

Organe d'examen des politiques commerciales

**EXAMEN DES POLITIQUES
COMMERCIALES**

Rapport du Secrétariat

PANAMA

Le présent rapport, préparé pour le premier examen de la politique commerciale du Panama, a été établi par le Secrétariat de l'OMC sous sa propre responsabilité. Ainsi qu'il est prévu dans l'Accord établissant le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (Annexe 3 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce), le Secrétariat a demandé au Panama des éclaircissements sur sa politique et ses pratiques commerciales.

Les questions d'ordre technique concernant ce rapport peuvent être adressées à M. Angelo Silvy (tél.: 022 739 52 49), M. Alberto Bueno (tél.: 022 739 63 92) et M. Raymundo Valdés (tél.: 022 739 53 46).

La déclaration de politique générale présentée par le Panama est reproduite dans le document WT/TPR/G/186.

Note: Le présent rapport fait l'objet d'une distribution restreinte et ne doit pas être communiqué à la presse avant la fin de la première séance de la réunion de l'Organe d'examen des politiques commerciales portant sur le Panama.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
OBSERVATIONS RÉCAPITULATIVES	vii
1) ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE	vii
2) CADRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	viii
3) ACCES AUX MARCHES DE MARCHANDISES	viii
4) MESURES VISANT LES EXPORTATIONS	ix
5) AUTRES MESURES QUI AFFECTENT LE COMMERCE	ix
6) POLITIQUES SECTORIELLES	x
I. ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE	1
1) APERÇU GENERAL	1
2) ÉVOLUTION MACRO-ECONOMIQUE	1
i) Structure et évolution de l'économie	1
ii) Politique budgétaire	5
iii) Politique monétaire	7
iv) Balance des paiements	9
3) COMMERCE ET FLUX D'INVESTISSEMENT	10
i) Évolution du commerce de marchandises	10
ii) Commerce de services	12
iii) Investissement étranger	12
4) PERSPECTIVES	13
II. RÉGIMES DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT	14
1) APERÇU GENERAL	14
2) CADRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE EN MATIERE D'INVESTISSEMENT	14
i) Cadre institutionnel et juridique général	14
ii) Objectifs, formulation et application de la politique commerciale	16
3) REGIME APPLICABLE A L'INVESTISSEMENT ETRANGER	17
4) RELATIONS INTERNATIONALES	19
i) Organisation mondiale du commerce	19
ii) Accords commerciaux préférentiels	21
III. POLITIQUES COMMERCIALES – ANALYSE PAR MESURE	25
1) APERÇU GENERAL	25

	<i>Page</i>
2) MESURES AGISSANT DIRECTEMENT SUR LES IMPORTATIONS	27
i) Procédures, documentation et enregistrement	27
ii) Évaluation en douane	30
iii) Règles d'origine	32
iv) Droits de douane	34
v) Autres impositions visant les importations	38
vi) Prohibitions, restrictions et licences d'importation	43
vii) Mesures correctives commerciales contingentes	44
viii) Normes et règlements techniques	48
ix) Mesures sanitaires et phytosanitaires	51
3) MESURES AGISSANT SUR LES EXPORTATIONS	56
i) Procédures, documentation et enregistrement	56
ii) Taxes et droits à l'exportation	58
iii) Prohibitions et restrictions à l'exportation, et régimes de licences	58
iv) Avantages tarifaires et fiscaux et autres incitations à l'exportation	58
v) Financement, assurance et promotion des exportations	63
4) AUTRES MESURES AGISSANT SUR LA PRODUCTION ET LES ECHANGES	65
i) Établissement et fiscalité des entreprises	65
ii) Contrôles de prix	67
iii) Politique de la concurrence	67
iv) Incitations	70
v) Marchés publics	75
vi) Commerce d'État et entreprises étatiques	79
vii) Droits de propriété intellectuelle	80
IV. POLITIQUES COMMERCIALES – ANALYSE PAR SECTEUR	86
1) APERÇU GENERAL	86
2) AGRICULTURE ET PECHE	87
i) Caractéristiques générales	87
ii) Agriculture	88
iii) Pêche	93
3) SECTEUR MANUFACTURIER	94
4) ÉLECTRICITE	94
5) SERVICES	97
i) Caractéristiques principales	97
ii) Télécommunications	98
iii) Services financiers	102
iv) Transport aérien et aéroports	109
v) Transport maritime, y compris le canal de Panama	110
vi) Services professionnels	116
vii) Commerce de détail	118
BIBLIOGRAPHIE	121
APPENDICE – TABLEAUX	123

