

## Panama : Créer des opportunités pour tous



### Réduire la pauvreté persistante et les inégalités

#### Vue d'ensemble

Grâce à une saine gestion de son économie, le Panama s'est développé plus rapidement durant ces dernières années que la plupart des autres pays d'Amérique latine. En s'appuyant sur son partenariat avec la Banque pour la reconstruction et le développement (BIRD), le pays s'attache à faire en sorte que les bénéfices de cette prospérité atteignent ses citoyens les plus pauvres. Grâce à un éventail souple de prêts et d'assistance technique de la BIRD, il a réussi à obtenir des résultats dans des secteurs très variés, allant de la fourniture de services améliorés en matière de santé et de nutrition à 400 000 familles en zones rurales à la rationalisation des marchés publics de services et à de plus grandes facilités pour les Panaméens désireux de créer une entreprise.

#### Défi

Malgré sa population d'environ 3,5 millions d'habitants, un canal mondialement célèbre, un secteur financier moderne et l'économie d'un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, le Panama demeurait un pays de forts contrastes. Le plus flagrant d'entre eux concernait le haut niveau d'inégalités résultant des disparités en matière d'éducation, des différences d'accès aux services de base et de grands écarts au niveau de la productivité et des revenus. Lorsque la Banque a commencé à initier une nouvelle stratégie de partenariat pour les exercices 2008-2010, le Panama continuait d'être confronté aux défis suivants : maintenir un taux élevé de croissance économique, aider les groupes de population pauvres et vulnérables à participer à la vie économique et à tirer profit de la forte croissance, accroître l'efficacité et la transparence du gouvernement et améliorer les conditions de vie des Panaméens les plus pauvres en améliorant leurs niveaux de santé, de nutrition et d'éducation.

Durant la période 2004-2006, le Panama a connu une croissance annuelle de 7,5 % en moyenne, portée par une économie globalement saine et favorisée par les réformes internes et la discipline macroéconomique. La préparation de la stratégie de la Banque mondiale pour 2008-2010 tablait sur des perspectives de croissance similaires, sur la base de l'élargissement à venir du canal de Panama et des investissements associés s'élevant à environ 30 % du produit intérieur brut (PIB). L'enjeu pour le gouvernement était de tirer un maximum de profits de cette opportunité pour générer des revenus et des emplois, en particulier en faveur

+ de résultats



**8 %**

de croissance du PIB au cours  
des 5 dernières années

**70 000**

familles bénéficient du  
programme *Red de  
Oportunidades*

#### LIENS CONNEXES (e)

- » Bureau de la Banque mondiale à Panama (espagnol)
- » Ministère de l'Économie et des Finances du Panama
- » Gouvernement du Panama
- » En Bref à propos des passations de marché au Panama
- » Banque interaméricaine de développement

des personnes pauvres et vulnérables.

Les niveaux de pauvreté relativement élevés du Panama n'étaient pas liés au manque de financements sociaux mais plutôt à un ciblage inapproprié des programmes publics et à leur inefficacité. Le Panama consacrait 17 % de son PIB aux secteurs sociaux, plus que les autres pays d'Amérique latine, mais les résultats n'étaient pas à la hauteur des dépenses.

Les dépenses d'aide sociale, correspondant à 1 % environ

du PIB, étaient traditionnellement destinées à des subventions universelles non ciblées, dont des subventions aux prix de l'électricité et de l'eau courante alors que ces services étaient typiquement hors d'atteinte pour les pauvres du Panama. En outre, la pauvreté rurale continuait de peser de façon insoutenable sur les ressources naturelles du pays. Les autres défis du Panama concernaient la fourniture et l'entretien des infrastructures, l'éducation, l'appui à l'innovation et l'efficacité des réglementations.

