

**NOTES
DE L'IFRI**

MAI
2023



La Colombie, nouveau modèle de transformation économique et énergétique en Amérique latine ?

Jean-Louis MARTIN

Centre
Énergie
& Climat
et
Programme
Amériques

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0714-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Drapeau de la Colombie © TexBr/Shutterstock

Comment citer cette publication :

Jean-Louis Martin, « La Colombie, nouveau modèle de transformation économique et énergétique en Amérique latine ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, mai 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Jean-Louis Martin est chercheur associé sur l'Amérique latine à l'Institut français des relations internationales. Économiste confirmé, il possède une vision globale de l'économie mondiale avec une connaissance approfondie du « monde émergent ». Il travaille depuis plus de 40 ans sur les pays qui le composent, avec diverses missions de longue durée en Colombie, en Côte d'Ivoire, au Cap-Vert et au Mexique.

Diplômé de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), il a travaillé pendant plusieurs années comme consultant en macroéconomie, finances publiques et statistiques économiques et auprès de l'Agence française de développement (AFD). Il a ensuite rejoint le secteur bancaire, avec des responsabilités croissantes dans des équipes de recherche, mais aussi dans des fonctions commerciales dans la banque internationale. À partir de 2018, il a repris une activité de conseil en économie auprès de la Banque mondiale (macroéconomie, financement du développement), des Nations Unies (financement de l'adaptation au changement climatique) et de l'AFD (évaluations).

Résumé

Il n'y a guère aujourd'hui en Amérique latine que deux tentatives de réforme sociale : celle de Gabriel Boric au Chili et celle de Gustavo Petro en Colombie. Les autres gouvernements « de gauche » sont soit dans une situation financière inextricable et en prise à des conflits internes (Alberto Fernández en Argentine, ou à plus forte raison encore, Nicolás Maduro au Venezuela), soit sur la défensive face à une droite agressive, parfois majoritaire au Parlement (Lula au Brésil, et Luis Arce en Bolivie), ou alors ont abandonné toute volonté réelle de transformation sociale au-delà du discours (Andrés Manuel López Obrador – AMLO – au Mexique).

Seul Gustavo Petro a pu jusqu'ici initier un programme de réformes. Il a cependant accédé au pouvoir dans un contexte économique difficile il y a près d'un an, avec une économie en ralentissement, une inflation en hausse, et de lourds déficits publics et extérieurs.

Il a réussi à faire voter une réforme fiscale d'une réelle ambition par un Congrès toujours réticent à l'exercice. Malgré ce succès initial, sa lune de miel post-électorale avec les partis traditionnels, qui ne l'avaient pas soutenu lors de l'élection présidentielle mais qui l'appuyaient jusqu'ici avec quelque réticence, semble aussi toucher à sa fin. Gabriel Boric a enregistré ces derniers mois trois échecs cuisants : le rejet par référendum d'une ambitieuse nouvelle constitution, celui au Parlement d'une réforme fiscale pourtant modeste, et l'élection d'une majorité très conservatrice à la nouvelle Constituante. Le président va donc se heurter à des obstacles politiques pour les nouvelles réformes envisagées (travail, retraites, et surtout santé et réforme agraire). La viabilité de son programme de réformes visant à une transformation de la société colombienne est incertaine, et cet environnement politique de plus en plus hostile complique son objectif d'une société plus juste. Ainsi, son projet de réforme du système de santé est très contesté. La mise en œuvre d'une réforme agraire semble plus difficile encore, même si les injustices sociales sont particulièrement aiguës en milieu rural.

Dans le secteur énergétique colombien, structuré sur la base de deux données physiques, la modestie des ressources en hydrocarbures et l'abondance du potentiel hydroélectrique, ses tentatives d'intervention sur le marché de l'électricité (pour en faire baisser le prix) ont jusqu'ici été bloquées par des recours juridiques. De même, Gustavo Petro veut accélérer une inévitable (en raison de la modestie des ressources) sortie de l'exploitation pétrolière, gazière et charbonnière pour « passer d'une économie extractiviste à une économie productive », afin de préserver l'environnement et la biodiversité, très riches en Colombie mais menacés.

Dans les deux cas, ces objectifs sont relayés par un ministère des Mines et de l'Énergie peu expérimenté. Là aussi, Gustavo Petro se heurte à des contraintes macroéconomiques et financières (de finances publiques et de balance des paiements) très fortes (et par conséquent au ministère des Finances), aux besoins énergétiques du pays et, on peut l'espérer, à son propre pragmatisme.

Sur le prix de l'électricité, des réformes pourraient être négociées, par exemple en révisant l'impact de l'indice des prix de gros dans le calcul du coût unitaire, et peut-être même en différenciant ce calcul par mode de production. Mais le risque existe que le ministère, relayant la préoccupation du Président quant à l'impact social de la hausse du prix au consommateur, n'opte pour des mesures unilatérales. Le ralentissement de l'inflation attendu au cours des prochains mois pourrait contribuer à atténuer les tensions, pour autant que la faiblesse des pluies n'assèche pas les réservoirs de barrages. Sur la génération, le principal obstacle au développement du solaire et de l'éolien est à court terme l'opposition de quelques communautés autochtones de La Guajira à la construction de lignes de transmission : des solutions politiques et économiques existent pour lever cette opposition.

Enfin, la question des permis d'exploration pétrolière et gazière est sans doute celle qui aura fait le plus de bruit. Probablement à tort. Le discours gouvernemental a certainement freiné les acteurs privés, mais les permis en vigueur ne seront pas remis en cause, et l'essentiel est détenu par la compagnie nationale publique qui continuera à investir dans l'exploration et la production. Les débats en cours n'auront donc pas d'impact à court ou moyen terme. Il convient toutefois de rappeler que quelle que soit la politique sectorielle, les ressources physiques sont limitées.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES OBJECTIFS DE LA PRÉSIDENCE PETRO	7
La politique de pacification et de sécurité	7
Les relations avec le Venezuela	8
La politique économique et sociale	9
LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE OFFRE DES OPPORTUNITÉS MAJEURES MAIS FAIT FACE À DES CONTRADICTIONS	14
Les ressources et le mix énergétique	14
Le secteur de l'électricité est dynamique	18
Préparer la transition tout en répondant aux contraintes fiscales et sociales	22
CONCLUSION	26

Introduction

Le 19 juin 2022, le candidat de gauche, Gustavo Petro, est élu président de la République avec 50,4 % des voix, contre 47,3 % à son adversaire de droite, Rodolfo Hernández. Gustavo Petro remporte l'élection présidentielle dans un contexte de forte polarisation, contre un candidat « indépendant », mais appuyé par l'ensemble de la droite (dont le Parti du Centre Démocratique de l'ancien président Álvaro Uribe et le Parti Conservateur) et une partie significative du centre¹. Cependant, plusieurs grands partis de ce centre (Parti Libéral, Parti de la Unión, Cambio Radical) étaient divisés, au point de ne pas prendre officiellement position entre les deux candidats. La plupart des personnalités ayant appuyé le candidat de centre-gauche Sergio Fajardo se prononcent cependant en faveur de Gustavo Petro. Par ailleurs, les élections législatives de mars 2022, n'avaient accordé au parti du président élu, le « Pacte Historique », que 26 sénateurs sur 108 et 24 représentants sur 182. De manière surprenante, Gustavo Petro réussit cependant dans les semaines suivant sa prise de fonctions le 7 août 2022 à constituer une large majorité parlementaire. Seuls le parti uribiste s'affiche d'opposition², et Cambio Radical « neutre ». Petro nomme aussi au gouvernement plusieurs personnalités qui avaient soutenu Sergio Fajardo, dont José Antonio Ocampo aux Finances et Alejandro Gaviria à l'Éducation. Cette coalition inattendue, et l'habileté du ministre des Finances, ont permis en novembre le vote d'une réforme fiscale, exercice toujours très difficile au Congrès colombien. Cependant, la coalition parlementaire s'effrite alors que le gouvernement présente presque simultanément trois importantes réformes sociales : du droit du travail, des retraites, et surtout de la santé.

