les **faits commis par 10 000 ex-FARC et 2 000 agents des forces armées**.

La majorité gouvernementale lui reproche son inefficacité, sa lenteur, voire sa partialité en faveur des ex-combattants.

Pourtant, la JEP a démontré qu'elle faisait preuve de discernement en refusant de prendre en charge une quarantaine de cas ne relevant pas de sa compétence, mais liés à des faits de narcotrafic. Elle traite actuellement sept affaires portant sur 820 000 victimes.

La mise en cause de la JEP s'est manifestée particulièrement à travers les difficultés d'adoption **d'une loi statutaire censée préciser les règles de la juridiction spéciale**. Il s'agit d'un projet de loi qui avait été préparé et examiné par le Parlement (Congrès) avant la dernière élection présidentielle et à l'encontre duquel, **le président Duque** a souhaité, dans le

cadre de ses attributions constitutionnelles, soulever **six « objections » visant six dispositions du texte** (sur un total de 159) juste avant la promulgation de celui-ci, imposant un nouveau débat législatif.

Présentées comme techniques<sup>1</sup>, ces objections visaient, selon l'exécutif, à prendre en compte la préoccupation de la majorité du pays exprimée lors de l'élection présidentielle concernant le risque d'impunité, et à prévenir des difficultés juridiques qui pourraient survenir.

Elles ont pourtant été à l'origine d'un **feuilleton juridique aux multiples rebondissements** (rejet par la Chambre des représentants le 8 avril 2019, rejet par le Sénat le 2 mai, interrogation de la Cour constitutionnelle sur la validité du vote du Sénat...) qui ont retardé d'autant l'adoption de la loi. Celle-ci a **fini par être promulguée le 6 juin dernier**.

En plaçant la juridiction spéciale pour la paix, mais aussi les victimes et les auteurs des crimes commis dans une situation d'insécurité juridique, cet épisode a généré inquiétude et incertitude, et pour de nombreux observateurs, a constitué un **mauvais signal pour la mise en œuvre de l'accord de paix**.

Par conséquent, vos rapporteurs **mettent en garde contre toute nouvelle tentative de modifier le fonctionnement de la JEP**, que ce soit par une révision de la Constitution ou par l'adoption d'une nouvelle loi.

*c) Des avancées insuffisantes en matière de développement rural*

Afin de favoriser le développement des zones rurales et d'y réduire la pauvreté, l'accord de paix consacre un important volet (il s'agit d'ailleurs de son premier chapitre) à la « **réforme rurale intégrale** ». Celui-ci prévoit de **faciliter l'accès des paysans à la terre**, notamment à travers la création d'un Fonds de distribution des terres et un plan visant à formaliser et sécuriser la petite propriété, d'apporter un soutien financier et technique aux productions agricoles notamment celles de la petite paysannerie, de développer les infrastructures (routes, réseaux d'électricité, d'irrigation...) et les services publics (éducation, santé...), les 170 zones les plus affectées par le conflit devant être couvertes par des plans particuliers (les *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* ou PDET).

**La mise en œuvre de ce volet s'avère trop lente**. Ainsi, le Fonds de distribution des terres n'est aujourd'hui doté que de 525 000 hectares, alors

---

<sup>1</sup> Elles prévoient : l'obligation des auteurs de crimes d'indemniser intégralement les victimes, la compétence du Haut-Commissaire de la paix pour les bénéficiaires du processus de justice transitionnelle, la compétence de la justice ordinaire en matière de suspension de toute diligence envers des accusés bénéficiaires de la JEP, le jugement des auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide lorsqu'ils ne sont pas l'auteur principal, l'encadrement de la faculté de la JEP de s'opposer à l'extradition des personnes prétextant vouloir contribuer à la vérité, les prérogatives de la JEP en matière d'extradition.

qu'un objectif de 3 millions d'hectares, destinés à être alloués aux paysans sans terres, est visé.

**La formalisation des PDET** pour les 170 territoires les plus affectés par le conflit armé, qui associe les communautés concernées, **a pris du retard** et des incertitudes planent sur leur financement. Actuellement, seules certaines des municipalités concernées bénéficieraient de financements, au titre de leur participation au programme de substitution des substances illicites. Par ailleurs, en prévoyant une nouvelle feuille de route censée coordonner les différents instruments existants, le plan gouvernemental « Paix dans la Légalité » fait craindre une perte de lisibilité et un retard supplémentaire dans leur mise en œuvre.

**L'établissement d'un nouveau système cadastral** (dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2023), le processus de **formalisation de la propriété des terres** avancent également lentement. La réforme de la loi n° 160 de 1994 sur les terres, nécessaire pour démocratiser l'accès à la terre et accroître la sécurité juridique, n'a pas encore été votée.

On constate également une **accélération du rythme de la déforestation**, notamment en Amazonie, en relation avec l'extension des cultures de la coca, ainsi qu'avec le développement de certaines formes d'agriculture intensive (huile de palme...).

Plus généralement, **c'est le développement économique et social des zones périphériques - qui ont aussi été les plus affectées par le conflit - qui est à la peine**. Ce volet pourtant essentiel de l'accord de paix semble n'avoir pas fait l'objet d'une mobilisation suffisante dans ses premières années de mise en œuvre. En témoigne le retard constaté dans **l'adoption des plans nationaux sectoriels**<sup>1</sup> destinés à améliorer les infrastructures sur le territoire.

Or, les besoins sont criants, qu'il s'agisse **d'éducation, de santé, d'infrastructures**, mais aussi d'assistance financière et technique pour la mise en valeur des territoires. Les communautés qui vivent dans ces zones **possèdent de manière collective les espaces naturels**, comme des terres ou des fleuves (la moitié de la superficie forestière de Colombie appartient aux communautés indigènes), mais n'ont pas les moyens de les valoriser ou voient leurs droits bafoués par des intérêts privés (exploitation minière illégale, déforestation...). Il existe une attente forte de développement chez les populations qui vivent dans ces zones, dont témoigne le mouvement de protestation indigène (« minga ») qui avait cours il y a encore quelques semaines dans le sud du pays. Les Indigènes du département du Cauca avaient alors bloqué pendant 27 jours la route panaméricaine, qui relie le sud du pays - et l'Équateur- au reste de la Colombie.

---

<sup>1</sup> En novembre 2018, seuls deux d'entre eux, consacrés respectivement aux routes et à la connectivité, avaient été adoptés sur les 16 envisagés ; le conseiller présidentiel Barbosa nous a affirmé que grâce à la mobilisation du gouvernement, 14 étaient désormais adoptés.

A l'occasion de leur déplacement, **vos rapporteurs ont pu constater l'écart considérable de niveau de vie entre des zones urbaines immenses et modernes, et des territoires reculés**, tel que le Chocó près de la côte pacifique, où les populations manquent de tout et n'ont pas accès au confort le plus élémentaire. Ces inégalités tiennent en grande partie à la géographie particulière de la Colombie, pays particulièrement morcelé et comprenant de vastes zones hostiles, où l'Etat s'est peu implanté. Les années de conflit armé avec les guérillas, qui ont particulièrement concerné ces territoires, n'ont fait qu'accentuer ce contraste.

Vos rapporteurs considèrent que le **développement économique et social des zones rurales et périphériques** est un enjeu essentiel pour la paix. Ils plaident pour une mise en œuvre rapide et effective du Plan national de développement.

La France apporte sa contribution à cet objectif. Dans la région du Chocó où vos rapporteurs se sont rendus, elle finance à travers une contribution (1,2 million d'euros) du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) un **projet de valorisation durable de la forêt**, mis en œuvre par la filiale andine de l'Office national des forêts (ONF Andina), au profit des communautés afro-descendantes vivant près du fleuve Atrato.

*d) Un retard dans la réparation des victimes du conflit*

L'accord de paix prévoyait l'attribution du statut de « **circonscriptions spéciales pour la paix** » à **16 régions** particulièrement touchées par le conflit armé et comptant un grand nombre de victimes individuelles ou collectives, au titre de leur appartenance à certains groupes ethniques ou sociaux.

Or, sous couvert de questions de procédures dissimulant des désaccords politiques, le Parlement a mis un **coup d'arrêt à cette procédure de reconnaissance**, interrompue en novembre 2017. Depuis lors, il ne semble plus en être question<sup>1</sup>.

Le processus d'indemnisation des victimes, créé par une loi de 2011 antérieure à l'accord, paraît, quant à lui, à la peine. L'organisme mis en place par cette loi n'a indemnisé, en huit ans, **que 11,2 % des 8,8 millions de victimes recensées**. S'il faut noter une accélération récente dans le traitement des dossiers, **il est peu probable que l'ensemble des cas puissent être traités avant l'expiration 2021, date d'expiration de la loi**.

Il en est de même s'agissant de **la restitution des terres spoliées**, également prévue par cette loi, qui n'a concerné en huit ans que 342 000 hectares, rendus à quelque 46 000 familles, alors que près d'un million d'hectares ont été enlevés à leurs propriétaires depuis 1990. Selon

---

<sup>1</sup> *Le processus de paix en Colombie : défis et enjeux actuels, note de Mme Julie Massal, chercheuse de l'IFEA (Instituto Francés de Estudios Andinos), publiée le 25/09/2018.*

l'Unité de restitution des terres, les responsables de ces spoliations sont pour 40 % les guérillas (FARC et ELN), pour 35 % les groupes d'autodéfense, pour 2 % des bandes criminelles et 23 % d'autres groupes non identifiés.

Pour vos rapporteurs, une **accélération de la mise en œuvre de ce volet réparation est souhaitable**, de même qu'une prorogation de la loi de 2011 sur les victimes au-delà de 2021.

*e) Une dynamisation de la vie politique qui se fait attendre*

L'accord de paix prévoyait des mesures visant à encourager la participation des citoyens à la vie politique et renforcer la démocratie.

En dehors de la participation –effective- des FARC au Congrès, et de l'adoption d'un statut de l'opposition, ce volet enregistre peu de progrès, faute de volonté politique.

Est notamment toujours attendue l'adoption de **garanties de sécurité et de protection pour l'exercice de la politique**, ainsi que pour la participation citoyenne et l'exercice des droits sociaux (mobilisation, manifestations, accès aux médias). De même, n'est pas à l'ordre du jour une **réforme électorale qui viserait à assurer un financement égal et une égalité de traitement des différents partis politiques**. Selon l'Institut Kroc, c'est dans ce volet de l'accord que l'on rencontre le nombre le plus important de retard (près de 50 % des mesures n'ont pas commencé d'être appliquées).

**C. DES DÉFIS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX QUI SONT AUTANT D'HYPOTHÈQUES SUR LA PAIX**

**1. Une dégradation de la situation sécuritaire dans les anciennes zones de conflit**

Si le **niveau général de violence dans le pays a diminué** ces dernières années (le taux d'homicides au niveau national a atteint en 2017 son plus bas niveau des 42 dernières années<sup>1</sup>), le phénomène est loin d'avoir disparu, notamment dans les zones auparavant affectées par le conflit armé.

On assiste ainsi à une **recomposition des groupes armés illégaux** qui accroissent leur emprise sur les parties du territoire autrefois contrôlées par les FARC. Selon un rapport du centre de recherche Indepaz, ces différents groupes, issus, pour partie, d'organisations paramilitaires ou de guérillas dissidentes, compteraient quelque **8 000 combattants armés** dans leurs rangs : 3 000 dans les bandes criminelles liées au narcotrafic (tel le Clan del Golfo), 2 000 au sein de l'ALN, 2 500 dans les dissidences des FARC (dont environ 300 ayant refusé l'accord et d'autres les ayant rejoints par la

---

<sup>1</sup> 23,07/100 000 habitants.

suite) et 250 au sein de la dissidence de l'EPL (active dans le Catatumbo et le Cauca).

Ces groupes continuent à se livrer à des violences contre l'Etat et les populations. Entre 2017 et 2018, **le nombre d'homicides a augmenté de 30 % dans les municipalités les plus affectées par le conflit**, notamment la côte Pacifique et le nord de l'Antioquia, entraînant une remontée (+4%) du taux d'homicides au niveau national.

On relève aussi une **recrudescence des incidents liés à l'utilisation de mines antipersonnel et autres explosifs** qui, selon le CICR, ont fait 221 victimes (dont 128 civils) en 2018 contre 57 en 2017, particulièrement dans les zones frontalières du Venezuela (Catatumbo) et de l'Equateur (Nariño). Les pourparlers engagés depuis février 2017 avec l'ELN, seconde guérilla du pays, ont été d'abord été gelés par le Président Duque, qui posait comme condition préalable l'arrêt des violences et des enlèvements, avant d'être interrompus à la suite de l'attentat à la voiture piégée commis le 17 janvier 2019 contre une école de police à Bogota, causant une vingtaine de morts.

Par ailleurs, la **situation des personnes qualifiées de « leaders sociaux et de défenseurs des droits »** s'est considérablement détériorée, en particulier dans les zones de substitution des cultures illicites.

Ces personnes sont **les représentants et porte-parole d'habitants des zones rurales, communautés indigènes et afro-descendantes**. Elles défendent leurs droits en s'appuyant le plus souvent sur l'accord de paix (restitution des terres, réforme rurale, engagement en faveur de la substitution des cultures illicites...) et en dénonçant les atteintes dont ils font l'objet (spoliation de terres, corruption de fonctionnaires, exploitation minière illégale, pillage de ressources naturelles...).

Ce faisant, ces acteurs de la société civile, du monde associatif ou issus des communautés **se heurtent à des intérêts puissants** et deviennent la cible des groupes armés illégaux qui ont partie liée avec ceux-ci. **Plus de 400 leaders sociaux auraient été assassinés depuis la signature des accords de paix, dont 178 en 2018, le phénomène ne cessant de s'aggraver**. Certains observateurs comme le CINEP font état d'estimations plus élevées (plus de 600 assassinats en 2018).

Ce phénomène est particulièrement préoccupant car **il vise à empêcher l'émergence d'un tissu social constitutif d'une société civile** et s'attaque à des personnes qui sont des **soutiens directs de l'accord de paix**.

Les assassinats sont particulièrement nombreux dans les régions du Chocó, du Cauca, du Nariño, du nord de l'Antioquia (Urabá) et du nord de Santander. Ils s'accompagnent d'exactions à l'encontre des communautés, provoquant des déplacements de populations. Le CICR a ainsi recensé **27 780 victimes de déplacements forcés en 2018** (+50 % par rapport à 2017), un nombre record sur les dix dernières années. Les anciens combattants

FARC sont également vulnérables lorsqu'ils se trouvent hors des ETCR, une centaine d'entre eux ayant été assassinés depuis la signature de l'accord de paix.

Les régions périphériques, qui sont souvent celles ayant le plus souffert du conflit et connaissant les plus importants retards de développement, sont ainsi pénalisées par une **présence insuffisance voire une absence de l'Etat**.

Le gouvernement affirme avoir pris la mesure du problème et vouloir renforcer la protection des défenseurs des droits et leaders sociaux dans ces territoires. **Un plan d'action** à cet effet a été adopté à l'automne 2018. L'organisation d'élections municipales et départementales en octobre prochain n'en reste pas moins, dans ce contexte, un motif d'inquiétudes.

Vos rapporteurs se déclarent **extrêmement préoccupés par la recrudescence des assassinats de leaders sociaux** et représentants de la société civile et des communautés. Ils en appellent à **une application ferme du plan de protection**, notamment dans la perspective des prochaines élections locales.

