

PANAMA

L'Etat néo-libéral : dette, inégalité et pauvreté

CARLOS MARCELO CASTILLO

L'observation fidèle des recettes économiques imposées par les organes financiers internationaux s'est faite à travers la transformation du rôle de l'Etat. Il en a résulté le renchérissement des services, l'affaiblissement des secteurs productifs de l'agriculture, de l'élevage et de l'industrie, la détérioration des conditions de vie, une aggravation des inégalités et l'accélération de la spirale de la dette.

Au cours des cinquante dernières années, l'économie a suivi de près le cycle économique mondial, car sa forme d'insertion internationale repose essentiellement sur le transport, le commerce et les services. Toutefois, c'est à la fin des années 80 et au début des années 90 qu'a démarré un processus de changements radicaux dont l'Etat devait être le principal acteur. La performance économique reflète les fortes impulsions en direction de la mondialisation et de la libéralisation à un niveau mondial, et le contexte de politique d'ajustement qui les accompagne. Ceux-ci poursuivent trois objectifs fondamentaux : la privatisation des entreprises et des services publics, la suppression des obstacles tarifaires en vue de l'ouverture des marchés et la flexibilité accrue de la force de travail. A cette époque, ces politiques étaient présentées comme le seul moyen de lutter contre la pauvreté et la hausse du chômage enregistrée durant cette période. Paradoxalement, le respect fidèle de ces recettes économiques, imposées par les organes financiers a abouti au renchérissement des services, à l'affaiblissement des secteurs productifs de l'agriculture, de l'élevage et de l'industrie, à la détérioration des conditions de vie, à une aggravation marquée des inégalités entre les riches et les pauvres.

Le rôle de l'Etat dans la transformation économique

De fait, six mois après l'invasion américaine de 1989 et l'installation du gouvernement de l'ancien président Guillermo Endara, un processus de transition a été initié pour passer d'un Etat entrepreneurial au libre-échange. Contrairement aux prévisions selon lesquelles l'Etat serait affaibli ou éliminé par les progrès de la mondialisation, ce processus a donné plus d'importance à l'Etat et l'a mis au service des firmes transnationales qui en ont besoin pour préserver les conditions d'accumulation et de compétitivité, exercer une discipline sur la main-d'œuvre et rehausser la mobilité des capitaux tout en bloquant la mobilité de la main-d'œuvre. Ce que l'on qualifie de « néo-libéralisme » vise plus que le retrait de l'Etat de la sécurité sociale, c'est-à-dire, l'élimination des dépenses publiques sur des programmes à caractère social et la privatisation simultanée des services sociaux traditionnellement assurés par l'Etat. C'est un ensemble de politiques, une nouvelle forme d'intervention étatique, qui vise à rehausser la rentabilité du capital dans un marché interne global et à garantir le paiement ponctuel de la dette étrangère.

Dans cette optique, le plan du vice-président du gouvernement de reconstruction, Guillermo Ford, a été mis en œuvre dans le but de transformer la fonction de l'Etat et de permettre le libre jeu de l'offre et de la demande. Ce que l'on a appelé la « Stratégie nationale pour le développement et la modernisation de

l'économie : Politique de restauration, de croissance soutenue et de création d'emplois » soutenait que le principal problème pour l'économie panaméenne était l'intervention excessive de l'Etat. Et que : « Les problèmes économiques du Panama étaient dus au fait que les politiques économiques développaient la philosophie d'un 'Etat activiste' au lieu d'une philosophie de l'ouverture des marchés. Un Etat productif se développait en se montrant peu efficient dans les projets d'investissement en tant qu'opérations de production, tout en adoptant une position antagonique vis-à-vis de l'entreprise privée, en occupant son espace naturel. Les dépenses publiques servaient à résoudre divers problèmes de l'emploi, à améliorer la distribution du revenu et à promouvoir le développement à travers l'investissement national par le financement externe, en imposant des taxes accrues au secteur productif privé – une politique économique de croissance vers l'intérieur se développait au détriment des exportations. »

Le document poursuivait : « La politique économique proposée ici a comme objectif central de réactiver l'économie nationale et d'ouvrir une période de croissance soutenue qui améliorera de manière significative le niveau de vie du peuple panaméen. Ses objectifs généraux sont : 1) rehausser les niveaux de l'emploi et de la productivité ; 2) instaurer une croissance auto-entretenu ; 3) créer un système générant des opportunités plus équitables. » Ces objectifs devaient être réalisés à travers l'application de trois éléments fondamentaux : la privatisation des entreprises et des services publics ; l'ouverture des marchés et la flexibilité du travail.¹

Le programme de privatisation est considéré comme un « volet stratégique de la politique économique » et comprend plusieurs objectifs : a) réduire le nombre d'entités étatiques ; b) transférer les activités du secteur public au secteur privé ; c) vendre certaines compagnies ou certains actifs. Les critères spécifiques de la privatisation ont également été énoncés : a) les entreprises non rentables ; b) les activités non stratégiques ; c) les activités qui ne sont pas développées de manière efficiente ; d) les activités qui pourraient être gérées en tant que sociétés fiduciaires ; e) celles présentant des possibilités de privatisation partielle.