Un an après l'élection présidentielle, où en est la Colombie et peut-on esquisser un nouveau modèle de transformation économique et énergétique ?

1. La polarisation géographique des votes est elle aussi frappante : Gustavo Petro l'emporte à Bogotá et dans tous les départements périphériques (sauf le Norte de Santander, l'Arauca et le Vaupes frontaliers du Venezuela) – et très largement sur les côtes atlantique et pacifique – alors que Rodolfo Hernández le devance dans tous les départements de l'intérieur, sauf à Bogotá.

2. Mais Álvaro Uribe, qui pendant la campagne électorale affichait un discours très agressif vis-à-vis de Gustavo Petro (« le pire néo-communiste de la région », « lâche et diffamateur », et même « assassin » – *sicario*), qui le lui rendait bien (« Qu'Uribe et ses amis paramilitaires restent dans leur coin, et qu'il s'occupe de ses petits-enfants »), est devenu beaucoup plus amène à l'égard du président depuis son élection, et l'a même rencontré en tête-à-tête à plusieurs reprises.

Les objectifs de la présidence Petro

La politique de pacification et de sécurité

La Colombie reste un pays marqué par la violence, même si celle-ci s'est atténuée. Dans les années 1990, le taux d'homicides était de 70/100000, et fluctue depuis 2015 autour de 25/100000. Les progrès sont donc nets, surtout depuis l'intensification de la lutte contre les guérillas et les accords de désarmement avec les paramilitaires conclus par le président Uribe à partir de 2003, mais ce taux ne baisse plus et reste un peu au-dessus de la moyenne régionale. En particulier, l'accord de paix avec la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) signé par le président Santos en 2016 ne semble pas avoir eu d'effet notable. Cette violence a des causes multiples : la délinquance urbaine reste élevée, mais surtout, la persistance de dissidences des FARC et de groupes de narcotrafiquants l'entretient dans les campagnes, où les combattants démobilisés des FARC et les leaders ruraux sont les groupes les plus visés. La violence est aussi le fait de l'État, quand l'armée enlève et exécute des jeunes des quartiers pauvres après les avoir habillés de vagues uniformes kaki pour les faire passer pour des guérilleros tués au combat (les milliers de « faux-positifs » d'Uribe), ou quand la répression des manifestations de 2021 fait plusieurs dizaines de victimes (67 selon Human Rights Watch). Cependant, 95 % des combattants des FARC ont déposé les armes à la suite des accords de 2016, alors que quelques-uns de leurs dirigeants accédaient au Congrès sur des sièges réservés.

Le gouvernement Petro souhaite relancer des négociations avec l'ELN (l'Armée de libération nationale), un autre groupe armé, d'inspiration castriste. Celles-ci s'avèrent très difficiles, et pour le moment n'avancent pas, pour plusieurs raisons. La principale est sans doute que, plus encore que les ex-FARC, l'ELN est fortement engagé dans le trafic de stupéfiants, soit directement pour certains groupes, soit en se finançant par un « impôt révolutionnaire » auprès des acteurs directs (des paysans producteurs de coca aux exportateurs et aux distributeurs). Cette dérive est déguisée derrière un discours politique des dirigeants, beaucoup plus radical que celui des FARC. Dirigeants qui ne contrôlent en outre pas très bien les différents « fronts », mais qui endossent toujours leurs actions, y compris des attentats meurtriers. La difficulté est similaire avec les dissidents des FARC, dont certains groupes (Segunda Marquetalia, Estado Mayor Central) affichent sans convaincre une volonté de négociation. Dans le cadre de sa politique de « paix totale », Petro a même affirmé son intention de négocier

avec certains autres groupes armés de narcotrafiquants sans la moindre revendication politique sérieuse, comme les Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Il est cependant difficile d'imaginer sur quoi peuvent porter des négociations avec des groupes pour lesquels le contrôle territorial par la violence est une condition existentielle de l'activité principale.

Les relations avec le Venezuela

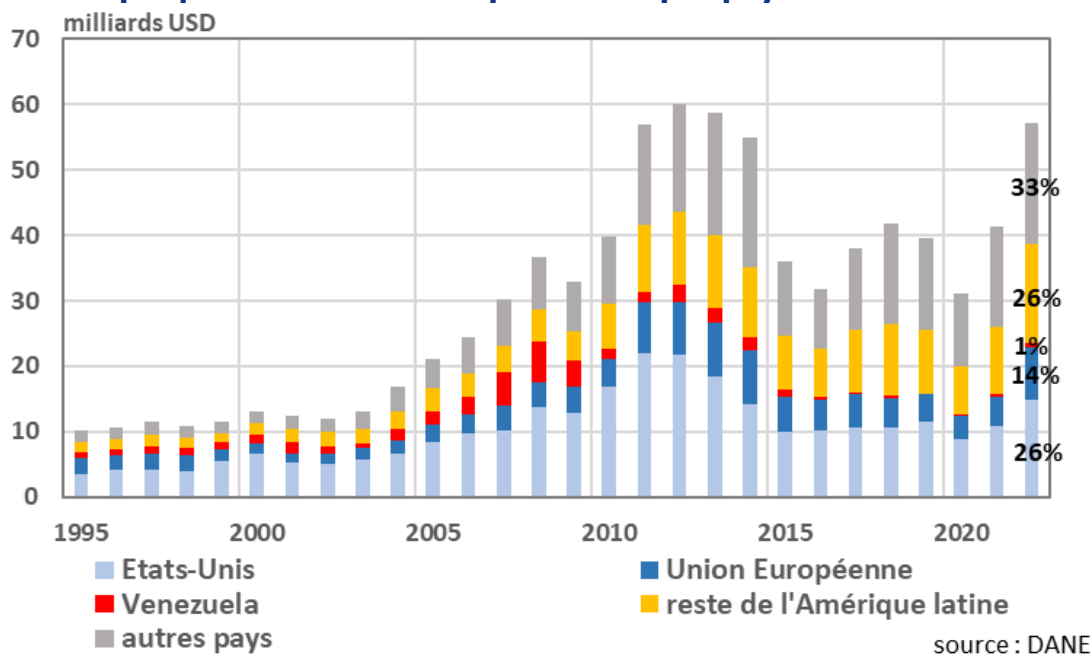
Le rétablissement de relations normales avec le Venezuela n'est pas une surprise, non seulement en raison des sympathies « de gauche » du nouveau président Petro, mais surtout parce que la politique d'opposition radicale à Nicolás Maduro menée pendant quatre ans par le gouvernement Duque (qui ne reconnaissait que le « président » d'opposition Juan Guaido) était à l'évidence absurde et stérile. La normalisation ne tient donc pas à une « proximité idéologique » de Petro et de Maduro, comme le clame l'extrême-droite colombienne : il s'agit avant tout d'une décision pragmatique³. La Colombie a en effet au moins trois bonnes raisons de mettre fin aux hostilités avec son voisin vénézuélien :

- D'une part la présence en Colombie de 2 à 2,5 millions de réfugiés vénézuéliens : certains rentreront, d'autres resteront, mais dans tous les cas, la gestion du sérieux problème social posé à la Colombie par leur présence sera facilité par le rétablissement des relations diplomatiques et consulaires entre les deux pays.
- D'autre part, la zone frontalière (les départements de Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca) est devenue une zone de non-droit, dominée par des groupes armés (les Rastrojos, l'ELN, les dissidences des FARC) : là encore, une coopération entre les deux pays est un préalable au retour à un semblant d'ordre, et pourrait contribuer à de nouvelles négociations du gouvernement colombien avec l'ELN et les dissidences des FARC.
- Enfin, les relations économiques : 28 % des exportations « non-traditionnelles » (hors pétrole, charbon, ferronickel et café) colombiennes en 2007 et 2008 étaient à destination du Venezuela (graphique 1)⁴. Ces exportations ont atteint 6,1 milliards d'USD en 2008, sur un total de 36 milliards, mais en 2021, sur un total de 41 milliards d'USD, elles sont tombées à 330 millions (soit 0,6 %) : l'économie et les entreprises colombiennes ont donc tout à gagner à la réouverture de leur marché extérieur naturel.

