

# PANAMA

## Hausse des dépenses, mauvais résultats

*Le plus grand défi pour la sécurité humaine dans un pays où 40,5% de la population est pauvre et 26,5% très pauvre, c'est la lutte contre la pauvreté dans les zones rurales, et en particulier parmi les populations autochtones. En dépit d'un niveau élevé de dépenses sociales, le pays n'a pas été en mesure d'arriver à l'impact attendu, en raison d'un budget inadéquat et de la corruption.*

### Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

**José Emilio Champsaur / Manuel Ferrer<sup>1</sup>**

La « décennie perdue » des années 80, caractérisée au Panama par des problèmes économiques tels que les inégalités, le chômage et la pauvreté, a résulté essentiellement de la crise politique impliquant les Etats-Unis et de la forte hausse de la dette extérieure importante découlant des emprunts élevés contractés dans les années 70, lors des tentatives visant à promouvoir l'industrialisation à travers la mise en œuvre de politiques protectionnistes. Les années 90 ont été marquées par le respect strict de la stabilisation et des ajustements structurels recommandés par le FMI et la Banque mondiale.

Bien qu'une politique de libéralisation modérée pour le commerce et les services ait entraîné la croissance économique durant les premières années de sa mise en œuvre (1990-1992), les changements libéraux plus radicaux intervenus durant le gouvernement d'Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) n'ont pas eu le même impact positif. Après la libéralisation (Code du travail, 1995) et la privatisation (compagnie du téléphone et système hydroélectrique) mises en œuvre durant cette période, il n'y a pas eu de croissance économique significative et les inégalités se sont accrues. La hausse de la pauvreté et des inégalités qui en a résulté a restreint l'accès des pauvres aux services publics privatisés.

Le gouvernement actuel n'a pas réalisé de progrès significatifs dans la lutte contre les inégalités. Bien que le Revenu national brut par tête, soit de 4.020 dollars US,<sup>2</sup> les niveaux de pauvreté actuels sont alarmants (40,5% de la population est pauvre et 26,5% est dans l'extrême pauvreté). Le plus grand défi pour la sécurité humaine que les futures gouvernements panaméens auront à relever sera de lutter contre l'extrême pauvreté dans les zones rurales (en particulier parmi les populations autochtones) et de garantir que les pauvres bénéficient des services de base nécessaires pour leur permettre de réagir de manière fructueuse, au sein de la société.

### **Education : une autre source d'inégalité**

Comme au Costa Rica, les dépenses publiques pour les services éducatifs au Panama, sont les plus élevées de la région. Il y a eu des avancées en termes de couverture nationale (un taux d'alphabétisation de 95% en 2000, contre 93,5% en 1990<sup>3</sup>) et dans le programme national

---

<sup>1</sup> José Champsaur est économiste et consultant auprès de Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (Fondation pour le développement de la liberté civique). Manuel Ferrer a un diplôme d'Etudes latino-américaines et est consultant au sein de la même organisation.

<sup>2</sup> Banque Mondiale, Country Profile, Tableau : Panama. 5 décembre 2003. [www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html](http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html)

<sup>3</sup> Contraloría General de la República. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Vol. 2, Panamá, 1999 et 2000.

(une loi qui rend l'enseignement de l'anglais obligatoire dans les écoles publiques et privées a été approuvée).

En dépit de ces acquis, le Rapport 2002 sur le développement humain du PNUD spécifie : « Au lieu de contribuer à l'intégration sociale et à la mobilité, l'éducation est devenue une autre source d'inégalités. »<sup>4</sup> Les étudiants des zones urbaines sont appuyés par des infrastructures de communications et d'établissements qui stimulent effectivement leur productivité par rapport aux étudiants des zones rurales ou autochtones.

Selon une étude de la Banque mondiale, les dépenses publiques sur l'éducation sont de fait en régression, car 95% des subventions publiques sont orientées vers l'enseignement supérieur, dont seulement 5% des pauvres bénéficient.<sup>5</sup> Dans le même temps, il y a des inégalités dans la répartition des dépenses publiques sur l'éducation au niveau régional, les centres urbains bénéficiant d'une plus grande couverture que les zones rurales.

L'éducation est un instrument important pour les familles qui tentent de sortir de la pauvreté. Toutefois, dans les zones rurales et en particulier parmi les populations autochtones (où plus des deux tiers des personnes âgées de plus de 9 ans sont illettrées), un pourcentage élevé de personnes invoquent le « manque d'argent » comme raison pour laquelle elles ne fréquentent pas l'école.<sup>6</sup> En conséquence, il y a des familles démunies qui n'ont pas accès aux avantages offerts par l'éducation. Il vaut la peine de noter que dans les cas où ces avantages existent, ils équivalent à une hausse de près de 5% du revenu horaire reçu par un chef de famille par année de scolarisation achevée.<sup>7</sup>

Dans le cadre de la stratégie du gouvernement visant à fournir des services éducatifs, une part considérable des ressources financières est administrée à travers les associations locales de parents d'élèves dans les écoles et dans les communautés qu'elles desservent. Les médias nationaux ont récemment fait état de plusieurs cas indiquant qu'une grande partie de ces ressources était détournée.<sup>8</sup> Ceci souligne également les insuffisances institutionnelles de la part tant des gouvernements locaux que de leurs communautés.

