

RÉSUMÉ

1. Depuis 2007, le Panama a connu une croissance économique impressionnante, essentiellement attribuable au dynamisme des investissements et soutenue par un environnement macroéconomique stable. Le régime de commerce et d'investissement du Panama est d'une manière générale assez ouvert. Au cours de la période 2007-2013, le Panama a accentué cette ouverture, principalement en participant à des accords commerciaux préférentiels, ce qui a servi de catalyseur de réformes législatives dans des domaines comme les douanes, la propriété intellectuelle, les marchés publics et d'autres domaines liés au commerce. De plus, dans le cadre de sa stratégie de développement, le Panama applique des programmes d'incitations destinés à attirer l'investissement étranger direct (IED), y compris un certain nombre de zones économiques spéciales comme la zone franche de Colón. En s'appuyant sur l'avantage comparatif dont il bénéficie dans le secteur tertiaire et sur sa situation géographique, le pays a renforcé sa position en tant que grand exportateur de services financiers, portuaires, de transport, d'entreposage, de distribution et de transit par le canal de Panama. Les investissements publics considérables réalisés dans les infrastructures au cours des dernières années visaient à faire du pays une plaque tournante logistique régionale. En revanche, la part des secteurs agricole et manufacturier dans le PIB a reculé malgré la protection et l'aide publique dont ils ont bénéficié.

2. Cette croissance économique rapide a entraîné une augmentation non négligeable du PIB nominal par habitant (11 075 dollars EU en 2013) et la réduction des indices de pauvreté et de chômage. D'importantes inégalités sociales et régionales persistent toutefois, et la main-d'œuvre qualifiée fait toujours cruellement défaut. À en juger par l'importance des entrées d'IED au cours des dernières années, les programmes d'incitations destinés à attirer les investissements ont porté leurs fruits; il est toutefois nécessaire de renforcer les liens entre les zones économiques spéciales et l'économie dans son ensemble, et d'augmenter la part de ces zones dans l'emploi et dans la valeur ajoutée nationale. Il serait également souhaitable de réévaluer et, si nécessaire, de rationaliser ces programmes d'incitations afin de réduire les écarts entre les zones et secteurs économiques les plus dynamiques et les autres, et de doter les programmes sociaux de ressources plus importantes, notamment en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement pour répondre à la demande de main-d'œuvre qualifiée générée par la croissance soutenue de l'économie. De plus, l'efficacité et la compétitivité de l'économie seraient améliorées si les problèmes récurrents de pénurie d'électricité étaient résolus.

Environnement économique

3. Entre 2007 et 2013, l'économie panaméenne a enregistré une croissance annuelle moyenne de 8%, soit l'une des plus élevées d'Amérique latine. Cette rapide croissance est en grande partie attribuable à l'essor de la consommation privée et aux investissements publics et privés, réalisés en particulier dans des grands projets d'infrastructure. Les services, qui représentent une part de 70% dans le PIB et deux tiers de l'emploi, sont prédominants dans la structure de l'économie panaméenne.

4. Depuis 2009, les finances publiques affichent un solde déficitaire en raison du niveau croissant des investissements, réalisés avant tout dans des biens d'équipement. Ce déficit est modéré et reste dans les limites annuelles fixées par la loi, mais ces dernières ont dû être assouplies à plusieurs reprises. Le principal objectif de la politique budgétaire est de maintenir une certaine discipline afin de consolider les finances publiques et de susciter la confiance. Cet objectif est d'autant plus pressant que le pays ne dispose pas d'une politique monétaire pour faire face aux cycles économiques et aux éventuels chocs externes (le Panama utilise le dollar EU comme monnaie légale). Le ratio dette publique/PIB, qui a diminué au cours de la période considérée, a été de 36,8% en 2013. L'essor du crédit, la forte demande interne et les cours internationaux élevés des combustibles et des produits alimentaires ont exercé une pression à la hausse sur l'inflation, qui a été de 4% en 2013, soit supérieure à celle enregistrée aux États-Unis.