3. C'est d'ailleurs l'avis de la grande majorité des Colombiens. Cette normalisation est approuvée par 75 % de la population, contre 23 % qui la désapprouvent, selon un sondage Invamer Poll de février 2023.

4. Mieux : en 2008, les exportations vers le Venezuela représentaient 55 % des exportations totales de textiles et de véhicules, alors deux secteurs-clé de l'industrie colombienne. En 2008, l'industrie textile exportait 477 millions d'USD vers le Venezuela; en 2021, 3,8 millions USD.

Graphique 1. Colombie : exportations par pays de destination



Gustavo Petro souhaite aller plus loin, en jouant un rôle actif dans le rétablissement d'une situation politique normale au Venezuela : il s'agirait de revenir à un cycle électoral et éventuellement de rendre possible une alternance, mais sans désavouer et encore moins sanctionner les dirigeants du régime chaviste. Il a ainsi réuni en avril à Bogotá l'essentiel de l'opposition vénézuélienne (mais sans le président « alternatif » Juan Guaido, qui s'y est invité mais a été expulsé du pays). L'intérêt colombien pour une normalisation au Venezuela est tout à fait compréhensible, et Petro a l'avantage considérable de ne pas être perçu comme hostile par Maduro, mais les risques d'enlisement sont élevés en raison de l'éloignement des positions des deux parties, l'opposition vénézuélienne étant de surcroît loin d'être unie.

La politique économique et sociale

Le programme de campagne de Gustavo Petro était assez détaillé sur les questions sociales et sociétales (droits des femmes, des minorités...), mais beaucoup moins précis sur les questions économiques : il se laissait donc une large marge de manœuvre sur la politique économique qu'il entend mener⁵. La réforme la plus surprenante, par sa rapidité et ses orientations, est la réforme fiscale votée par le Congrès colombien le 3 novembre 2022.

5. Le projet de Gustavo Petro est cependant nettement précisé dans un document publié le 15 novembre 2022. « Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 », Colombia, Potencia Mundial de la Vida, Departamento Nacional de Planeación. 2022, disponible sur : <https://colaboracion.dnp.gov.co>.

Cette réforme a deux objectifs affichés. D'une part, réduire la tension sur les finances publiques (leur déficit est en légère baisse, mais reste élevé à 6,4 % du PIB projetés pour 2022), en collectant, dès 2023, 20 000 milliards de pesos (4 milliards d'euros, soit un peu plus de 1 % du PIB) d'impôts supplémentaires. D'autre part, agir en faveur de « l'égalité et la justice sociale ». Le contenu de la réforme est en effet sensiblement différent de celui du projet du gouvernement Duque, abandonné en 2021 après des émeutes. Contrairement à celui-ci, la réforme présentée par le gouvernement Petro vise principalement les revenus élevés, sans changer le barème des taux d'imposition, mais en réduisant les possibilités de déductions et d'exemptions ; elle introduit aussi un impôt sur le patrimoine. Les entreprises sont peu affectées par la réforme, à l'exception d'une surtaxe sur les profits des entreprises pétrolières et minières et des banques. Le gouvernement n'a dû céder que sur un point important, l'imposition des retraites les plus élevées, en raison de la résistance de parlementaires qui auraient été parmi les premiers affectés⁶. La crédibilité et le savoir-faire politique du ministre des Finances José Antonio Ocampo ont été pour beaucoup dans ce qui est un indéniable succès, même s'il a commencé à miner la popularité de Petro dans la classe moyenne supérieure.

La réforme de la santé voulue par Gustavo Petro n'a en théorie rien de révolutionnaire. Elle a deux objectifs principaux : une extension de la couverture sanitaire, en particulier en zone rurale, en augmentant le nombre de « Centres d'Attention Primaire », ce qui n'est contesté par personne ; une reprise par l'État du rôle d'intermédiaire (en particulier financier) entre le système de santé (qui resterait très largement privé) et les usagers, rôle aujourd'hui rempli par les « Entidades Promotoras de Salud » (EPS), qui sont en pratique des assureurs-santé privés. Le système des EPS souffre de nombreuses imperfections, dont celle de très peu s'intéresser aux personnes les plus modestes. Ce système a en outre été le cadre de scandales financiers et de détournements ; plusieurs EPS ont fait faillite, contraignant le gouvernement à intervenir. Mais beaucoup de spécialistes du secteur craignent que cette ré-étatisation ne soit source d'inefficacité, de corruption, et d'une dégradation de la qualité des services fournis à une partie de la population. C'était par ailleurs l'avis du ministre de l'Éducation de Petro, Alejandro Gaviria, ancien ministre de la Santé du gouvernement Santos. Il a pour ce désaccord dû quitter le gouvernement. La réforme est actuellement débattue au Congrès, et son approbation est loin d'être acquise.

6. Le gouvernement a aussi dû abandonner le projet d'une taxation des églises, à la suite d'une fronde menée par le Parti Conservateur. Les abus de certaines églises, notamment évangéliques, au Brésil, où elles bénéficient d'une telle exemption fiscale, montrent pourtant qu'il s'agissait d'une mesure de bon sens.

Gustavo Petro veut aussi une réforme agraire, jamais tentée en Colombie, bien que les inégalités et la pauvreté soient bien plus marquées à la campagne qu'en ville, et soient une des origines des mouvements de guérilla (en particulier des FARC). Il a surpris en octobre 2022 en annonçant avec le président de la Fédération des éleveurs (Fedegan) l'achat par l'État de trois millions d'hectares à ces éleveurs pour initier cette réforme. Le gouvernement envisage aussi d'autres achats de terres, et l'intégration dans la réforme de terres confisquées à des narcotrafiquants⁷. Le processus avance pour le moment lentement, mais les autorités prévoient de redistribuer un million d'hectares par an.

Pour le reste, à l'exception de la politique énergétique, la politique économique de Gustavo Petro s'inscrit dans la continuité de celles des administrations antérieures. Par exemple, aucune nationalisation n'est prévue, ni aucun obstacle à l'investissement étranger. Il n'est pas non plus envisagé de remettre en cause l'indépendance de la Banque centrale. Le changement de ministre des Finances ne devrait pas affecter cette continuité.

Un an après l'élection, la plupart des indicateurs économiques sont au rouge ou mal orientés. Après deux ans de croissance très forte (10,7 % en 2021 et 7,5 % en 2022) qui ont permis à l'économie colombienne, qui avait été une des plus affectées dans la région par la pandémie de Covid-19, d'être aussi celle qui a le plus rapidement rebondi, le PIB n'a progressé que de 2,9 % en glissement annuel (a/a) au quatrième trimestre 2022, et ne devrait augmenter que de 1,0 à 1,2 % en 2023⁸ (tableau 1) : en fait, l'activité piétine depuis mars 2022 (graphique 2), avant donc l'élection de Petro ; un rebond a cependant été observé en janvier et février 2023, mais il reste à confirmer. L'inflation semble plafonner, mais à 13,3 % en mars, elle est à son pire niveau depuis 1998. Le taux de chômage, à 11,4 % en février, est certes revenu à son niveau d'avant Covid-19, mais le ralentissement de l'activité en cours devrait le faire repartir à la hausse. Les finances publiques ne se sont pas encore remises du choc de la pandémie, avec un déficit de 6,6 % du PIB en 2022 (graphique 3), et la balance des paiements est lourdement déficitaire (6,2 % du PIB). Gustavo Petro commence donc son mandat dans un contexte économique adverse. Les opposants se plaignent surtout de la situation économique, le principal problème du pays pour 39 % des Colombiens selon une enquête récente⁹, loin devant l'insécurité (16 %) ou la corruption (12 %).

7. Aucune expropriation n'est cependant envisagée. L'expropriation est légalement possible en Colombie, mais politiquement anathème. Voir par exemple El País, « Colombia, el país en el que la expropiación es el demonio », 29 avril 2023.