Plus généralement, il est urgent que **l'Etat renforce sa présence et reprenne le contrôle de ces zones** en proie à la violence. Il incombe à **la force publique d'assurer la sécurité des populations** qui y vivent et le respect de leurs droits. **Une lutte sans concession doit être menée contre les groupes armés qui opèrent dans ces territoires**.

Il ne s'agit pas tant d'une question de moyens (la Colombie est le pays d'Amérique latine qui dispose du plus grand nombre de militaires et policiers rapporté à la population et au territoire), que de **volonté politique**.

## 2. La difficile lutte contre l'économie de la drogue

L'économie de la drogue représenterait **5 % du PIB de la Colombie**.

Malgré le lancement, en application de l'accord de paix, d'un programme national de substitution des cultures illicites (PNIS), la culture de coca a enregistré une forte expansion ces dernières années, **les surfaces cultivées ayant progressé de 80 000 à 200 000 hectares entre 2015 et 2018**, après avoir été ramenées de 144 000 à 50 000 hectares entre 2001 et 2012.

Le plan de substitution lui-même, qui concerne 99 000 familles, est un succès puisque 94 % des surfaces inscrites, représentant près de 35 000 hectares de cultures de coca, ont été éradiquées et que le taux de réensemencement ou de repousse est très faible (0,6%).

Pourtant, la hausse globale des surfaces cultivées est pour partie liée à un **effet paradoxal du programme de substitution**, la prime à l'arrachage proposée dans ce cadre ayant incité les producteurs en dehors du

programme à augmenter leurs plantations dans l'espoir de le rejoindre et de pouvoir en bénéficier.

Par ailleurs, les **productions agricoles alternatives** rencontrent un succès mitigé, du fait notamment de l'absence de circuits de commercialisation et de routes vers les marchés locaux. La coca reste, par comparaison, un produit rentable dont les débouchés sont assurés.

Enfin, les producteurs de coca **subissent la pression des groupes criminels qu'ils approvisionnent** et ceux qui s'engagent dans le processus de substitution sont la cible des narcotrafiquants (déplacements forcés, assassinats).

Les effets pervers du programme de substitution volontaire et la pression américaine qui privilégie la lutte à la source ont incité le gouvernement Duque à donner la priorité à l'éradication forcée : arrachage manuel des cultures illicites par les forces armées et annonce de la **reprise des aspersions de glyphosate**, pratique nocive pour l'environnement qui avait été abandonnée en 2015 par le gouvernement Santos. Pour l'heure, cette annonce n'a pas été suivie d'effets, les aspersions de glyphosate demeurant condamnées par la Cour constitutionnelle.

Pourtant, **une politique d'éradication forcée** présente aussi des inconvénients. Elle se heurte à l'opposition des producteurs de coca qui, se voyant privés de revenus sûrs et parfois instrumentalisés par les trafiquants, se révoltent et provoquent des émeutes, comme celles qui se sont produites récemment à Tumaco, dans le Nariño. En outre, elle ne permet de toucher que le premier maillon de la chaîne et non directement les trafiquants. Enfin, les violences commises en réaction contre les forces de sécurité sont élevées.

**La mobilisation contre le trafic est cependant réelle**, comme en attestent les chiffres : sur 1 300 tonnes de cocaïne produites en 2017, 435 tonnes ont été saisies par les forces armées sur le territoire colombien ou en mer, principalement par la Marine.

**Une des difficultés de la politique de lutte tient aujourd'hui au morcellement de l'activité**, autrefois structurée et contrôlée de bout en bout par les grands cartels et les FARC. Leur disparition a conduit à une atomisation des acteurs et à un éclatement de l'activité entre une **multitude de petits groupes qui se concurrencent** pour le contrôle des territoires et des points de sortie (ports). En outre, les **cartels mexicains** commencent à s'implanter sur le territoire et à organiser leurs propres filières.

Une des conséquences de cette nouvelle donne est le **développement de la consommation intérieure**, notamment chez les jeunes, alors que la production était auparavant entièrement destinée à l'exportation.

Par ailleurs, de nouvelles cultures apparaissent, telles que le crépi, une marijuana locale à taux élevé de THC, que certains groupes voudraient produire à grande échelle en vue de concurrencer la marijuana marocaine.

Très mobilisée dans ce domaine, la Colombie plaide cependant pour une **politique internationale de lutte contre la drogue** qui ne serait pas exclusivement dirigée vers les pays producteurs mais qui concernerait davantage les pays consommateurs, conformément au **principe international de responsabilité partagée** énoncé en 1998 lors de la vingtième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies consacrée à la lutte contre les drogues, comme l'a rappelé M. Carlos Holmes, ministre des affaires étrangères, lors de son entretien avec vos rapporteurs.

Compte tenu de la proximité de leurs approches respectives, vos rapporteurs ne peuvent qu'encourager la **poursuite de la coopération dynamique entre la France et la Colombie** dans la lutte contre le trafic de stupéfiants (*cf. infra, II*).

### 3. L'impact de la crise au Venezuela

En tant que pays voisin immédiat, la Colombie se trouve en première ligne dans la crise politique, économique et sociale qui secoue le Venezuela depuis 2014.

#### La crise au Venezuela

Depuis la mort d'Hugo Chavez en 2013, le Venezuela connaît une crise politique, économique et sociale inédite. L'aggravation de la crise économique en 2014, du fait de l'effondrement des cours du pétrole en 2014 a nourri le **mouvement de contestation du leader socialiste Nicolas Maduro** qui lui a succédé. L'inflation galopante, les pénuries de grande ampleur et l'appauvrissement sans précédent de la population ont déclenché une **émigration massive**. Mais alors que les élections législatives de 2015 avaient été remportées par l'opposition, le président vénézuélien a convoqué en juillet 2017 une Assemblée nationale constituante acquise à sa cause, privant l'Assemblée nationale démocratiquement élue de ses prérogatives. Ce coup de force a entraîné une série de manifestations qui ont été brutalement réprimées.

En mai 2018, le **président chaviste est réélu avec 67 % des voix**, au terme d'une élection boycottée et dénoncée par l'opposition. Alors que de nombreux pays - notamment les pays latino-américains du groupe de Lima, les Etats-Unis, l'Union européenne et les pays du G7 - ne reconnaissent pas ce résultat, **le président de l'Assemblée nationale élue en 2015, Juan Guaido, se déclare, sur le fondement de la Constitution, président par intérim du Venezuela**, avec comme objectif l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle.

Reconnu par 48 pays et fort du soutien des Etats-Unis, **il tient tête au président Nicolas Maduro et aux mesures prises à son encontre** (interdiction de sortie du pays, gel des avoirs, poursuites judiciaires, levée de son immunité parlementaire), mais **échoue le 30 avril 2019 à provoquer un soulèvement populaire** et à obtenir le soutien de l'armée. Pendant ce temps, le pays s'enfonce dans la crise, Caracas refusant toute aide humanitaire extérieure. Le nombre de Vénézuéliens ayant fui le pays s'élève aujourd'hui à 3,4 millions, dont plus de 1,3 million en Colombie. En 2018, 5 000 personnes quittaient chaque jour le pays.

*a) Un conflit aux implications politiques fortes*

D'un point de vue politique, la Colombie a adopté une **position très critique à l'égard du président Maduro** au sein du « groupe de Lima ».

Comme l'a souligné le ministre des affaires étrangères, M. Carlos Holmes Trujillo, lors de son entretien avec vos rapporteurs, ce positionnement découle d'abord d'une **obligation de protection de l'ordre démocratique** dans les pays voisins, prévue par la charte de l'Organisation des Etats Américains (OEA).

Il s'explique cependant aussi par les **atteintes portées aux intérêts colombiens par le régime chaviste**, que Bogota accuse notamment de complaisance à l'égard de **bases arrières de la guérilla ELN** sur le territoire vénézuélien. Le Venezuela a aussi exproprié des investissements colombiens sur son territoire. Avec la crise, les **échanges économiques** entre les deux pays se sont également effondrés, passant de 7 milliards à 1,5 million de dollars.

Toutes ces raisons conduisent la Colombie à faire **pression sur Nicolas Maduro**, à soutenir son **principal opposant**, Juan Guaido, qu'elle a reconnu comme président intérimaire le 23 janvier 2019 et qu'elle a accueilli à Cucuta en février 2019 malgré son interdiction de sortie du territoire vénézuélien, et à **parier sur l'épuisement du régime chaviste**. La position colombienne est assez proche de celle des Etats-Unis, que Bogota a soutenu dans sa tentative d'**acheminement d'aide humanitaire** - en autorisant son stockage sur le territoire colombien - sans aller toutefois jusqu'à souscrire à l'idée d'une intervention militaire.

Soutenant également l'objectif d'acheminement de l'aide humanitaire et la tenue de nouvelles élections, la France, quant à elle, a contribué à la mise en place d'un « groupe de contact international » composé de huit Etats membres européens et de quatre pays d'Amérique latine (Equateur, Costa Rica, Uruguay, Bolivie) qui est à l'initiative de rencontres entre des représentants du gouvernement vénézuélien et de l'opposition.

*b) Une crise migratoire sans précédent*

Du fait de cette crise, la Colombie fait face depuis plusieurs années à un afflux massif de réfugiés et de **migrants vénézuéliens** qui constitue pour elle un grand défi et même un risque de déstabilisation.

Dotée d'une **frontière commune de plus de 2 200 kilomètres avec le Venezuela**, la Colombie se trouve en effet **en première ligne face aux flux migratoires massifs en provenance du Venezuela**, à la fois comme pays de destination et comme pays de transit vers d'autres pays sud-américains. Elle accueille aujourd'hui **1,3 million des 3,4 millions de vénézuéliens** ayant fui leur pays (contre 39 000 en 2015), et ce chiffre pourrait monter jusqu'à **3 millions d'ici 2020 si la crise se poursuit**.

**Pays de destination des migrants vénézuéliens  
en transit par la Colombie**

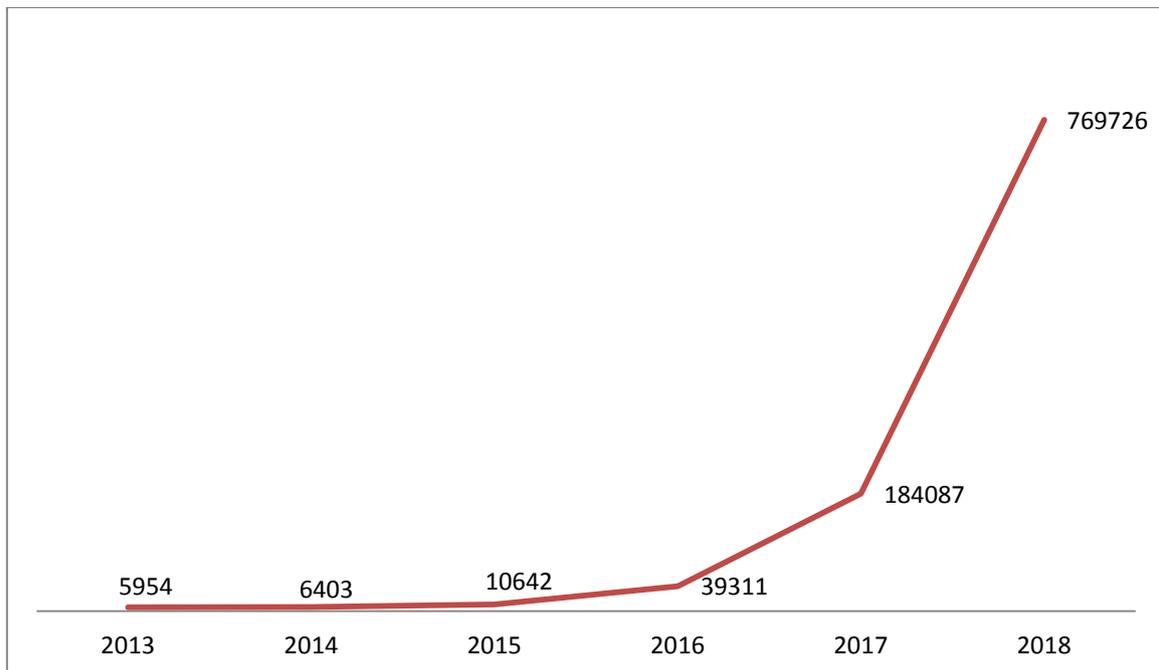
<b>Équateur</b>	486 578	<b>Espagne</b>	10 274
<b>Venezuela</b>	243 426	<b>Argentine</b>	6 038
<b>Pérou</b>	67 208	<b>Brésil</b>	3 036
<b>Chili</b>	34 533	<b>Arabie</b>	2 813
<b>Etats-Unis</b>	23 854	<b>Costa Rica</b>	2 374
<b>Mexico</b>	15 291	<b>République Dominicaine</b>	1 307
<b>Panama</b>	13 992	<b>Autres</b>	8 418

*Source : ministère colombien des affaires extérieures.*

Jusqu'à récemment, la Colombie était plutôt un pays d'émigration, un nombre significatif de Colombiens, fuyant le conflit armé, s'étaient d'ailleurs établis au Venezuela au moment où celui-ci était prospère. **Elle n'était donc absolument pas préparée à répondre à une crise migratoire**. Bien que signataire de la Convention de Genève de 1951, elle ne disposait pas de structures d'accueil ni d'un système d'asile élaboré.

Pourtant, elle y fait face depuis quatre ans avec une grande générosité, maintenant ses frontières ouvertes face aux vagues d'arrivées, qui se sont succédé depuis 2015 :

### Evolution du nombre de migrants vénézuéliens présents en Colombie



Source : d'après les chiffres du ministère colombien des relations extérieures

Début 2019, le **nombre d'entrées nettes par mois** sur les 7 points de passage légaux à la frontière vénézuélienne s'élevait à 90 000, la moitié des arrivants ayant la Colombie comme destination finale. Ces arrivées ne semblent pas avoir diminué malgré la fermeture de sa frontière officielle par le Venezuela le 23 février dernier, les migrants empruntant désormais les routes irrégulières, plus dangereuses. Il s'agit d'une population très vulnérable, affaiblie par la malnutrition et la pénurie de médicaments, dont une importante proportion souffre de pathologies lourdes.

Avec l'appui des organisations onusiennes (HCR et OIM), la Colombie, **apporte une assistance d'urgence** (alimentation, soins, logement temporaire) et procède à la détermination du statut légal des arrivants. Afin de mieux connaître la population de migrants présents sur son territoire et leurs besoins, elle a organisé au printemps 2018 une **campagne d'enregistrement**, qui a permis à un certain nombre d'entre eux se trouvant en situation irrégulière d'obtenir un permis de séjour spécial assorti de droits (travail, santé et éducation) pour une durée de deux ans. Quelque 600 000 Vénézuéliens en bénéficieraient désormais. Par ailleurs, elle distribue des permis de séjour de courte durée (7 jours), permettant un passage temporaire de la frontière.

En revanche, bien qu'un grand nombre de migrants soient réputés en besoin de protection internationale, **peu d'entre eux bénéficient du statut de réfugiés, qui est assez peu attractif**. En effet, la détermination du statut de réfugié prend plus de deux ans et 1 % seulement des décisions rendues

sont positives. En outre, le demandeur n'a théoriquement pas le droit de travailler pendant la période d'examen de la demande.

