



25 juin 2002

DOCUMENT DE STRATEGIE

2002-2006

PANAMA

DOCUMENT DE STRATÉGIE

2002-2006

PANAMA

1.	OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE AVEC LE PANAMA	1
1.1.	Objectifs généraux de coopération	1
1.2.	Objectifs de coopération régionaux	2
1.3.	Objectifs bilatéraux de coopération	3
2.	AGENDA DU GOUVERNEMENT PANAMÉEN	3
3.	ANALYSE DE LA SITUATION DU PANAMA.....	4
3.1.	Situation politique	4
3.2.	Situation économique et sociale	6
3.2.1.	Performances économiques récentes et politique gouvernementale.....	7
3.2.2.	Gestion monétaire.....	8
3.2.3.	Politique de privatisation	8
3.2.4.	Secteur bancaire international.....	9
3.2.5.	Le canal de Panama et les zones recouvertes.....	9
3.2.6.	Tourisme	10
3.2.7.	Secteur du commerce extérieur	10
3.2.8.	Situation sociale, égalité des sexes et justice.....	11
3.2.9.	Environnement.....	12
3.3.	Viabilité des politiques actuelles	12
3.4.	Défis à moyen terme	13
3.4.1.	Pauvreté, inégalité et accès aux services de base.....	13
3.4.2.	Compétitivité économique.....	13
3.4.3.	Modernisation du gouvernement	13
3.4.4.	Gestion de l'environnement.....	13
4.	COOPÉRATION INTERNATIONALE AVEC LE PANAMA	14

4.1.	Coopération de la CE avec le Panama.....	14
4.1.1.	Expérience	14
4.1.2.	Enseignements tirés	15
4.2.	La coopération des États membres de l'UE avec le Panama.....	16
4.3.	Autres programmes de coopération.....	16
5.	RÉPONSE STRATÉGIQUE DE COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE	17
5.1.	Principes et objectifs de la coopération	17
5.2.	Priorités pour la coopération.....	17
5.3.	Réponse stratégique aux domaines de concentration	18
5.3.1.	Augmentation de la compétitivité de l'économie.....	18
5.3.2.	Institutionnalisation démocratique de l'État.....	18
5.3.3.	Développement social.....	18
5.3.4.	Domaines hors concentration	19
5.4.	Cohérence de la politique de l'UE.....	19
5.5.	Complémentarité avec les États membres de l'UE et avec les autres donateurs.....	20
6.	PROGRAMME DE TRAVAIL INDICATIF.....	20
6.1.	Instrument financiers de coopération.....	20
6.2.	Principes de révision et d'évaluation.....	21
6.3.	Objectifs et actions du domaine de concentration	21
6.3.1.	Augmentation de la compétitivité de l'économie.....	21
6.3.2.	Institutionnalisation démocratique de l'État.....	22
6.3.3.	Développement social.....	22
6.4.	Questions transversales.....	23
6.5.	Calendrier indicatif de mise en œuvre 2002-2006.....	23
7.	ANNEXES	25
Annexe 1	Résumé sur le Panama	
Annexe 2	Panama – Indicateurs macroéconomiques et sociaux	
Annexe 3	Coopération financée par la CE – Résumé du projet	
Annexe 4	Matrice des donateurs	
Annexe 5	Dosage des politiques	

DOCUMENT DE STRATÉGIE

2002-2006

PANAMA

RESUME

Le présent document de stratégie s'inscrit dans un processus continu de gestion de la coopération de la Commission européenne avec le Panama. Il constitue un élément central du processus de programmation renforcé, adopté dans le cadre de la réforme de la gestion de l'aide extérieure et qui devrait améliorer la cohérence des priorités stratégiques définies par l'UE et favoriser l'adoption de politiques appropriées par chaque pays partenaire. La stratégie repose sur le propre agenda de développement du Panama ainsi que sur les principes de coopération de la Commission et sur le protocole d'accord signé avec le Panama en mars 2001. De plus, il s'appuie sur le précédent document de stratégie, qui couvrait la période 1998-2000. Pour la période 2002-2006, le programme de coopération de la Commission avec le Panama se concentrera principalement sur les trois axes prioritaires que sont la compétitivité économique, l'institutionnalisation démocratique de l'État et le développement social. Un montant indicatif de 24,3 millions d'euros a été alloué à ces trois secteurs prioritaires au titre du protocole d'accord. La sélection finale des projets et des montants correspondants dépendra du résultat des études d'identification et des études préparatoires détaillées réalisées par la Commission. Le programme de travail indicatif est conditionné par la disponibilité des fonds dans le budget annuel de la Commission. Les ressources du programme indicatif seront complétées par des projets financés au titre d'autres lignes budgétaires thématiques ainsi que par des programmes financés dans le cadre des programmes régionaux pour l'Amérique centrale et l'Amérique latine. Un résumé par pays est fourni à l'annexe 1.

1. OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE AVEC LE PANAMA

1.1. Objectifs généraux de coopération

Conformément à l'article 177 du traité instituant l'Union européenne, la politique de la Communauté en matière de coopération au développement doit favoriser:

- le développement économique et social durable des pays en développement, et plus particulièrement, des plus défavorisés d'entre eux;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale;

- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

La politique communautaire devrait également contribuer à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De plus, dans leur déclaration sur la politique de développement de la Communauté européenne du 10 novembre 2000, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont défini un nombre limité de domaines prioritaires sélectionnés dans l'objectif de réduire la pauvreté, voire de l'éliminer. Il s'agit notamment du lien entre commerce et développement, du soutien à l'intégration et à la coopération régionales, de l'appui aux politiques macroéconomiques et de l'accès équitable aux services sociaux, du transport, de la sécurité alimentaire et du développement rural, du renforcement des capacités institutionnelles, notamment en matière de bonne gestion des affaires publiques et d'État de droit¹.

1.2. Objectifs de coopération régionaux

En ce qui concerne les objectifs spécifiques de coopération et les principes pour les régions latino-américaine et centraméricaine, le règlement du Conseil n°443/92 du 25/02/92 concernant la coopération financière et technique communautaire avec les pays d'Asie et d'Amérique latine est d'application. Le présent règlement donne priorité au renforcement du cadre de coopération, à la promotion du développement durable et de la stabilité sociale, économique et démocratique par le biais d'un dialogue institutionnel et d'une coopération économique et financière.

En 1995, dans une communication intitulée « Union européenne - Amérique latine : la situation actuelle et les perspectives pour renforcer le partenariat 1996-2000 » (COM(95)495), la Commission a souligné la nécessité de disposer d'un ensemble d'approches différenciées en Amérique latine adaptées aux réalités nationales et sous-régionales.

Dans le cadre des orientations fixées dans la communication de la Commission de mars 1999 relative à un nouveau partenariat entre l'UE et l'Amérique latine (COM(99)105), ainsi que du suivi du sommet de Rio de 1999 (COM(2000)670), la Commission a réaffirmé son objectif de renforcer le partenariat et a proposé d'intensifier son action dans les trois domaines prioritaires de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de la promotion de la société de l'information, et de la réduction des déséquilibres sociaux ainsi que d'inclure les priorités définies dans les dialogues bilatéraux et sous-régionaux.

D'un point de vue historique, la coopération régionale entre l'UE et les six républiques de l'isthme d'Amérique centrale a pris tournure grâce à un mécanisme unique, les réunions de San José, qui a été initié lors d'une rencontre ministérielle entre l'UE et l'Amérique centrale au Costa Rica en 1984, et qui est le principal vecteur de dialogue politique entre les deux régions. Ce dialogue annuel fut à l'origine instauré pour soutenir le processus de

¹ A la suite de la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha en novembre 2001, et comme l'a indiqué la Commission dans le document SEC(2001)1903 du 20 novembre 2001, une nouvelle priorité a été donnée aux questions de commerce et de développement et de renforcement des capacités institutionnelles.

paix et la démocratie dans la région et, après avoir été renouvelé à Florence en 1996, il a été élargi pour prendre en compte des questions telles que le développement économique et social durable et équitable, la lutte contre l'insécurité et la délinquance, l'État de droit et la politique sociale. Les résultats obtenus, qu'il s'agisse de la fin de la guerre civile et de la lutte armée en Amérique centrale ou du rétablissement d'un gouvernement démocratique fondé sur le respect des droits de l'homme, ont permis de réorienter le dialogue vers de nouveaux objectifs en terme d'approfondissement des liens économiques entre les deux régions.

En matière d'actions économiques et de coopération au développement, le cadre actuel est fourni par l'accord-cadre de coopération et de développement régional de 1993 entre les mêmes six pays d'Amérique centrale et la Commission, qui est entré en vigueur en 1999 après avoir été ratifié par toutes les parties. L'accord « de troisième génération » couvre un large éventail de secteurs et prévoit la création d'un comité conjoint chargé de veiller à sa mise en œuvre ainsi que de sous-comités chargés de l'examen des secteurs spécifiques de l'accord.