8. Selon le FMI, la Banque mondiale, et le Banco de la República (la banque centrale colombienne).

9. Invamer Poll, 17 au 26 février 2023, sur Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla et Bucaramanga.

Tableau 1. Colombie : quelques indicateurs macroéconomiques

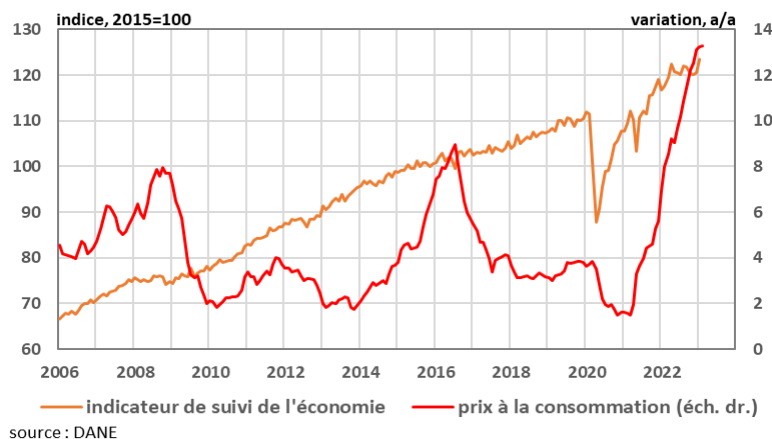
	2022		2018	2019	2020	2021	2022	2023p
Population (millions)	52,0	PIB (croissance en volume, %)	2,6	3,2	-7,0	10,7	7,5	1,2
PIB (Mds USD)	344	Inflation (moyenne annuelle, %)	3,2	3,5	2,5	3,5	10,2	10,9
PIB ppa/hab. (USD)	19451	Balance courante (% du PIB)	-4,2	-4,6	-3,5	-5,6	-6,2	-5,3
Taux d'épargne (% PIB)	13,5	Fin. publiques : solde global (% PIB)	-4,7	-2,9	-6,9	-7,1	-6,6	-3,8
IDH (2021)*	88	Dette publique (% du PIB)	53,8	52,4	65,7	64,0	63,6	62,0
Gouvernance (2021)**	48	Change : COP/USD (fin d'année)	3275	3277	3433	3981	4810	5000

* Indicateur de Développement Humain (Nations Unies) : classement sur 191 pays

** Moyenne des World Governance Indicators (Banque Mondiale) 3 à 6 ; classement de 0 (min.) à 100 (max.)

Sources : Banque mondiale, FMI, PNUD

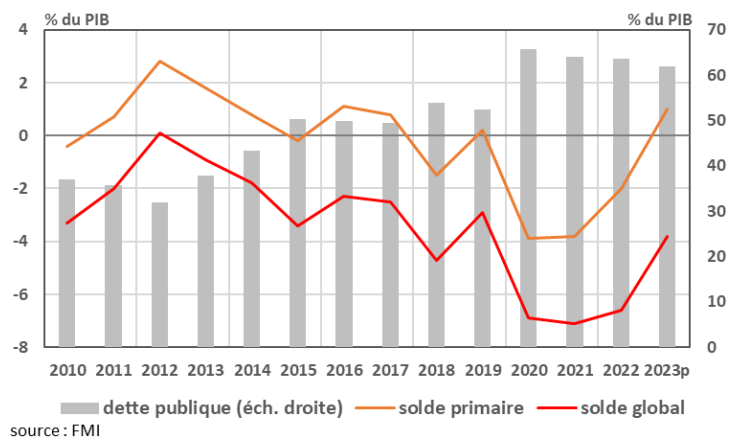
Graphique 2. Colombie : activité et prix, 2006-2023p



Source : DANE

2023p : probabilité en 2023.

Graphique 3. Colombie : comptes du secteur public consolidé, 2010-2023p



Source : FMI

Le soutien populaire au président est aussi à la baisse : de 56 % lors de sa prise de fonction, son taux d'approbation était tombé à 35 % en avril 2023. Au noyau déjà important d'opposants inconditionnels à tout dirigeant de gauche, se sont ajoutés de nombreux déçus. Le remplacement de plusieurs ministres modérés (dont José Antonio Ocampo) le 26 avril risque de réduire le soutien au gouvernement au seul Pacto Histórico, le parti pétriste, et de rendre plus improbable l'adoption des réformes par un Parlement foncièrement conservateur.

La politique énergétique offre des opportunités majeures mais fait face à des contradictions

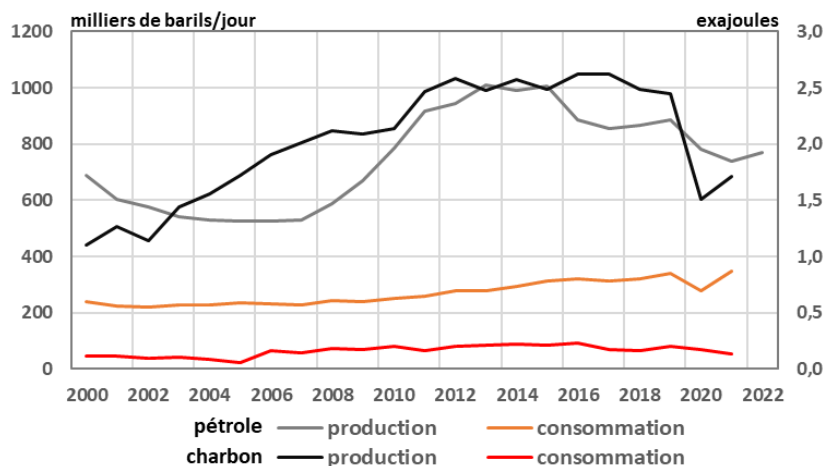
Le débat sur la politique énergétique se focalise actuellement en Colombie sur deux points : le prix de l'électricité et le poids des secteurs pétrolier et charbonnier dans l'économie.

Les ressources et le mix énergétique

Les ressources énergétiques de la Colombie se résument à un peu de pétrole, un peu moins de gaz, un peu de charbon, un gros potentiel hydraulique, et un potentiel encore mal évalué mais important de solaire et d'éolien.

Les ressources pétrolières et gazières sont limitées : respectivement 2,0 milliards de barils et 3000 milliards de pieds cubiques (soit 490 millions d'équivalent barils), ce qui représente respectivement 7,1 et 6,5 années de production, moins de 20 % des réserves prouvées du Brésil et moins de 1 % de celles du Venezuela. La Colombie est un peu mieux pourvue en charbon, avec des réserves de 4 550 millions de tonnes d'un charbon de très bonne qualité (peu de cendres et d'émissions de SO₂). L'essentiel des productions de pétrole et surtout de charbon est exportée, alors que le gaz est presque entièrement consommé dans le pays (graphiques 4 et 5). La Colombie est ainsi le 5^e exportateur mondial de charbon, principalement vers les États-Unis. Le pétrole, le gaz et le charbon apportaient en 2021 respectivement 36,4 %, 23,6 % et 6,9 %, soit au total 67 % de l'énergie primaire consommée en Colombie (graphique 6).

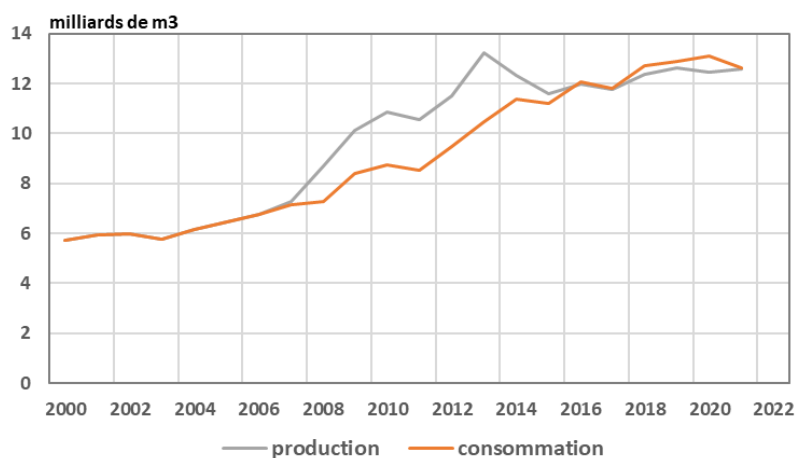
Graphique 4. Colombie : production et consommation de pétrole et de charbon, 2000-2022