Au cours des dernières années, le gouvernement a pris des mesures positives en vue d'une meilleure fourniture de services éducatifs en assurant la participation active des partis politiques, de la société civile organisée, des unions de travailleurs, et des organisations d'affaires dans des initiatives collectives telles que Diálogo para la Transformación Integral del Sistema Educativo (Dialogue pour la transformation du système éducatif) et Mesa de Diálogo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Comité pour la programme de promotion de la réforme éducative en Amérique latine et dans les Caraïbes). Au nombre des autres stratégies, le gouvernement prend également en compte la situation spécifique des communautés autochtones dans le cadre de projets tels que la Campagne nationale d'alphabétisation « Lire dans le nouveau Millénaire », un programme qui cible les autochtones jeunes et adultes, un programme d'alphabétisation bilingue et un programme d'enseignement de la langue espagnole pour les femmes autochtones de Ngobe, Embera et Kuna.

## **Santé: un problème d'Etat**

---

<sup>4</sup> Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2002*. Panama, 2002.

<sup>5</sup> Banque mondiale. *Panama Poverty Assessment priorities and strategies for Poverty reduction – April 2000*. Washington DC, avril 2000. [www-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org)

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Torres, Victor. « Investigan malversación de seguro educativo. » *La Prensa*, 13 août 2003 ; Chery, Jean Marcel, « Destituyen a 10 directores », *La Prensa*, 16 mai 2003. <http://ediciones.prensa.com/>

Les dépenses en matière de santé sont la part la plus élevée du budget social du gouvernement (191 PAB – 191 dollars US par personne en 1999).<sup>9</sup> La gestion de la santé au niveau national est sous la responsabilité partagée du ministère de la Santé et du département de la Sécurité sociale (Caja de Seguro Social), qui est, sur le plan institutionnel, le principal prestataire de services de santé et de sécurité sociale au Panama et reçoit la plus grande part des dépenses annuelles. Mais ce département rencontre des problèmes financiers sérieux qui présentent des risques pour son rôle en tant que principal pourvoyeur de services de santé publics.

En dépit du niveau élevé de dépenses dans ce domaine, le manque de soins médicaux est un des problèmes les plus pressants. Les populations pauvres n'ont pas accès aux services de santé de qualité car elles vivent dans des communautés où il est difficile d'arriver à des centres médicaux – pour les populations qui vivent dans les régions autochtones, il faut en moyenne 52 minutes pour se rendre au centre de santé le plus proche.<sup>10</sup> Les taux de mortalité sont plus élevés dans les zones essentiellement autochtones ayant la couverture la plus faible, où l'espérance de vie moyenne est de 63 ans, contre 74 dans les zones non affectées par la pauvreté. Dans les provinces de Bocas del Toro et San Blas, des régions ayant une faible couverture médicale, il y a une forte incidence de maladies telles que la tuberculose et le paludisme.

Les défis majeurs que le secteur de la santé doit relever sont l'élargissement de la couverture sanitaire vers les secteurs les plus pauvres, la réduction de la mortalité infantile, et le traitement et la prévention de maladies spécifiques telles que le VIH, qui a enregistré une croissance alarmante au cours de la dernière décennie. Selon Orlando Quintero, président de Fundación pro Bienestar y Dignidad de las Personas con VIH/SIDA – PROBIDSIDA (Fondation pour le bien-être et la dignité des personnes vivant avec le VIH/Sida), le Panama figurait, en mars 2003, au nombre des quatre premiers pays d'Amérique latine ayant le nombre le plus élevé de cas de VIH/Sida.<sup>11</sup>

Le gouvernement de la présidente Mireya Moscoso a reconnu que le département de la Sécurité sociale devait relever un des défis les plus importants auquel le pays est actuellement confronté. En juillet 2001, elle a demandé au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) d'organiser et de mener un Dialogue national sur la sécurité sociale, devant être effectué conjointement par le gouvernement, les partis politiques, la société civile et les syndicats, afin de procéder à une analyse de la situation financière du département de la Sécurité sociale.

Quatre commissions thématiques ont été constituées, une pour chacun des programmes opérationnels du département, au sein desquelles différents représentants de la société ont exprimé leurs points de vue sur la nécessité de traiter du système de la sécurité sociale comme un problème de l'Etat. Les participants ont également formulé des stratégies et des initiatives pour préserver le Département de la faillite et garantir son autonomie. Toutefois, seules les commissions qui s'occupent du programme de l'administration générale du Département et du programme médical, pharmacologique et des soins maternels ont, à ce jour, réussi à arriver à un consensus.