Malgré la dépense consentie par la Colombie pour répondre à cette crise – près de 1,6 million de dollars par an -, **les moyens manquent cruellement**. Ainsi, la vingtaine de centres d'accueil transitoire ouverts à Bogota – comme celui tenu par la Croix-Rouge où vos rapporteurs se sont rendus – offrent une capacité totale de 300 lits alors que le besoin pour les migrants vénézuéliens présents dans la capitale est estimé à 300 000. Sur les **315 millions de dollars estimés nécessaires pour 2019** en Colombie par le **Plan régional de réponse pour les réfugiés et les migrants**, élaboré par les organisations onusiennes sur la base des besoins exprimés par 95 organisations humanitaires, seuls 15 % (environ 48,3 millions de dollars) sont couverts.

Cette crise migratoire représente un **risque important de déstabilisation** pour la Colombie. Outre la **charge très lourde qu'elle exerce sur les infrastructures de base colombiennes**, notamment dans l'est du pays, la présence des réfugiés vénézuéliens induit des **tensions sur le marché du travail** (concurrence et pression à la baisse sur les salaires) et une **augmentation de la délinquance**, notamment dans les grandes villes.

La population colombienne, très accueillante au départ, commence à s'inquiéter de ces effets, ce qui, ajouté à l'image très négative des migrants véhiculée par les médias, a pour conséquence une **augmentation des réactions de discrimination et de rejet**. Pour y répondre, des campagnes de sensibilisation et de lutte contre la xénophobie sont conduites avec l'appui des organisations onusiennes. Lors de son audition, l'AFD a indiqué que la Colombie aurait besoin de 6 milliards de dollars d'ici 2021 pour intégrer les Vénézuéliens.

Enfin, le risque existe que les derniers arrivants, qui sont aussi les plus défavorisés et qui se déplacent à pied<sup>1</sup> en empruntant des routes irrégulières, tombent dans les  **mains de réseaux criminels**, avec les risques d'exploitation que cela implique, voire soient **recrutés par des groupes armés**, dans des zones où ceux-ci continuent d'opérer. **Avec ce choc migratoire, les crises se superposent**. C'est le cas dans l'est du pays, dans les régions proches du Venezuela (où se trouvent environ 30 % des migrants), mais aussi dans les grandes villes. A Bogota notamment, qui accueille désormais 25 % d'entre eux, ils se concentrent dans une banlieue pauvre accueillant déjà une importante population de déplacés internes liés au conflit armé.

---

<sup>1</sup> On les surnomme les « caminantes (« ceux qui marchent ») parce qu'ils n'ont pas les ressources leur permettant de recourir à des moyens de transport publics ni, bien souvent, les papiers requis pour un séjour ou un transit légal.

La crise au Venezuela constitue pour la Colombie un **choc exogène de grande ampleur**. Compte tenu des problèmes internes auxquels elle fait face par ailleurs, l'accueil d'un nombre important de migrants vénézuéliens sur son territoire, au moins pour plusieurs années, peut être un facteur de déstabilisation.

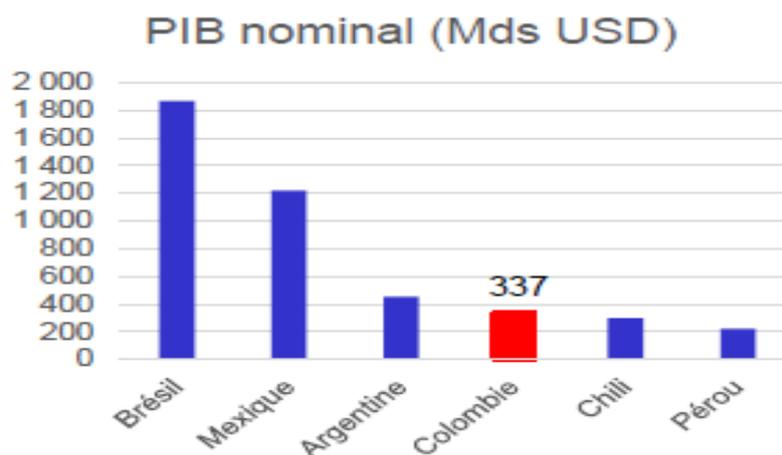
La communauté internationale doit continuer à soutenir la Colombie, en complétant son **soutien financier au Plan de réponse élaboré par les agences onusiennes**, mais aussi en poursuivant ses efforts en faveur d'un **règlement politique de la crise au Venezuela**. La France doit s'impliquer davantage et prendre le leadership sur ce dossier au plan européen.

#### *D. UNE ÉCONOMIE ET UNE SOCIÉTÉ QUI SE TRANSFORMENT LENTEMENT*

##### **1. Une économie en progression**

La Colombie affiche une croissance solide et régulière sur la dernière décennie. Avec un PIB nominal de 305,8 Mds USD en 2017 (environ 6204 USD par habitant), le pays se positionne comme la **4<sup>ème</sup> économie d'Amérique latine**.

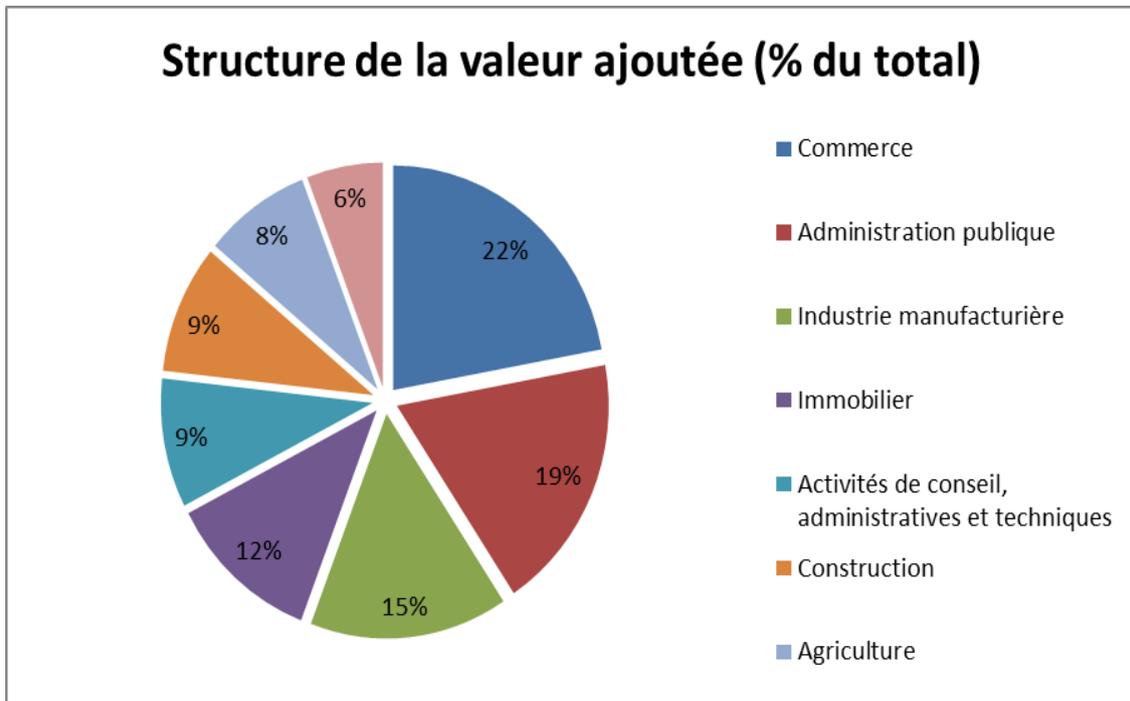
##### **Place de l'économie colombienne dans les économies d'Amérique latine en 2018**



Source : direction du Trésor

En 2017, la croissance du PIB a atteint +1,8% (après +2% en 2016), tirée par le secteur agricole (+4,9%), les services financiers (+3,8%) et les services sociaux (+3,4%), mais affectée par une récession dans les secteurs de l'exploitation minière (-3,6%), de la production manufacturière (-1,1%), ainsi que par la mauvaise orientation de la construction (-0,8%). Selon les

premières estimations, la croissance aurait atteint 2,7% en 2018, et pourrait s'élever à 3,4% en 2019. **L'accord de paix a un effet favorable sur l'économie** et l'on estime qu'il pourrait apporter au moins 0,3 point de croissance supplémentaire en moyenne au cours des 15 prochaines années.



Source : direction du trésor

Le pays dispose **d'importantes ressources en matières premières énergétiques** [environ 7 ans de réserves en pétrole (865.000b/j en 2018) et 30 ans de réserves en charbon (11<sup>ème</sup> producteur et 5<sup>ème</sup> exportateur mondial)], mais aussi d'importantes ressources minières (nickel, cuivre, fer, minéraux précieux). En conséquence, les recettes d'exportation et budgétaires sont largement dépendantes des cours des matières premières énergétiques et de la conjoncture internationale.

L'un des enjeux de l'économie colombienne est **d'accroître sa diversification**. L'industrie représente 32 % du PIB et les services 60 % du PIB.

Le **potentiel agricole et agroalimentaire de la Colombie est très important mais demeure sous-exploité**, faute d'investissements (22 millions d'hectares de terres arables, dont seulement 23% actuellement exploitées – contre 62% en France). De fait, le secteur agricole ne représente que 7 % du PIB, pour une production de 50,3 millions de tonnes. Les deux tiers de cette production correspondent à des produits agroindustriels, parmi lesquels 68% de canne à sucre, 24 % de palme et seulement 3 % de café (secteur en difficulté du fait de la baisse des cours) et 0,3 % de cacao. Par ailleurs, 78 %

de la superficie agricole est consacrée à l'élevage, activité très atomisée puisque l'on recense environ 2 millions d'éleveurs.

Le compte courant, structurellement déficitaire, s'est amélioré en 2017, à -3,3% du PIB (-4,3% du PIB en 2016 et 6,6% en 2015). Ce solde est en outre intégralement couvert par les entrées d'IDE, en hausse de 4,8% sur un an, à 14,5 Mds USD (4,8% du PIB). Les principaux partenaires commerciaux du pays sont les Etats-Unis, la Chine, l'Union européenne (avec laquelle s'opère un renversement des échanges depuis la perte du marché vénézuélien), le Mexique, l'Equateur et le Chili.

Le **climat des affaires est perçu comme relativement favorable** du fait de l'existence d'un cadre juridique développé, de la formation de la main-d'œuvre, d'un système bancaire solide, de la protection apportée à l'investissement, ainsi qu'à une politique économique ouvertement libérale. Le pays est donc attractif pour les investissements directs étrangers.

**Cependant, les difficultés ne doivent pas être occultées** : insécurité juridique, lourdeur des procédures, forte imposition des entreprises, poids du secteur informel, insuffisance de la chaîne logistique et des infrastructures de transport, corruption qui freine le financement des investissements par les banques (phénomène de « compliance »)...

La Colombie a été admise **au sein de l'OCDE en mai 2018**, concrétisant ainsi l'une des ambitions phares de l'ex-président Santos qui en avait fait une priorité de son gouvernement. C'est moins vrai actuellement. De fait, le projet de loi nécessaire à la ratification de l'adhésion et à l'obtention des privilèges et immunités associés n'a toujours pas été pris, et les interactions entre l'exécutif colombien et le secrétariat général de l'OCDE ont été limitées depuis mai 2018. L'OCDE s'est émue mi-mars de ces retards dans une lettre adressée aux autorités colombiennes, exprimant son souhait de voir cette ratification intervenir avant fin mai (soit un an après la ministérielle au cours de laquelle est intervenue l'offre de rejoindre l'Organisation).

Enfin, à court terme, **la crise au Venezuela** est susceptible d'avoir des conséquences économiques du fait des effets de la présence des réfugiés sur le taux de chômage, notamment dans les régions frontalières, et sur le système de santé (accueil, soins...). L'impact global de cette crise est estimé autour **de 0,3 point de PIB pour 2019**.

## **2. Une société qui reste très inégalitaire**

Représentant 48,7 millions d'habitants, la population colombienne se caractérise par sa diversité ethnique (85 groupes ethniques et 85 langues) et une certaine homogénéité au plan religieux (72 % de catholiques, 13 % d'évangélistes).

**La Colombie est parmi les pays plus inégalitaires** : le neuvième pays le plus inégalitaire dans le monde et le troisième en Amérique latine, après le Honduras et Haïti.

Si le niveau de pauvreté s'est réduit ces quinze dernières années, les **inégalités restent relativement stables**, comme le montre l'évolution du coefficient de GINI entre 2006 (0,572) et 2016 (0,517).

**Ces inégalités sont multiples** : entre la Colombie « utile » et les périphéries, entre les villes (où se concentre 80% de la population) et les zones rurales, à l'intérieur même des villes où, avec le système de *l'estrato*, les habitants s'installent dans les quartiers correspondant à leur niveau de revenu.

Ces inégalités tiennent à **une forte concentration des richesses** (1 % de la population détient 40 % des richesses, 1 % des propriétaires possède 90% des terres cultivables) et au **manque d'opportunités d'ascension sociale** offertes par le système éducatif. Celui-ci se caractérise en effet par la faible qualité de l'enseignement public et le coût élevé de l'enseignement privé.

Par ailleurs, **aucune politique n'est réellement conduite** pour réduire ces inégalités, la politique fiscale notamment n'étant pas utilisée à cette fin.

La réduction des inégalités est l'un des défis les plus importants qui se posent à la Colombie et devrait être la priorité des politiques publiques.

## II. UNE RELATION BILATÉRALE DIVERSIFIÉE POUVANT ENCORE ÊTRE DENSIFIÉE

La France entretient avec la Colombie des relations anciennes qui puisent leurs racines dans l'Histoire. Il faut rappeler en effet que l'idéal révolutionnaire a largement inspiré le mouvement d'émancipation des pays d'Amérique latine au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Aujourd'hui, les relations bilatérales franco-colombiennes recouvrent une **multiplicité d'échanges** et sont **sous-tendues par une volonté de dialogue politique**. Le président français Emmanuel Macron et le président colombien Ivan Duque se sont ainsi rencontrés une première fois le 25 septembre 2018 en marge de l'Assemblée générale des Nations unies, puis en novembre 2018, dans le cadre du Forum pour la paix qui s'est tenu à Paris.

Il faut signaler par ailleurs la présence de **5 800 Français en Colombie**, une communauté de taille relativement modeste au regard de celles d'autres pays de la région (Brésil, Mexique) mais se développe depuis plusieurs années (+2,69 % en 2018).

## A. UN RAYONNEMENT CULTUREL À CONFORTER

### 1. Des points d'appui solides

La politique d'influence française en Colombie bénéficie d'un dispositif dense et relativement bien réparti sur l'ensemble du territoire.

Celui-ci comprend en effet :

- un institut français ;
- un réseau de **douze alliances françaises** - le 7<sup>e</sup> plan mondial - , qui accueille plus de 20 000 élèves ;

- quatre lycées du **réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, dont deux établissements conventionnés (Bogota et Cali) et deux établissements partenaires homologués (Peirera et Medellin), qui accueillent environ **4 100 élèves**, dont une très grande majorité d'élèves colombiens (80 % à Bogota et 95 % dans les autres villes), l'ouverture d'un deuxième lycée à Bogota étant envisagée compte tenu de la demande.