5. Le commerce international de produits et de services continue de jouer un rôle crucial dans l'économie panaméenne: sa part dans le PIB est de 166%. Au cours de la période 2007-2013, le compte courant de la balance des paiements a été déficitaire, principalement en raison du déséquilibre de la balance commerciale des marchandises. La balance commerciale des services a quant à elle affiché un solde positif croissant, du fait de l'augmentation des revenus générés par le canal de Panama, les services de transport, les services portuaires et le tourisme. Les produits agricoles et alimentaires prédominent dans les exportations panaméennes de marchandises (56%

du total, à l'exclusion des réexportations de la zone franche de Colón (ZLC)), ce qui témoigne du poids relativement peu important du secteur manufacturier dans le pays. Les produits manufacturés et les combustibles représentent 88% des importations. Même si leur importance relative a diminué, les États-Unis restent le principal partenaire commercial du Panama, représentant plus de 20% de ses exportations et de ses importations. Les autres partenaires importants sont l'Union européenne, le Canada, les pays d'Amérique centrale, le Mexique, la Colombie et la Chine. Au cours de la période à l'examen, le Panama a bénéficié de flux croissants d'IED, qui ont représenté 7,6% du PIB en 2012. Les accords commerciaux préférentiels qu'a conclus le Panama au cours des dernières années devraient contribuer à diversifier son commerce extérieur et à attirer davantage d'IED.

Cadre de la politique commerciale et des investissements

6. La politique commerciale panaméenne est principalement axée autour de l'objectif qu'est l'augmentation de l'IED et des exportations. Le Panama, qui considère que le processus d'ouverture est intimement lié à cet objectif, s'est employé à la fois à conclure des accords commerciaux et à améliorer la compétitivité, le climat des affaires et l'infrastructure. Le pays cherche à attirer des investissements à forte valeur ajoutée, propres à favoriser la mise en valeur des ressources humaines et le transfert de technologie dans les secteurs économiques clés, à savoir les services financiers, les services de logistique, le tourisme et l'agriculture. C'est dans cette optique qu'a été créé l'Office de promotion des investissements et des exportations (PROINVEX), qui fonctionne comme un guichet unique pour les investisseurs. Pour augmenter le volume et renforcer la qualité et la diversité de son offre d'exportation, le Panama concentre ses efforts sur les exportations à destination des marchés qui offrent un accès préférentiel à ses produits et services et sur les exportations de produits non traditionnels à forte valeur ajoutée, par exemple les produits agricoles non traditionnels et les produits de la mer.

7. Pour le Panama, le renforcement du système commercial multilatéral est important en vue d'une meilleure interaction entre les Membres; le pays s'emploie parallèlement à établir des relations commerciales régionales et bilatérales, favorisant la croissance des exportations et des investissements. Entre 2007 et 2014, 13 accords commerciaux régionaux sont entrés en vigueur: le Panama a notamment adhéré à l'Association latino-américaine d'intégration et au Sous-Système d'intégration économique centraméricain, au Traité sur la promotion des échanges commerciaux entre le Panama et les États-Unis et à l'Accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique centrale. Après avoir conclu des accords avec la Colombie (2013) et le Mexique (2014), le Panama espère adhérer à l'Alliance du Pacifique formée par la Colombie, le Chili, le Pérou et le Mexique.

8. Le Panama a simplifié la procédure d'ouverture des entreprises au moyen de l'avis d'entrée en exploitation, pour lequel les formalités s'effectuent par voie électronique. La législation panaméenne accorde le traitement national aux investisseurs étrangers et aux entreprises dans lesquelles ils investissent. Aucun contrôle des changes n'est exercé. Le droit des investisseurs étrangers à rapatrier librement leur capital, les dividendes, les intérêts et les bénéfices est garanti. Les investissements d'un montant au moins égal à 2 millions de balboas relèvent de la Loi sur la stabilité juridique des investissements. Les investisseurs n'ont pas besoin d'obtenir d'autorisation préalable pour investir, à moins qu'ils ne soient admissibles au bénéfice d'un régime d'incitation ou qu'ils souhaitent se livrer à des activités faisant l'objet d'une concession ou nécessitant une licence, un permis ou tout autre type d'autorisation.