TABLEAUX

	<i>Page</i>
I. ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE	
I.1 Indicateurs économiques de base, 2000-2006	2
I.2 Croissance du PIB par type de dépense, 2000-2005	3
I.3 Comptes financiers du secteur public non financier (SPNF), exercices budgétaires 2000-2006	5
I.4 Principaux indicateurs monétaires, 2000-2006	8
I.5 Balance des paiements, 2000-2006	9
I.6 Commerce de services, 2000-2006	12
I.7 Flux d'investissement étranger direct net par secteur, 2000-2006	13
III. POLITIQUES COMMERCIALES – ANALYSE PAR MESURE	
III.1 Structure du tarif d'importation NPF, 2007	34
III.2 Analyse récapitulative des taux NPF, 2007	36
III.3 Marchandises et services exemptés de l'impôt sur la cession de biens meubles et la fourniture de services (ITBMS)	40
III.4 Impôt sélectif sur la consommation (ISC)	42
III.5 Impôt sur la consommation de combustibles et de dérivés du pétrole	43
III.6 Marchandises dont l'importation est interdite ou restreinte	44
III.7 Règlements techniques par secteur, février 2007	49
III.8 Mesures sanitaires et phytosanitaires par produit affecté et par type de mesure, 1995-2007	53
III.9 Incitations fiscales accordées dans le cadre du Registre officiel de l'industrie nationale	71
III.10 Montant des incitations fiscales accordées dans le cadre du Registre officiel de l'industrie nationale, 2000-2005	72
III.11 Procédures de passation des marchés du secteur public, 2007	77
III.12 Vue d'ensemble de la protection des droits de propriété intellectuelle, 2007	82
IV. POLITIQUES COMMERCIALES – ANALYSE PAR SECTEUR	
IV.1 Produits agricoles assujettis à des contingents tarifaires, 2004-2006	90

APPENDICE – TABLEAUX

	<i>Page</i>
I. ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE	
AI.1 Exportations de marchandises, par produit, 2000-2005	125
AI.2 Importations de marchandises, par produit, 2000-2005	126
AI.3 Exportations de marchandises, par partenaire commercial, 2000-2005	128
AI.4 Importations de marchandises, par partenaire commercial, 2000-2005	129
II. RÉGIMES DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT	
AII.1 Synthèse des notifications à l'OMC les plus récentes, avril 2007	130
IV. POLITIQUES COMMERCIALES – ANALYSE PAR SECTEUR	
AIV.1 Échanges commerciaux et taux NPF appliqué, par catégorie de la CITI	132
AIV.2 Résumé des engagements spécifiques dans le cadre de l'AGCS, 2007	133

OBSERVATIONS RÉCAPITULATIVES

1. Le commerce de biens et de services joue un rôle vital dans l'économie du Panama, sa part du PIB étant de 143 pour cent (réexportations incluses). Aussi le pays maintient-il un régime essentiellement libéral en matière d'échanges et d'investissement, avec un taux NPF appliqué de 8,5 pour cent en moyenne et un très petit nombre de barrières commerciales non tarifaires. Une économie axée sur les services fait du pays un important centre international pour des activités telles que le transport maritime, la distribution et la banque. Par contre, dans l'agriculture et le secteur manufacturier, une partie de la production est aidée par une protection à la frontière et des incitations fiscales, celles-ci étant parfois subordonnées à l'exportation.