- un **réseau scientifique**, auquel participent le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), dont une unité est implantée près de Cali, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Institut français d'études andines, qui est l'unité de service et de recherche « Amérique latine » du CNRS (spécialisée dans les sciences sociales et humaines et l'archéologie) ainsi que l'Institut des Amériques de Paris, auquel s'est récemment ajouté un réseau de chercheurs, dénommé Colifri, composé de quelque 350 professeurs/chercheurs français ou colombiens ayant bénéficié de bourses ou de missions en France ;

- les **25 assistants de langue française** présents dans les universités colombiennes, ainsi qu'environ 500 étudiants français poursuivant des études en Colombie.

Il faut également signaler l'existence, depuis septembre 2017, d'une nouvelle chaîne d'information **France 24 en espagnol**, qui s'adresse à l'ensemble des téléspectateurs latino-américains et propose un regard français sur l'actualité latino-américaine et internationale. Sa rédaction, que vos rapporteurs ont pu visiter lors de leur déplacement, s'est installée à Bogota. Ce choix, qui distingue la chaîne des autres médias internationaux lesquels, qui, pour la majorité, émettent depuis leur pays d'origine, permet une plus grande proximité avec l'auditoire et une ligne éditoriale adaptée au contexte régional.

Dotée d'un budget de 7,3 millions d'euros pour 2018, **France 24 en espagnol diffuse six heures de programmes quotidiens** (matin et soir) avec des journaux de 15 minutes et des magazines de référence de la chaîne. Sa rédaction est composée d'une **trentaine de journalistes originaires de toute l'Amérique latine, mais aussi d'Espagne, du Canada et de France**, qui

s'appuient sur un **réseau de 35 correspondants**. France 24 en espagnol collabore étroitement avec RFI : co-production de deux émissions (Escala en Paris, En primera Plana, enrichissement mutuel de environnements numériques ...).

Au-delà des résultats en termes d'audience (diffusion de la chaîne en permanence dans 7,4 millions de foyers de 17 pays hispanophones de la région, progression de sa notoriété de plus de 50 % entre le dernier trimestre 2017 et le premier semestre 2018, 4 millions de visites sur le site et plus de 10 millions de vidéos vues sur toutes les plateformes), cette nouvelle chaîne répond à **une certaine « demande de France » dans la région** et garantit à notre pays une visibilité dans le champ audiovisuel, notamment à côté d'autres pays étrangers se montrant particulièrement actifs dans ce domaine (Chine, Russie).

## **2. Une place à reconquérir pour la langue française**

Alors que le français occupait traditionnellement une place de choix parmi les langues étrangères enseignées en Colombie, comme dans l'ensemble de l'Amérique latine, liée au rayonnement de la France dans ces pays (les études de médecine étaient par exemple dispensées exclusivement en français), **il a enregistré un fort recul ces trente dernières années**. L'enseignement du français a souffert de la loi sur l'éducation de 1994 qui, en n'imposant plus l'apprentissage que d'une seule langue étrangère, a conduit en pratique à donner la priorité à l'anglais, qui est ensuite devenu obligatoire en 2007. Ainsi, l'enseignement du français est devenu facultatif et n'a plus été proposé dans les établissements publics à compter de 1994.

Depuis peu, on assiste aussi à une offensive de la Chine qui, par exemple, a financé la création d'un centre de langues au sein de l'organisme national de formation des apprentis.

La réponse française vise à **réintroduire une offre de français** dans les établissements scolaires par un travail de sensibilisation des autorités, au plan national, mais aussi au plan départemental et local, en mobilisant les alliances françaises (cours, certifications) et les universités (envoi de stagiaires). Plusieurs programmes ont ainsi été mis en place dans des établissements publics à Bogota, Arménia, Bucaramanga, Manizales, Medellin et Pereira.

Parallèlement, **l'Alliance française apporte son soutien** (formation des enseignants, fourniture de certifications) **aux nombreux établissements privés** qui proposent l'enseignement du français, notamment à travers le **Réseau d'excellence éducative en français (REF)** qui regroupe aujourd'hui 36 établissements.

Dans le même temps, la demande adressée au réseau des alliances françaises qui s'était essouffée ces dernières années, est repartie à la hausse

depuis 2018. Le réseau a ainsi vendu 1 765 187 heures de cours l'année dernière (+1,25 %). Il s'efforce aujourd'hui de développer des produits numériques d'enseignement à distance qui s'adresseront à un nouveau public à la faveur de l'amélioration de la couverture numérique du territoire.

Au total, au moins 50 000 personnes apprendraient aujourd'hui le français en Colombie.

Enfin, il faut mentionner la constitution récente (février 2019) d'un « groupe des instituts binationaux », rassemblant l'Alliance française, l'IBRACO, le Goethe Institut, le British Council, l'Instituto italiano, l'Instituto colombo-japonais, l'Instituto colombo-américain, avec comme objectif la promotion du plurilinguisme.

**Ces efforts doivent être poursuivis pour favoriser une remontée en puissance de l'apprentissage du français en Colombie.**

### 3. Des échanges culturels et humains à développer

Les échanges entre la France et la Colombie ont bénéficié de **l'élan insufflé par l'année croisée France-Colombie en 2017**. Cet événement, le deuxième de ce type en Amérique latine après un premier, couronné de succès, au Brésil, a consisté en un renforcement de l'action culturelle mutuelle en vue de renforcer les liens entre les deux pays et modifier positivement leurs perceptions réciproques. Ainsi, la France s'est attachée à moderniser son image en cherchant à toucher un public plus jeune, alors que l'accent a été mis sur une Colombie apaisée, engagée dans le processus de paix.

**L'année croisée France-Colombie** a donné lieu à de nombreuses manifestations culturelles (plus de 1 000 événements organisés dans 35 villes de Colombie et 72 villes françaises) et touché un public estimé à 3,5 millions de personnes. Certains projets actuels s'inscrivent directement dans son sillage, comme la participation de la France aux salons du Livre de Bogota et de Cali, ainsi qu'à des événements dans le domaine des arts visuels et de la création numérique (festival de l'Image et festival d'arts visuels Voltare à Bogota en septembre 2019) ou encore la préparation d'une exposition d'art contemporain africain pour 2020, qui mettra à l'honneur le thème de l'afro-descendance.

Cependant, l'ambition de cette opération ne se limitait pas au domaine culturel. Elle a permis d'appuyer le **développement de la coopération universitaire**, avec la création du Salon « Destino Francia » (« destination France ») dont une deuxième édition aura lieu à l'automne 2019, en vue de favoriser la venue d'étudiants colombiens en France. Il faut rappeler, à cet égard, qu'avec environ 4 000 étudiants la France est le troisième pays de destination des étudiants colombiens après les Etats-Unis et l'Espagne.

Cette dynamique a également contribué au lancement, en septembre 2017, de la nouvelle chaîne d'information **France 24 en espagnol** (cf. supra). A cet égard, il est certain qu'une augmentation à 12 heures de diffusion à court terme, voire à 24 heures à moyen/long terme, permettrait de renforcer la présence de la chaîne sur le marché régional et de lui permettre de tenir tête à ses principaux concurrents (CNN aux Etats-Unis, RT en Russie, DW-TV en Allemagne et CCTV en Chine) qui diffusent en espagnol 24h/24 depuis plusieurs années.

Parmi les axes devant être privilégiés pour le développement des échanges figurent le développement des projets culturels dans le champ du numérique et le développement de la coopération universitaire et scientifique.

Mettre l'accent sur le numérique permettra de toucher de nouveaux publics (jeunes, personnes vivant sur des territoires périphériques). **Cet axe rejoint au demeurant l'une des priorités du président Duque** qui souhaite promouvoir les industries culturelles et créatives et, plus généralement, ce qu'il appelle « **l'économie orange** ». Parmi les projets envisagés figurent notamment celui d'une réplique de la station F et de l'école 42 (pour lequel un soutien de 400 000 euros a été prévu), des accompagnements et formations dans le domaine des nouvelles technologies (réalité virtuelle, écritures immersives...) avec Proimagenes Colombia, ainsi que le déploiement de la TNT avec une aide du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Si la **coopération universitaire et scientifique** entre la Colombie et la France bénéficie d'ores et déjà de nombreuses conventions universitaires et d'une convention de reconnaissance mutuelle des diplômes et des périodes d'études, **la dynamiser demeure un réel enjeu**. Il s'agit, en effet, d'intéresser davantage à la Colombie les partenaires scientifiques français qui ont les yeux rivés sur d'autres pays d'Amérique latine comme le Brésil, l'Argentine ou encore le Chili. L'animation du réseau Colifri peut y contribuer, tout comme l'organisation en juin 2019 des premières assises de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. La définition par la Colombie de ses priorités stratégiques en la matière reste cependant une condition du succès de cette démarche.

## ***B. DES RELATIONS ÉCONOMIQUES OFFRANT UN POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT***

Notre relation économique bilatérale est **plus orientée vers les investissements directs que vers les échanges commerciaux**, caractéristique que l'on retrouve dans toute l'Amérique latine et qui tient à la fois à l'éloignement des marchés et aux protections tarifaires applicables.

## 1. Des échanges commerciaux relativement modestes

Les échanges commerciaux entre la France et la Colombie ont connu des **évolutions contrastées au cours des dix dernières années**. Jusqu'en 2013-2014, ils ont beaucoup progressé, passant de 915 millions d'euros en 2008 à 1,59 milliard d'euros en 2013, soit une **progression de 73,8 % en cinq ans**. Cette progression s'est effectuée principalement aux bénéfices de nos exportations, si bien que notre solde commercial progressait régulièrement (193,5 millions d'euros en 2008, 522 en 2013, et même 618 en 2014). Cette hausse de nos exportations sur une longue période **s'expliquait très essentiellement par d'importantes livraisons aéronautiques à la compagnie aérienne privée Avianca**, dont 93 % de la flotte est composée d'appareils français (6<sup>ème</sup> client mondial d'Airbus).

Entre 2014 et 2017, nos exportations ont baissé de manière continue, en raison de la diminution de nos livraisons aéronautiques, voire de leur quasi-absence en 2017. Cette évolution s'est traduite par une chute de notre excédent commercial, ramené à moins de 2 millions d'euros.

**En 2018, en revanche, nos exportations vers la Colombie ont rebondi (+33 %** alors qu'elles n'ont progressé que de 3,8 % avec le reste du monde), non seulement grâce à la reprise de nos exportations aéronautiques mais aussi au dynamisme retrouvé de l'économie colombienne (+2,8 % contre +1,8 % en 2017). Cette même année, nos importations en provenance de Colombie ont reculé de 2 %, cette baisse affectant la quasi-totalité des principales lignes d'importations (charbon, articles de joaillerie, plantes à boissons, préparation et conserves de produits de pêche. En revanche, les importations de fruits tropicaux et celles de produits pétroliers raffinés (du fait de la hausse des cours) continuent de progresser. Nos importations se concentrent sur les produits du secteur primaire (84 % en 2018).

Il résulte de cette hausse des exportations et de cette diminution des importations un rétablissement de notre excédent commercial en 2018, à 176 millions d'euros (contre seulement 1,6 million d'euros en 2017).

Pour autant, **la Colombie continue à occuper une place modeste dans nos échanges**, puisqu'en 2018, elle était notre 68<sup>e</sup> fournisseur (après le Brésil, le Mexique et le Chili en Amérique latine) et notre 62<sup>e</sup> client (au 5<sup>e</sup> rang de nos débouchés, avant le Brésil -21<sup>e</sup>-, le Mexique -30<sup>e</sup>-, le Chili -52<sup>e</sup>- et l'Argentine 58<sup>e</sup>).

Les **principaux partenaires commerciaux de la Colombie** sont les **Etats-Unis** (25 % des exportations et 25 % des importations en 2018), **la Chine** (10 % des exportations et 21 % des importations en 2018), suivis du **Panama** pour les exportations (7 % en 2018) et du **Mexique** pour les importations (8 % en 2018).

## 2. La France, un investisseur majeur en Colombie

Nos investissements directs ont beaucoup progressé ces dernières années puisqu'ils ont été **multipliés par trois ces cinq dernières années**, l'accord de paix ayant joué comme un déclic.

Certes, avec 3,1 milliards d'euros (+ 246 millions d'euros en 2018, selon Banrep) en 2018, la France n'est que le **14<sup>e</sup> investisseur étranger direct** (9<sup>e</sup> sauf paradis fiscaux) **en stock et le 12<sup>e</sup> investisseur étranger direct** (7<sup>e</sup> sauf paradis fiscaux) **en flux en 2018**.

Elle n'en est pas moins un investisseur majeur en Colombie.

Avec quelque **120 000 emplois directs**, les **230 filiales d'entreprises françaises** implantées dans le pays occupent en effet le **premier rang des employeurs étrangers dans le pays**. Elles sont présentes dans la **grande distribution** (Casino étant la première entreprise privée colombienne), dans l'industrie (avec Renault, Sanofi, SEB, Schneider, Thales, Saint-Gobain, Legrand, Michelin...), l'agroalimentaire (Lactalis, Pernod Ricard...), les services aux entreprises, (Téléperformance, Sodexo, JC Decaux, groupe Havas...), les services financiers (BNP Paribas, Bureau Veritas, AXA Colpatria, Crédit Agricole, Société Générale, Natixis), les services aux collectivités (Veolia, Suez, Vinci, Eiffage, ...), le tourisme (Accor, Aviatur), la haute technologie (Idemia, Atos, Oberthur) ainsi que les transports urbains et les infrastructures (Alstom, qui a construit le tramway de Medellin, Poma qui a équipé Medellin en métrocâble, Transdev, qui a remporté en 2018 un marché de construction de téléphérique à Bogota, ainsi qu'un contrat de bus en site propre dans la capitale...).

De nombreuses PME spécialisées ainsi que des entrepreneurs français individuels y sont également présents.

Quatre grands contrats ou ensembles de contrats méritent d'être soulignés :

- la vente par Airbus, le 4 mai 2015, de 100 appareils de la famille A 320neo (A319, 320 et 321neo), pour un montant de 10 milliards de dollars US. **Il s'agit de la plus importante commande dans l'histoire de l'aviation dans l'ensemble de l'Amérique latine ;**

- la signature par Airbus, fin décembre 2017, d'un contrat avec la low-cost VIVA AIR pour la fourniture de 50 A 320 (15 classiques et 35 neo, dont une partie pour le Pérou), pour un montant de 5,3 milliards de dollars US. L'Amérique latine commence à connaître en matière aéronautique une révolution low-cost comparable à celle qui s'est produite il y a quelques années en Europe.

- l'obtention par Vinci Highways et sa filiale locale Conconcreto, en août 2016, de la concession autoroutière à péage de l'axe le plus fréquenté du

pays, Bogotá-Girardot (15,3 millions de véhicules/an), soit 141 km d'autoroute, incluant l'élargissement à 2x3 voies sur 65 km ;

- **deux contrats de fournitures de lignes de télécabines urbaines** à Medellín (Picacho) et Pereira **attribués fin 2017 à Poma**, pour qui la Colombie est un marché important.

Par ailleurs, Atos pourrait installer un supercalculateur au sein de l'Université de Santander (UIS), dans le cadre du projet « PAIX » du ministère de l'information et des télécommunications (MinTIC), qui vise à créer en Colombie un « Ecosystème National pour les Technologies de l'Information Avancées ».