Finalement, la présentation de la coopération avec l'Amérique centrale serait incomplète si l'on ne mentionnait pas le système unilatéral de préférences commerciales prévu par le système de préférences généralisées (SPG), qui comprend des programmes d'encouragement à l'adoption de normes en matière d'environnement et de travail et notamment un plan « anti-drogue ». Depuis 1990, ce plan s'est traduit par la suspension des droits sur les exportations de produits agricoles et industriels venant des pays andins et des six pays d'Amérique centrale à destination de l'UE. Ce système a été renouvelé en décembre 2001 jusqu'à la fin 2004.

1.3. Objectifs bilatéraux de coopération

Au sein du cadre défini ci-dessus, deux autres accords spécifiques orientent la coopération de l'UE avec le Panama. L'accord-cadre (« Convenio Marco ») signé en juin 1999 établit les mécanismes de mise en œuvre et d'administration des projets de coopération financière, technique et économique, tout en clarifiant les procédures et en assignant aux autorités nationales un rôle plus important en matière de gestion financière et contractuelle des projets. Cet accord a été ratifié par l'assemblée législative du Panama.

Le protocole d'accord UE-Panama signé en mars 2001 prévoit un niveau d'aide indicatif au titre des lignes budgétaires financières, techniques, économiques et de coopération de 24,3 millions d'euros pour la période 2000–2006, qui seront affectés aux secteurs prioritaires suivants :

- soutien à l'économie (30% du budget indicatif);
- institutionnalisation démocratique de l'État (40% du budget indicatif);
- développement social (30% du budget indicatif).

2. AGENDA DU GOUVERNEMENT PANAMÉEN

L'agenda de développement du gouvernement panaméen repose sur le programme du Président Mireya Moscoso, *Nuestro Compromiso para el Cambio* (Notre engagement pour le changement) présenté lors de la campagne électorale, lequel à son tour sert de

base au plan pour le développement économique, social et financier avec investissement en capital humain, qui a été publié en mars 2000, mis à jour en octobre 2001 et qui court jusqu'en 2004. Ce plan met l'accent sur trois objectifs fondamentaux de stabilité macroéconomique et juridique, de croissance économique, d'emploi et de développement social. Les problèmes clés auxquels s'attaque le plan comprennent notamment : la pauvreté, la répartition inégale des revenus, le chômage, la faiblesse du pouvoir d'achat, l'insuffisance des exportations et de la compétitivité, les problèmes fiscaux et les carences en matière de services de santé et d'éducation.

La réduction de la pauvreté et un développement humain durable ont été identifiés comme les principaux objectifs de développement par le gouvernement actuel, qui entend réduire la pauvreté qui affectait 37% des familles en 1997 selon une estimation, à quelque 27% d'ici 2004. Cette politique sociale repose sur des orientations stratégiques sous-jacentes:

- créer des emplois productifs;
- augmenter l'accès des pauvres aux services de base;
- favoriser la participation des communautés et de la société civile, promouvoir les droits des citoyens et rapprocher le gouvernement des administrés grâce à une plus grande décentralisation;
- rendre les politiques et les programmes sociaux viables.

Les priorités en matière de politique sociale définies pour 2002-2004 sont la nutrition infantile, la santé, l'éducation, la lutte contre la pauvreté rurale, la protection des groupes vulnérables et la participation de la société civile.

La politique économique gouvernementale repose sur l'économie de marché et sur des principes de solidarité sociale. Succinctement, ceci implique la suppression des distorsions de marché, la promotion de la compétitivité, de l'entrepreneuriat et des investissements, l'État s'efforçant de les favoriser. Des politiques sectorielles seront mises en œuvre conjointement avec un vaste ensemble de programmes et de projets sociaux.

En plus des objectifs d'augmentation de la croissance, de l'égalité et de l'efficacité, de réduction de la pauvreté et de soutien aux domaines et aux groupes marginaux, le gouvernement entend également préparer le pays à l'entrée dans la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) en 2005.

3. ANALYSE DE LA SITUATION DU PANAMA

3.1. Situation politique

Le Panama entre maintenant dans la deuxième décennie suivant le renversement du régime Noriega et le rétablissement d'une véritable démocratie. Après l'administration de M. Pérez Balladares, du Partido Revolucionario Democrático (PRD), entre 1994 et 1999, le Président actuel, Mme Mireya Moscoso, du Partido Arnulfista, a pris ses fonctions en septembre 1999. Bien que le Président Moscoso ait remporté une nette majorité lors du vote présidentiel libre et équitable, avec un taux de participation des votants supérieur à 73%, son parti n'a pas réussi à obtenir la majorité à l'élection de l'assemblée législative unique, qui est contrôlée par le PRD.

Il s'ensuit que l'administration du Président Moscoso a rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de son programme politique qui met avant tout l'accent sur l'amélioration des conditions sociales et sur la promotion d'un développement humain équitable.

Le Panama entretient de bonnes relations avec ses voisins et il s'agit du seul pays dans la région qui n'ait pas de désaccords sur ses frontières avec ses pays voisins. Cependant, le conflit en Colombie place le Panama, qui a aboli son armée en 1994, dans une situation où il n'exerce plus qu'un contrôle nominal sur la région frontalière avec la Colombie, la province de Darién, où des groupes paramilitaires ainsi que des guérillas de gauche issus du conflit colombien passent régulièrement la frontière. Bien que le gouvernement du Panama se soit engagé à lutter contre les trafiquants de drogue au travers de son plan d'action anti-drogue de 1999 et bien que certains succès aient été enregistrés, tels que l'interception de cargaisons, le Panama continue à être la route par où transitent la drogue de la Colombie vers les États-Unis et les armes du Nicaragua vers la Colombie.

À la suite du retrait des forces américaines de leurs bases dans la zone du canal en 1999, des discussions entre les gouvernements américain et panaméen ont eu lieu afin de définir une nouvelle relation de sécurité. Cependant, il s'agit d'une question délicate pour les autorités panaméennes, particulièrement dans la mesure où les États-Unis se sont arrogés le droit (durant la phase de ratification par le sénat américain du traité Carter-Torrijos) d'intervenir militairement de façon unilatérale au Panama dès lors qu'ils considéreront que la sécurité du canal est menacée. De plus, la question toujours en suspens de la décontamination des anciens champs de tir américains dans la zone du Canal complique la relation sécuritaire entre les deux pays. Malgré cela, les relations entre les États-Unis et le Panama sont généralement étroites et des sondages réalisés en Amérique latine montrent que le Panama est invariablement le pays le plus pro-américain de cet hémisphère.

Le Panama entretient de bonnes relations avec ses voisins d'Amérique centrale. En raison de la dissolution de ses forces armées, le Panama a une relation privilégiée avec le Costa Rica, le seul autre pays de la région qui n'ait pas d'armée. Le Panama élit des représentants au parlement régional PARLACEN mais la question du renforcement de l'intégration régionale ne domine pas la vie publique ni les débats au Panama. Le Panama n'est pas membre du secrétariat pour l'intégration économique de l'Amérique centrale (SIECA) qui a été créé dans le cadre du traité de 1960 et qui intègre les cinq pays d'Amérique centrale voisins du Panama. Mais au niveau politique, le Panama a signé le protocole Tegucigalpa de 1991 qui crée le système d'intégration centraméricaine. Ce pays a également entamé des négociations avec ses voisins d'Amérique centrale en vue de signer des accords de libre-échange portant sur les marchandises, les services et les investissements. Le plan régional Puebla-Panama promu par le Président Fox du Mexique a reçu le soutien des autorités panaméennes, qui considèrent qu'il peut potentiellement améliorer de façon pratique et mutuellement bénéfique les relations économiques entre les pays de l'isthme et le Mexique.

Bien qu'il existe une presse indépendante et active au Panama, la présence dans les textes juridiques de lois qui bâillonnent (*leyes mordaza*) la presse entrave la publication de rapports sur les actions des hommes politiques qui ne sont pas tenus de rendre compte de leur action. Des plaintes ont été déposées contre des journalistes par des hommes publics à la suite de la publication d'articles critiques. Le gouvernement a indiqué sa volonté de réviser ces lois et a réaffirmé l'importance qu'il accorde à la liberté de la presse. Néanmoins, l'usage qui est fait de ces lois est préoccupant.

La corruption reste le seul et principal obstacle sur la voie de la pleine modernisation de la démocratie panaméenne. L'opinion publique a l'impression que la vie politique est largement corrompue par les intérêts personnels et cette désillusion est encore renforcée par l'incapacité du système politique, tout particulièrement de l'Assemblée législative, à mener à bien son action de façon efficace et rapide. Bien qu'on se soit orienté en 2001 vers un dialogue plus constructif entre le gouvernement et l'opposition, les résultats obtenus à ce jour sur des sujets aussi importants que l'utilisation des recettes des privatisations, la réforme fiscale, la relance de l'économie ou la lutte contre la corruption restent bien maigres.