Toutefois, avec l'érosion politique de ce que l'on a qualifié de « régime d'occupation » (un résultat non seulement des contradictions politiques, mais aussi de la détérioration de l'économie entre 1988 et 1989, en raison des sanctions économiques), le Panama a enregistré une perte de production d'un montant de 2.334 millions de dollars US et des fuites de capitaux d'un montant de 1.246 millions de dollars, qui ont empêché le régime, durant ses quatre ans et demi au pouvoir, de réaliser le programme de privatisation. Néanmoins, à compter de 1984, la politique économique étatique s'est de plus en plus ajustée aux conceptions et aux obligations néo-libérales.²

Le Plan Chapman

Par la suite, et avec la même orientation philosophique, la stratégie appelée « Politiques publiques pour le développement général : le développement social avec l'efficience économique » a été formulée. Elle portait également le nom du ministre

¹ La flexibilité renvoie essentiellement à l'adaptation de l'organisation de la production aux conditions du marché.

² Enoch Adames Mayorga, « La reforma del Estado en Panamá : procesos y tendencias » in *Acción y Reflexión Educativa*, N° 23. Septembre 2000, Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación (ICASE), Université de Panama.

des finances du gouvernement Pérez Balladares, arrivé au pouvoir en 1994. Le Plan Chapman avait l'objectif manifeste de réduire la pauvreté et la pauvreté extrême et en outre de garantir la croissance économique à travers l'efficacité et la productivité. C'est durant cette période que les aspirations à la privatisation se sont matérialisées, et que presque tous les ajustements et les plans de privatisation ont été réalisés.³

En ce qui concerne la politique de restructuration des entreprises publiques le Plan Chapman soutenait que « une des limites qui empêchent la croissance et la compétitivité de l'économie, c'est le manque d'efficacité, de fiabilité, et les coûts élevés des services publics. A ces facteurs, il faudrait ajouter la faiblesse historique des services publics : électricité chère et peu fiable, alimentation en eau potable insuffisante, services téléphoniques inopérants, services portuaires coûteux et inefficients et infrastructures publiques de mauvaise qualité. » Pour résoudre ces problèmes de fourniture de services publics, le plan préconisait une restructuration administrative, l'octroi de concessions, des contrats de service avec le secteur privé et la privatisation pure et simple.

A compter de la seconde moitié des années 90, le gouvernement a imposé des mesures strictes d'ajustement structurel, en passant outre l'opposition de la majeure partie de la population. Une réforme fiscale et du travail a été introduite, favorisant les groupes de revenu les plus élevés du pays. Une législation a été votée pour rendre la force de travail plus flexible et la privatisation des services publics a été autorisée, ce qui a entraîné immédiatement une quasi-déliquescence de l'économie nationale et la montée progressive de la pauvreté.

Près de cinq ans après la publication du document, fin 1994, plusieurs privatisations importantes ont eu lieu :

- ? Quarante neuf pour cent des parts de l'Institut des télécommunications ont été vendus à Cable & Wireless Panama S.A. Company ; les travailleurs ont pris 2% des parts et le reste est allé à l'Etat.
- ? La Loi N° 6 du 3 février 1997 a été promulguée, ayant trait cadre au réglementaire institutionnel établi pour le service public de fourniture d'électricité, autorisant la production et la commercialisation privées d'électricité. Ce cadre a permis la séparation de l'Institut des ressources hydrauliques et de l'électrification (IRHE) en sept compagnies privées de production et de distribution d'énergie électrique.
- ? La concession des ports de Balboa et de Cristóbal a été octroyée à l'entreprise Hutchinson et le développement de nouveaux sites portuaires sur l'Atlantique, un au nord du port de Cristóbal, à la sortie du Canal et l'autre dans la province de Bocas del Toro, a été attribué aux entreprises Evergreen et Petroterminales de Panama.
- ? Une réforme de Code du travail en vigueur depuis 1972 a été faite en 1995. Ce code, qui avait été le fruit des luttes des travailleurs, était considéré par le monde des affaires comme un « code très avancé pour la situation panaméenne ». Les

³ Jusqu'ici, l'exception est Instituto de Aqueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), qui est toujours l'objet d'un débat au niveau national car sa privatisation s'est heurtée à une opposition croissante, à la lumière de l'expérience malheureuse de la privatisation de l'électricité et du téléphone, qui s'est avérée beaucoup trop onéreuse, sans réaliser une plus grande efficacité dans le service, comme cela avait été avancé lors de la privatisation.

réformes ont été légitimées par un secteur minoritaire de travailleurs syndiqués, alors que pour la majorité, elles étaient perçues comme portant atteinte aux intérêts de la population dans son ensemble. Lorsque le code fut approuvé, de grandes manifestations eurent lieu, déclenchant des perturbations violentes dans les rues.