Politique commerciale – Analyse par mesure

9. Le Panama a continué de moderniser son régime douanier, en adoptant une nouvelle loi et un nouveau système informatique et en créant la Direction nationale des douanes. D'autres mesures ont été prises pour faciliter le commerce, à savoir l'application de décisions anticipées, l'adoption d'un guichet unique pour les exportations et le lancement d'un programme d'opérateurs économiques agréés. Les droits de douane constituent le principal instrument de politique commerciale; ils sont presque tous *ad valorem* et le nombre de taux de droits est passé de 37 à 29 au cours de la période à l'examen. La moyenne des droits NPF est tombée de 8,5% à 7,6%; toutefois la moyenne des droits visant les produits agricoles (selon la définition de l'OMC) reste plus de deux fois supérieure (13,7%) à celle des droits visant les produits non agricoles (6,4%). Pour 59 produits, les taux appliqués sont supérieurs aux taux consolidés dans le cadre de l'OMC. En 2013, en adhérant au Sous-Système d'intégration économique centraméricain, le Panama a

adopté le tarif d'importation centraméricain, à quelques exceptions près. Au titre de ses accords commerciaux, le Panama applique des droits préférentiels à plus de 20 partenaires commerciaux.

10. Les importations sont soumises au paiement d'une redevance administrative pour services douaniers et d'une redevance pour utilisation du système informatique des douanes, toutes deux basées sur un montant déterminé. Elles sont de plus frappées par l'impôt sur la cession de biens meubles et la fourniture de services (ITBMS) et, selon qu'il convient, par l'impôt sélectif sur la consommation (ISC) ou l'impôt sur la consommation de combustibles dérivés du pétrole (ICCDP). Dans le cas de certains produits (produits électroniques, véhicules automobiles), la suppression des droits de douane a été compensée par une augmentation de l'ISC. S'agissant de l'application des taxes intérieures, les marchandises importées bénéficient du traitement national, excepté les combustibles mélangés à de l'éthanol en provenance de l'étranger, qui sont soumis à un taux de l'ICCDP plus élevé que celui visant les combustibles mélangés à de l'éthanol national, et les véhicules automobiles (neufs ou d'occasion), auxquels est appliqué un montant minimum de l'ISC, qui varie en fonction de l'âge du véhicule.

11. Au cours de la période à l'examen, le Panama a poursuivi ses efforts en vue de renforcer ses capacités institutionnelles et techniques en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Cependant, des améliorations doivent encore être apportées dans des domaines tels que l'analyse des risques, la formation du personnel, la création d'un comité SPS national, l'accréditation et les procédures de notification. Entre 2007 et 2013, le pays a notifié huit mesures SPS à l'OMC, dont cinq mesures d'urgence. Le Panama applique 88 règlements techniques, liés principalement aux produits alimentaires; seuls 6 d'entre eux ont été notifiés à l'OMC depuis 2007. L'amélioration des régimes de mesures SPS et des règlements techniques et le renforcement de la transparence permettront de tirer un meilleur parti des possibilités de commerce offertes par les accords préférentiels.

12. Le Panama a rarement eu recours à des mesures correctives commerciales contingentes au cours de la période considérée; il a cependant adopté, en 2009, un règlement sur les normes de procédure applicables aux enquêtes antidumping et à celles en matière de subventions et de sauvegardes.

13. Les exportations de certaines espèces marines, de produits inflammables et d'armes requièrent un permis ou l'exécution de formalités spécifiques. Pour des raisons environnementales et pour promouvoir la production nationale à valeur ajoutée, les exportations de bois en billes, scié ou simplement raboté, sont interdites. Le Panama n'applique pas de taxes à l'exportation, excepté pour les produits fabriqués en bois indigènes. Les exportations sont exonérées de taxes intérieures.