La sécurité publique au Panama se maintient à un niveau acceptable, en dépit de l'augmentation de la criminalité et de la délinquance, tout particulièrement dans les zones urbaines, qui inquiète de plus en plus les citoyens. Cependant, à cet égard, on peut considérer que le Panama fournit un environnement plus sûr à sa population que la majorité des pays de la région. Toutefois, la situation géographique du Panama, qui en fait un pays de transit important pour la drogue et le trafic d'armes pourrait conduire à un engrenage, particulièrement en ce qui concerne la consommation de drogue dans le pays et les problèmes sociaux qu'elle engendre.

Alors que le fonctionnement de la justice, si l'on considère les jugements prononcés, ne pose pas de problème particulier, la lenteur excessive des procès fait que plus de la moitié des détenus dans les prisons panaméennes n'ont pas encore été jugés. La surpopulation carcérale continue d'être un point faible dans le respect des droits de l'homme au Panama. Bien que le gouvernement prenne des mesures afin d'améliorer la situation, des résultats rapides sont peu probables en raison des contraintes budgétaires.

3.2. Situation économique et sociale

L'histoire du développement social et économique de Panama est intimement liée à celle du canal, à la présence des États-Unis pendant presque tout le 20^{ème} siècle et à l'importance inhabituelle du secteur des services au sein de l'économie nationale.

Avec une population de près de 3 millions d'habitants et un PNB par habitant approchant les 4 000 dollars des États-Unis, le Panama se caractérise par la coexistence de deux environnements économiques différents: une économie relativement riche, urbaine reposant sur les services et concentrée sur la ville de Panama, la zone du canal et le centre bancaire international, côtoie une économie rurale comparativement en déclin, qui, bien que représentant plus de la moitié de la population, ne contribue que faiblement au PNB. Selon des estimations, les 20% les plus pauvres de la population représentent à peine 4% des revenus et de la consommation nationaux, tandis que la population indigène (soit un peu moins de 10% de la population totale) est particulièrement défavorisée. Et la 52^{ème} place occupée par le Panama en 1999 dans la classification de l'indicateur de développement humain, ce qui était fort honorable, avec 90% de taux d'alphabétisation, reflète notamment le niveau de vie élevé qui prévaut dans la ville de Panama et dans la zone du canal. Alors que l'espérance de vie atteignait, en 1999, 76 ans dans la province de Panama, elle n'était que de 65 ans dans celle de Darién. Un écart plus important encore affecte les taux de mortalité infantiles, avec 14,8 morts pour 1000 naissances en vie en 1999 contre 43,3 à Darién.

Les indicateurs sociaux dans les zones rurales sont préoccupants, avec, selon les propres estimations du gouvernement panaméen, 37% de la population vivant en situation de pauvreté, un pourcentage qui reste inchangé ces dernières années. La mortalité infantile

s'établit toujours à 20 pour 1000, comparé à moins de 12 pour 1000 au Costa Rica, alors que le PNB par habitant y est comparable. Bien que les dépenses publiques en matière de santé, d'éducation, de sécurité sociale et de services sociaux soient élevées (par exemple, 17% du budget de l'État est alloué à la santé et 12% à l'éducation), on peut s'interroger sur l'efficacité des dépenses publiques à promouvoir un développement humain équitable. Trop de ressources sont utilisées pour fournir des services à une part relativement faible de la population.

La situation socio-économique des zones rurales a souffert de l'évolution vers une intégration verticale toujours plus poussée de l'activité économique, de la production, à la transformation et à la vente de détail, concentrées entre les mains d'un nombre limité de groupes économiques, capables d'exercer une pression à la baisse sur les prix payés aux petits producteurs indépendants. Cette marginalisation croissante des petits fermiers se traduit dans certains cas par une plus grande concentration de la propriété foncière et par un avenir incertain pour les petites coopératives et les autres groupements ruraux, tout particulièrement pour les *asentamientos campesinos* créés dans les années 60. Ce qui pourrait notamment conduire à une plus grande migration urbaine et au creusement de l'écart qui existe déjà entre les indicateurs sociaux des zones rurales et urbaines.

L'ouverture du canal en 1914, la forte présence américaine militaire et civile jusqu'à la rétrocession du canal au Panama en 1999, ont poussé l'économie panaméenne vers le secteur des services. En plus des activités et des revenus directement liés au fonctionnement du canal, l'essor à partir des années 70 d'un large secteur financier international, attiré par un secret bancaire et des réglementations favorables ainsi que le développement d'une zone franche à Colon pour l'importation et la redistribution des marchandises, ont concentré encore plus l'activité économique dans le secteur des services et sur une aire géographique limitée. Il s'ensuit que le secteur des services représente actuellement 74% du PIB, alors que l'agriculture et l'industrie manufacturière ne représentent respectivement que 8% et 18%. Une vue d'ensemble des indicateurs macroéconomiques et sociaux du Panama est fournie à l'annexe 2.

3.2.1. Performances économiques récentes et politique gouvernementale

Les performances économiques du Panama ont été faibles ces dernières années, avec une croissance de seulement 2,3% et 1,5% respectivement en 1998 et 1999 et de 2,7% en 2000. On ne s'attend pas en 2001 à une croissance supérieure à 1%. Le chômage s'établit actuellement à 13%, ce qui reflète en partie un environnement international généralement morose, particulièrement aux États-Unis, le principal partenaire économique du Panama. Ceci traduit également, cependant, l'inquiétude dont font preuve les investisseurs internationaux et les milieux économiques locaux vis-à-vis de la politique économique du gouvernement qui a manqué de clarté et qui a souffert de la victoire de l'opposition à l'Assemblée législative. À la fin 2001, des discussions entre le gouvernement et l'opposition ont eu lieu, afin de définir des mesures de relance de l'économie qui comprennent l'utilisation des recettes des privatisations mais les résultats concrets se font encore attendre et le climat général des affaires n'est pas optimiste.

La confiance a également été affectée par le caractère incertain des privatisations à venir, qui comprennent la concession de l'aéroport international et la location de la base de Fort Howard ainsi que de futurs grands projets d'infrastructure, comme l'élargissement du canal.

Les finances publiques restent préoccupantes: l'objectif d'atteindre un budget équilibré en 2001, conformément à l'accord de soutien du FMI ne sera vraisemblablement pas respecté et il semblerait que le gouvernement s'oriente vers un déficit budgétaire de 1,5% du PIB en 2001, après avoir atteint l'équilibre en 2000. L'accord de soutien du FMI se monte à l'équivalent de 64 millions de SDR (31% des quotas) et la position du FMI en matière de performance du pays au titre du programme est que des progrès substantiels ont été accomplis grâce à la réforme de la réglementation et de la surveillance bancaires. Cependant, les progrès enregistrés dans les autres domaines structurels ont été faibles, particulièrement en ce qui concerne la présentation de lois pour élargir la base de la TVA et les taux d'imposition sur les revenus des banques. Pour 2002, le gouvernement a présenté un budget qui prévoit des coupes drastiques dans les dépenses publiques mais il n'est absolument pas certain que ces mesures seront approuvées par l'Assemblée législative. Les plans de réforme globale de la fiscalité ont dû également être gelés du fait de l'opposition politique rencontrée.

Le Panama a été inclus pour la première fois en 2001 dans un indicateur international de perception de la corruption et de la transparence et a été classé 51^{ème} sur 91 pays. Bien que le gouvernement ait fait de la lutte contre la corruption un objectif clé, l'opinion publique pense qu'il reste toujours beaucoup à faire.

3.2.2. *Gestion monétaire*

Le Panama est une économie parfaitement dollarisée: bien qu'il frappe sa propre monnaie, seuls des billets en dollars sont en circulation. Il s'ensuit que le Panama n'a pas de banque centrale et ne peut donc pas définir ni mener une politique monétaire autonome. De plus, ceci implique que le taux d'inflation au Panama représente le taux d'inflation global, basé sur le dollar et que le pays n'a pas besoin de maintenir des réserves de change afin de protéger le cours de sa monnaie et de garantir à son secteur commercial la capacité d'exporter au niveau international. Enfin, les gains en dollars peuvent être rapatriés librement par les investisseurs étrangers au Panama.

3.2.3. *Politique de privatisation*

Le gouvernement du Panama a mené ces dernières années une politique active de privatisation des avoirs publics, tout particulièrement de l'opérateur de téléphones fixes qui est maintenant géré par Cable and Wireless du Royaume-Uni. Les services de téléphonie mobile ont également été privatisés, ainsi que la gestion des installations portuaires et des containers. L'approvisionnement en électricité a également été privatisé. Il a également été question il y a quelque temps de privatiser la gestion de l'aéroport international de Panama mais on a peu progressé sur ce dossier ces deux dernières années. De même, les plans initiaux prévoyant la privatisation de la compagnie de distribution d'eau semblent avoir été gelés. De façon générale, l'administration actuelle a tendance à ralentir le rythme des privatisations qui avaient été largement promues par le gouvernement précédent.

Les recettes tirées de la privatisation des biens publics ont été placées dans un fonds spécial de développement, dont la capitalisation se monte actuellement à environ 1,5 milliard de dollars des États-Unis. L'utilisation efficace de ces ressources a cependant été gênée par des différends politiques: les intérêts générés par ces revenus ont été utilisés afin de financer des projets dans le secteur social et des discussions ont eu lieu pour savoir s'il fallait utiliser le capital pour effacer la dette publique.