» Nations unies Panama

» Société andine de développement

## Démarche

Le partenariat de la Banque mondiale avec le Panama pour la période 2008-2010 a reposé sur une stratégie offrant un choix flexible de services de prêts et hors prêts articulé autour des réformes des politiques publiques. Il s'agissait notamment de mieux cibler l'aide sociale et d'améliorer son efficacité ; d'augmenter sensiblement la productivité agricole ; d'étendre l'accès et la sécurité du régime foncier pour les pauvres ; d'améliorer la gouvernance et les cadres réglementaires ; de promouvoir la formation et l'innovation afin d'accroître la compétitivité ; de planifier le transport urbain ; de favoriser un tourisme durable ; de renforcer la gestion des finances publiques et Les passations de marché ; et d'améliorer les services de santé, de nutrition et d'éducation pour les pauvres.

L'élaboration de la stratégie a reposé sur des séries de prêts à l'appui des politiques de développement (avec des opérations d'appui budgétaire) destinées à appuyer et à suivre l'obtention des résultats attendus. Un portefeuille d'investissements et d'assistance technique, complété par un programme d'activités d'analyse et de conseil, a été mis en place afin d'aider les autorités panaméennes à parvenir aux résultats attendus. Le programme de la Banque était aligné sur le Plan stratégique quinquennal du gouvernement pour la période 2004-2009 qui visait à relever les défis de développement suivants : réduire la pauvreté et les inégalités, stimuler la croissance économique, renforcer la gestion des finances publiques et investir dans la population.

## Résultats

Le Panama a été l'un des rares pays de la région à résister à la crise financière mondiale et l'une des économies d'Amérique latine enregistrant les plus forts taux de croissance durant les cinq dernières années — autour de 8 % du PIB. Ce niveau de croissance a contribué à réduire le taux de chômage de 13,8 % à 5,6 % durant la même période et à faire baisser les chiffres de la pauvreté. L'enquête 2008 sur les niveaux de vie au Panama a révélé une réduction globale des taux de pauvreté de 36,8 % en 2003 à 32,7 % en 2008 et de l'extrême pauvreté de 16,6 % à 14,2 % sur la même période. Ces tendances se poursuivaient quand le gouvernement et la Banque ont mis en place leur stratégie de partenariat pour 2008-2010.

Un des principaux résultats en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités a été l'instauration d'un système d'aide sociale ciblé, baptisé « Red de Oportunidades ». Le gouvernement a lancé ce programme en mars 2006 et la Banque a fourni un financement en appui à cette initiative en 2008-2010 avec un projet de protection sociale qui a couvert environ 11 % de la population, dépassant l'objectif initial de 60 000 ménages pauvres avec enfants. Aujourd'hui, plus de 70 000 familles bénéficient du programme *Red de Oportunidades*. Celui-ci a joué un rôle clé dans l'atténuation de l'impact de la crise alimentaire de 2008 sur les ménages les plus pauvres ; le transfert mensuel par ménage est passé de 35 dollars à 50 dollars pour compenser la hausse des prix de la nourriture. Le projet de protection sociale financé par la Banque a contribué à l'élaboration et la mise en œuvre de ce programme de transferts conditionnels en espèces (TCE) et a appuyé son système d'information de gestion. Le gouvernement a étendu l'usage de cette base de données à d'autres programmes.

En 2008, pour atténuer l'impact négatif des chocs externes sur les pauvres, le gouvernement a adopté une réponse en trois volets : augmenter l'étendue du programme de TCE et améliorer

le ciblage d'autres programmes sociaux ; améliorer la qualité et la couverture des services de santé et de nutrition aux personnes en situation d'extrême pauvreté ; maintenir les niveaux de dépenses sociales durant le ralentissement économique malgré les coupes généralisées au niveau des dépenses budgétaires. Outre le projet de protection sociale, la Banque a mis en place durant l'exercice 2009 une facilité de crédits et un projet d'amélioration de l'équité et des performances en matière de santé qui ont tous contribué à appuyer la réponse du gouvernement.

