

## **Panama 2019 : beaucoup de mouvement et peu de changements ?**

*par Sophie Wintgens et Claire Nevache*

Le 5 mai 2019 ont eu lieu au Panama les sixièmes élections générales depuis la transition vers la démocratie en 1990. Elles ont consacré la victoire du Parti révolutionnaire démocratique (PRD), qui composait l'alliance « Forces unifiées » aux côtés du Mouvement libéral républicain nationaliste (Molirena). Cette alliance a remporté l'élections présidentielle, la majorité à l'Assemblée nationale ainsi que le plus grand nombre de sièges de maire, de représentant et de conseiller municipal. Ces résultats sont le produit de la situation socio-économique et politique d'un pays récemment secoué par de nombreux scandales, qui ont aussi profité aux candidats « indépendants ».

### **Le contexte socio-économique et politique**

Le système économique panaméen repose sur un mythe forgé après la signature des traités Torrijos-Carter (1977) et renforcé depuis la rétrocession du canal interocéanique par les Etats-Unis (1999) : faire du Panama le « centre des Amériques »<sup>1</sup>. Selon cette destinée construite par les élites, le pays doit s'appuyer sur son principal avantage comparatif qu'est sa situation géographique pour s'ériger en « hub » mondial du commerce et de la fourniture de services (maritimes, financiers, aériens, etc.). Considérant que le développement du Panama repose sur sa compétitivité économique et le maintien d'un taux de croissance élevé, cette vision dominante valorise prioritairement les acteurs et secteurs qui contribuent le plus au produit intérieur brut (PIB). C'est le cas du secteur maritime qui représente aujourd'hui 25 % du PIB. La ville de Panama, la zone franche de Colón et le canal interocéanique récemment élargi sont les principaux bénéficiaires de la croissance rapide qu'a ainsi connue l'économie panaméenne ces dernières années.

Ce modèle, qui a fait la preuve de son efficacité macroéconomique, est cependant socialement clivant et politiquement excluant<sup>2</sup>. L'économie panaméenne occupe aujourd'hui le troisième rang des économies les plus inégalitaires en Amérique latine et le sixième rang au niveau mondial<sup>3</sup>. Les bénéfices réalisés par les activités de services ne profitent pas à l'ensemble de la population panaméenne. Les richesses se concentrent dans les mains d'une petite élite et cette distribution inéquitable des ressources favorise l'accroissement des disparités socio-économiques. Par exemple, en dépit des mesures mises en œuvre pour réduire la pauvreté, celle-ci touche encore 22 % de la population (dont 10 % est en situation de pauvreté extrême).

---

<sup>1</sup> M. L. Conniff, G. E. Bigler, *Modern Panama : From Occupation to Crossroads of the Americas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

<sup>2</sup> H. Brown Araúz, *El vencedor no aparece en la papeleta*, Panama, Descarriada, 2018.

<sup>3</sup> Chiffres de la Banque mondiale cités par H. Brown Araúz, « Elecciones Panamá 2019 : un nuevo desvío », in M. Alcántara (dir.), *América Latina vota : elecciones 2017-2019*, Madrid, Tecnos, 2020.

En dépit de ses faiblesses, ce modèle économique est entretenu depuis une trentaine d'années par les jeux politiques. Il doit sa longévité à un système clientéliste qui favorise non seulement la reproduction des élites mais aussi l'homogénéité des propositions politiques. L'absence de polarisation et de contraste idéologique est manifeste : lors de l'élection de 2019, les candidats ont préféré proposer des solutions administratives à chaque problème sociétal plutôt que de discuter du modèle économique du pays<sup>4</sup>. Cette faible différenciation idéologique garantit la longévité du système.

Une des particularités du système politique panaméen est l'engagement obligatoire de réformes électorales après chaque élection, qui ont préservé le pays des crises électorales que d'autres pays de la région ont pu connaître. Les dernières réformes, approuvées en 2017, ont entraîné d'importants changements, notamment une transparence accrue du financement des campagnes, une réduction de leur coût et une plus grande équité entre les candidats<sup>5</sup>.

Cependant, les nombreux scandales mondiaux et nationaux qui ont éclaboussé le Panama sous le gouvernement Varela (2014-2019), tels que les « Panama Papers », les ramifications locales de l'affaire Odebrecht<sup>6</sup>, l'inclusion de l'un des plus importants groupes commerciaux panaméens dans la Liste Clinton<sup>7</sup> et d'autres scandales de corruption à l'Assemblée nationale, ont ébranlé la confiance déjà réduite de la population panaméenne dans le système politique et les partis traditionnels. En plaçant la corruption au centre de l'attention médiatique, ces scandales ont pesé sur la campagne électorale, notamment en incitant les électeurs à accorder plus de considération et de crédit aux candidatures libres que lors des précédentes élections.

### **Les élections générales du 5 mai 2019**

Dans ce contexte, une bonne partie de la campagne électorale a été centrée sur la campagne #NoALaReelección menée sur les réseaux sociaux et généreusement relayée par les médias traditionnels. Elle s'est ainsi résumée à un clivage présumé entre partis politiques et candidats « hors parti », ces derniers bénéficiant directement de la vague de mécontentement à l'égard des partis politiques traditionnels. En effet, la confiance dans les partis politiques n'a cessé de chuter : en 2017, 74,5 % des Panaméens déclaraient ne pas leur faire confiance (contre 58,5 % en 2014 et 54 % en 2012)<sup>8</sup>.