3.2.4. *Secteur bancaire international*

Comme cela a été rappelé plus haut, le secteur bancaire international a connu une croissance rapide au Panama à partir des années 70, faisant pencher un peu plus l'équilibre de l'économie nationale du côté du secteur des services et concentrant un peu plus encore les richesses dans la capitale. La finance internationale a afflué au Panama, attirée par un secret bancaire et des réglementations de surveillance favorables, particulièrement en ce qui concerne les opérations offshore. Cependant, des crises survenues pendant les années 80, qui ont conduit à la mise en liquidation de plusieurs institutions bancaires, ainsi que l'inquiétude croissante de la communauté internationale vis-à-vis du blanchiment de l'argent de la drogue ont rendu nécessaire la mise en place d'un régime de surveillance plus efficace et conforme aux normes internationales. Afin de faire pression sur les autorités panaméennes pour qu'elles renforcent leur action, le groupe d'action financière de l'OCDE a mis le Panama sur la liste noire des pays qui ne coopèrent pas en 2000, puis l'a retiré un an plus tard, à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle législation nationale qui prévoit le renforcement du suivi et du contrôle du secteur financier.

3.2.5. *Le canal de Panama et les zones recouvrées*

Le canal de Panama a été rétrocédé au Panama par les États-Unis le 31 décembre 1999, date à laquelle le retrait progressif des forces américaines de leurs bases dans la zone du canal, initié après la conclusion du traité Carter-Torrijos signé en 1977, a été achevé. La gestion du canal depuis la passation au Panama a été maintenue au même niveau et les recettes ont légèrement augmenté. Tandis que le retrait des forces américaines et le transfert des bases se déroulent bien, la question de la décontamination des champs de tir de l'artillerie américaine qui contiennent toujours des armements non explosés dans la zone du canal reste en suspens. À la suite du retrait des États-Unis, le gouvernement du Panama est devenu le propriétaire de portefeuilles immobiliers importants et bien développés, qu'il cherche actuellement à vendre ou à reconditionner, notamment en immeubles résidentiels. Un exemple en est la conversion de l'ancien Fort Clayton en *Ciudad del Saber* (ville du savoir) et en un parc technologique international, destiné à attirer au Panama les entreprises étrangères spécialisées dans la recherche et la haute technologie. L'existence de plusieurs câbles en fibre optique qui traversent le canal rend possible pour les compagnies installées dans les anciennes bases américaines l'accès à des connexions Internet et des télécommunications de pointe, sans égal dans aucun autre pays de la région.

Le gouvernement du Panama a l'intention de louer d'ici peu Fort Howard, une des plus grandes ex-bases militaires américaines. On espère que des investisseurs internationaux feront de ce fort un nouveau centre de transport multimodal, en profitant de la présence d'une des plus longues pistes d'aéroport de la région.

D'autres plans élaborés pour la zone du Canal prévoient la construction d'un second pont sur le canal, dont le coût est estimé à quelque 200-300 millions de dollars des États-Unis; ces plans sont déjà bien avancés et la construction pourrait débiter dès 2003. Un projet plus ambitieux, qui nécessiterait des financements de l'ordre de plusieurs milliards de dollars des États-Unis, concerne la construction d'un ensemble complémentaire d'écluses sur le canal pour augmenter sa capacité. À ce jour, aucune date claire n'a été fixée pour le début de ce projet.

D'importants investissements étrangers, tout particulièrement en provenance d'Asie (Hong Kong et Taïwan) ont été réalisés ces dernières années dans des installations portuaires et des containers aux deux extrémités du canal, à la fois du côté atlantique et du côté pacifique. D'autres plans sont en cours d'examen, qui prévoient l'extension de ces installations et le développement de nouvelles zones complémentaires afin d'augmenter la compétitivité et l'efficacité du canal. Afin de compenser les capacités physiques du canal qui sont limitées, le chemin de fer trans-isthme a récemment été remis en service et la concession a été remportée par une société américaine: ceci permettra de décharger les containers à une extrémité du canal et de les transporter à l'autre extrémité pour qu'ils soient chargés sur d'autres bateaux, tandis que le chemin de fer transportera aussi des passagers.

3.2.6. *Tourisme*

En dépit d'un potentiel touristique important qui existe sous forme de sites naturels, culturels et historiques, ainsi que du canal, le Panama a fait jusqu'à ces dernières années relativement peu d'efforts pour se promouvoir activement en tant que destination touristique. En comparaison avec le Costa Rica qui génère des revenus du tourisme de plus de 1 milliard de dollars des États-Unis par an, les recettes du Panama ne dépassent pas les 400 millions de dollars des États-Unis (elles sont fortement dépendantes des touristes qui font des croisières), tandis que les infrastructures hôtelières hors de la capitale restent peu développées. Les autorités touristiques gouvernementales se sont lancées dans un plan ambitieux visant une augmentation importante du nombre des visiteurs et des revenus qu'ils génèrent, en tirant parti du potentiel éco-touristique du pays, sans toutefois négliger les croisières ni le tourisme culturel.

3.2.7. *Secteur du commerce extérieur*

Le Panama présente de façon chronique un fort déficit de sa balance commerciale, avec des exportations se montant à quelque 860 millions de dollars des États-Unis en 2000, dont 150 millions de dollars des États-Unis pour les bananes et 68 millions de dollars des États-Unis pour les crevettes. Les importations représentent 3,380 milliards de dollars des États-Unis, les biens d'équipement (688 millions de dollars des États-Unis) et le pétrole brut (447 millions de dollars des États-Unis) étant les deux catégories de produits les plus importantes.

Le déficit de la balance commerciale est cependant partiellement compensé par l'activité commerciale de la zone franche de Colon, active dans l'importation de produits et leur redistribution, essentiellement dans les autres pays d'Amérique latine. En 2000, les importations en zone franche ont représenté 4,432 milliards de dollars des États-Unis, tandis que la valeur des re-exportations atteignait 5,145 milliards de dollars des États-Unis. L'équilibre des comptes courants est également favorisé par l'excédent de la balance des services (718 millions de dollars des États-Unis en 2000, qui comprennent des recettes d'environ 480 millions de dollars des États-Unis sous forme de droits de péage perçus dans le cadre de la gestion du canal). Malgré cela, le Panama a constamment connu un déficit global de ses comptes courants de quelque 1 milliard de dollars des États-Unis par an ces dernières années, ce qui représente environ 10% du PIB. Les investissements intérieurs, résultant particulièrement de la privatisation des compagnies publiques (notamment de la compagnie des téléphones) ont quelque peu amélioré la balance financière globale. Néanmoins, le recours croissant à l'emprunt sur les marchés internationaux a fait passer la dette du Panama de 77% du PIB en 1996 à

82% en 1999, tandis que le ratio du service de la dette s'établissait à 9% des revenus des exportations de biens et de services en 1999.

Alors que les États-Unis sont traditionnellement le principal partenaire commercial du Panama (43,8% des exportations et 32,9% des importations en 2000), l'UE représente quelque 20% (environ 150 millions de dollars des États-Unis ces dernières années) des exportations panaméennes, principalement des bananes et des crevettes et quelque 10% (environ 300 millions de dollars des États-Unis) des importations. Ces chiffres sont restés plutôt constants ces dernières années. Au sein de l'UE, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni étaient les trois principaux exportateurs de biens vers le Panama en 2000, tandis que la Suède, la Belgique et l'Italie étaient les principaux importateurs de biens panaméens. Ces dernières années ont vu des tensions dans les relations commerciales entre la CE et le Panama sur la question de la banane. Le commerce entre l'UE et la zone franche de Colon a atteint en moyenne quelque 90 millions d'euros par an récemment, l'Italie étant le principal partenaire du côté européen, avec quelque 20 millions d'euros, essentiellement sous forme d'or et de bijoux exportés vers la zone franche pour être redistribués vers les autres pays d'Amérique latine. Le commerce avec l'Amérique centrale est également important (exportations 14,5% et importations 6,6% en 2000).

Le Panama bénéficie actuellement du libre accès au marché de l'UE pour la majorité de ses exportations au titre des mesures spéciales anti-drogue au sein du Système de Préférences Généralisées (SPG) qui a été renouvelé en décembre 2001 jusqu'à fin 2004.

Le Panama accueille actuellement le secrétariat des négociations de l'accord de libre-échange des Amériques et fait du lobbying pour être désigné comme hôte permanent du futur secrétariat de l'accord de libre-échange des Amériques, une fois que les négociations auront été achevées et que l'accord entrera en vigueur en 2006 comme cela est actuellement prévu.

Le Panama négocie également en ce moment un accord de libre échange avec l'Amérique centrale, même si des sujets clé comme la concurrence, le droit des sociétés et la protection des consommateurs doivent encore faire l'objet de négociations. Les discussions sur les accords de libre-échange avec le Mexique et la Chine semblent progresser lentement.