source : BP Statistical Review of World Energy

Source : BP Statistical Review of World Energy

Graphique 5. Colombie : production et consommation de gaz, 2000-2022



source : BP Statistical Review of World Energy

Source : BP Statistical Review of World Energy

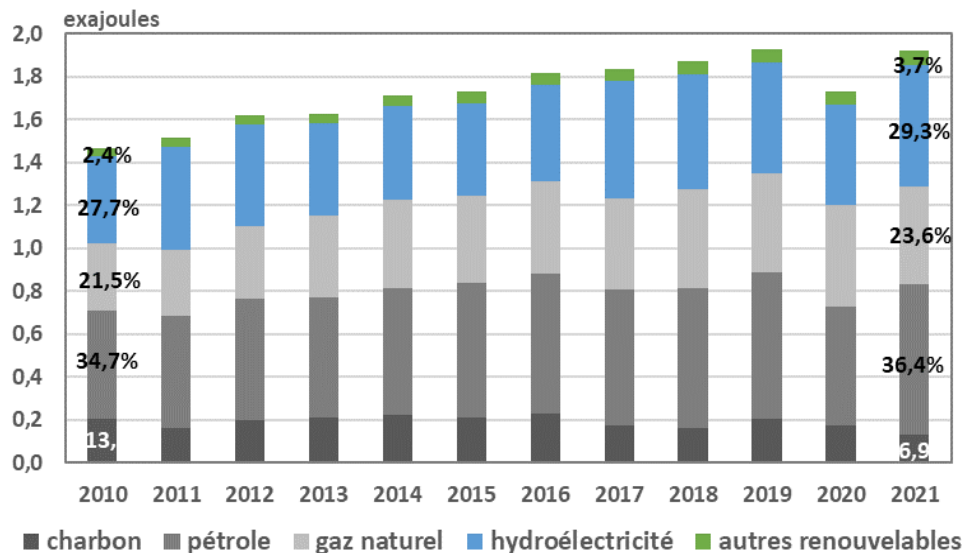
En revanche, le potentiel hydraulique est considérable. La capacité installée de génération hydraulique est actuellement de l'ordre de 13 gigawatt (GW), et l'hydraulique apporte 29,7 % de l'énergie primaire consommée. Mais le potentiel est bien plus important : il a été évalué en 2015 à 56 GW pour les seules centrales « au fil de l'eau »¹⁰. Ce « potentiel » technique doit cependant être considéré avec réserves : certains projets ne sont pas viables économiquement, par exemple parce que situés en

10. « Atlas del Potencial Hidroenergético de Colombia », UPME, Ministerio de Energía y Minas, 2015. Selon certaines sources, le potentiel serait même de 93 MW, plus 25 MW de microcentrales.

Amazonie ou dans les Llanos Orientales, loin des centres de consommation, et d'autres poseraient de sérieux problèmes environnementaux. Dans l'immédiat, le principal apport additionnel sera la mise en service du barrage d'Ituango (Antioquia, nord-ouest), avec 2 400 MW d'ici à 2025 (dont 600 en 2022).

Le potentiel des « renouvelables non conventionnels » (biomasse, éolien, solaire, géothermie) est important, mais aujourd'hui peu exploité. Pour l'éolien, le potentiel se situe surtout dans la péninsule de La Guajira, dans le nord du pays, avec des vents de 9 m/s en moyenne. Pour le solaire, la zone à potentiel élevée (avec des expositions supérieures à 5 kWh/m²) est plus étendue, couvrant la plus grande partie des basses terres du nord, mais aussi certaines régions centrales (le Boyacá). Ces renouvelables (principalement la biomasse) apportent aujourd'hui 3,7 % de l'énergie primaire consommée en Colombie. Cette contribution devrait augmenter sensiblement dans les prochaines années : à court terme (2023-2025), sur les 5 GW de capacité supplémentaire de génération électrique prévus, 1,6 GW sera apporté par l'éolien et 0,5 GW par le solaire.

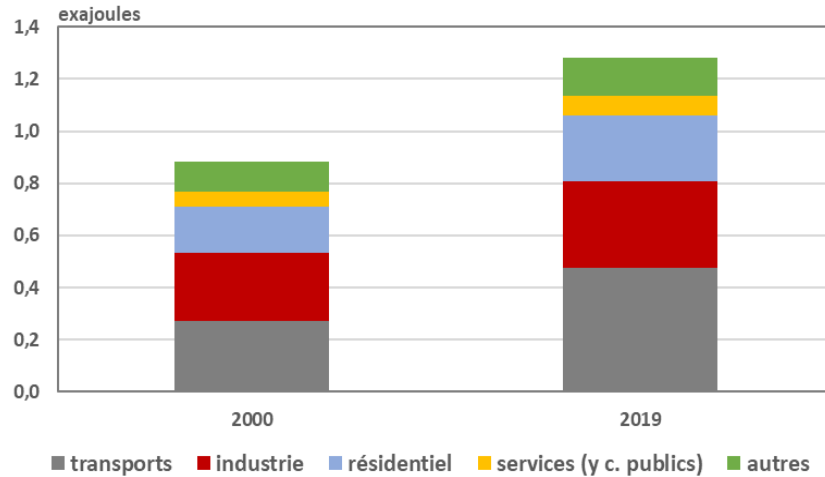
Graphique 6. Colombie : consommation d'énergie primaire, par source, 2010-2021



source : BP Statistical Review of World Energy
 Source: BP Statistical Review of World Energy

Le secteur des transports est le principal consommateur d'énergie en Colombie, avec 37 % de la consommation totale (graphique 7). Il est aussi celui dont la consommation progresse le plus rapidement : + 76 % entre 2000 et 2019, contre + 45 % pour le total. C'est une des conséquences de la quasi-absence de transport ferroviaire dans le pays, à l'exception de l'évacuation vers la côte caraïbe du charbon des mines du nord.

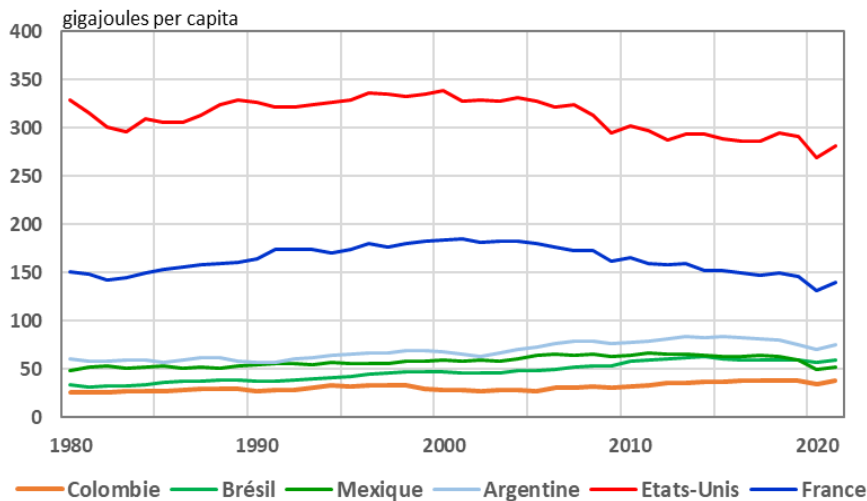
Graphique 7. Colombie : consommation d'énergie primaire, par usage, 2000 et 2019



source : Agence Internationale de l'Energie

Source: Agence Internationale de l'Énergie

Graphique 8 : Consommation d'énergie primaire per capita, 1980-2020



source : BP Statistical Review of World Energy

Source: BP Statistical Review of World Energy

La consommation d'énergie par tête reste faible : respectivement 64 % et 71 % de celles observées au Brésil et au Mexique. Elle est également plus faible par unité de PIB (à parité de pouvoir d'achat) que dans ces deux pays, mais elle ne baisse plus (graphique 8).