14. Le Panama a notifié trois programmes de subventions à l'exportation à l'OMC et a obtenu une prorogation de délai jusqu'au 31 décembre 2015 pour la suppression desdites subventions. Il a éliminé le certificat de crédit d'impôt en 2009 et a adopté le certificat de promotion industrielle en 2010, en remplacement du Registre officiel de l'industrie nationale. De plus, en 2011, le pays a adopté la Loi n° 32 sur les zones franches, qui a supprimé les avantages fiscaux constituant des subventions à l'exportation. En 2012, les zones franches visées par la Loi n° 32 ont représenté moins de 2% des exportations (réexportations comprises). En revanche, la zone franche de Colón, qui est régie par une autre loi et est la deuxième plus grande zone franche du monde, administre 66% du commerce extérieur du pays. Les entreprises établies dans la zone franche de Colón sont exonérées des taxes sur les importations, sur les réexportations et la fabrication de produits et sur le rapatriement des dividendes, ainsi que d'autres taxes intérieures. Il existe par ailleurs de nombreux autres programmes d'incitations, par exemple en faveur des sièges d'entreprises multinationales, des micro et petites entreprises et de certains secteurs (agriculture et tourisme). Il conviendrait d'analyser le rapport coûts/avantages de ces programmes d'incitations et si nécessaire de les rationaliser afin de les rendre plus efficaces et plus transparents et de parvenir à un régime d'incitations plus uniforme, qui évite les distorsions possibles dans l'allocation des ressources.

15. En 2007, une nouvelle loi sur la concurrence et la défense des consommateurs (Loi n° 45) a été adoptée, laquelle, entre autres modifications, a introduit le critère d'efficacité économique, a caractérisé l'accaparement comme une pratique monopolistique relative, a instauré le concept de la dénonciation récompensée et a augmenté les amendes. Bien que la Loi n° 45 ait renforcé l'application de la politique de la concurrence, on observe toujours un degré de concentration élevé

sur certains marchés, en particulier dans le secteur des marchandises. Dans le cadre de la politique de défense des consommateurs, les autorités contrôlent les prix des combustibles, des médicaments et du panier alimentaire de base. Les prix du transport terrestre de passagers et les tarifs de distribution et de commercialisation de l'électricité sont aussi réglementés. Le Panama a notifié à l'OMC qu'il n'avait pas d'entreprises commerciales d'État.

16. Le Panama a adopté différentes lois qui réforment et précisent sa législation en matière de marchés publics. En général, les réformes portent sur des questions de procédure qui tendent à favoriser les soumissionnaires. Cependant, l'utilisation de procédures d'exception reste fréquente. Après plusieurs années de négociation, en août 2013, le Panama a annoncé sa décision de ne pas accéder à l'Accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics. Le pays a cependant contracté des engagements en la matière dans le cadre de ses accords bilatéraux, et dans certains cas, des engagements relatifs aux contrats passés par la Direction du canal de Panama. Les autorités ont indiqué que le pays avait l'intention de poursuivre les négociations relatives à l'accès aux marchés publics au niveau bilatéral.

17. En 2012, le Panama a modifié sa législation sur la propriété intellectuelle pour la moderniser et la mettre en conformité avec les engagements pris dans le cadre d'accords internationaux. Les modifications visent tous les droits de propriété intellectuelle, allongent les durées de protection, élargissent les dispositions relatives au traitement, renforcent les règles visant à faire respecter les droits et durcissent les sanctions. En outre, l'importation et l'exportation de produits contrefaits, modifiés ou imités sont caractérisées comme constituant un délit au regard du Code pénal, même si les produits se trouvent en transit dans le pays.

Politiques sectorielles

18. La structure sectorielle de l'économie panaméenne est toujours caractérisée par une dualité marquée: en effet, un secteur des services dynamique et compétitif, qui s'est développé principalement autour des activités du canal du Panama et de la ZLC, coexiste avec des secteurs agricole et manufacturier moins productifs, dont la part dans l'économie est beaucoup plus modeste et a progressivement diminué en dépit des aides publiques reçues.

19. L'importance relative du secteur agricole dans le PIB a continué de diminuer entre 2007 et 2013, mais il emploie toujours 16,4% de la population occupée. En 2013, la moyenne des droits de douane appliqués aux produits agricoles (définition de l'OMC) atteignait 13,7%, soit un taux supérieur à la moyenne générale, et c'était pour ces produits que l'on constatait les droits les plus élevés. En moyenne, l'utilisation des contingents tarifaires pour les produits agricoles inscrits sur la Liste d'engagements du Panama a varié entre 60% et 100%; des contingents tarifaires autonomes ont par ailleurs été définis pour cause de pénurie. Le Panama a accordé des mesures de soutien interne relevant de la catégorie verte. Le soutien interne au titre des "programmes de développement" a considérablement augmenté entre 2007 et 2012.