Alors que le gouvernement précédent du Président Pérez Balladères menait une politique agressive de libéralisation économique et commerciale, l'administration actuelle du Président Moscoso a adopté une ligne plus prudente. Ponctuellement, des mesures d'augmentation des tarifs douaniers ont été prises pour protéger les producteurs locaux, notamment dans le secteur de l'agriculture, ce qui a causé des frictions considérables avec les partenaires commerciaux régionaux.

3.2.8. *Situation sociale, égalité des sexes et justice*

Il a déjà été fait mention du problème préoccupant de l'inégalité de la répartition des richesses au Panama, qui reste le principal défi que le pays doit relever pour atteindre un développement humain durable à long terme. L'administration du Président Moscoso a fait du développement social l'objectif phare de sa politique et a proposé dans son programme national d'adopter un plan de dépenses sociales et d'investissements se montant à plus de 2 milliards de dollars des États-Unis. La scolarité obligatoire sera étendue pour s'appliquer aux enfants de plus de 11 ans et les écoles maternelles seront rendues plus accessibles. Cependant, la délicate situation financière traversée par le pays

a rendu difficile la mise en œuvre complète du programme et les résultats en ont été mitigés. Le gouvernement a réaffirmé son attachement à un programme de promotion de l'égalité entre les sexes et d'égalité des chances. Un projet clé CE a permis le renforcement de la capacité gouvernementale dans le domaine du développement d'une politique d'égalité entre les sexes, de la réforme des programmes scolaires, dans l'établissement de réseaux de formation pour les deux sexes dans des organisations à la fois du secteur public et du secteur privé et dans des campagnes multimédia. Un peu moins de 10% des membres de l'Assemblée législative sont des femmes (contre 19% au Costa Rica, 17% au Salvador et 12% en Colombie) mais le pays a élu pour la première fois une femme Président et plusieurs autres postes clés sont actuellement détenus par des femmes. Cependant, la violence domestique dont sont victimes les femmes reste à un niveau préoccupant.

Le Panama, en raison de sa situation géographique, ne peut être à l'abri des conséquences des conflits régionaux, en particulier en Colombie, qui ont des effets d'entraînement en termes de trafic de drogue et d'armes et de la violence et de la délinquance qui en découlent. Cependant, pour l'instant, la fréquence des enlèvements, qui sont courants en Colombie et qui touchent également sévèrement les autres pays d'Amérique centrale tels que le Salvador et le Guatemala, n'a pas encore atteint des niveaux critiques. Le fonctionnement du système judiciaire panaméen est caractérisé par son rythme extrêmement lent et l'on estime que 60% de la population carcérale, logés dans des prisons surpeuplées et sous-équipées, attendent leur jugement.

3.2.9. *Environnement*

Les principaux problèmes environnementaux au Panama portent sur des sujets tels que l'eau et les installations sanitaires, la déforestation, la gestion des déchets solides et toxiques, la contamination par des armes conventionnelles et chimiques ainsi que d'autres facteurs liés à la répartition inégale des ressources. Dans la ville de Panama, la pollution est importante en raison des émissions des véhicules et des industries, tandis que dans la ville de Colon le plus gros pollueur est l'usine de ciment. Le ramassage des déchets solides couvre 75% de la population des zones urbaines et 40% de la population des zones rurales. Le bassin du canal de Panama et les zones adjacentes au canal subissent de façon disproportionnée des dégâts environnementaux. Quelque 60% des 326 000 hectares du bassin du canal de Panama ont été touchés par la déforestation sauvage. Les cours d'eau ont été contaminés à la fois par les déchets domestiques et industriels et la baie de Panama est polluée par le transport maritime. Bien qu'une commission environnementale existe depuis les années 1980, un renouveau de la politique environnementale s'est produit depuis 1998, date à laquelle l'autorité nationale de l'environnement a été établie et où des stratégies nationales en matière d'environnement et de biodiversité ont été adoptées.

3.3. Viabilité des politiques actuelles

La viabilité du modèle de développement du Panama est conditionnée par un certain nombre de facteurs. Le principal facteur est la forte dépendance de l'économie envers le secteur des services, qui est lié aux trois principales activités, le Canal de Panama, la zone franche de Colon et le centre financier international. Ces activités ont engendré une répartition des richesses fortement faussée et ont pour conséquence le fait que le pays est l'un des plus touchés par la pauvreté de la région d'Amérique latine. Si cette tendance se confirmait, cela pourrait avoir des conséquences sérieuses sur l'économie du Panama de

demain, particulièrement si des mesures ne sont pas prises pour améliorer les services sociaux et l'accès des pauvres à ces services. Les principaux risques encourus par le modèle de développement actuel sont les chocs macroéconomiques extérieurs ainsi que l'éventualité que les réformes entreprises sur le plan intérieur ne portent pas les fruits escomptés en matière d'avantages sociaux. De plus, la question de la transparence de la gestion du secteur public pourrait aussi constituer une contrainte au développement économique et social de demain.

3.4. Défis à moyen terme

3.4.1. Compétitivité économique

L'économie panaméenne est fortement dépendante des services, qui représentaient quelque 75% du PIB en 2000, générés essentiellement par le canal de Panama, la zone franche de Colon et le centre financier international. Bien que ces secteurs aient un impact important sur le PIB par habitant, ils ne génèrent comparativement que peu d'emplois. Les secteurs plus traditionnels de l'agriculture et de l'industrie ont stagné ces dernières années. De plus, la parité de la monnaie nationale avec le dollar des États-Unis prive de la possibilité de faire de la dévaluation un outil macroéconomique. Un défi décisif pour le gouvernement est de favoriser le plus grand rôle du secteur privé grâce à la fois aux privatisations et à l'amélioration des infrastructures.

3.4.2. Modernisation du gouvernement

Afin de renforcer son efficacité, le secteur public panaméen a besoin de réviser ses procédures, d'adopter des pratiques de gestion modernes, d'améliorer la gestion de l'impôt et son ciblage et de réduire la corruption. D'autres défis tels que le renforcement de la décentralisation et du développement municipal ainsi que la réforme de l'administration de la justice, l'intensification de la lutte contre le blanchiment de l'argent et l'élargissement de la couverture électorale peuvent encore être mentionnés.

3.4.3. Pauvreté, inégalité et accès aux services de base

Un des principaux défis que doit relever le Panama est de réussir un développement humain durable reposant sur une large réduction des niveaux de pauvreté et des inégalités, tout en fournissant un accès plus équitable aux services de base tels que la santé et l'éducation. Quelque 37% des foyers vivent sous le seuil de pauvreté et les niveaux de pauvreté sont nettement plus élevés dans les zones rurales (63%) et parmi les indigènes (95%). La répartition des richesses au Panama est une des plus inégales qui soit au monde. En dépit de niveaux de dépenses publiques de santé et d'éducation relativement élevés, la qualité des services de base et l'accès à ces services sont médiocres.

3.4.4. Gestion de l'environnement

Les principales questions qui affectent l'environnement au Panama sont la pollution des eaux de ruissellement d'origine agricole, qui menace les ressources en poissons, la déforestation des forêts tropicales humides et la dégradation des terres. Dans ce domaine, les défis que doit relever le Panama sont notamment le développement de politiques et la mise en œuvre dans ce contexte des nouvelles institutions créées par le gouvernement. Sont également nécessaires des programmes pour la gestion des ressources sylvestres, côtières et marines. Il est également nécessaire de gérer de façon plus précise le bassin

versant du canal de Panama et la région interocéanique, qui abritent plus de 50% de la population du pays et qui représentent plus de 75% du PIB et des exportations du Panama. La protection de la biodiversité, l'eau et les installations sanitaires sont d'autres domaines où il est nécessaire d'intervenir.

Outre les défis susmentionnés, le Panama doit également s'attacher à renforcer ses relations économiques et politiques avec ses voisins d'Amérique centrale dans le cadre du processus d'intégration régionale.

4. COOPÉRATION INTERNATIONALE AVEC LE PANAMA

4.1. Coopération de la CE avec le Panama

4.1.1. Expérience

Sur la période 1990-2000, la Commission a alloué environ 39 millions d'euros à 37 projets au total au Panama, dont 33 millions d'euros à des projets d'aide financière et d'assistance technique, 3 millions d'euros à la coopération économique, et encore 3 millions d'euros pour des projets relatifs aux droits de l'homme. Un domaine d'assistance clé aussi bien en termes d'impact que de visibilité a été un ensemble de petits projets fournissant une aide au gouvernement panaméen dans le contexte de la rétrocession du canal de Panama. La Commission a cofinancé le Congrès du canal de Panama en 1999 ainsi que la réalisation d'études critiques des alternatives permettant d'augmenter le trafic du canal et du musée du canal. Un autre domaine où l'aide a été précieuse a été l'assistance à la transition vers un gouvernement démocratique, fournie dans la première moitié des années 1990. Des financements complémentaires ont été affectés au soutien de projets au titre de l'aide d'urgence, de la formation, du cofinancement des ONG, des lignes budgétaires pour les forêts tropicales et contre la drogue. Une liste récapitulative des projets financés par la CE est fournie à l'annexe 3.