Le secteur de l'électricité est dynamique

La Colombie a un marché de l'énergie libéralisé depuis 1995. La régulation dissocie la génération, la transmission, la distribution et la commercialisation. Cette structure est basée sur les lois 142 (loi sur les services publics) et 143 (loi sur l'électricité) de 1994. Le Ministère des Mines et de l'Énergie est la principale institution du secteur colombien de l'énergie. Au sein du ministère, l'UPME (Unité de planification des mines et de l'énergie) est chargée d'étudier les besoins énergétiques futurs et les scénarios d'approvisionnement, ainsi que d'élaborer le plan énergétique national et les plans d'expansion¹¹.

La CREG (Comisión de Regulación de Energía y Gas) est chargée de réguler le marché. Elle définit les structures tarifaires pour les consommateurs et garantit le libre accès au réseau, les tarifs de transport et les normes du marché de gros. Entre autres, la CREG élabore les réglementations qui garantissent les droits des consommateurs, l'inclusion de principes de durabilité environnementale et sociale, l'amélioration de la couverture et la viabilité financière des entités participantes. La fourniture de services publics (eau, électricité et télécommunications) aux utilisateurs finaux est supervisée par la Surintendance indépendante des services publics résidentiels, connue sous le nom de SSPD.

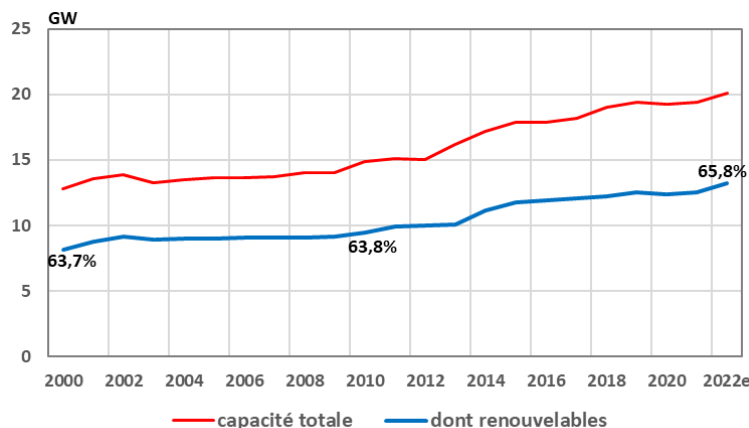
La Colombie compte 66 producteurs d'électricité enregistrés. Les entreprises privées détiennent 60 % de la capacité de production installée et fournissent 43 % des consommateurs et 49 % de l'énergie délivrée au réseau interconnecté. Trois entreprises – les entreprises publiques Empresas Públicas de Medellín (EPM, une entreprise municipale) et ISAGEN, ainsi que la société privée ENEL avec sa marque EMGESA – contrôlent 52 % de la capacité de production totale.

La transmission dans le Système Interconnecté National (SIN) est fournie par sept entreprises publiques, dont quatre sont actives exclusivement dans le transport (ISA, EEB, Transelca et Distasa). Les trois autres (EPM, ESSA et EPSA) sont des entreprises intégrées qui exercent toutes les autres activités de la chaîne électrique (génération, transport et distribution). La plus grande entreprise est (de très loin) Interconexión Eléctrica (ISA).

Actuellement, il existe 28 sociétés purement commerciales, 22 de distribution et commercialisation, 8 qui intègrent la production, la distribution et la commercialisation, et 3 entièrement intégrées. Les trois principaux acteurs du segment distribution/commercialisation sont Energía de Pereira avec sa marque AIR-E (née d'une partie de l'ancienne Electricaribe), ENEL-Codensa (à Bogotá) et EPM.

11. L'UPME publie de très nombreux documents. Par exemple les « Planes de expansión de referencia Generación Transmisión » annuels, disponible sur : www1.upme.gov.co ; et les « Informes de Registro de Proyectos de Generación » mensuels, disponibles sur : www1.upme.gov.co.

Graphique 9. Colombie : capacité installée de génération d'électricité, 2000-2022



source : Min. de Minas y Energía

Source: Ministère des Mines et de l'Énergie

Selon le Ministère des Mines et de l'Énergie, la capacité installée de génération électrique était un peu supérieure à 20 GW en 2022, dont 65,8 % apportés par les renouvelables (graphique 9). L'association des entreprises de génération (Acolgen) affichait une capacité effective de production un peu inférieure, de 17,8 GW en 2021, dont 67,2 % par l'hydroélectrique et 1,6 % par d'autres renouvelables (tableau 2). En 2021, 73,8 % de la production était fournie par l'hydroélectrique et 2,8 % par les autres renouvelables, essentiellement la biomasse (graphique 10). L'hydroélectrique est donc très largement dominant. Il apparaît aussi très clairement que la production à partir de fossiles (pétrole, gaz et charbon) intervient jusqu'à aujourd'hui principalement pour « lisser » les fluctuations de la production d'origine hydraulique face à une demande qui augmente régulièrement (graphique 10), à un rythme moyen de 2,8 % par an depuis dix ans.

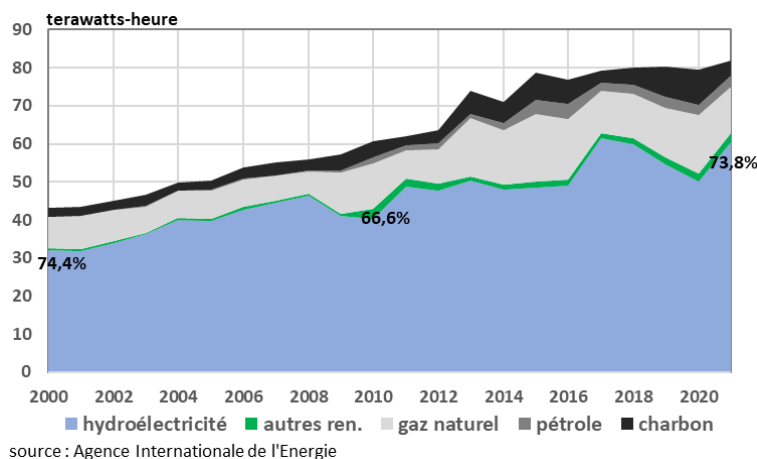
Tableau 2. Colombie : capacité effective installée de génération, 2021

	GW	%
hydraulique	11,942	67,2%
thermique	5,543	31,2%
cogénération	0,151	0,8%
solaire	0,117	0,7%
éolien	0,018	0,1%
total	17,771	100,0%

source : Acolgen

Source : Acolgen

Graphique 10. Colombie : production d'électricité par source primaire, 2000-2021



Source : Agence internationale de l'Énergie

Comme indiqué plus haut, le potentiel hydraulique reste considérable. Il ne sera pas entièrement exploité. D'une part, parce qu'une partie du potentiel technique se situe trop loin (Amazonie, Llanos Orientales) des zones de consommation pour être économiquement attractif. Mais aussi parce que les difficultés de mise en service du dernier grand barrage, celui d'Ituango¹² (qui devrait en 2025 avoir une capacité de 2,4 GW) dissuadent la plupart des investisseurs potentiels de s'intéresser à des très grands projets hydrauliques (à l'exception un peu surprenante d'EPM, propriétaire du barrage d'Ituango). Il est cependant possible que l'intérêt des investisseurs pour les grandes unités hydroélectriques réapparaisse, mais seulement à moyen terme. La production hydraulique garde toutefois à court terme un potentiel de croissance, par la construction de petites et moyennes unités, et par le remplacement de turbines sur les grandes centrales les plus anciennes. Une autre raison de l'intérêt persistant pour la production hydraulique est donnée par le tableau 3 : la Colombie est en termes de capacités de production hydro le 12^e pays au monde, mais parmi ces 12 pays, elle est celui où le rapport entre la production effective et la capacité est le meilleur (4,8 TWh par GW installé, contre 2,5 en France). Ceci est dû à la nature plus régulière qu'ailleurs des débits fluviaux et des pluies.

12. Une obstruction des tunnels de déviation du fleuve Cauca provoque en avril 2018 une rapide montée des eaux du lac de barrage, rendant nécessaire l'évacuation accélérée de plusieurs villages (qui n'auraient dû être submergés que beaucoup plus tard). Pour éviter une rupture du barrage, la décision est alors prise de laisser le Cauca reprendre son cours naturel, ce qui conduit à inonder la salle des machines. À partir de 2019, les constructeurs reprennent cependant progressivement le contrôle du chantier, et les premières turbines commencent à produire en 2022.