Les progrès tangibles de la réforme de l'administration foncière ont constitué un autre succès. La moitié du territoire a été photographiée, 51 876 parcelles ont été arpentées et 12 422 titres fonciers ont été attribués dans les provinces de Chiriqui, Veraguas et Bocas del Toro, correspondant à respectivement 113 % et 104 % de l'objectif visé par la stratégie de partenariat de la Banque avec le Panama. En 2010, le projet de productivité agricole et son supplément provenant du Fonds mondial pour l'environnement (FEM) ont contribué à la formation et au renforcement institutionnel de 197 associations de producteurs au lieu des 140 visés par l'objectif initial.

La collaboration entre la Banque et le Panama pour stimuler la croissance économique a été un succès. En 2006, le gouvernement a lancé son Plan national de formation avec l'objectif d'assurer, pour la fin 2008, la formation de 200 000 travailleurs dans des domaines identifiés comme prioritaires à l'issue d'un processus de consultations publiques et englobant le tourisme, la construction, l'agriculture, les transports et d'autres secteurs. Les progrès en matière de formation ont dépassé les attentes, avec 211 230 diplômés à la fin de l'année 2008 et 50 829 de plus en 2009.

Autre indicateur de progrès économique, le Rapport Doing Business 2011 a classé le Panama en 72e position sur 183 pays, soit le rang le plus élevé pour l'Amérique centrale. Le Panama a encouragé la création d'entreprises en améliorant l'efficacité des enregistrements, en réduisant l'impôt sur le revenu des sociétés, en modifiant diverses taxes et en créant une nouvelle cour d'appel en matière fiscale.

Le renforcement et la modernisation de la gestion des finances publiques a été un autre succès important obtenu avec l'aide de la Banque. En ce qui concerne les marchés publics, des progrès considérables ont été réalisés grâce aux réformes visant à améliorer le système de gestion de l'offre. PanamaCompra, la plateforme électronique d'achats publics lancée en 2006 a été suivie, en 2010, d'une deuxième version permettant des appels d'offre en ligne. Plus de 200 000 contrats — pour une valeur de 2,5 milliards de dollars environ — ont été rendus publics grâce à ce système, générant des économies et plus de transparence dans les procédures d'appel d'offres. Des gains substantiels ont été réalisés au niveau des délais d'achat de biens en réduisant les cycles de 62 à 3 jours pour les petits articles et de 100 à 67 jours pour les achats importants. En outre, des accords-cadres sur les biens d'usage courant, instaurés avec l'assistance technique et les prêts de la Banque, ont permis au Panama de créer un marché plus transparent et compétitif. Par le biais de ces accords-cadres, le gouvernement a passé des marchés pour une somme supérieure à 154 millions de dollars entre avril 2007 et janvier 2010 ; en 2009, il a économisé plus de 20 millions de dollars rien que pour l'achat de carburants.

En juin 2008, une loi sur la responsabilité sociale et budgétaire a été adoptée avec l'appui technique du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque. La loi veille à ce que les recettes fiscales demeurent sous contrôle, en fixant des limites aux déficits et à l'endettement annuels. À la suite de l'amélioration durable des finances publiques, liée à l'adoption de réformes fiscales, et de la résistance de l'économie à la crise financière mondiale, le Panama a obtenu son grade d'investissement en 2010 auprès des trois grandes agences internationales de notation.

La Banque s'est également donnée pour priorité d'améliorer les résultats en matière de santé, de nutrition et d'éducation pour les pauvres. Grâce au projet d'amélioration de l'équité et des performances en matière de santé, l'accès aux services de santé et nutrition de base a été étendu en faveur des familles pauvres. En 2010, plus de 400 000 familles dans les zones rurales, y compris les « comarcas » autochtones, ont bénéficié d'une série de services de santé et nutrition de base délivrés par des équipes mobiles. En outre, le gouvernement a renforcé la composante nutrition des services de santé essentiels délivrés aux pauvres et aux communautés isolées, conformément au Plan national de lutte contre la malnutrition infantile 2008-2010.