En termes financiers, cinq projets représentent 28 millions d'euros (70% du total) : il s'agit de la réhabilitation de l'hôpital Santo Tomàs (4,8 millions d'euros, achevée en 1995), de l'aide au fonds social d'urgence (4,6 millions d'euros, achevée en 1998), de l'aide aux petits et moyens producteurs agricoles du centre du Panama (5 millions d'euros, achevée en 2001), de PROIGUALDAD (projet en faveur de l'égalité des sexes, 9,8 millions d'euros, en cours) et de la modernisation du système carcéral (3,8 millions d'euros, début de la mise en œuvre prévue en 2002).

Ces projets traduisent la diversité des secteurs ayant bénéficié d'une aide au Panama ces dix dernières années mais aussi l'absence d'une définition claire des priorités stratégiques. Ceci reflète dans une certaine mesure le vaste processus de transformation politique et économique qu'a connu le Panama cette dernière décennie, avec principalement le rétablissement de la démocratie après la chute de Noriega en 1989 et le retour de la souveraineté panaméenne sur le canal en 1999. Une aide était nécessaire dans de nombreux secteurs variés, comme le montrent les domaines d'intervention sélectionnés par la CE sur cette période. Il faut mentionner particulièrement les actions, certes de faible ampleur mais d'une importance critique, menées en matière de droits de l'homme qui ont contribué au renforcement des institutions telles que le bureau du médiateur ou encore l'organisation réussie d'élections qui se sont tenues ces dix dernières années et qui ont joué un rôle central dans la consolidation du processus démocratique.

Durant cette période, les projets sur une plus grande échelle ont généralement été mis en œuvre avec les agences gouvernementales sur la base d'une codirection européenne et panaméenne, tandis que les petits projets, tout particulièrement dans les secteurs des droits de l'homme et du social ont été directement menés à bien par les organisations bénéficiaires dans le cadre de contrats d'aide non remboursable avec la Commission. Ce dernier mécanisme a permis une forte flexibilité et un respect des délais de mise en œuvre particulièrement appropriés, étant donné le besoin qui existait d'apporter une réponse rapide aux changements sociaux et institutionnels survenus dans les années 90.

4.1.2. *Enseignements tirés*

Bien que le programme communautaire de coopération au développement avec le Panama n'ait pas fait l'objet d'une évaluation formelle globale, les examens de projets individuels et les mécanismes de contrôle permettent de penser que la multiplicité des secteurs couverts par les projets au cours de cette dernière décennie a limité la capacité de la CE à s'établir fortement dans un des secteurs visés. Il s'ensuit que le niveau de visibilité et les partenariats stratégiques développés sont faibles. Le secteur des droits de l'homme constitue une exception, la flexibilité et la réactivité des actions de la CE, tout particulièrement en apportant son soutien à l'organisation des élections, ayant rendu possible son efficacité et ayant généré une visibilité sans commune mesure avec les moyens financiers relativement modestes mis en œuvre.

Les projets réalisés en partenariat avec les entités gouvernementales ont généralement été exécutés de manière satisfaisante, bien que les contraintes budgétaires du gouvernement aient eu un impact négatif sur la disponibilité des contributions de la contrepartie au financement des projets. La mise en œuvre des projets par les agences gouvernementales, utilisant les fonds de la CE, peut être affectée par les procédures de surveillance de la Contraloría qui peuvent en retarder l'exécution et imposer des procédures d'attribution et de gestion des fonds en contradiction avec celles prévues dans les accords de financement des projets. Au titre de l'accord-cadre Convenio-Marco signé avec le Panama en 1999, on espère trouver des solutions pour les projets à venir qui seraient à la fois compatibles avec les procédures du gouvernement et celles de la CE et qui permettraient une flexibilité suffisante pour la mise en œuvre des projets, en reconnaissant les caractéristiques spécifiques et les conditions de réalisation des projets de coopération financés par des subventions.

L'accord-cadre (Convenio-Marco) définit des approches globales pour la définition et la gestion de la coopération de la CE avec le Panama, en mettant particulièrement l'accent sur l'assistance financière et technique et sur la coopération au développement. Une des caractéristiques de cet accord est la désignation d'un interlocuteur unique au sein du gouvernement panaméen - le ministère des Affaires étrangères - chargé des discussions sur les questions relatives à la coopération. Cette disposition permettra une discussion plus ciblée entre la CE et les autorités panaméennes et garantira la parfaite conformité des actions de la CE au titre de la coopération avec les propres priorités du gouvernement. Ceci cependant ne devrait pas empêcher la CE de maintenir des contacts directs avec les autres ministères et agences ainsi qu'avec la société civile.

Les autres facteurs qui affecteront la forme et la mise en œuvre de la coopération future avec le Panama comprennent la décentralisation aux délégations de la responsabilité de la gestion des programmes de coopération, ce qui devrait provoquer des améliorations substantielles de la rapidité à laquelle les plans de travail des projets font l'objet d'une

approbation ainsi que de la vitesse de déblocage des fonds communautaires, évitant ainsi les retards qui ont entravé par le passé la mise en œuvre correcte des projets. Un autre facteur concerne la tendance à financer moins de projets, mais de plus grande ampleur, dans le cadre d'une approche sectorielle plus marquée. Cette tendance, tout en réduisant la charge de gestion globale de la Commission et des délégations, nécessitera également de plus grands efforts que dans le passé pour assurer une identification correcte des projets, qui comprendra la définition d'indicateurs quantifiés et vérifiables pour mesurer les résultats obtenus.

4.2. La coopération des États membres de l'UE avec le Panama

Aucun des États membres de l'UE ne fait du Panama un pays prioritaire en termes d'aide et seule l'Espagne a un programme bilatéral de coopération important avec le Panama. La coopération espagnole a atteint un niveau annuel d'aide d'environ 18-21 millions d'euros en 1996-1997 en mettant particulièrement l'accent sur la gestion de l'environnement et sur le développement des municipalités.

La France a un certain nombre d'activités dans les domaines scientifiques et culturels au travers de programmes gérés depuis son bureau régional à San José, au Costa Rica.

L'Allemagne a fourni quelque 8 millions d'euros au titre de divers programmes sur la période 1994-2001, principalement pour des projets dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de l'environnement. Une enveloppe supplémentaire de 2,5 millions d'euros a été allouée pour la période allant jusqu'en 2004.

4.3. Autres programmes de coopération

La Banque interaméricaine de développement (BID) est le principal donateur présent au Panama et son portefeuille s'est considérablement élargi tout au long des années 90. Entre 1996 et 1998, la BID a approuvé 16 prêts pour une moyenne de plus de 250 millions de dollars des États-Unis par an. Deux autres prêts totalisant 65 millions de dollars des États-Unis ont été approuvés en 1999. La BID a été active dans tous les secteurs, notamment de l'énergie, des transports, des infrastructures de base, du logement, de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, des finances, de la justice, du tourisme et de l'environnement. À la fin de l'an 2000, les soldes non déboursés des projets approuvés s'élevaient à 551 millions de dollars des États-Unis, un chiffre élevé au regard des contraintes fiscales et budgétaires du pays. La première phase (35,6 millions de dollars des États-Unis) du programme de transformation institutionnelle du secteur de la santé a été approuvée cette année.

La Banque mondiale est également active au Panama avec un portefeuille de quelque 270 millions de dollars des États-Unis de prêts et soutient depuis le début des années 90 les réformes politiques et les efforts de réduction de la dette. Les principaux secteurs d'intervention sont la santé, l'éducation, les transports, l'administration des terres et les ressources naturelles. Elle a récemment approuvé un prêt de 10,5 millions de dollars des États-Unis pour la réforme de la politique publique, qui traitera de questions telles que la réforme du commerce, la politique fiscale, les données sur la pauvreté et la lutte contre la pauvreté ainsi que les marchés publics.

Le PNUD a par le passé joué un rôle dans le contrôle de la coopération internationale avec le Panama au travers de la préparation de son analyse commune par pays. Cependant, étant donné l'importance décroissante des activités financées par des

subventions et les difficultés rencontrées dans l'obtention des données, il a cessé de produire ce rapport annuel sur les activités des donateurs depuis 1997/98.

Une vue d'ensemble des principaux programmes de coopération internationale est fournie dans la matrice des donateurs (annexe 4).

5. RÉPONSE STRATÉGIQUE DE COOPÉRATION COMMUNAUTAIRE

5.1. Principes et objectifs de la coopération

Comme cela a été souligné au chapitre 1, les trois objectifs fondamentaux de la politique de développement de la CE sont : le développement social et économique durable, l'insertion progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ainsi que la réduction et l'éradication de la pauvreté. L'agenda de développement national panaméen repose sur les trois objectifs fondamentaux que sont la stabilité macroéconomique et juridique, la croissance économique, l'emploi et le développement social. La lutte contre la pauvreté et le développement humain durable sont les deux objectifs phares de développement.