Tableau 3. Unités hydroélectriques : capacités de production et production effective (2021)

	capacité (1) GW	production (2) TWh	(2)/(1)
Chine	391	1340	3,4
Canada	82	377	4,6
Brésil	109	341	3,1
Etats-Unis	102	260	2,5
Russie	56	229	4,1
Inde	51	160	3,1
Norvège	33	144	4,4
Japon	50	99	2,0
Suède	16	71	4,4
France	25	63	2,5
Venezuela	15	61	4,1
Colombie	12	58	4,8

source : International Hydropower Association

Source : International Hydropower Association

Les « nouveaux renouvelables » sont concentrés dans le nord du pays, principalement dans la péninsule de la Guajira. Le potentiel est considérable et beaucoup d'espace est disponible, la région étant peu peuplée. Le développement se heurte cependant à des difficultés de nature foncière, pour la génération et la transmission. Le foncier est en effet en partie contrôlé par des communautés indigènes (notamment les Waayus) et des dissensions sont apparues au sein de ces communautés sur l'attitude vis-à-vis des entreprises d'électricité.

Le tableau 4 montre les projets de génération actuellement examinés par le Ministère de l'Énergie et des Mines. On constate l'écrasante prédominance des projets solaires (196 sur un total de 278), en général de petite taille mais avec 16 projets supérieurs à 100 MW (l'un d'entre eux, Albania, dans la Guajira, est de 750 MW). Les projets éoliens sont en moyenne plus importants, mais les plus grands (825 MW) n'entreront pas en production avant 2032. L'hydraulique reste présent, avec surtout des petits projets mais aussi un projet de 800 MW (El Tambo, dans le Cauca).

Tableau 4. Projets en vigueur au 31 mars 2023

MW	éolien	hydraulique	solaire	thermique	total
0 - 1		1	9		10
1 - 10	2	25	83		110
10 - 20		20	49		69
20 - 50	5	5	11	3	24
50 - 100		1	28		29
plus de 100	14	3	16	3	36
total	21	55	196	6	278

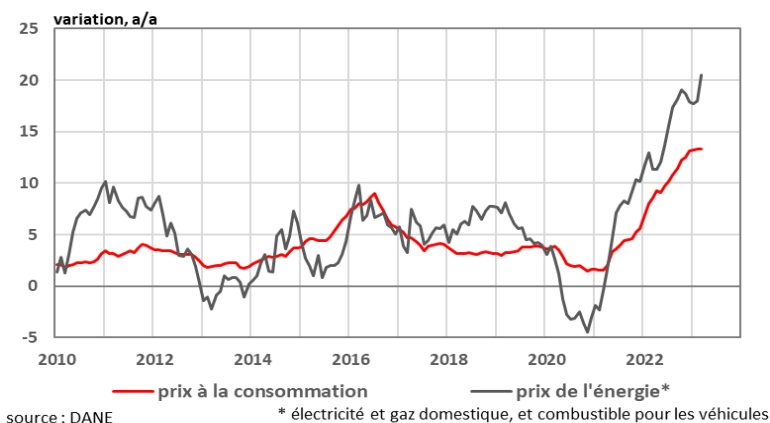
source : Ministère de l'Énergie et des Mines

Source : Ministère de l'Énergie et des Mines

Préparer la transition tout en répondant aux contraintes fiscales et sociales

Depuis le début de 2021, les prix à la consommation de l'énergie (électricité, mais aussi gaz domestique et combustible pour l'automobile) augmentent beaucoup plus vite que l'ensemble des prix à la consommation, qu'ils tirent vers le haut. En mars 2023, la hausse de ces prix était ainsi de 20,5 % sur un an, contre 13,3 % pour l'indice général des prix (graphique 11). La hausse est encore plus forte dans certaines régions comme la côte caraïbe¹³. Elle pourrait en outre s'accroître si, à partir de l'été, le phénomène météorologique de *La Niña* venait à faire baisser les réserves en eau des barrages.

Graphique 11. Colombie : prix à la consommation et prix de l'énergie, 2010-2023



Source : DANE

Le 27 janvier 2023, Petro annonçait qu'il prendrait le contrôle des tarifs des services publics résidentiels, dont l'énergie, qui depuis 1994 étaient sous la responsabilité de la CREG et de la CRA (pour l'eau). En février, il promulguait un décret en ce sens, annulé début mars par le Conseil d'État, qui rappelait que le président ne pouvait s'arroger ainsi les attributions de la CREG. Petro est revenu à la charge début avril, avec un nouveau projet de décret, qui vise principalement à modifier la régulation du marché de gros de l'électricité. Pour le président et sa ministre des Mines et de l'Énergie, le problème se situe en effet à ce niveau : certains générateurs (ceux disposant de capacités de génération hydro sont sans doute visés) profitent, alors que leurs propres coûts n'augmentent pas, de la hausse des coûts de production de ceux qui produisent à partir de gaz ou de pétrole. Le gouvernement considère donc que la hausse des prix est en partie due à une insuffisance de la concurrence, voire à des pratiques « monopolistiques »¹⁴.

13. Des tarifs plus élevés ont été accordés aux deux repreneurs principaux d'Electricaribe en 2020, EPM et Enerpereira, en échange d'engagements d'investissements.

14. Des dispositions limitent pourtant la concentration dans le secteur. Voir à cet égard une très bonne description du marché de l'électricité dans Lozano, I. et Rincón, H., « Formación de las Tarifas Eléctricas e Inflación en Colombia », Banco de la República, n° 634, 2010, disponible sur : www.banrep.gov.co.

Beaucoup d'acteurs du secteur (et bien sûr les grands consommateurs) admettent l'existence de problèmes dans la fixation des tarifs. Certains font par exemple remarquer que la prise en compte de l'indice des prix de gros dans le calcul des coûts de génération est inopportune et tend à auto-entretenir l'inflation. D'autres signalent l'impact adverse des retards dans la mise en production de certaines capacités nouvelles (Ituango, éolien de La Guajira). D'autres encore rappellent que l'État dispose d'un autre instrument pour limiter la hausse des prix de l'électricité pour les plus pauvres : une hausse de la subvention publique pour les « strates » les plus défavorisées¹⁵. Mais cette approche aurait évidemment un coût pour les finances publiques. Presque tous mentionnent la faiblesse technique du ministère des Mines et de l'Énergie et sa médiocre compréhension du fonctionnement du marché.

La ministre Irene Vélez¹⁶ a cependant été maintenue au gouvernement lors du remaniement de fin avril 2023, alors que le ministre des Finances Ocampo a quitté son poste. Il a été remplacé par un économiste plus proche de Gustavo Petro, Ricardo Bonilla. Celui-ci ne sera pourtant pas nécessairement un allié pour faire baisser le prix de l'électricité : il affirmait très récemment que le prix du gallon d'essence, actuellement proche de 11 000 COP (2,10 EUR) devrait plutôt être de 15 000 ou 16 000 COP (3 EUR).