20. En 2013, l'industrie manufacturière a représenté 5,1% du PIB et employé 7,7% de la population occupée. Le secteur se concentre sur un petit nombre d'activités, à savoir la fabrication de produits alimentaires et de boissons, l'édition et l'impression de papier et les produits minéraux non métalliques. Les activités manufacturières font l'objet d'incitations fiscales et financières. Parmi les principaux produits importés figurent les combustibles, les huiles minérales et les machines, et parmi les principaux produits exportés, les métaux précieux et le fer et l'acier.

21. Le marché de l'électricité est décentralisé et réglementé. L'activité de production est pour l'essentiel privée et s'exerce en régime de libre concurrence, tandis que l'activité de transport est assurée par une entreprise d'État et que trois entreprises mixtes se chargent de la distribution dans des zones faisant l'objet d'une concession exclusive. Le Panama est relié au système de transport centraméricain. La marge de puissance disponible par rapport à la demande y est étroite mais elle s'est améliorée sans pour autant parvenir à satisfaire à la demande en toutes saisons. L'État octroie des subventions pour atténuer l'effet de l'augmentation des tarifs applicables aux clients finals. Le Panama ne produit pas d'hydrocarbures mais il a une capacité de stockage importante et de vastes infrastructures portuaires. En 2013, il a pris des mesures en faveur des activités d'exploration dans le but d'exploiter commercialement les gisements confirmés sur son territoire.

22. Le secteur des services joue un rôle fondamental dans l'économie du Panama, dans la mesure où il représente 70% du PIB, deux tiers de l'emploi et environ 36% des exportations totales. Le Panama a renforcé sa position en tant que gros exportateur de services financiers, portuaires, logistiques et touristiques. Il a contracté des engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans onze secteurs au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Si les engagements pris dans le secteur financier sont vastes, ils sont limités dans les secteurs des télécommunications et des transports, et inexistant dans le secteur des transports maritimes. Dans la pratique, le niveau des engagements contractés par le Panama au titre de l'AGCS a été dépassé dans le cadre du régime ouvert qui s'applique actuellement aux fournisseurs de services étrangers.

23. Dans le secteur des télécommunications, la concurrence a été intensifiée avec l'entrée sur le marché de deux opérateurs de téléphonie mobile en 2009, ce qui a favorisé la baisse des prix et l'amélioration de la qualité des services. Aucune restriction ne s'applique à la participation de l'investissement étranger dans les entreprises privées. Le Panama a adopté la Loi sur le service et l'accès universels en 2008 et le Règlement sur la portabilité des numéros en 2009. Le Panama n'a contracté d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS que pour les services à valeur ajoutée et n'a pas souscrit au Document de référence sur les télécommunications de base.

24. Le secteur financier du Panama est diversifié et compétitif. Le système bancaire est solide, grâce à des niveaux de ressources propres et de liquidités élevés, et a connu une hausse du crédit ces dernières années. Les banques étrangères peuvent s'implanter au Panama en établissant des filiales ou des succursales. Au cours de la période à l'examen, le Panama a modifié sa législation bancaire dans le but de renforcer les contrôles et de se conformer aux normes internationales, d'améliorer la transparence, de prévenir l'évasion fiscale et de protéger le consommateur. Par ailleurs, les conglomérats financiers ont été soumis à une surveillance et le Conseil de coordination financière a été créé pour améliorer la coopération entre les organismes de contrôle du secteur.

25. Les compagnies d'assurance étrangères peuvent s'établir comme sociétés anonymes ou comme succursales. Au Panama, on ne peut souscrire d'assurances de biens et de personnes qu'auprès d'assureurs établis dans le pays. Une nouvelle loi sur les assurances a été adoptée en 2012 qui, entre autres choses, a élargi les attributions de l'organisme de contrôle du secteur, actualisé les normes en matière de capital minimal, de solvabilité et de réserves, et autorisé la vente d'assurances par le biais d'entreprises financières et commerciales. Les compagnies de réassurance étrangères peuvent offrir des services de réassurance aux entreprises domiciliées au Panama, à condition qu'elles soient inscrites dans un registre créé à cet effet à la fin de 2012. En 2011, l'Autorité des marchés financiers a été créée et dotée de pouvoirs de réglementation et de surveillance étendus.