Étant donné le caractère limité des ressources disponibles pour l'action de la CE au Panama, la coopération de la CE devrait se limiter à un champ d'action réduit. La CE ne peut pas prétendre apporter des réponses à plus de quelques-uns des défis que doit relever le pays ; mais en sélectionnant deux ou trois domaines au maximum, dans lesquels la CE a elle-même intérêt à établir des liens plus étroits avec le Panama, il devrait être possible d'obtenir un impact maximal avec des ressources limitées.

5.2. Priorités pour la coopération

À la lumière des analyses fournies à la section 3.4 ci-dessus, il ressort que les principaux défis que le Panama doit relever à moyen terme sont notamment :

- l'amélioration de la compétitivité de l'économie;
- la modernisation du gouvernement;
- la lutte contre la pauvreté et les inégalités et l'amélioration de l'accès aux services de base;
- l'amélioration de la gestion et de la viabilité de l'environnement.

À cet égard, les trois secteurs prioritaires de coopération suivants sont proposés :

- l'augmentation de la compétitivité de l'économie;
- l'institutionnalisation démocratique de l'État;
- le développement social.

Il ressort que ces trois secteurs ont été identifiés dans le protocole d'accord signé entre le gouvernement du Panama et la Commission européenne en mars 2001. Ce protocole d'accord prévoit un niveau d'aide indicatif de 24,3 millions d'euros pour la période 2000-2006. Tout en identifiant les projets individuels au sein de ces secteurs prioritaires, une attention particulière sera accordée aux avantages stratégiques qu'ils recèlent afin de resserrer les liens entre le Panama et la CE, et l'on s'attachera particulièrement à

multiplier les opportunités favorisant une plus grande orientation de l'économie panaméenne vers l'Europe, et l'on tirera particulièrement parti de la situation géographique stratégique du Panama, en tant que point central fournissant un accès à l'Amérique centrale et à l'Amérique du Sud.

5.3. Réponse stratégique aux domaines de concentration

5.3.1. Augmentation de la compétitivité de l'économie

La stratégie sous-jacente de la Commission est de soutenir la poursuite de l'insertion de l'économie panaméenne dans les marchés globaux en augmentant sa productivité et sa compétitivité. Les efforts ne doivent pas uniquement se concentrer sur les domaines où le Panama a des avantages comparatifs, tels que les services associés au secteur bancaire international, à la zone franche de Colon et au canal de Panama, ils doivent aussi s'attacher à accélérer l'adoption de technologies de pointe pour permettre une diversification de l'économie. Cette stratégie nécessitera l'implication du secteur privé, de la communauté scientifique et du gouvernement et devra reposer sur un processus d'enrichissement du capital humain.

Il est prévu que le renforcement de l'économie absorbe quelque 30% des ressources disponibles.

5.3.2. Institutionnalisation démocratique de l'État

La Commission européenne accompagne depuis le début des années 90 le processus de démocratisation et de modernisation de l'appareil gouvernemental au Panama. La stratégie de base qui a été adoptée repose sur un dialogue en matière de conseil politique et de partage de l'expérience européenne et des techniques de gestion. L'UE dispose d'une expérience particulièrement riche qu'elle peut mettre à profit dans des domaines tels que la décentralisation des services publics mais aussi l'implication de la société civile. Les domaines sensibles qui peuvent faire l'objet d'une aide sont des aspects de bonne gouvernance incluant la justice, la réforme de la police et des prisons, l'élargissement de la couverture électorale, la décentralisation et la politique fiscale. L'aide de la CE devrait servir de catalyseur à l'amélioration de la gestion fiscale et au renforcement de la décentralisation et devrait bénéficier aux institutions les plus faibles, théoriquement dans un seul domaine sensible.

Il est prévu que l'institutionnalisation démocratique de l'État absorbe quelque 40% des ressources disponibles.

5.3.3. Développement social

L'objectif stratégique fondamental de la Commission européenne dans le secteur social repose sur l'amélioration de la qualité et de la fourniture de services de base tels que l'éducation et la santé grâce à la réforme de la politique et à l'amélioration de l'accès à ces mêmes services. Il est crucial que l'on garantisse l'accès à ces services à des groupes marginaux comme ceux qui vivent sous le seuil de pauvreté ou en milieu rural. De plus, il est essentiel que les dépenses publiques soient gérées et ciblées de façon efficace afin d'avoir un impact maximal sur les pauvres. L'implication de la société civile dans la fourniture et le suivi de la fourniture de services sociaux est également importante.

Il est prévu que le développement social absorbe quelque 30% des ressources disponibles.

5.3.4. Domaines hors concentration

Le problème de la violence domestique dont sont victimes les femmes est de plus en plus préoccupant au Panama, tandis que le VIH/SIDA et la prostitution infantile continuent à être de réels problèmes, bien que le gouvernement accorde une attention croissante à ces questions. Cependant, dans le contexte panaméen, il apparaît que ces questions ne sont pas des secteurs d'intervention appropriés au titre des principaux programmes de coopération de la Communauté, étant donné que ce type d'intervention nécessite typiquement des petits projets qui ne s'adaptent pas bien aux procédures appliquées dans les programmes d'assistance financière et technique. Cependant, si le besoin d'aide croît dans ces secteurs et que les institutions susceptibles de mettre en œuvre les actions sont identifiées, la Commission pourra envisager de recourir à une coopération décentralisée ou à des options de financement avec les ONG.

De plus, il existe un certain nombre d'autres lignes budgétaires horizontales au titre desquelles des initiatives similaires pourraient être financées. Les principaux secteurs pertinents pourraient comprendre :

- des actions liées à l'aide d'urgence;
- des actions liées à la gestion et à la préservation de l'environnement;
- des actions de soutien à la prévention contre le VIH/SIDA.

D'autres actions potentielles pourraient être envisagées ayant trait :

- à des projets régionaux dans le domaine de l'intégration;
- au suivi de la stratégie actuelle et la préparation de la stratégie à venir.

5.4. Cohérence de la politique de l'UE

Les principales politiques communautaires ayant un impact sur les relations de l'UE avec le Panama comprennent : le commerce et le développement, la politique agricole commune (PAC), la politique de contrôle sanitaire et phytosanitaire, la protection des consommateurs, le marché intérieur, la politique de la concurrence, la politique de recherche et de développement, la politique de l'environnement, la justice et la politique intérieure ainsi que la politique de la société de l'information. En général, les politiques qui sous-tendent le Document stratégique par pays s'inscrivent en concordance avec les politiques de principe de la Communauté. Des discordances pourraient se faire jour avec le Panama si les domaines de coopération prioritaires incluaient le développement du secteur agricole, ce qui n'est pas le cas.

Cependant, il convient de mentionner que la nature de la politique agricole commune (PAC) est perçue par les autorités panaméennes comme préjudiciable à l'essor des exportations des marchés des pays tiers tels que le Panama par exemple. Dans l'affaire de la banane, l'accès préférentiel accordé par l'UE aux producteurs ACP a suscité de forts mécontentements dans les pays d'Amérique centrale et d'Amérique latine producteurs de bananes. Il faut noter que cet accès préférentiel devrait disparaître progressivement d'ici 2006.

Le caractère provisoire des concessions accordées au Panama au titre des dispositions spéciales anti-drogue du système de préférences généralisées (SPG) est perçu par les autorités panaméennes comme un obstacle à des décisions d'investissements directs à long terme. De plus, la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de contrôles sanitaires et phytosanitaires est perçue par certains pays tiers ou par certains secteurs économiques (en particulier l'agriculture) comme un obstacle non tarifaire au commerce.

Une analyse plus détaillée de la cohérence de la politique communautaire centrée sur la région de l'Amérique centrale est fournie à l'annexe 5.

5.5. Complémentarité avec les États membres de l'UE et avec les autres donateurs

Les secteurs définis comme prioritaires pour la coopération sont des domaines dans lesquels une aide importante est fournie par la communauté internationale des donateurs, principalement sous forme de prêts (BID et BIRD). Cependant, la présence des donateurs que sont les États membres de l'UE est relativement faible au Panama. Les approches stratégiques des institutions financières internationales sont largement complémentaires avec celles de la Commission et c'est pourquoi on recherchera la complémentarité en termes d'intervention grâce à une interaction étroite pendant la phase de préparation et grâce à la définition de la combinaison appropriée entre subventions et prêts à accorder. À cet égard, le rôle joué par la délégation de la CE au Costa Rica, qui est également en charge du Panama, est également crucial pour assurer la complémentarité.

Les projets dans les domaines de concentration prioritaires seront dans la mesure du possible liés aux programmes sous-régionaux et régionaux financés par la Commission européenne tels que AL-Invest, @LIS, URBAL et ALFA.

Le processus couvrant tout le cycle des projets, de leur identification à leur mise en œuvre, sera exécuté en coordination étroite avec les États membres. La Commission, par l'intermédiaire de sa délégation à San Jose, échange des informations avec les États membres dans le cadre de réunions ordinaires et de réunions ad hoc, ce qui garantit la complémentarité des programmes de coopération de l'UE et pourrait également déboucher sur la mise au point de programmes communs de coopération.