A présent, l'avenir du Dialogue est incertain, de même que celui du programme d'assistance économique, médicale et préventive en faveur des travailleurs et du programme de pensions en faveur des personnes âgées, des handicapés et des veuves. Ceci est dû au fait que les syndicats – qui exercent des pressions sociales significatives – sont opposés aux conditions dans lesquelles les débats sont menés et ont décidé de se retirer. Ce retard a accru le malaise populaire et mis en danger la stabilité sociale, car le gouvernement peut être amené

---

<sup>9</sup> PNUD, *op cit*, p. 199.

<sup>10</sup> Banque mondiale. *Panamá. Estudio sobre Pobreza. Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza*. Vol. 1, 28 juin 1999.

<sup>11</sup> Tapia, Sady. « Panamá, segundo lugar en SIDA ». *La Prensa*, 3 juillet 2003. <http://ediciones.prensa.com/>

à tenter de régler cette question sans le consensus des divers groupes sociaux. De plus, la situation politique qui découle de la proximité des élections générales fixées à mai 2004 peuvent bien signifier que le débat sera inutilement repoussé jusqu'à l'installation du prochain gouvernement, en septembre 2004.

### Services d'assainissement

Les statistiques du Bureau du Contrôleur général de la République montrent que les services d'assainissement sont distribués de manière inégale à travers le pays. Comme pour d'autres services de base, les taux les plus élevés de services d'assainissement déficients sont enregistrés dans les communautés autochtones (Wargandi, 99% ; Kuna Yala, 92% ; Madugandi, 84,3% ; Nobe Bugle, 73,2% ; et Embera Wounaan, 51,7%<sup>12</sup>). D'autres secteurs montrent des disparités qui reflètent le niveau d'urbanisation.

Les chiffres pour les zones couvertes par le réseau d'alimentation en eau par conduites montrent que les populations vivant en zones rurales ont de plus grandes difficultés d'accès à l'eau potable que les résidents des zones urbaines. Il y a une corrélation directe entre la pauvreté et le manque de réseau d'alimentation en eau ; cette corrélation est toutefois plus faible que pour l'éducation, la santé ou les services d'assainissement.

Il n'y a pas de plan général pour l'enlèvement des ordures. Les principales raisons de la baisse de couverture avancées par les services de collecte des ordures sont le manque de ressources mises à disposition sur des fonds publics et le manque d'équipement et de personnel qualifié.<sup>13</sup>

Le ministère de la Santé et l'Institut des aqueducs et de l'assainissement (IDAAN), la compagnie publique chargée de l'approvisionnement en eau, travaillent activement à la recherche de solutions aux problèmes de l'assainissement de base et de l'accès à l'eau potable. Le projet le plus important d'IDAAN pour l'alimentation en eau potable est sur le point d'être inauguré. Il porte sur une extension significative du réseau d'alimentation en eau, associée à la construction de deux réservoirs pour les communautés de la province de Panamá Este.

Disparités dans les services d'assainissement de base (% de la population)					
	NON-PAUVRES	PAUVRES (TOTAL)	PAUVRES URBAINS	PAUVRES RURAUX	PAUVRES AUTOCHTONES
Système égouts ou fosse septique	70	15	44	6	8
Latrine ou trou	28	66	48	80	32
Aucune installation	2	20	8	14	60
Collecte ordures	73	20	77	6	0

**Source** : Encuesta de Niveles de Vida de Panamá. Contraloria General de la Republica. Panamá. 1997

### Conclusion

Les plans gouvernementaux visant à améliorer les soins de santé primaires et à rehausser la couverture éducative devraient comprendre le renforcement des gouvernements locaux et municipaux. Ces institutions, en plus de faciliter la gestion gouvernementale de la fourniture de services de base, contribueront à une supervision plus active des communautés cibles.

Le niveau élevé des dépenses sociales au Panama n'a pas l'impact attendu pour deux raisons principales : l'affectation inadéquate des fonds budgétaires et la corruption

<sup>12</sup> PNUD, *op cit.*

<sup>13</sup> Hernández, Aristides. *Estado de los Bienes Servicios Ambientales en la Republica de Panamá en el Marco de la Apertura Económica*. CNUCED : Panama, juillet 2003.

généralisée. De plus, la bureaucratie gouvernementale est inefficace parce qu'elle s'appuie généralement sur la politique des partis et que les nominations ne reposent pas sur des critères techniques et administratifs. En raison de ces facteurs, les niveaux des soins sont insuffisants en quantité et en qualité dans les zones les plus pauvres du pays. La transparence et la supervision impartiale de la gestion sociale par les autorités centrales, les autorités locales et les ONG sont des prescriptions essentielles pour empêcher la corruption et le gaspillage de ressources précieuses.