Cette remarque renvoie au second sujet de débat colombien : faut-il accélérer la sortie du pétrole, du gaz et du charbon, pour, comme le veut Gustavo Petro, « passer d'une économie extractiviste à une économie productive ». On peut d'abord remarquer que la Colombie devra assez rapidement sortir des hydrocarbures, en raison de la modestie de ses réserves, comme vu précédemment. Mais la ministre des Mines et de l'Énergie souhaite aller plus vite. Elle a déclaré en janvier à Davos : « Nous avons décidé de ne pas attribuer de nouveaux contrats d'exploration pétrolière et gazière ». Le discours a alarmé. Dans le secteur bien sûr, mais aussi au ministère colombien des Finances, en raison notamment de son impact sur la balance des paiements. Celle-ci est aujourd'hui lourdement déficitaire (6,2 % du PIB en 2022, tableau 1) et est en outre lourdement dépendante des exportations de pétrole et de charbon, qui ont représenté en moyenne 54 % des exportations de marchandises sur les dix dernières années, avec un record de 66,6 % en 2013 (graphique 12)¹⁷. Le ministère des

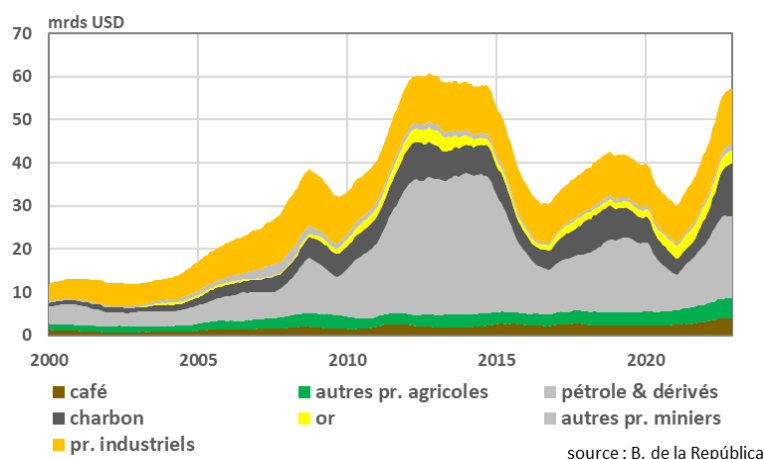
15. La consommation résidentielle d'électricité est facturée de manière stratifiée, de sorte que pour les « strates » (définies par zones de résidence) 1, 2 et 3, une subvention est déduite du « coût unitaire » (CU, calculé par une formule prenant en compte les coûts de génération, de transmission, de distribution et de commercialisation, et les pertes), la strate 4 est facturée précisément le CU, tandis que les strates 5 et 6 se voient ajouter une contribution.

16. Diplômée en philosophie, études environnementales et géographie électorale.

17. L'ambition de remplacer les recettes d'exportation de produits pétroliers et de charbon par des recettes touristiques est peu réaliste à court ou moyen terme. En 2022, les premières ont représenté 31,350 milliards de dollars USD, et les secondes 6,250 milliards de dollar USD, pour

Finances craint, probablement à juste titre, qu'une forte baisse de ces exportations ne se traduise par un effondrement du peso. Celui-ci est en effet sensible aux variations des prix pétroliers. Or une chute du peso à 7 000 ou 8 000 COP/USD (4 700 actuellement) en quelques trimestres aurait un impact inflationniste massif.

Graphique 12. Colombie : exportations par produit, 2000-2022

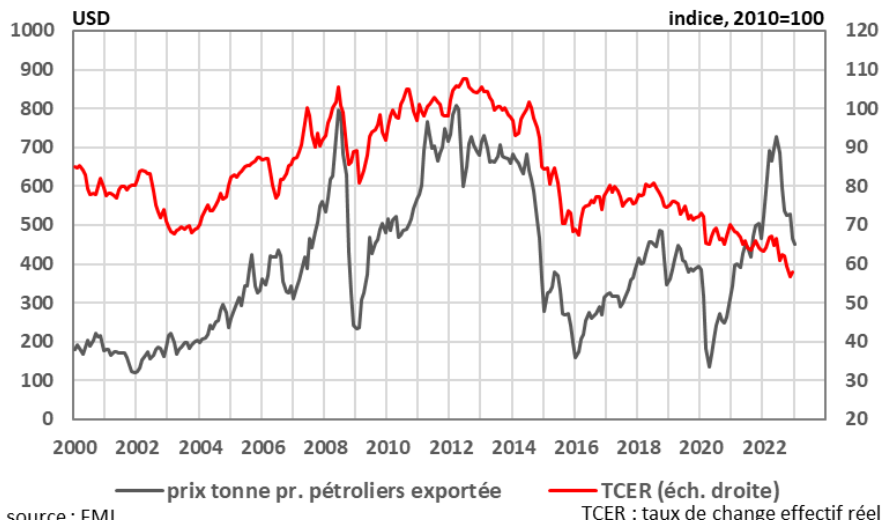


Source : B. de la República

D'autre part, les revenus pétroliers représentent une part significative des recettes publiques (10 % en 2022, graphique 13), alors que les finances publiques sont elles aussi lourdement déficitaires (6,6 % du PIB en 2022), et ne peuvent pas aujourd'hui se passer de ces revenus, malgré leur volatilité. Le changement de ministre des Finances ne devrait pas avoir d'impact sur la position du ministère. Au contraire, celui-ci risque plutôt d'essayer, quand le prix du pétrole aura baissé et avec lui l'impact sur l'indice des prix, d'augmenter la taxation à la pompe.

4,6 millions de touristes. Il faudrait donc, à dépenses par personne constantes, multiplier par six le nombre de touristes pour remplacer intégralement les recettes pétrolières et charbonnières. Compte tenu du potentiel du pays, un doublement à moyen terme du nombre de touristes est envisageable, mais certainement pas une telle augmentation.

Graphique 13. Colombie : revenus fiscaux et revenus pétroliers, 2000-2022



source : FMI
 Source : FMI

Les propos de la Ministre doivent en outre être nuancés, celle-ci ayant dit que ne seront pas attribués de « nouveaux contrats ». Ce qui implique, pour le moment, que les contrats d'exploration actuellement en vigueur ne seront pas remis en cause. Or l'entreprise publique Ecopetrol (détenue à 89 % par l'Etat colombien), qui a produit un peu plus de 60 % des 750 000 barils/jour extraits en 2022, détient une proportion encore supérieure de ces contrats en vigueur, et si l'annonce de la ministre a pu décourager les investissements des opérateurs privés, elle sera sans doute sans effet sur Ecopetrol.

Des incertitudes persistent cependant sur le moyen terme. La production va baisser tendanciellement, et risque d'être en 2030 inférieure à la consommation (aujourd'hui 400 000 barils/jour), à moins que ne soient autorisés le fracking et la production en mer. Petro a déclaré qu'il était opposé à l'un et à l'autre. Mais il a plus récemment assoupli sa position sur l'exploration en mer pour le gaz, qui est entièrement consommé localement, essentiellement pour la production d'électricité. De nouveaux ajustements sont donc possibles. Les lacunes du ministère de l'Énergie et des Mines sont préoccupantes, mais une des particularités de la gauche colombienne est son relatif pragmatisme.

Conclusion

Il est peu probable que des développements majeurs surviennent d'ici la fin 2023. Sur le plan politique, les négociations du gouvernement avec les différents groupes armés ne progresseront que très lentement. On se risquera même à pronostiquer que seule la perspective d'un retour de la droite au pouvoir en 2026 pourrait conduire ces groupes, qui n'ont rien à gagner à un dépôt des armes et donc rien de fiable à proposer, à signer un accord avec Gustavo Petro pendant ce mandat. De même, l'avancée des négociations entre le pouvoir vénézuélien et son opposition ne dépend que très marginalement de l'action des Colombiens, qui peuvent au mieux jouer un rôle de facilitateurs. L'économie colombienne pourrait toutefois trouver avantage à des progrès dans ces négociations, qui permettraient une levée progressive des sanctions américaines et un rebond progressif de l'économie vénézuélienne et de ses importations. Les autres réformes voulues par Gustavo Petro auront des sorts variés. Celle de la santé sera édulcorée : le projet impliquant une ré-étatisation des services de santé suscite une forte opposition au Congrès et dans la société, et la ministre qui le portait a quitté le gouvernement en avril 2023. La ministre communiste du Travail, Gloria Ramírez, est jusqu'ici plus habile et pourrait réussir à faire accepter des réformes du code du travail et des retraites plus consensuelles. La réforme agraire, certainement la plus ambitieuse, ne progressera que lentement, au rythme des acquisitions de terres par le gouvernement, sur la défensive face à une droite pour qui le sujet est presque religieux, et qui a déjà dû annoncer qu'il n'envisageait aucune expropriation ou vente forcée. Enfin, la politique macroéconomique ne connaîtra pas d'évolution significative avec le nouveau ministre des Finances, Ricardo Bonilla : on peut par exemple exclure une dérive massive des finances publiques ou une remise en cause de l'indépendance de la banque centrale.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org