La Banque mondiale a contribué à étendre la couverture de l'éducation préscolaire et de l'enseignement secondaire avec l'approbation d'un deuxième projet pour l'éducation de base et l'octroi d'un financement additionnel. La mise en œuvre de ce projet s'est poursuivie en 2008-2010. La couverture préscolaire des enfants de 4-5 ans est passée de 31 % à 61 % entre 2001 et 2007 avec un nombre d'inscriptions passant de 55 369 à 92 900, dont 38 500 nouvelles inscriptions à mettre au crédit du projet. Durant la période 2000-2007, le taux net de scolarisation dans l'enseignement secondaire (12-17 ans) est passé de 58,5 % à 64,6 %. Le nombre d'élèves sortant du primaire dans les zones rurales et ayant la possibilité de poursuivre des études dans le premier cycle de l'enseignement secondaire est passé de 0 lors du démarrage du projet à 17 211 en 2008.

## Contribution de la Banque mondiale

Le 28 février 2011, le portefeuille de la BIRD pour le Panama comprenait six opérations de prêts et une subvention au titre du Fonds mondial pour l'environnement (FEM), soit 236,4 millions de dollars d'engagements, dont 48,8 millions de dollars décaissés, dans les secteurs de la santé, de la protection sociale, du développement rural et de l'infrastructure. La Banque a par ailleurs mis en œuvre des activités d'analyse et de conseil qui ont enrichi le dialogue avec le gouvernement et permis d'évaluer les défis et les chances du Panama pour atteindre une croissance forte et soutenue. Ces activités comprennent un Mémoire économique sur le pays, lié à une Évaluation du climat de l'investissement, et une Évaluation de la pauvreté actuellement en cours d'élaboration.

## Partenaires

En plus de son partenariat avec la Banque mondiale, le gouvernement a été en dialogue étroit avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux comme la Banque interaméricaine de développement (BID), la Société andine de développement, la Commission européenne, des agences des Nations unies ainsi que des agences bilatérales des États-Unis, du Japon et d'Espagne. La BID et la Banque mondiale ont appuyé ensemble le programme *Red de Oportunidades*. De nouvelles interventions (un projet d'amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement dans la région métropolitaine notamment) seront mises en œuvre conjointement et en étroite coordination avec la BID et la Société andine de développement dans le cadre de la nouvelle stratégie de partenariat mise en place entre la Banque et le gouvernement.

## Perspectives

La Banque apportera son soutien au Panama à travers une assistance souple, axée sur la demande et concentrée sur les objectifs de développement du pays. La stratégie commune entre le Panama et le Groupe de la Banque mondiale vise notamment la réduction de la pauvreté et des inégalités en étendant les opportunités pour les pauvres en particulier les plus vulnérables, à travers une croissance soutenue et généralisée. En outre, avec des institutions publiques plus efficaces et responsables, les ressources disponibles du Panama peuvent se traduire en de meilleurs résultats sur le plan du développement. Une nouvelle stratégie de partenariat pour 2010-2014, alignée sur le Plan stratégique quinquennal du gouvernement pour 2010-2014, a été présenté aux administrateurs de la BIRD le 21 septembre 2010. Deux opérations d'investissement et une opération de prêt en appui à la politique de développement, d'un montant de 230 millions de dollars, sont en chantier pour l'exercice 2011. Les divers prêts vont contribuer à améliorer le ciblage des dépenses sociales, renforcer le secteur de la santé et appuyer les principales interventions politiques destinées à stimuler la croissance économique et améliorer l'efficacité du secteur public. La stratégie de partenariat avec le Panama proposée comprend un programme général de prêts de la Banque à hauteur de 400 millions de dollars, conjointement à des services d'analyse et de conseil.

Cette stratégie prend compte des leçons tirées de l'expérience précédente et s'appuie sur trois piliers : (i) une croissance économique basée sur des avantages compétitifs, (ii) de plus grandes chances pour tous, et (iii) une meilleure transparence et efficacité du secteur public.

(e) indique une page en espagnol.