Lors des élections, se sont opposés les trois candidats des trois principaux partis (les deux partis qui se sont relayés au pouvoir depuis la transition démocratique en 1990 et un troisième

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> C. Nevache, « El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019 », *Working Paper*, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

<sup>6</sup> Deux fils et trois ex-ministres de l'ancien président R. Martinelli ont été inculpés dans cette affaire de corruption entre l'entreprise de BTP brésilienne Odebrecht et diverses personnalités politiques principalement latino-américaines.

<sup>7</sup> Les soixante-huit entreprises appartenant au milliardaire panaméen d'origine libanaise Abdul Waked ont été inscrites en mai 2016 sur cette liste noire américaine des entreprises et personnes liées au blanchiment d'argent du narcotrafic. Le centre commercial le plus chic de la capitale panaméenne ainsi que plusieurs autres enseignes haut de gamme ont ainsi été contraints d'arrêter leurs opérations commerciales.

<sup>8</sup> Voir le Baromètre des Amériques, [www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php](http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php)

plus récent) : Laurentino Cortizo du PRD (allié au Molirena), José Isabel Blandón du Parti panaméiste (au pouvoir avant les élections, allié au Parti populaire) et Rómulo Roux du parti Changement démocratique (allié au parti Alliance). Ces trois partis sont tous situés au centre droit et donc assez homogènes sur le plan idéologique. En effet, le système panaméen présente la particularité de ne pas avoir un parti de gauche fort. Créé en 2013 et dissout quelques mois plus tard à la suite de son échec à l'élection de mai 2014, le Front large pour la démocratie (FAD), lié au syndicalisme du secteur de la construction, a de nouveau désigné un candidat, Saúl Méndez, mais en raison du faible nombre de voix obtenues, le Tribunal électoral a une fois de plus prononcé sa dissolution en tant que parti.

Outre la participation des candidats soutenus par des partis politiques, le système électoral panaméen autorise trois candidatures sous le statut de la « nomination libre » ou de « candidat indépendant »<sup>9</sup>. Après une course intense à la collecte de signatures qui n'a pas été exempte d'irrégularités<sup>10</sup>, ont finalement réussi à figurer sur le bulletin de vote la députée et ex-procureur Ana Matilde Gómez (seule femme candidate à cette élection), le présentateur de télévision Ricardo Lombana, ainsi que l'ancien député et ex-président du Parti panaméiste proche des milieux religieux conservateurs, Marco Ameglio. Malgré l'absence de propositions et de modèles économiques et politiques radicalement nouveaux, le fait de ne pas appartenir aux partis historiques a permis aux deux premiers candidats indépendants d'incarner le mécontentement des citoyens à l'égard de la classe politique et une solution possible à la crise de la représentation. L'un d'eux (Ricardo Lombana) a ainsi pu obtenir un résultat remarquable, même si les partis politiques se montrent toujours fortement enracinés.

Avec un taux de participation de 73,1 % et 33,35 % des voix, le PRD a clairement remporté les élections générales. Outre la présidence, Forces unifiées a également obtenu la majorité à l'Assemblée nationale avec quarante sièges sur soixante et onze (trente-cinq pour le PRD et cinq pour Molirena). Il a également remporté le plus grand nombre de mairies (trente-huit sur soixante-dix-huit), dont Panama City et la plupart des capitales provinciales.

Les récentes réformes électorales (2017) ont contribué à rendre le processus plus transparent et moins coûteux. Il demeure imparfait, notamment si l'on considère le poids de l'argent privé dans la campagne (le vainqueur a disposé de plus du double de fonds privés que l'ensemble des autres participants), mais pour la première fois, les candidats ont été obligés de respecter des plafonds en matière de financement privé et de présenter leurs comptes de campagne détaillés. Avec la nouvelle règle consistant à limiter la campagne électorale aux deux mois précédant les élections et l'émergence des réseaux sociaux comme outil d'action politique, nous avons assisté à une campagne très différente des précédentes, beaucoup moins onéreuse dans un pays où les élections comptaient parmi les plus coûteuses de la région. Ainsi, le coût par habitant des dons privés est passé de 31 dollars en 2014 à 6,8 dollars en 2019<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Le code électoral permet la participation aux élections des candidats par nomination libre (en dehors des partis existants) depuis 2006 pour les élections législatives et depuis 2014 pour l'élection présidentielle.

<sup>10</sup> En particulier, la signature de personnes décédées ou mineures. Voir I. Planells, « Las principales anomalías en las firmas de los independientes : hay difuntos y menores de edad », *La Prensa*, 12 décembre 2018.

<sup>11</sup> H. Brown Araúz, « Elecciones Panamá 2019 : un nuevo desvío », art. cité, 2020.

En revanche, la parité pose toujours question. Le respect des quotas n'étant pas obligatoire (une des dernières règles du genre dans la région), les femmes ne représentaient que 16,5 % des candidats à un siège législatif (loin de l'objectif des 50 % prévu par la loi), et l'Assemblée nationale ne compte pas plus de 19,8 % de femmes. Le cas des maires est encore plus préoccupant, seules 14,8 % des municipalités sont dirigées par des femmes.