2. La simplification du régime commercial (et de la structure tarifaire en particulier) et la rationalisation des programmes d'aide apporteraient plus de transparence, réduiraient le coût des transactions, renforceraient encore la situation budgétaire et uniformiseraient davantage le dispositif incitatif. Ajoutées à l'avantage comparatif dont le Panama bénéficie en tant que fournisseur de services internationaux, notamment dans le domaine du transport maritime grâce au canal, ces réformes, avec d'autres, contribueraient à soutenir la solide croissance économique enregistrée ces dernières années.

1) ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

3. Le PIB du Panama a augmenté à un taux annuel moyen de 4,9 pour cent environ pendant la période allant de 2000 à 2006, et on s'attend à ce que la progression soit de l'ordre de 8 pour cent en 2007. La croissance particulièrement forte depuis 2004 est due en grande partie à l'accroissement de l'investissement et des exportations de services. Le PIB par habitant était légèrement supérieur à 5 200 dollars EU en 2006. Les services, qui contribuent pour quelque 80 pour

cent au PIB et 70 pour cent à l'emploi, constituent le secteur de loin le plus important de l'économie panaméenne.

4. Si elle s'est améliorée à la suite des réformes fiscales et de l'augmentation des recettes provenant de l'exploitation du canal, la situation budgétaire du Panama a encore besoin d'être consolidée, en raison notamment des lourds engagements financiers que supposerait l'élargissement du canal. Le ratio de la dette publique au PIB a baissé, mais il reste relativement élevé (61 pour cent). Le Panama ne dispose plus d'instrument de politique monétaire depuis 1904, date à laquelle il a adopté le dollar EU comme monnaie ayant cours légal. L'inflation a été faible de tout temps, mais une certaine poussée a été observée dernièrement.

5. Le compte des opérations courantes de la balance des paiements est traditionnellement déficitaire, mais ce solde négatif, en baisse depuis 2004, n'était plus que de 2,2 pour cent du PIB en 2006. Le commerce de biens et de services représente, respectivement, 110 et 33 pour cent du PIB. Le déficit du compte courant s'explique surtout par le solde négatif de la balance des biens. En revanche, la balance des services affiche un excédent en augmentation, grâce essentiellement à la progression des recettes du canal.

6. Les États-Unis sont le premier partenaire commercial du Panama; ils interviennent pour près d'un tiers dans les échanges de marchandises du Panama (non compris les réexportations, qui représentent approximativement 70 pour cent du total de ces échanges). Pour ce qui est des marchandises, le Panama exporte surtout des produits alimentaires, tandis qu'un peu plus des deux tiers des importations concernent des produits manufacturés. S'agissant des services, le Panama exporte principalement dans les domaines du transport (y compris l'exploitation du canal), du tourisme et de la finance. Le Panama est un bénéficiaire net de l'investissement étranger direct, qui a

représenté chaque année environ 7 pour cent du PIB en moyenne sur la période 2000-2006.

7. Le canal joue un rôle vital dans l'économie du Panama. Les travaux d'élargissement, dont le début est prévu en 2007 et l'achèvement en 2014, devraient soutenir la croissance économique à court et à moyen terme. Le coût estimatif du projet est de l'ordre de 5,2 milliards de dollars EU, soit 30 pour cent environ du PIB du Panama.

2) CADRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

8. Le Panama a accédé à l'OMC en 1997. Il est partie à l'Accord sur les technologies de l'information, mais n'est signataire d'aucun des autres accords plurilatéraux de l'OMC. Il a présenté de nombreuses notifications à l'OMC, mais certaines sont encore attendues. Il a participé au mécanisme de règlement des différends dans trois affaires en tant que plaignant, et dans une (qui n'a pas dépassé le stade des consultations) en qualité de défendeur.