### **3. Perspectives de renforcement de nos relations économiques**

Les entreprises françaises perçoivent le **marché colombien comme stable et en croissance régulière**, à la fois comme destination d'exportation et d'investissement, et lui accordent un grand intérêt. En témoignent encore récemment l'annonce par Saint-Gobain de l'ouverture d'une nouvelle usine de fabrication de verre plat près de la ville de Barranquilla et l'investissement de CMA CGM dans le projet de Puerto Antioquia sur la côte caraïbe.

Cette stabilité pourrait cependant être renforcée par **l'entrée en vigueur de trois conventions déjà ratifiées par la France** :

- **un accord de non double imposition et d'échange d'information en matière fiscale**, ratifié côté français depuis fin 2016, qui doit encore être approuvé par le Congrès colombien ;

- **un accord de coopération financière**, qui est en fait l'accord de siège de l'AFD ;

- **un accord de protection réciproque des investissements**, par le Congrès et sur lequel la Cour constitutionnelle vient de rendre un arrêt imposant la négociation d'une nouvelle déclaration interprétative sur un certain nombre de points considérés comme imprécis.

**Vos rapporteurs soulignent qu'une ratification rapide de ces conventions par la Colombie serait favorable au resserrement de nos relations économiques.**

**S'agissant des deux conventions en attente d'examen par le Congrès, une approbation de ces deux instruments avant l'été 2019 serait nécessaire pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020.** Vos rapporteurs ont passé des messages en ce sens à leurs homologues parlementaires à l'occasion de leur déplacement.

### C. UN IMPORTANT VOLET CONSACRÉ À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'aide au développement constitue un autre volet important de notre relation.

L'Agence française de développement (AFD) a mis un certain temps à intervenir en Amérique latine et la Colombie est le premier pays où elle s'est implantée, en 2009. Elle est aujourd'hui présente dans 8 pays, à travers trois directions régionales : Andes (Colombie, Equateur, Bolivie, Pérou), Mexique-Cuba-Amérique centrale, Brésil-Cône Sud.

Depuis son implantation en 2009, a consenti **2 milliards d'euros de prêts à la Colombie**, soit en moyenne 200 millions d'euros chaque année et environ 24 % du montant total des engagements en Amérique latine sur la période (9 milliards d'euros).

Une grande partie de ces prêts correspond à des **prêts souverains consentis à l'Etat colombien** en matière de décentralisation (2009), de gestion intégrée des ressources en eau (2011), de protection sociale (2013), d'adaptation au changement climatique (2015, 2016 et 2018) ainsi qu'en appui de la gestion du post-conflit et du développement rural (2017).

Le reste est constitué de **prêts non souverains à des collectivités territoriales**, comme celui qui a permis le financement du tramway et de deux métrocâbles à Medellin. **Ces infrastructures urbaines réalisées par les entreprises Alstom et Poma** ont modifié sensiblement le visage de la ville, permettant de désenclaver des quartiers défavorisés où vivent 300 000 personnes. Lors de leur déplacement, vos rapporteurs se sont rendus par le métrocâble dans un de ces quartiers, au profit desquels l'entreprise Poma intervient aussi par des actions socio-culturelles (construction d'aires de jeu, ateliers de théâtre...), contribuant à l'apaisement du climat social et à une baisse de l'insécurité. **Le métrocâble de Medellin est ainsi devenu une référence et un modèle pour toute l'Amérique latine.**

Ces prêts non souverains sont aussi accordés à des banques de développement ou des **institutions financières** comme Findeter, spécialisée dans le financement d'actions de développement local, notamment dans les 170 zones considérées comme les plus affectées par le conflit. Selon l'AFD, il est en effet important de répondre au besoin urgent de financement du développement rural dans ces zones, dont le retard est l'une des racines du conflit.

Ces prêts s'articulent avec des **subventions émanant d'autres partenaires tels que l'Union européenne** (à travers la Latin America Investment Facility ou LAIF), qui permettent le financement, en complément, **d'actions d'assistance technique** fournies par l'AFD, qui constituent une expertise très appréciée par nos partenaires.

Depuis 2009, les prêts consentis ont porté sur des projets liés pour 35 % à la mobilité urbaine et aux infrastructures, pour 33 % à la lutte contre le changement climatique, pour 18 % à la protection sociale et pour 14 % à l'accompagnement de l'accord de paix.

En ce qui concerne le post-conflit, les actions financées vont de l'appui au développement rural dans les 170 zones les plus affectées par le conflit à des actions de moindre envergure comme la conduite de deux projets pilotes visant à définir une méthodologie pour la mise en place d'un cadastre.

Malgré ses réussites en Colombie, l'AFD se trouve confrontée actuellement à deux difficultés : d'une part, la **limitation de ses conditions d'engagement en matière de prêts souverains**, liée à l'application de ratios prudentiels (situation dont on s'approche également au Mexique et au Brésil et qui a pour conséquence l'absence de prêt souverain consenti à l'Etat colombien en 2019, le montant des prêts susceptibles d'être accordés dépendant de celui des remboursements les années précédentes), d'autre part, la **concurrence d'autres bailleurs internationaux**, en capacité d'offrir des conditions financières plus avantageuses.

Actuellement, l'agence est en train de **redéfinir son « cadre d'intervention pays »**, qui doit définir ses grandes **priorités pour la Colombie sur la période 2019-2024** et qu'elle souhaite articuler étroitement avec les orientations stratégiques du gouvernement colombien.

Depuis 10 ans, l'AFD accompagne la Colombie dans la réponse qu'elle apporte à ses défis politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Cette action a permis **de vraies réussites** et donné aussi l'occasion à des **entreprises françaises de faire bénéficier ce pays de leur savoir-faire**. Vos rapporteurs se félicitent de cette action positive et **espèrent la mise au point rapide du nouveau cadre d'intervention** dans lequel elle est appelée à se poursuivre sur la période 2019-2024.

#### *D. UNE COOPÉRATION DE SÉCURITE ET DE DÉFENSE QUI OFFRE DES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES*

##### **1. La coopération policière**

Nous entretenons avec la police colombienne une coopération dynamique, orientée principalement vers la lutte contre le crime organisé et le narcotrafic.

La police colombienne comprend 183 000 policiers et constitue un corps civil du ministère de la défense. Il est intéressant de noter qu'elle a été créée en 1891 par un policier français, le commissaire Gilibert, et qu'elle est organisée sur le modèle de la police française. Elle a certes pour modèle de référence le modèle américain et, dans une moindre mesure, le modèle

espagnol, mais manifeste un réel intérêt pour le modèle français dont elle souhaite s'inspirer, par exemple en matière de sécurité routière.

Elle est **particulièrement ciblée par les groupes armés**. Au-delà de l'attentat perpétré contre une école de police à Bogota en janvier 2019, elle subit des attaques quotidiennes. Selon les chiffres cités par le SSI, entre le 17 janvier et 1<sup>er</sup> avril 2019, 30 morts, 70 blessés parmi les forces de police et 50 attaques de commissariats ont été recensés. Elle reste une institution **touchée par la corruption**, en dépit des mesures mises en œuvre pour la combattre (unité « Dante » créée avec l'appui de l'OTAN).

Notre coopération policière comprend un volet institutionnel, un volet opérationnel et un volet technique.

La **coopération institutionnelle** correspond aux échanges entre les grands directeurs institutionnels ainsi qu'avec la Fiscalia (Parquet).

La coopération opérationnelle s'appuie **sur une « équipe dédiée » composée de 12 policiers colombiens**, recrutés au sein de la direction de la police judiciaire et de la direction anti-narcotique, et qui travaillent sous l'autorité de l'attaché de sécurité intérieure (collecte de renseignement, infiltrations...). Ce mode d'action, inspiré d'un système mis en place par les Etats-Unis (avec 3 000 policiers dédiés en ce qui les concerne), **se révèle particulièrement efficace** puisqu'il a permis la saisie de 8 tonnes de cocaïne et l'interpellation d'une trentaine de personnes dans des affaires de trafic de stupéfiants vers l'Europe.

La **coopération technique** recouvre l'ensemble des opérations de formation proposées à la police colombienne, en moyenne 35 actions par an. Sur ce volant, environ un tiers sont des formations dispensées par des experts envoyés par la direction de la coopération de sécurité et de défense du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ou par le Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD) basé en Martinique. Le reste est constitué de formations proposées localement par le SSI (présentation de la police et de la gendarmerie française, maintien de l'ordre, circulation routière...).

A la suite de l'attentat commis en janvier dernier contre une école de police, nos interlocuteurs se montrent intéressés par notre **expérience en matière de protection des enceintes**. De même, ils souhaitent s'inspirer de l'expérience de notre Gendarmerie nationale dans le cadre de la **réorganisation de leur police rurale** (carabiniers), même si celle-ci reste d'une taille modeste : 8 000 carabiniers pour couvrir un territoire d'un million de kilomètres carrés, dont de nombreuses zones difficiles d'accès (montagne, région amazone...).

S'agissant de la lutte contre le narcotrafic, notre coopération met l'accent sur les formations à dominante police judiciaire, **afin d'encourager les actions visant au démantèlement de filières**, alors que, sous l'influence américaine, la Colombie tend à privilégier les saisies sèches de cocaïne

(435 tonnes saisies sur les 1 300 tonnes produites, ce qui est déjà considérable) et l'éradication à la source (destruction des plants de coca).

Pour autant, les moyens que nous mettons en œuvre pour former des policiers colombiens restent insuffisants au regard des besoins et des enjeux pour la France, notamment en termes de lutte contre le narcotrafic.

## 2. La coopération douanière

**Egalement tournée vers la lutte contre le trafic de stupéfiants**, l'activité de notre poste douanier consiste essentiellement à collecter de l'information permettant de déboucher sur des saisies en Europe, surtout dans les ports (Rotterdam, Anvers et ports espagnols).

Cette action est mise en œuvre par la coopération menée avec l'Armada (marine) et les services colombiens de renseignement, sur la base d'un protocole de coopération opérationnelle, ainsi que par le recrutement de sources directes.

En 2018, elle a permis la saisie de **14,6 tonnes de cocaïne en Europe**, ce qui représente la quasi-totalité des saisies de la douane française sur l'ensemble du territoire européen et un record depuis 2014.

## 3. La coopération de défense

Constituées de **300 000 hommes**, les forces armées colombiennes constituent, avec la police colombienne, la force publique, rassemblée au sein du ministère de la défense. Celle-ci est utilisée pour répondre aussi bien à des menaces militaires (protection du territoire, lutte contre les guérillas) que les menaces de nature civile (narcotrafic, criminalité organisée), garantir l'ordre public et la protection des populations (évacuations, reconstruction de ponts et routes...).

Les forces armées colombiennes

Armée de terre	246 000 h
Marine	31 000 h + 20 000 h Infanterie de Marine
Armée de l'air	13 000 h

Source : ambassade de France

Notre coopération bilatérale de défense s'inscrit dans le cadre d'un arrangement technique « cadre » signé en décembre 2017 et d'un plan 2018/2020 plutôt ambitieux. Néanmoins, la Colombie est **en demande d'une coopération renforcée**, notamment sur les problématiques de criminalité transnationale.

Côté français, nous sommes intéressés par **l'expertise opérationnelle des forces armées colombiennes** (lutte contre les guérillas, déminage...) qui pourrait être employée avec profit dans le cadre d'opérations de maintien de la paix sur les théâtres africains, d'autant que la Colombie a obtenu en mai 2017 le statut de partenaire de l'OTAN.

#### Mines et déminage en Colombie

Les FARC et les autres guérillas colombiennes ont fait usage d'un grand nombre de mines/bombes artisanales et leur maîtrise dans ce domaine est reconnue, certains ex-combattants étant partis au Yémen pur partager leur expertise.

De fait, au moment de la signature des accords de paix, la Colombie était le deuxième pays le plus miné au monde après l'Afghanistan. Les mines présentes sur le territoire font chaque année un grand nombre de victimes, dont 60 % sont les forces de sécurité et 40 % la population civile.

Alors que le président Santos avait promis que le déminage serait achevé en 2021, celui-ci, confié aux ONG et aux organismes civils, s'avère trop lent. Les forces armées ont donc été en renfort, l'armée de terre créant à cet effet un « centre de déminage » dual (militaire/humanitaire) qui a obtenu en avril 2019 la qualification de **centre d'excellence de l'OTAN** en Amérique latine.

La coopération privilégiée entre les marines française et colombienne, notamment en matière de lutte contre le narcotrafic en mer, est affectée par le blocage depuis plusieurs mois de **l'opération conjointe Tucan Royale de lutte contre le narcotrafic dans les Caraïbes**, pour des raisons liées à l'interprétation du cadre juridique applicable aux trafiquants présumés interceptés. La France demanderait des garanties concernant le respect par la Colombie du cadre juridique international applicable. Les échanges sur cette question n'ayant pour l'instant pas débouché, l'opération demeure suspendue. Cette situation est regrettable. Outre le fait qu'elle brouille notre relation opérationnelle avec la Colombie, elle risque de perturber la participation de la Marine nationale à d'autres opérations qui montent en puissance dans la région, telle qu'Orion, opération multinationale contre le narcotrafic dans les Caraïbes et le Pacifique.

Il est urgent de parvenir à une solution permettant la reprise de l'opération Tucan Royale. En outre, la coopération au niveau des armées de terre et de l'air mériterait d'être renforcée.

Enfin, il faut encourager les **coopérations potentielles dans le domaine spatial**, sur lequel la Colombie semble vouloir miser (sur le plan tant civil que militaire), et pour lequel nous un atout avec la proximité de la Guyane.

De manière générale, il semble intéressant de **renforcer nos coopérations de défense en Guyane**, compte tenu de la similitude des problèmes qui se rencontrent sur ce territoire français et sur le territoire colombien (géographie marquée par la forêt et la pénétration des fleuves, orpaillage...).

#### 4. D'importants besoins d'équipements

La Colombie connaît **d'importants besoins en termes de renouvellement de ses équipements** (avions de chasse, sous-marins, bâtiments de surface, systèmes de défense anti-aérienne ...), ce qui pourrait présenter un intérêt pour notre industrie de défense.

Cependant, il convient de tenir compte de deux restrictions.

D'une part, les moyens restent limités, malgré l'augmentation continue des crédits de défense depuis 2010 (+4,9 % par an en moyenne sous les deux mandats du président Santos, +3,13 % en 2019) pour atteindre **10,6 milliards de dollars en 2019**. En effet, 70 % du budget est consacré au paiement des salaires et pensions du personnel civil et militaire (T2), une dépense qui a vocation à croître compte tenu des compensations attendues par les militaires en suractivité depuis des années, ainsi que des dépassements en matière de fonctionnement général (T3). Le ministère de la défense dispose donc de faibles marges de manœuvre pour l'achat de matériel et souhaiterait recourir à des financements innovants pour ces investissements.

D'autre part, il faut compter avec la **concurrence des autres pays partenaires de la Colombie en matière de défense**, au premier rang desquels les Etats-Unis, mais aussi l'Espagne, Israël et l'Allemagne. La présence américaine est prépondérante, aussi bien physiquement (plus de 11 000 coopérants sur place, en plus d'être légalement implantés sur 7 bases militaires en vertu d'un accord bilatéral de 2009) que d'un point de vue doctrinal et bien sûr financier, depuis 2000, à travers le « plan Colombia » (près de 10 milliards de dollars alloués entre 2000 et 2016, 251,4 millions de dollars en 2019). Les Etats-Unis s'assurent également une position privilégiée comme fournisseur à travers le programme des **Foreign Military Sales** (FMS, Ventes militaires extérieures), une forme de vente d'armes d'Etat à Etat via la Defense Security Cooperation Agency (DSCA) du Pentagone.