26. L'aéroport international de Tocumen est l'aéroport le plus fréquenté d'Amérique centrale et constitue un centre régional de transport aérien. Entre 2007 et 2013, le nombre total de passagers a enregistré une augmentation moyenne de 12,8% par an, le nombre de passagers en transit de 21% par an, et le volume de marchandises et de courrier de 5,2% par an. Aucune restriction ne s'applique à l'investissement étranger dans les entreprises qui opèrent dans le domaine du trafic international, mais, en revanche, le trafic de cabotage est réservé, en principe, aux entreprises dont 60% des actions au moins sont détenues par des Panaméens. De par la loi, l'État est propriétaire de 100% des actions de l'entreprise gestionnaire de l'aéroport de Tocumen. Les certificats d'exploitation du trafic aérien de voyageurs et de fret sont octroyés aux entreprises étrangères dans le cadre d'accords bilatéraux.

27. La stratégie maritime nationale du Panama, approuvée en 2009, vise à faire du pays un pôle d'excellence offrant des services maritimes et logistiques compétitifs. Le Panama dispose d'un réseau portuaire étendu et offre une grande variété de services pour les navires. L'État est propriétaire des ports mais leur administration peut être confiée par voie de concessions à des entreprises privées, lesquelles gèrent de fait les ports les plus importants. La participation étrangère au capital des entreprises qui fournissent divers services maritimes auxiliaires est limitée, et 90% de l'équipage des navires qui fournissent ces services doit être de nationalité panaméenne. En 2012, la part du secteur des transports maritimes dans le PIB a été de 2,3%. Le Panama possède la plus grande marine marchande du monde, avec 8 221 navires enregistrés au 30 juin 2013. Aucune restriction de nationalité n'est imposée à l'immatriculation. Le Panama cherche à renouveler sa flotte en appliquant différentes remises à l'immatriculation des navires neufs.

28. La contribution du canal de Panama au PIB a été de 3,2% en 2012. Le canal est un centre névralgique du transport maritime mondial, qui génère diverses activités économiques dont l'apport vient s'ajouter à celui des droits de péage. Pendant la période à l'examen, la Direction du canal de Panama a modifié sa politique de prix pour que les droits de péage reflètent davantage la valeur qu'offre cette voie de communication. Des travaux d'élargissement du canal ont commencé en 2007 avec la construction d'une troisième série d'écluses pour les navires de plus grand tirant d'eau. En février 2014, après la résolution de certains des problèmes liés au financement des surcoûts, la Direction du canal et les constructeurs sont parvenus à un accord de principe prévoyant l'achèvement des travaux en décembre 2015.

29. Le tourisme, qui est l'une des premières sources de devises, a contribué au PIB à hauteur de 12% en 2012. En 2007-2012, l'investissement a considérablement augmenté dans ce secteur, surtout dans la ville de Panama. Pendant cette même période, le Panama a élargi le champ d'application des incitations fiscales qu'il accorde en faveur de l'investissement dans le tourisme, en levant les restrictions imposées à la participation étrangère pour les activités des tours opérateurs et agences de voyages, qui ont cessé d'être considérées comme relevant du commerce de détail, et il a renforcé le cadre institutionnel du soutien à ce secteur.

30. La Constitution du Panama réserve le droit de se livrer au commerce de détail aux personnes ayant la nationalité panaméenne, de naissance ou par naturalisation; dans le deuxième cas, le droit peut être exercé trois ans après la réception des documents définitifs. Le secteur du commerce de détail a progressé à un rythme annuel moyen de 8,5% entre 2007 et 2012 et a représenté 3,8% du PIB en 2012. Au titre du Traité sur la promotion des échanges commerciaux entre le Panama et les États-Unis, le pays ouvre davantage son secteur du commerce de détail en disposant que les entreprises de services multiples ne sont pas considérées comme relevant du commerce de détail.