6. PROGRAMME DE TRAVAIL INDICATIF

6.1. Instruments financiers de coopération

Les principaux instruments financiers auxquels on pourra avoir recours pour financer la mise en œuvre du programme de travail indicatif CE-Panama sont les diverses lignes budgétaires de la Commission, qui comprennent :

- a) une coopération technique et économique couvrant des actions à long terme identifiées au sein du document stratégique par pays et qui font l'objet d'une enveloppe indicative de 24,3 millions d'euros dans le protocole d'accord 2000-2006;
- b) d'autres lignes budgétaires mises en place afin de financer des secteurs spécifiques tels que les droits de l'homme et la démocratie, la lutte contre le VIH/SIDA et la drogue, la

conservation des ressources environnementales et naturelles et la décentralisation de la coopération.

La sélection finale des projets et des montants correspondants dépendra du résultat des études d'identification et des études préparatoires détaillées, réalisées par la Commission. Le financement du programme de travail indicatif est conditionné par la disponibilité des fonds dans le budget annuel de la Commission. De plus, des financements sous forme de prêts pourront être alloués par la Banque européenne d'investissement.

6.2. Principes de révision et d'évaluation

Le programme de travail indicatif qui suit a été élaboré sur la base des analyses précédentes et en concertation avec les autorités nationales, la délégation CE à San José et les États membres de l'UE représentés au Panama. Il sera soumis à la procédure de révision annuelle impliquant ces mêmes acteurs pendant laquelle une attention particulière sera accordée aux indicateurs et aux résultats escomptés de la stratégie mise en place, lesquels pourront induire des modifications éventuelles.

6.3. Objectifs et actions du domaine de concentration

6.3.1. Augmentation de la compétitivité de l'économie

L'objectif global de ce domaine de concentration est de soutenir la poursuite de l'intégration de l'économie panaméenne dans l'économie mondiale en accélérant le développement technologique, tirant par-là profit de la situation géographique stratégique du Panama. Cet objectif sera atteint par un renforcement du développement technologique ainsi que par l'augmentation de la productivité et de la compétitivité des entreprises qui à leur tour conduiront à une plus grande croissance économique et à plus d'opportunités de commerce international.

La principale intervention se centrera sur le développement et la consolidation du parc technologique international situé dans la « Cité du savoir » (*Ciudad del Saber* – CdS) et mettra largement l'accent sur le transfert des technologies européennes. Les actions menées dans le cadre du projet comprendront le développement stratégique, l'amélioration des infrastructures, la promotion nationale et internationale, le renforcement des capacités de gestion et la consolidation du réseau de liens entre les parcs technologiques d'Europe et d'Amérique latine. Un second projet de faible ampleur, la réhabilitation du centre historique de la ville de Panama (Casco Viejo), qui a été repris au titre d'engagements contractés avant la signature du protocole d'accord, sera également financé dans le cadre du domaine de concentration. Il vise principalement à soutenir la diversification du secteur des services, contribuant ainsi à la compétitivité de l'économie.

Les principales mesures politiques que le gouvernement devra prendre comprennent notamment la garantie de l'autonomie du parc technologique international et de la Cité du savoir et le maintien de la stabilité macroéconomique et politique.

Les indicateurs des activités énoncées ci-dessus seront notamment la rentabilité du parc technologique international, le nombre d'entreprises et d'instituts de recherche implantés dans le parc technologique international (NB d'origine européenne), le nombre de projets de recherche et de projets technologiques ainsi que les taux de participation à des formations et autres entreprises.

6.3.2. *Institutionnalisation démocratique de l'État*

L'objectif global de ce domaine de concentration est la modernisation et la démocratisation des institutions qui assurent et fournissent des services fondamentaux tels que les services décentralisés, la gestion fiscale, la justice et la sécurité ainsi que la participation de la société civile du processus de gouvernement.

Les interventions envisagées comprennent la rationalisation et la modernisation des services fournis par le gouvernement central et par les administrations locales, la formation des fonctionnaires afin de les doter des connaissances nécessaires en gestion et de les aider à fournir des services efficaces. Les domaines prioritaires qui pourraient bénéficier de cette assistance sont : la réforme des systèmes de la justice et de la police, la promotion d'une plus grande participation des citoyens du processus électoral et l'introduction d'une gestion fiscale améliorée et décentralisée. Théoriquement, l'assistance devra être fournie à un seul domaine prioritaire qui sera défini lors d'une mission de programmation.

Les principales mesures politiques que le gouvernement devra prendre comprennent la garantie de la transparence des procédures dans toutes les affaires publiques, la lutte contre la corruption et l'engagement d'une procédure judiciaire à l'encontre des hommes politiques impliqués dans des affaires de corruption.

Les indicateurs des actions énoncées ci-dessus seront notamment les mesures de transparence telles qu'établies par les ONG internationales spécialisées ainsi que les délais de mise en œuvre des actions gouvernementales spécifiques et leur taux de réussite.

6.3.3. *Développement social*

L'objectif global de ce domaine de concentration est la modernisation et l'amélioration de la qualité, de la fourniture et de la facilité d'accès des services sociaux de base, tels que la santé et l'éducation. L'amélioration du ciblage des dépenses publiques relatives à ces services ainsi que le ciblage de la fourniture des services elle-même, afin de réduire la pauvreté au Panama, sont garantis par cet objectif.

Les interventions envisagées comprennent une réforme politique qui garantisse la cohérence des approches, l'efficacité du financement et le ciblage des dépenses dans le secteur social, la création de capacités et la formation des prestataires de services existants et nouveaux, le transfert des nouvelles techniques et technologies de gestion ainsi que la définition d'instruments qui contribueront à avoir un impact direct sur la pauvreté. Le gouvernement a identifié comme principale priorité pour l'année 2002 l'amélioration des services éducatifs de base et le soutien aux infrastructures dans les zones rurales qui sont mal desservies. Les conséquences pour l'environnement seront prises en compte.

Les mesures politiques que le gouvernement devra prendre comprennent la mise en œuvre de la législation retenue pour les secteurs sélectionnés ainsi qu'une réforme fiscale visant à améliorer le ciblage.

Les indicateurs des actions énoncées ci-dessus seront notamment les pourcentages du budget de l'État alloués aux secteurs sélectionnés, le niveau de l'accès aux services et la qualité des services fournis, les données sur les progrès réalisés dans le domaine de

l'éducation et sur la fréquence des maladies, ainsi que d'autres indicateurs de développement humain.

6.4. Questions transversales

Comme indiqué plus haut, dans les domaines des droits de l'homme et de la prévention des conflits, le Panama a accompli des progrès importants dans la décennie qui a suivi le rétablissement de la pleine démocratie. La question de la justice doit être intégrée au domaine de concentration consacré à la modernisation démocratique de l'État. Les questions relatives à l'égalité des sexes seront prises en compte de façon systématique lors de la préparation de toutes les actions menées au titre des domaines de concentration mentionnés ci-dessus, et tout particulièrement au titre du développement social. Un projet spécifique en faveur de l'égalité des sexes (PROIGUALDAD) est actuellement en cours au Panama. De plus, les questions transversales de la gestion de l'environnement, de la décentralisation et de la promotion des nouvelles technologies de l'information sont cruciales pour le Panama.

En conclusion, l'intégration régionale constitue la principale priorité de la stratégie régionale concernant la sous-région centraméricaine. À ce titre, elle doit être constamment prise en compte à tous les niveaux de la stratégie nationale relative au Panama, dont toutes les actions doivent être compatibles avec la stratégie régionale.

6.5. Calendrier indicatif de mise en œuvre 2002-2006

Le tableau suivant fournit une vue d'ensemble indicative du calendrier de mise en œuvre du programme de travail. Les montants indiqués pour les deux premiers projets au sein du secteur de la compétitivité économique sont définitifs puisque les projets ont été approuvés en décembre 2001, mais les autres chiffres sont donnés à titre indicatif. Le secteur prioritaire en 2002 est le secteur social et l'accent sera mis sur l'accès aux services éducatifs de base dans les zones rurales, tandis que la préparation de la modernisation de l'administration publique commencera en 2003.

Secteur/Projet	Montant	2002	2003	2004	2005	2006
1. Compétitivité économique						
Parc technologique international	7,7 millions d'euros					
Convention de financement						
Mise en œuvre						
Réhabilitation du centre historique de la ville de Panama (Casco Viejo)	0,95 million d'euros					
Convention de financement						
Mise en œuvre						
2. Institutionnalisation démocratique de l'État						
Modernisation de l'administration du secteur public	6,65 millions d'euros					
Identification/Préparation						
Approbation						

Convention de financement						
Mise en œuvre						
3. Secteur social						
Services éducatifs de base dans les zones rurales	9 millions d'euros					
Préparation						
Approbation						
Convention de financement						
Mise en œuvre						

7. ANNEXES

Annexe 1 Résumé sur le Panama

Annexe 2 Panama – Indicateurs macroéconomiques et sociaux

Annexe 3 Coopération financée par la CE – Résumé du projet

Annexe 4 Matrice des donateurs

Annexe 5 Dosage des politiques