La Colombie entretient aussi d'excellentes relations avec Israël (pour son parc de chasseurs KFIR, ainsi que dans le cadre d'échanges de renseignement et lutte anti-terrorisme), avec l'Allemagne pour son parc de

sous-marins, avec le Royaume-Uni (échanges de renseignement et lutte contre le narcotrafic) ainsi qu'avec l'Espagne (qui l'a parrainé pour rejoindre l'OTAN et l'aide à acquérir un parc de drones).

**Naval Group**, dont nous avons rencontré le représentant en Colombie, **se positionne sur un marché de frégates**, pour lequel l'un des atouts de l'entreprise est d'être une société d'Etat. Echaudée par certaines expériences difficiles de relations directes avec des entreprises, la Colombie privilégie désormais les **relations de gouvernement à gouvernement (« G to G »)** qui lui paraissent plus sûres. Si cette vente aboutissait, Naval group serait prêt à coopérer avec l'établissement public COTECMAR qui est chargé de promouvoir le développement de l'industrie navale colombienne et que le gouvernement colombien voit comme un fer de lance de ses ambitions dans ce domaine à l'échelle régionale.

Enfin, il faut signaler la signature en septembre 2017 d'un contrat entre le ministère de la défense colombien et l'entreprise EUTELSAT, potentiellement élargissable aux autres ministères et qui serait à même de fournir une solution pour la connexion internet des écoles du pays (celles déjà connectées dans le cadre d'un contrat arrivant à échéance et celles - les plus nombreuses- encore non connectées).



## CONCLUSION

La Colombie se trouve aujourd'hui à un **tournant de son histoire**. L'accord de paix a permis d'incontestables avancées, au premier rang desquelles la démobilisation, le désarmement des FARC et leur participation à la vie politique.

Pour autant, la paix n'est pas encore acquise.

De nombreuses dispositions de l'accord attendent encore d'être appliquées. Certes, la mise en œuvre des réformes telles que celles-ci prennent du temps, l'accord de paix ayant prévu un calendrier sur quinze ans. Mais il faut garder à l'esprit que dans ce type de processus, **l'obtention de résultats rapides est une condition de succès**.

Par ailleurs, les institutions et mécanismes de l'accord continuent d'être **attaqués et contestés par une partie de la classe politique et de l'opinion publique**. Une communication sur la contribution positive et concrète de l'accord de paix devrait être envisagée pour y remédier.

Enfin, la **Colombie fait face à de nouveaux défis qui sont autant de menaces sur la paix** : la recomposition des groupes armés et leur mainmise sur les zones auparavant affectées par le conflit, avec une violence exercée contre les populations qui y vivent et leurs représentants, d'une part, l'impact de la migration vénézuélienne d'autre part.

Dans ce contexte, une impulsion positive, un engagement fort, assorti des moyens suffisants, du pouvoir colombien apparaît **indispensable pour consolider la paix** et rassurer les parties sur la validité de l'accord.

La **communauté internationale** a, bien sûr, un **rôle important à jouer**, par l'aide qu'elle apporte et le suivi qu'elle exerce sur le processus. C'est un point sur lequel tous les interlocuteurs rencontrés à l'occasion de cette mission n'ont cessé d'insister.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie mercredi 5 juin 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, présidée par M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Hugues Saury, Gilbert-Luc Devinaz, Joël Guerriau et Jean-Marie Bockel.*

**M. Christian Cambon, président.** – L'ordre du jour appelle la présentation du rapport de nos collègues MM. Hugues Saury, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Marie Bockel et Joël Guerriau sur l'émergence de la Colombie.

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous vous présentons aujourd'hui à quatre voix les conclusions de nos travaux sur la Colombie, pays où nous nous sommes rendus début avril. Nous commencerons par dresser un bilan de l'application de l'accord de paix – à cet égard, vous le verrez, notre rapport pourrait s'intituler : « Colombie : une paix encore fragile » - avant de mettre l'accent sur les différentes facettes de la relation bilatérale entre la France et la Colombie.

Comme vous le savez, ce pays de près de 50 millions d'habitants stable politiquement depuis très longtemps, possède une histoire récente marquée par la violence et par un conflit armé qui a fait plus de 8 millions de victimes. Il a connu, sous l'égide de la communauté internationale, un tournant majeur avec la signature en 2016 d'un accord de paix avec la guérilla des FARC. Négocié pendant près de quatre années par le gouvernement du président Santos, cet accord de paix ne fait pourtant pas fait l'objet d'un consensus dans la société colombienne, qui reste très marquée par les crimes commis par les FARC, quand bien même la violence a aussi été pratiquée à grande échelle par d'autres groupes armés.

La réticence d'une partie des Colombiens à accepter la paix avec les FARC explique la victoire du « non » lors du référendum du 2 octobre 2016, qui les invitait à se prononcer sur une première version de l'accord. Une victoire étroite, puisque la participation a été seulement de 37,44 % et le non a obtenu seulement 50,21 des suffrages. Ce résultat a eu pour conséquence une révision dans un sens plus restrictif de son texte, avant sa signature définitive en novembre 2016. L'élection à l'été 2018 du président Ivan Duque, très proche de l'ex-président Uribe, s'est également faite sur une campagne à charge contre l'accord de paix.

Pourtant, malgré cette orientation initiale et la pression exercée par la frange la plus radicale de sa majorité parlementaire, le gouvernement de Duque se dit déterminé à mettre en œuvre l'accord de paix : il s'y est engagé devant l'AG des Nations Unies en septembre 2018, il a conforté le fonctionnement des instances de suivi prévues par l'accord et a fait adopter

une feuille de route intitulée « Paix dans la légalité », qui en reprend les différents volets.

L'accord de paix est un document très détaillé qui ne vise pas seulement à mettre fin au conflit armé avec les FARC mais aussi à remédier à ses causes profondes. Ses différents volets prévoient ainsi la démobilisation et le désarmement des combattants ; la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle permettant aux guérilleros d'échapper à la prison dès lors qu'ils reconnaissent leurs crimes ; le principe de la participation des FARC à la vie politique assorti de garanties ; l'éradication des cultures illicites, en premier lieu celle de la coca, la Colombie étant le premier pays producteur mondial de cocaïne ; enfin, une politique de développement rural intégral destinée à traiter la question des inégalités entre les territoires et celle de l'accès à la terre, qui ont été aux racines du conflit.

Quel bilan peut être tiré, à ce jour, de l'application de l'accord ? Il nous faut d'abord mettre l'accent sur un certain nombre d'avancées. La première est, bien entendu, la réussite du processus de démobilisation, désarmement et réinsertion des ex-combattants FARC ; un processus inédit dans les conflits armés, mené sous l'égide des Nations unies. Après l'adoption d'une loi d'amnistie, quelque 7 000 ex-guérilleros ont ainsi rejoint 26 « espaces territoriaux de formation et de réincorporation » - dits « ETCR » -, où ils ont déposé les armes - la restitution étant achevée depuis le 3 juillet 2017 - et où ils se réadaptent à la vie économique et sociale, en percevant un revenu égal à 90 % du salaire minimum. Notre délégation s'est ainsi rendue dans un espace de regroupement situé dans la municipalité d'Anori, au nord du département d'Antioquia, où une centaine d'ex-combattants FARC et leurs familles ont développé diverses activités, comme la boulangerie, la pisciculture, ou encore des ateliers de couture.

Certes, des désertions se produisent, qui tiennent surtout à l'attractivité des revenus offerts par les activités criminelles ; de l'ordre de 900 dollars par mois contre 200 dollars pour ceux qui restent dans les espaces de regroupement. À ce jour, 17 % des ex FARC auraient quitté le processus de paix.

Pourtant, les ex-guérilleros que nous avons rencontrés nous ont donné l'impression d'adhérer pleinement au processus de paix et d'apprécier le retour à une vie normale et sédentaire - la présence de nombreux enfants dans ces villages en est la preuve -, tout en regrettant leur isolement politique et leur localisation dans la montagne.

Deuxième point positif : la participation des FARC à la vie politique. Il s'agit d'un volet majeur de l'accord qui vise à permettre aux combattants de poursuivre leurs objectifs dans un cadre institutionnel. Ainsi, la guérilla des FARC s'est officiellement transformée le 31 août 2017 en un parti politique, la Force alternative révolutionnaire du Comùn ; l'acronyme FARC étant ainsi conservé. Malgré des dissidences et des tensions internes, le parti

FARC maintient la ligne adoptée lors des négociations et joue le jeu de l'accord de paix. Dans les deux chambres du Congrès, les représentants des FARC occupent les 9 des 10 sièges qui leur ont été dévolus par l'accord et participent aux travaux législatifs. Lors de notre déplacement, nous avons rencontré des parlementaires de différents bords politiques, dont un député FARC, qui siègent et débattent au sein d'une commission parlementaire de suivi de l'accord de paix. Le parti FARC participera, en outre, aux élections locales organisées en octobre 2019.

Enfin, troisième avancée : la mise en place d'un système original, dénommé « Système intégral de vérité, justice, réparation et non répétition », destiné à permettre la réparation des crimes commis et favoriser la réconciliation. Ce système repose sur trois piliers : une « Juridiction spéciale pour la Paix » - JEP en espagnol - chargée de mettre en œuvre la justice transitionnelle avec des peines adaptées, une « Commission de la Vérité », qui vise à libérer la parole sur le conflit et à rendre possible la réconciliation, et une « unité de recherche des personnes disparues », puisqu'il faut rappeler que le conflit est à l'origine de 80 000 disparitions.

Compétente pour juger les faits commis par les ex combattants FARC, mais aussi d'autres groupes armés, la JEP est une juridiction distincte de la justice ordinaire qui a la faculté de prononcer des peines adaptées, alternatives à la prison, en contrepartie de la reconnaissance par les auteurs des violences commises, avec l'objectif de permettre une réparation au profit des victimes, à l'instar de l'obligation de reconstruire une école dans une province. Malgré les critiques dont elle fait l'objet par une partie de la majorité présidentielle qui l'accuse de partialité et de complaisance envers les ex-combattants, notamment pour des crimes commis après la fin du conflit armé, cette juridiction fonctionne ; elle examine actuellement sept affaires concernant quelque 820 000 victimes et a montré qu'elle savait respecter le champ de compétences qui lui est dévolu.

Tout autre est la tâche de la Commission de la Vérité, organe indépendant dont nous avons rencontré le président, le père jésuite Francisco de Roux. Sa mission est d'établir une « vérité des faits » et de livrer un récit national sur le conflit permettant sa compréhension collective et la réconciliation de la société. Mise en place en novembre dernier, cette Commission de la Vérité mène un travail approfondi, recueillant les témoignages des victimes et des acteurs du conflit, écoutant des experts, se déplaçant dans les régions. L'enjeu, comme l'a souligné le père de Roux, est de faire émerger une « culture de la paix » dans un pays meurtri par des années de guerre et de violence bestiale. Il nous a rappelé les blessures profondes infligées par cette guerre à la société colombienne : plus de sept millions de personnes déplacées, 82 000 disparues, 37 000 personnes séquestrées, plus de 17 000 enfants recrutés pour faire la guerre, 7 millions d'hectares de terres spoliées, ainsi que des milliers de personnes avec des séquelles physiques. Les travaux de cette commission devraient durer trois

ans et déboucher sur la production d'un rapport, mais aussi de différents matériaux et vecteurs, comme des films et des pièces de théâtre destinés à en permettre une large diffusion.

Ainsi l'accord de paix, dont la mission de suivi des Nations Unies mesure régulièrement les progrès, a marqué un vrai tournant dans l'histoire du pays et favorisé une diminution du niveau de violence dans le pays qui demeure pourtant. Il a contribué à un changement de l'image de la Colombie, avec un effet positif sur son économie et sa croissance.

Cependant, tout n'est pas parfait, loin s'en faut. Je passe la parole à notre collègue Gilbert-Luc Devinaz qui va vous présenter les difficultés que rencontre l'application de l'accord.

**M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur.** – En effet, la mise en œuvre de l'accord de paix rencontre un certain nombre de difficultés qui suscitent des inquiétudes et pourraient mettre en danger la paix. La première est liée aux difficultés d'adoption d'une loi statutaire concernant la Juridiction spéciale pour la Paix, le président Duque ayant formulé six objections à l'encontre de six dispositions de ce texte déjà examiné par le Parlement, sans doute pour donner des gages à sa majorité, très critique à l'égard de cette juridiction. Ces objections, censées permettre une meilleure protection des droits des victimes, ont été à l'origine d'un enlisement de la procédure d'adoption de ce texte, qui fragilise le système de justice transitionnelle, amoindrit la légitimité de ses décisions et induit une certaine forme d'inquiétude juridique pour les parties à l'accord de paix. Présentée comme technique, cette initiative est en réalité d'ordre politique et constitue un mauvais signal pour la paix.

Une deuxième inquiétude tient à la lenteur de la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures prévues par l'accord, révélatrice, pour certains observateurs, d'un manque de volonté politique. Cela concerne tout particulièrement la réinsertion socio-économique des anciens FARC, dont l'approbation des projets productifs collectifs et individuels a pris du retard, même s'il faut souligner une accélération récente. Ainsi, seule une vingtaine de projets productifs aurait été validée à ce jour, sur la cinquantaine présentée. De même, alors que l'accès à la terre fait l'objet d'une forte attente et constitue une condition pour mettre en œuvre les projets, aucun ex-combattant n'a encore reçu de terrain à ce jour. Dans ce contexte, le soutien apporté par la communauté internationale au développement rapide des projets générateurs de revenus est particulièrement précieux. La France a ainsi apporté une contribution financière à six d'entre eux ; dans la zone de réincorporation de La Plancha située au nord d'Antioquia que nous avons visitée, l'aide française a permis, par exemple, l'achat d'un four à pain pour la boulangerie et l'acquisition de machines pour l'atelier de couture. Par ailleurs, la question se pose du devenir des ETCR après le 15 août 2019 et du maintien de l'allocation qui est allouée à leurs résidents. S'il semble envisagé

de maintenir une quinzaine de villages après cette date, aucune décision définitive n'a encore été prise à ce sujet.

D'autres dispositifs prévus par l'accord connaissent des difficultés ou accusent des retards. Il en est ainsi des différents éléments devant permettre la réforme agraire : ainsi, le fonds de distribution des terres est insuffisamment doté, la mise en place du cadastre prend du temps, la loi de 1994 pour l'accès à la terre n'a pas encore été réformée. Plus généralement, c'est le développement économique et social des zones périphériques - qui ont aussi été les plus affectées par le conflit - qui est à la peine. Ce volet pourtant essentiel de l'accord de paix semble n'avoir pas fait l'objet d'une mobilisation suffisante dans ses premières années de mise en œuvre. Or, les besoins sont criants, qu'il s'agisse d'éducation, de santé, d'infrastructures, mais aussi d'assistance financière et technique pour la mise en valeur des territoires. Les communautés qui vivent dans ces zones possèdent de manière collective les espaces naturels, qu'il s'agisse des terres ou des fleuves - la moitié de la superficie forestière de Colombie appartient aux communautés indigènes -, mais n'ont pas les moyens de les valoriser ou voient leurs droits bafoués par des intérêts privés que sont les exploitations minières et l'orpaillage. Il existe dans ces zones une attente forte développement, dont témoigne le mouvement de protestation indigène « Minga » qui avait cours il y a quelques semaines dans le sud du pays. Lors de notre déplacement, nous avons pu constater l'écart considérable de niveau de vie entre des zones urbaines immenses et modernes, et des territoires reculés, tel que le Chocó près de la côte pacifique, où les populations manquent de tout et n'ont pas accès au confort le plus élémentaire. Ces inégalités tiennent en grande partie à la géographie particulière de la Colombie, pays particulièrement morcelé. De fait, la population et l'activité économique se concentrent dans les hauts plateaux adossés aux trois chaînes de la Cordillère des Andes, ainsi que sur la côte caraïbe, le reste du territoire étant constitué de zones hostiles, peu peuplées et difficiles d'accès, où l'État s'est peu implanté. Les années de conflit armé avec les guérillas, qui ont particulièrement concerné ces territoires, n'ont fait qu'accentuer ce contraste.