Les bénéficiaires des privatisations ont servi à créer un Fonds fiduciaire pour le développement (FFD) qui, mi-2001, s'élevait à près de 1.200 millions de dollars US (16,3% du PIB et 26,6% du budget public 2002) générant des intérêts d'un montant de 56,6 millions de dollars US en 2001. Le FFD avait pour vocation de contribuer à la lutte contre la pauvreté, à travers le financement de politiques et de programmes à caractère social. Bien que, sur le plan juridique, le fonds principal ne puisse être utilisé, la société panaméenne doit prendre une décision importante concernant son utilisation potentielle la plus appropriée du point de vue du développement national.

Dettes, inégalité et pauvreté

Toutes ces mesures, et d'autres au cours de la période indiquée, ont abouti à un transfert radical du pouvoir d'achat vers les secteurs les plus riches au détriment du revenu des secteurs les plus pauvres de la population. Les mesures d'ajustement structurel ont eu tendance à favoriser le secteur économique traditionnellement le plus fort du Panama, qui était lié au secteur financier et aux grandes firmes internationales.⁴ Si 68% de l'économie, en 1980, était concentrée dans le secteur des services, le chiffre avait atteint 82%, en 2000. Le secteur secondaire (manufacture) avait baissé de 18% à 10% au cours de cette période de 20 ans. Le secteur primaire (agriculture et élevage) avait chuté de 16% à 8% entre 1980 et 2000.⁵

Ces mesures ont approfondi les inégalités. Aujourd'hui, le Panama est considéré comme un des pays les plus inégalitaires au monde ; les plus pauvres sont très pauvres et les plus riches sont très riches. Ainsi, si le quintile inférieur (20% de la population) compte pour 3,6% de la consommation totale, le quintile supérieur consomme 53%. Le quintile inférieur reçoit 1,5% du revenu total, contre 63% pour le quintile supérieur.⁶

En dépit du PIB par tête d'habitant relativement élevé (3.080 dollars US en 1997), plus d'un million de personnes (37% de la population) vivent en-dessous du seuil de pauvreté,⁷ et de ceux-ci, plus d'un demi-million (19% de la population) vivent dans des conditions d'extrême pauvreté.⁸ En règle générale, la pauvreté reflète la moyenne régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes (37%), mais l'extrême

⁴ Pour un rapport plus détaillé sur ce point, voir Iván Quinteros et William R. Hughes, *Who owns Panama*, Panama, 2000.

⁵ Marco A. Gandásegui, *Socioeconomic Profile of Panama*, Panama, 2001.

⁶ Banque mondiale. *Panama : Study on Poverty*. Washington, 2000.

⁷ On entend par seuil de pauvreté général le seuil de pauvreté extrême, auquel s'ajoute une affectation pour des articles non alimentaires. Cette affectation est calculée en tant que proportion du budget non assignée à l'alimentation par les personnes ayant une consommation totale proche du seuil de pauvreté extrême.

⁸ On entend par seuil de pauvreté extrême un niveau de consommation annuelle par tête d'habitant nécessaire pour satisfaire à la moyenne des calories minimales journalières requises de 2.280 (selon les estimations de l'Institut de nutrition de l'Amérique centrale et du Panama, INCAP et du ministère de la santé, ce minimum représente une moyenne pondérée, basée sur l'hypothèse d'une activité modérée). Le coût annuel de cette ration calorique requise équivaut à un seuil de pauvreté extrême de 519 dollars US.

pauvreté est plus élevée au Panama⁹ (16% en Amérique latine et dans les Caraïbes).

Cinquante pour cent de tous les enfants panaméens vivent en situation de pauvreté et c'est parmi les pauvres que l'on enregistre les taux de natalité les plus élevés. Cinquante trois pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans (plus de 160.000) et 48% de l'ensemble des mineurs âgés de moins de 18 ans (plus de 500.000) vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Près d'un tiers vivent en situation d'extrême pauvreté. Par ailleurs, 27% des personnes âgées (plus de 60 ans) vivent dans la pauvreté et 12% dans la pauvreté extrême. Cette faible proportion de personnes âgées pauvres (par rapport à 37% de la population nationale totale) met en évidence la baisse de l'espérance de vie chez les pauvres, par rapport à la population moyenne.¹⁰ Si nous ajoutons le vieillissement de la population à la paupérisation croissante, nous notons une tendance à l'augmentation du nombre de personnes âgées pauvres non couvertes par la sécurité sociale et donc à une baisse considérable de l'espérance de vie de la population dans son ensemble.

De plus, la dette a compté pour un pourcentage très élevé du PIB au cours des deux dernières décennies, soit 58,3% en 1999, faisant une très forte ponction sur le budget public (22,1% en 1999). Cette ponction sur les finances du pays semble encore plus manifeste si l'on considère les chiffres absolus. Au début des années 90, la dette étrangère s'élevait à 3.500 millions de dollars US ; vers la fin de la décennie (1999), elle était de près de 5.568 millions de dollars US. Le pays s'est acquitté d'un service de la dette d'un montant de 5.536 millions de dollars US entre 1990 et 1999 ; c'est-à-dire qu'au cours de la décennie, il a payé le montant de la dette initiale plus 2.000 millions de dollars US en intérêt. Toutefois, la dette n'a été ni payée, ni réduite. Au contraire, elle s'est fortement accrue.

CEASPA
<ceaspa@cwpanama.net>

⁹ Banque mondiale, *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*