9. Le Panama a participé activement aux négociations dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD), en présentant des propositions à titre individuel et conjointement avec d'autres Membres. Il préconise d'offrir des flexibilités accrues aux pays en développement qui ne sont pas des Membres originels. Il voit dans l'ouverture des marchés un important moyen de favoriser le développement, mais prône une approche souple de la libéralisation. Un succès du PDD apporterait beaucoup d'avantages au Panama en raison de la nature diversifiée de ses échanges et de sa profonde intégration dans l'économie mondiale.

10. Le Panama accorde au moins le traitement NPF à tous ses partenaires commerciaux. Au milieu de 2007, il était partie à des accords de libre-échange (ALE) en vigueur avec le Taipei chinois, El Salvador et

Singapour. Il participe à des arrangements préférentiels de portée plus limitée avec six autres partenaires. Le Panama a également achevé la négociation de nouveaux ALE avec le Chili, le Honduras et les États-Unis, et il en négocie actuellement avec le Costa Rica, le Guatemala et le Nicaragua. L'entrée en vigueur de l'accord avec les États-Unis devrait avoir sur le Panama un impact institutionnel et économique particulièrement important.

11. Le Panama maintient un régime d'investissement ouvert, bien que l'État soit encore bien présent dans des activités comme le transport, l'énergie électrique et les télécommunications. La participation étrangère est formellement limitée dans le commerce de détail, la radiodiffusion et le transport aérien. Le Panama a conclu des traités bilatéraux en matière d'investissement avec 16 pays.

3) ACCES AUX MARCHES DE MARCHANDISES

12. Le Panama a pris des mesures pour simplifier et moderniser les procédures douanières, ainsi que pour améliorer le contrôle en douane. Les droits de douane constituent son principal instrument commercial. Tous les droits de douane sont *ad valorem*. La moyenne des taux NPF appliqués est de 8,5 pour cent; le tarif moyen pour les produits agricoles (définition de l'OMC) est beaucoup plus élevé (14,2 pour cent) que pour les autres produits (5,6 pour cent). La structure tarifaire est complexe, avec 37 niveaux de droit différents (y compris le niveau zéro). Le Panama a consolidé toutes ses lignes tarifaires, rendant ainsi son régime commercial plus prévisible, encore que cette prévisibilité soit atténuée par un écart de l'ordre de 15 points de pourcentage entre taux appliqués et taux consolidés moyens. On compte au moins trois lignes tarifaires pour lesquelles le droit appliqué est plus élevé que le taux consolidé.

13. Le Panama accorde un accès préférentiel aux importations en provenance de neuf partenaires commerciaux, sous réserve de conformité aux règles d'origine applicables.

14. Outre les droits de douane, les importations sont assujetties à une redevance pour services douaniers prélevée à un taux spécifique. Les biens et services, qu'ils soient d'origine nationale ou importés, sont frappés d'une taxe sur la valeur ajoutée (ITBMS) et d'une taxe sélective sur la consommation (ISC). Les importations bénéficient du traitement national pour l'application des taxes intérieures, à ceci près que l'ISC frappe moins lourdement certaines eaux-de-vie produites localement que les produits d'importation de même nature.

15. Le Panama n'a guère fait appel à des mesures contingentes. La seule enquête antidumping qu'il a menée n'a pas donné lieu à l'imposition de droits. Par ailleurs, il a notifié une enquête en matière de sauvegardes, qui a conduit à l'imposition d'une mesure provisoire sous la forme d'une surtaxe frappant certains produits en plastique; en mai 2007, la décision finale concernant l'application d'une mesure de sauvegarde n'avait pas encore été prise.

16. Le Panama a notifié 49 mesures au titre de l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, dont un peu plus de la moitié concerne les animaux vivants et la viande ou les sous-produits de la viande. Il a notifié en outre 34 règlements techniques, dont la plupart visent des produits alimentaires.