Troisième inquiétude : la dégradation sécuritaire dans les zones auparavant sous le contrôle des FARC. On assiste, en effet, à une reprise en main de ces territoires, longtemps délaissés par l'État, par divers groupes armés illégaux, issus de groupes criminels, d'organisations paramilitaires ou de guérillas dissidentes comme l'ELN, guérilla avec laquelle le gouvernement Duque a rompu les négociations à la suite de l'attentat à la voiture piégée commis le 17 janvier 2019 contre une école de police à Bogota. Au total, il resterait dans le pays quelque 8 000 combattants armés, le plus souvent liés au narcotrafic, qui se livrent à des violences contre les populations dans les zones périphériques. Entre 2017 et 2018, le nombre d'homicides a ainsi augmenté de 30 % dans les municipalités les plus affectées par le conflit, notamment la côte Pacifique et le nord de l'Antioquia.

Par ailleurs, la situation des personnes qualifiées de « leaders sociaux et de défenseurs des droits » s'est considérablement détériorée. Ces acteurs, qui défendent les droits des communautés indigènes ou afro-descendantes ou s'engagent en faveur de la substitution des cultures illicites, sont la cible privilégiée des groupes armés illégaux, dont ils heurtent les intérêts. En 2018, 145 d'entre eux ont été assassinés ; une trentaine depuis le début de l'année 2019. Les assassinats sont particulièrement nombreux dans les régions du Chocó, du Cauca, du Nariño, du Catatumbo et du nord de l'Antioquia et s'accompagnent d'exactions à l'encontre des communautés, provoquant des déplacements de populations. Le Comité international de la Croix Rouge (CICR) a ainsi recensé 27 780 victimes de déplacements forcés en 2018, soit plus de 50 % par rapport à 2017 ; nombre record sur les dix dernières années. Les anciens combattants FARC sont également vulnérables lorsqu'ils se trouvent hors des ETCR, une centaine d'entre eux ayant été assassinés depuis la signature de l'accord de paix.

Autre point négatif : l'échec de la politique de lutte contre les cultures illicites. Malgré le lancement, conformément à l'accord de paix, d'un programme national de substitution des cultures illicites, la culture de coca a enregistré une forte augmentation ces trois dernières années, les surfaces cultivées passant de 80 000 à 200 000 hectares entre 2015 et 2018, alors qu'elles avaient été réduites de 144 000 à 50 000 hectares entre 2001 et 2012. Cette situation révèle un effet paradoxal du plan de lutte : la prime à l'arrachage proposée dans le cadre du programme de substitution a incité les producteurs à augmenter les plantations dans l'espoir de toucher la prime d'arrachage.

Par ailleurs, les cultures agricoles alternatives dont la production est subventionnée rencontrent un succès mitigé, du fait notamment du manque de circuits de commercialisation et de routes vers les marchés locaux. La coca reste, par comparaison, un produit rentable dont les débouchés sont assurés. Enfin, les producteurs de coca subissent la pression des groupes criminels qu'ils approvisionnent et ceux qui s'engagent dans le processus de substitution sont la cible des groupes criminels qui contrôlent le trafic.

Les difficultés rencontrées par le programme de substitution volontaire ont incité le gouvernement Duque à y mettre un frein et à donner la priorité à l'éradication forcée par l'arrachage manuel par les forces armées, sans exclure la reprise des aspersions aériennes de glyphosate ; une pratique nocive pour l'environnement qui a été condamnée par la Cour constitutionnelle et avait été abandonnée en 2015 par le gouvernement Santos. La persistance de cette économie de la drogue, qui représenterait 5 % du PIB, est un problème dans la mesure où elle alimente les activités des groupes criminels et s'oppose à une stabilisation du pays.

Dernière source d'inquiétude : le choc migratoire lié à la crise au Venezuela. Dans ce contexte fragile, le choc migratoire lié à la crise politique, économique et sociale qui secoue le Venezuela constitue un défi immense

pour la Colombie et un danger supplémentaire pour la paix. Avec une frontière commune de plus de 2 200 kilomètres avec ce pays, la Colombie se trouve en effet en première ligne face aux flux migratoires massifs en provenance du Venezuela, à la fois comme pays de destination et comme pays de transit vers d'autres pays sud-américains. Elle accueille aujourd'hui 1,3 million des 3,4 millions de vénézuéliens ayant fui leur pays - contre 39 000 en 2015 -, et ce chiffre pourrait atteindre jusqu'à 3 millions d'ici 2020, si la crise se poursuit. Selon l'ambassadrice de Colombie que nous avons vue pour la seconde fois la semaine dernière, le nombre d'arrivants en provenance du Venezuela ne faiblit pas.

Du fait du conflit armé, la Colombie était plutôt jusqu'à récemment un pays d'émigration, un nombre important de Colombiens ayant d'ailleurs trouvé refuge au Venezuela au temps où celui-ci était prospère. Peu préparée à affronter une telle crise - elle ne dispose pas, par exemple, d'un système d'asile élaboré -, elle y fait face depuis quatre ans avec une grande générosité, maintenant ses frontières ouvertes face aux vagues d'arrivées. Avec l'appui des organisations onusiennes, elle pourvoit aux besoins d'urgence et a organisé au printemps 2018 une campagne d'enregistrement permettant d'attribuer à quelque 400 000 vénézuéliens en situation irrégulière un permis spécial pour deux ans assorti de droits en matière de travail, de santé et d'éducation. Malgré la dépense consentie par la Colombie pour répondre à cette crise - près de 1,6 million de dollars par an -, les moyens manquent cruellement. Ainsi les centres d'accueil transitoire ouverts à Bogota - comme celui tenu par la Croix rouge où vos rapporteurs se sont rendus - offrent une capacité totale de 300 lits alors que le nombre de migrants vénézuéliens présents dans la capitale est estimé à 300 000.

Cette crise migratoire représente un risque majeur de déstabilisation pour la Colombie. Outre la charge très lourde qu'elle exerce sur les infrastructures publiques colombiennes, notamment dans l'est du pays, la présence des réfugiés vénézuéliens induit des tensions sur le marché du travail, en termes de concurrence et de pression à la baisse sur les salaires, ainsi qu'une augmentation de la délinquance.

Ces effets, dont la population colombienne commence à s'inquiéter, s'ajoutent aux conséquences économiques directes de la crise au Venezuela, les échanges entre les deux pays, qui représentaient auparavant 7 milliards de dollars, s'étant effondrés.

Enfin, le risque est aussi que les derniers arrivants, qui sont aussi les plus défavorisés et se déplacent à pied en empruntant des routes irrégulières, tombent dans les mains de réseaux criminels, voire soient recrutés par des groupes armés, dans des zones où ceux-ci continuent d'opérer. Tels sont les cinq motifs d'inquiétude dont nous voulions nous faire part. Je passe la parole à notre collègue Joël Guerriau.

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Au final, le diagnostic que nous portons sur la situation actuelle de la Colombie est contrasté. Il nous semble que ce pays se trouve à un tournant de son histoire et que l'application de l'accord de paix traverse un moment critique. D'un côté, on constate des réussites et des avancées, comme la démobilisation, le désarmement des FARC et leur participation à la vie politique, ou encore le démarrage des travaux de la Commission de la vérité. D'un autre côté, les ombres au tableau s'accumulent : contestation de la justice spéciale pour la paix, inquiétudes concernant la réintégration économique et sociale effective des ex-combattants, retard dans la mise en œuvre de la politique de développement rural, recrudescence des violences des groupes armés dans les zones auparavant affectées par le conflit et effet de la pression migratoire. Par ailleurs, alors même que le gouvernement du Président Duque se dit déterminé à mettre en œuvre l'accord de paix, le pays apparaît plus que jamais divisé à son sujet, la polarisation du débat entre ses partisans et ses opposants s'étant accentuée. Dans ce contexte, une impulsion positive, un engagement sans ambiguïté du pouvoir colombien en faveur de l'accord apparaît indispensable pour conforter la paix. Il y a, à notre sens, trois grandes priorités : premièrement, faire en sorte que la loi statutaire relative à la justice transitionnelle soit rapidement adoptée et que cessent les polémiques autour de cette juridiction spéciale, qui constitue un pilier essentiel de l'accord ; changer les règles du jeu à ce stade, c'est prendre le risque de fragiliser sa légitimité et de ruiner la confiance des parties. La Cour constitutionnelle ayant rendu le 29 mai dernier une décision confirmant le rejet par les deux chambres du Parlement des objections présidentielles, on espère maintenant une promulgation rapide par le Président Duque. Deuxièmement, il convient d'allouer les financements prévus et accélérer la mise en œuvre des procédures pour que fonctionnent sans retard tous les dispositifs prévus par l'accord : validation des projets productifs des ex combattants FARC, en vue de permettre leur reconversion économique, attribution de terres, réforme agraire, établissement du cadastre. Enfin, il est urgent de répondre au besoin de développement économique et social santé, d'infrastructures, de sécurité et de présence de l'État dans les régions situées aux marges de la « Colombie utile ». Le Plan national de Développement qui vient d'être voté à l'initiative du gouvernement va incontestablement dans le bon sens ; encore faut-il qu'il soit vraiment mis en œuvre et débouche sur des résultats rapides. L'enjeu est d'importance. Il s'agit de sortir ces territoires de l'emprise des groupes armés et de l'économie illégale, en offrant à leurs populations de vraies opportunités de création de richesse.

En ce qui concerne plus particulièrement la France, nous demandons au gouvernement de rester vigilant, comme il l'est jusqu'à présent, sur le suivi de l'ensemble des volets du processus de paix. Il est nécessaire d'insister auprès du gouvernement colombien sur la responsabilité historique qui est la sienne de réussir la mise en œuvre de cet accord. En effet, celui-ci fait l'objet d'un consensus fort au sein du Conseil de sécurité

des Nations Unies et constitue un modèle pour le règlement d'autres conflits armés dans le monde.

La France doit aussi continuer d'appuyer financièrement le processus de paix, que ce soit à directement ou à travers l'Union européenne, l'Agence française de développement.

Enfin, nous plaçons pour une implication plus grande de la France dans le règlement de la crise au Venezuela, qui constitue une vraie menace pour la stabilité de la Colombie à l'heure où celle-ci doit gérer le post-conflit. C'est fondamental. La France devrait s'engager davantage voire prendre le leadership sur cette question au plan européen, comme l'audition marquante de la semaine dernière nous y a incité, afin de pousser à l'adoption de sanctions contre le régime chaviste et exiger l'organisation d'élections libres.

La Colombie peut nous sembler un pays lointain, éloigné du champ de nos préoccupations stratégiques et de nos intérêts immédiats. Pourtant, la France entretient avec ce pays d'Amérique latine des relations anciennes et variées, qui puisent leurs racines dans l'histoire. Il faut rappeler en effet que l'idéal révolutionnaire a largement inspiré le mouvement d'émancipation des pays d'Amérique latine au début du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Je voudrais maintenant apporter un éclairage sur les relations entre la France et la Colombie. Aujourd'hui, ces relations présentent de multiples facettes et s'il est vrai que la Colombie entretient un lien privilégié son allié américain, elle se montre intéressée à ne pas rester dans une relation exclusive avec celui-ci, laissant à notre relation bilatérale un certain espace. Au plan économique, nos échanges prennent surtout la forme d'investissements directs. Ceux-ci ont beaucoup progressé ces dernières années - ils ont été multipliés par trois en cinq ans -, l'accord de paix ayant en quelque sorte été un déclic. Avec quelque 230 filiales d'entreprises françaises implantées dans le pays, la France occupe le premier rang des employeurs étrangers dans le pays, soit 120 000 emplois directs. Nos entreprises sont présentes dans la grande distribution - Casino étant la première entreprise privée colombienne -, dans l'industrie -avec Renault, Sanofi, Schneider -, l'agroalimentaire - avec Lactalis -, les services -Veolia, Suez, Sodexo, Axa -, les infrastructures et les transports - Alstom dans le tramway de Medellin, Poma dans le métrocâble de Medellin, et Transdev dans le projet de bus en voie propre à Bogota. Le marché colombien est perçu par les investisseurs français comme stable et en croissance régulière, même s'il existe des difficultés : insécurité juridique, lourdeur des procédures, corruption, forte imposition des entreprises, poids du secteur informel. Les domaines porteurs, pour lesquels il existe des besoins ou des perspectives de développement - infrastructures de transport et agroalimentaire notamment - correspondent à des secteurs pour lesquels nos entreprises sont bien positionnées à l'international. Une avancée de nature à dynamiser nos relations économiques serait la ratification par la Colombie de plusieurs conventions déjà ratifiées par la France, notamment un accord de

non double imposition ratifié en octobre 2016. Nous avons passé des messages en ce sens lors de notre déplacement et encore la semaine dernière auprès de l'ambassadrice de Colombie en France.

Par contraste avec le dynamisme de nos investissements directs, nos échanges commerciaux avec la Colombie restent modestes. Ils se caractérisent par une forte proportion d'exportations aéronautiques liées aux livraisons d'avions Airbus à l'entreprise colombienne Avianca, et par des importations de matières premières énergétiques -charbon - et de produits agricoles - fruits tropicaux. Cette structure de nos échanges est révélatrice de la physionomie de l'économie colombienne, très dépendante de l'exploitation des matières premières et encore insuffisamment diversifiée, notamment au plan industriel. Je passe sur le trafic de drogues. Je passe la parole à notre collègue Jean-Marie Bockel, qui va vous évoquer d'autres dimensions de notre relation bilatérale.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur.** - J'évoquerai l'aide au développement qui constitue un autre volet important de notre relation. Depuis son implantation dans le pays en 2009, l'Agence française de développement (AFD) a consenti 2 milliards d'euros de prêts à la Colombie, soit en moyenne 200 millions d'euros chaque année. Si la majorité est constituée de prêts souverains consentis à l'État colombien, une partie est constituée de prêts non souverains à des collectivités territoriales - comme celui qui a permis le financement du tramway et de deux métrocâbles à Medellin - ou d'institutions financières spécialisées dans le développement local comme Findeter. Ces prêts s'articulent avec des subventions d'autres partenaires tels que l'UE, qui permettent le financement, en complément, d'actions d'accompagnement et d'assistance technique fournies par l'AFD. Une expertise qui intéresse particulièrement nos partenaires colombiens. Depuis 2009, les prêts consentis ont porté sur des projets liés pour 35 % à la mobilité urbaine et aux infrastructures, pour 33 % à la lutte contre le changement climatique, pour 18 % à la protection sociale et pour 14 % à l'accompagnement de l'accord de paix. En ce qui concerne le post-conflit, les actions financées vont de l'appui au développement rural dans les 170 zones les plus affectées par le conflit à des actions de moindre envergure comme la conduite de deux projets pilotes visant à définir une méthodologie pour la mise en place d'un cadastre. Malgré ses réussites en Colombie, l'AFD s'y trouve confrontée actuellement à deux difficultés : d'une part, la limitation de ses conditions d'engagement en matière de prêts souverains, liée à l'application de ratios prudentiels, d'autre part, la concurrence d'autres bailleurs internationaux, en capacité d'offrir des conditions financières plus avantageuses. Pour l'heure, l'agence est en train de redéfinir son « cadre d'intervention pays », qui doit définir ses grandes priorités pour la Colombie sur la période 2019-2024 et qu'elle souhaite articuler étroitement avec les orientations stratégiques du gouvernement.

Je souhaiterais aborder maintenant le volet des échanges culturels et humains. La politique d'influence française en Colombie repose sur un dispositif dense, bien réparti sur l'ensemble du territoire. Celui-ci comprend un institut français, douze alliances françaises, quatre lycées français,- à Bogota, Cali, Peirera et Medellin-, qui accueillent tous une très grande majorité d'élèves colombiens, ainsi qu'un réseau scientifique. Il faut également signaler l'existence, depuis septembre 2017, de la nouvelle chaîne d'information France 24 en espagnol, qui s'adresse à l'ensemble des téléspectateurs latino-américains et offre un regard français sur l'actualité latino-américaine et internationale. Sa rédaction, que vos rapporteurs ont visitée lors de leur déplacement, s'est installée à Bogota, un choix qui distingue France 24 en espagnol des autres médias internationaux qui émettent depuis leur pays d'origine. Il en découle une plus grande proximité avec le public et une ligne éditoriale adaptée au contexte régional. Selon ses responsables, cette nouvelle chaîne répond à une « demande de France » dans la région et garantit à notre pays une visibilité dans le champ audiovisuel, notamment à côté d'autres pays étrangers, comme la Chine et la Russie, se montrant particulièrement actifs dans ce domaine. Notre politique d'influence passe aussi par des échanges culturels et humains variés, qui ont bénéficié de l'élan insufflé par l'année croisée France-Colombie en 2017. Cet événement a consisté en un renforcement mutuel de l'action culturelle dans les deux pays, avec l'objectif de densifier les liens entre les deux pays et de modifier positivement leurs perceptions réciproques. Ainsi, la France s'est attachée à moderniser son image en Colombie, en ciblant un public plus jeune, alors qu'en France, l'accent a été mis sur une Colombie apaisée, engagée dans le processus de paix. Cette opération d'envergure a été l'occasion d'appuyer le développement de la coopération universitaire, avec la création d'un salon « Destino Francia » destiné à favoriser la venue d'étudiants colombiens en France. Rappelons, à cet égard, que la France est, avec 4 000 étudiants colombiens, leur troisième pays de destination, après les États-Unis et l'Espagne.

Dans le domaine des échanges culturels et humains, nous relevons deux enjeux : le développement des projets culturels dans le champ du numérique et le développement de la coopération universitaire et scientifique. Mettre l'accent sur le numérique est une condition pour toucher de nouveaux publics : les jeunes, mais aussi les populations vivant sur des territoires périphériques. Cet axe rejoint l'une des priorités du président Duque, qui souhaite promouvoir les industries culturelles et créatives, dans le champ des nouvelles technologies, ce qu'il qualifie « d'économie orange ». Quant à la coopération universitaire et scientifique, il s'agit d'intéresser davantage à la Colombie les partenaires scientifiques français d'abord axés sur d'autres pays d'Amérique latine comme le Brésil, l'Argentine ou encore le Chili.

Par ailleurs, nous considérons qu'il y a urgence à restaurer l'enseignement de la langue française en Colombie. Traditionnellement, le

français y occupait une place de choix parmi les langues étrangères enseignées, comme dans l'ensemble de l'Amérique latine. Les études de médecine, par exemple, étaient dispensées exclusivement en français. Pourtant, l'enseignement du français a enregistré un fort recul ces trente dernières années, du fait de la priorité donnée à l'anglais. De fait, il est devenu facultatif et n'a plus été proposé dans les établissements publics à compter de 1994. Dans le même temps, on assiste à une offensive de la Chine qui, par exemple, a financé la création d'un centre de langues au sein de l'organisme national de formation des apprentis. Il faut donc s'atteler de toute urgence à la remontée en puissance de l'apprentissage du français en Colombie. C'est ce que s'efforce de faire notre ambassade, dont l'équipe est remarquable, par un travail de sensibilisation des autorités concernant les établissements scolaires publics. Elle s'appuie aussi sur le réseau des alliances françaises, qui, au-delà des cours de langue dispensés, apporte un soutien technique à de nombreux établissements privés proposant l'enseignement du français.

Un mot pour finir, sur nos coopérations dans le domaine de la sécurité et de la défense. Nous entretenons avec la police colombienne et la douane colombienne une coopération dynamique, orientée vers la lutte contre le crime organisé et le narcotrafic. Rappelons que la police colombienne, qui relève du ministère de la défense, a été créée en 1891 par un commissaire français et dispose de structures semblables à la nôtre. Elle est intéressée par notre savoir-faire et apprécie particulièrement les actions de formations proposées dans le cadre de notre coopération sur des questions aussi diverses que le maintien de l'ordre ou la sécurité routière. S'agissant de la lutte contre le narcotrafic, nous mettons l'accent sur les formations à dominante police judiciaire, afin d'encourager les actions visant au démantèlement de filières, alors que, sous l'influence américaine, la Colombie tend à privilégier les saisies sèches de cocaïne - 435 tonnes saisies sur les 1 300 tonnes produites, ce qui demeure considérable - et l'éradication à la source, via la destruction de plants de coca ; cette dernière pratique posant les problèmes que notre collègue Ladislas Poniatowski avait soulevé lors de notre précédente réunion de commission.

Concernant notre coopération militaire, la Colombie est en demande d'une coopération renforcée, notamment sur les problématiques de criminalité transnationale. Côté français, nous serions intéressés par l'expertise opérationnelle des forces colombiennes - lutte contre les guérillas ou encore déminage - dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, d'autant que la Colombie a obtenu en 2017 le statut d'État partenaire de l'OTAN. Des perspectives existent aussi pour développer davantage la coopération en matière de lutte contre le narcotrafic en mer, mais le blocage depuis plusieurs mois de l'opération Tucan Royale entre nos forces armées aux Antilles et la marine colombienne, pour des raisons liées à l'interprétation du cadre juridique applicable aux personnes interceptées, s'oppose à toute avancée dans ce sens. La Justice française est à l'origine de

ce blocage et notre Ambassade attend un message clair de l'exécutif qui n'arrive pas.

La Colombie a par ailleurs d'importants besoins en termes de renouvellement de ses équipements, ce qui peut présenter un intérêt pour notre industrie de défense, avec deux bémols toutefois : des moyens limités au vu du poids du titre 2 et du titre 3 dans le budget, et la concurrence importante des États-Unis, de l'Espagne, d'Israël et de l'Allemagne. Naval Group, dont nous avons rencontré le représentant, se positionne notamment sur un marché de frégates.

Enfin, il ne faut pas négliger les coopérations potentielles dans le domaine spatial, sur lequel la Colombie mise beaucoup et pour lequel nous avons un atout de poids avec la Guyane. À cet égard, il peut paraître intéressant de renforcer nos coopérations Guyane, compte tenu des problématiques que nous avons en commun, comme la géographie et l'orpillage. Je repasse la parole à notre collègue Hugues Saury pour la conclusion.

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Telle est, chers collègues, la restitution que nous vous livrons de nos travaux sur la Colombie, un pays au potentiel important et intéressant pour notre pays, mais qui se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Une action résolue de la communauté internationale en vue d'appuyer la mise en œuvre de l'accord, mais aussi pour résoudre la crise au Venezuela, qui affecte fortement la Colombie, est à nos yeux indispensable pour sauver la paix dans ce pays. Je souhaiterais également remercier l'Ambassadeur de France en Colombie, M. Gautier Mignot qui nous a préparé un programme particulièrement intéressant et nous a permis de dialoguer avec des interlocuteurs de qualité, tant dans les villes que dans les provinces reculées. Il nous a d'ailleurs accompagnés tout au long de notre mission.

**M. Christian Cambon, président.** – Je remercie nos quatre rapporteurs pour leur travail de fond, qui vient à point en ce jour de lancement de la semaine de l'Amérique latine. D'ailleurs, lors d'une rencontre organisée hier par le Président Larcher qui rassemblait l'ensemble des légations diplomatiques d'Amérique latine, nous avons pu percevoir, une fois de plus, un « désir de France » de l'ensemble de ces États d'Amérique latine qui souhaitent renforcer leurs liens avec nous. Les groupes interparlementaires ont ainsi un rôle à jouer dans ce rapprochement. L'Europe, d'une manière générale, et la France en particulier, sont vues par ces pays comme des interlocuteurs beaucoup plus rassurants que les États-Unis.

**M. Jacques Le Nay.** – Nous avons interrogé Daniel Pécaut sur les efforts de l'État pour assurer la destruction des champs de coca. Nous avons alors appris l'imminence d'une campagne de destruction massive recourant au glyphosate. Avez-vous des informations sur cette campagne ?

**M. André Vallini.** – Que devient le président Santos qui avait préparé les accords de paix, avec beaucoup de difficultés d’ailleurs ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur.** – A notre connaissance, cette campagne massive de destruction par utilisation du glyphosate a fait l’objet d’une déclaration demeurée sans suite à ce jour. La lutte contre la cocaïne fait apparaître une divergence de stratégie entre d’un côté, les Etats-Unis, qui privilégient une action à la source, d’autre, la Colombie et la France pour lesquelles les saisies, notamment en mer, s’avèrent plus efficaces et moins coûteuses en vies humaines.

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – Les anciens présidents de la République sortent généralement du jeu politique à l’issue de leur mandat unique. Le Président Santos, qui réside désormais à Bogota, n’a plus d’activité politique nationale, même s’il pourrait être en réserve pour d’autres missions ultérieures.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur.** – Durant la campagne électorale s’est faite jour une volonté très forte de se démarquer de l’héritage du Président Santos, notamment sur la question des accords de paix. En revanche, depuis la prise de fonctions du Président Duque, on constate un discours plus nuancé et pragmatique sur cette question. À cet égard, le conseiller du Président que nous avons rencontré nous a assuré qu’au-delà de quelques ajustements concernant la justice transitionnelle, qui étaient alors en cours d’examen, l’architecture générale de l’accord de paix ne serait pas remise en cause. D’où, sans doute, une certaine forme d’ambiguïté.

**M. Ladislav Poniowski.** – Qu’est devenue Mme Ingrid Betancourt, qui avait été notre guide lors de mon premier déplacement en Colombie, intervenu trois mois avant son enlèvement ?

**M. Hugues Saury, rapporteur.** – A notre connaissance, Mme Ingrid Betancourt vit désormais au Royaume-Uni et ne semble plus jouer de rôle dans la vie politique colombienne.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci encore de ce travail approfondi, mes chers collègues, à l’image des travaux de qualité de notre commission. Je sou mets ce rapport à votre suffrage.

Le rapport est adopté à l’unanimité.

*La réunion est close à 11 h 50.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. François Bonet**, sous-directeur d'Amérique du Sud au Quai d'Orsay et **Mme Marion Rimbault**, rédactrice chargée de la Colombie ;
- **M. Olivier Dabène**, professeur au CERI à Sciences Po ;
- **M. Bruno Leclerc**, Directeur du département Amérique latine de l'Agence française de développement (AFD) et **M. Florian Lafarge**, Responsable Colombie et Equateur ;
- **M. Daniel Pécaut**, Directeur d'études à l'EHESS (en commission) ;
- SE **Mme Viviane Morales**, ambassadrice de Colombie en France ;
- **M. Thomas Besnard**, chef du bureau Amériques à la Direction générale du Trésor du Ministère de l'Economie et des Finances et **M. Nicolas Séjour**, conseiller parlementaire



## PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN COLOMBIE

Bogota (du 1<sup>er</sup> au 3 avril 2019)

- visite d'un centre d'accueil des migrants vénézuéliens géré par la Croix rouge colombienne, avec **Mme Rosalie Fournier**, chargée des relations extérieures à l'UNHCR Colombia ;

- entretien avec le Père **Francisco de Roux**, président de la Commission de la Vérité ;

- entretien avec **M. Francisco Barbosa Delgado**, Conseiller présidentiel pour les relations internationales, le Venezuela et les droits de l'Homme ;

- réunion de travail avec les représentants des **agences des Nations unies et de l'Union européenne** : **M. Carlos Ruiz Massieu**, représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies et chef de la mission de vérification des Nations Unies, **Mme Jessica Faieta**, directrice du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), **M. William Quintero**, coordinateur thématique à la Mission d'appui au processus de paix de l'Organisation des Etats américains (MAPP-OEA) et **M. Antonio Garcia**, conseiller politique à la dégelation de l'Union européenne en Colombie ;

- rencontre avec **Mme Paola Holguin** et **MM. Santiago Valencia et Jhon Harold Suarez**, sénateurs de la deuxième commission (affaires étrangères et défense) ;

- entretien avec **M. Carlos Holmes Trujillo**, Ministre des Affaires étrangères ;

- rencontre avec les représentants de plusieurs entreprises françaises présentes en Colombie dans le cadre de l'événement « *Networking* » de la Chambre de Commerce et de l'ambassade de France ;

- entretien avec **M. Brian Girard**, directeur de Naval Group pour la Colombie et le Pérou ;

- entretien avec **M. Leonardo Diaz**, coordinateur du *programme Somos Defensores* de protection des leaders sociaux et défenseurs des droits de l'homme et avec **M. Luis Guillermo Guerrero**, directeur du Centre de recherche et d'éducation populaire (CINEP), ONG jésuite spécialisée dans la documentation de la violence, la mobilisation sociale et les questions de mémoire ;

- échanges avec plusieurs parlementaires des commissions en charge du suivi du processus de paix à la Chambre des représentants et au Sénat : **Mme Juanita Goebertus**, représentante à la Chambre, Alianza Verde, **M. Luis Alberto Albán**, représentant à la Chambre, parti FARC, **M. José Obdulio Gaviria**, sénateur, Centro democrático et **M. Temistocles Ortega**, sénateur, Cambio radical ;

- visite de la rédaction de la chaîne **France 24 español** et entretien avec son directeur, **M. Alvaro Sierra** ;

Medellin (du 3 au 5 avril 2019)

- découverte du tramway et du métrocâble de Medellin avec **M.Cyril Curien**, ingénieur de projets et de **Mme Olga Luz Jaramillo**, chargée des questions sociales à POMA COLOMBIA;

- participation à la **mission de lancement du projet « FFEM Chocó »** à Arenal, municipalité de Vigía del Fuerte (Antioquia), en présence de **M. Gautier Mignot**, ambassadeur de France en Colombie et de **M. Manuel Enrique Cuesta**, maire de Vigía del Fuerte ;

\* Rencontre avec des ex-combattants FARC à **l'espace de réincorporation (ETCR) de La Plancha**, municipalité d'Anori (nord de l'Antioquia) avec la mission de vérification des Nations Unies.