4) MESURES VISANT LES EXPORTATIONS

17. Le Panama interdit l'exportation mais pas la consommation intérieure de grumes de certaines espèces de bois provenant de forêts naturelles. Il prélève une taxe à l'exportation de 1 pour cent sur certains produits en bois ouvrés. L'exportation de certains produits de la mer et de déchets non ferreux requiert un permis.

18. Le Panama a notifié à l'OMC qu'il accordait des subventions à l'exportation par le biais de trois programmes: les Zones de transformation pour l'exportation (ZPE), les certificats de crédit d'impôt (CAT) et le Registre officiel de l'industrie nationale (ROIN). Le régime des ZPE accorde des exonérations fiscales aux sociétés qui répondent à des prescriptions minimales en matière de valeur ajoutée locale; aucune date n'a été fixée pour l'élimination de ce régime. Les CAT offrent des crédits d'impôt aux entreprises exportatrices qui produisent des biens non traditionnels; bien que les CAT aient été officiellement supprimés, les crédits d'impôt continueront d'être accordés jusqu'en 2010. Au titre du ROIN, les sociétés qui exportent l'intégralité de leur production sont exemptées des droits d'importation, de l'impôt sur le revenu et d'autres taxes intérieures; le ROIN aurait dû être éliminé (par étapes) pour la fin de 2005 si le Comité des subventions et des mesures compensatoires n'avait pas décidé de proroger le délai pour l'élimination des subventions notifiées au titre de l'article 27.4 de l'Accord SMC.

19. La Zone franche de Colón (ZLC) accorde des avantages similaires à ceux du régime des ZPE. Bien que la ZLC ait pour vocation d'encourager le commerce aussi bien que l'industrie, les entreprises qui s'y trouvent ne se consacrent en réalité qu'aux services et à la réexportation. Elle fonctionne comme un centre de logistique et de distribution à l'échelle mondiale, et intervient pour un peu plus des trois quarts dans les exportations totales de marchandises du Panama.

5) AUTRES MESURES QUI AFFECTENT LE COMMERCE

20. À côté des subventions à l'exportation, le Panama maintient de nombreux régimes incitatifs qui s'adressent aux micro et petites entreprises, aux projets de recherche-développement et à certains secteurs tels que l'agriculture, la sylviculture, les industries extractives et le tourisme. Dans l'ensemble,

ces régimes ont pour but d'aider la production de biens par le biais d'avantages tarifaires et fiscaux. Il n'existe pas d'estimations des avantages nets que ces incitations apportent à l'économie. Un réexamen de la nature et du nombre de ces régimes, en vue d'une éventuelle rationalisation, contribuerait à les rendre plus transparents et plus efficaces; cela pourrait aussi permettre de redéployer des ressources budgétaires en faveur de domaines comme l'éducation et l'infrastructure.

21. Le coût administratif de la création d'une nouvelle entreprise au Panama a toujours été faible. Le pays dispose par ailleurs d'un cadre de la politique de la concurrence relativement élaboré, encore que le degré de concurrence dans certaines activités semble limité, y compris sur certains marchés agricoles protégés par des droits de douane élevés. Le Panama n'applique pas de contrôle des prix sur les marchandises. Il a notifié à l'OMC qu'il ne conservait pas d'entreprises commerciales d'État. Dans les années 90, le Panama a conduit un ambitieux programme de privatisation; ces dernières années, le fort ralentissement du mouvement de privatisation est allé de pair avec un recul de la participation de l'État dans les activités de production.

22. Le Panama n'est pas partie à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC mais dispose du statut d'observateur et négocie actuellement son accession. Entre autres choses, les nouveaux règlements relatifs aux marchés publics adoptés en 2006 garantissent le traitement national aux soumissionnaires étrangers. Les marchés publics en rapport avec le canal relèvent d'un régime distinct.

23. Dans le cadre de son processus d'accession à l'OMC, le Panama a modifié sa législation en matière de protection des droits de propriété intellectuelle, en vue de la mettre en conformité avec l'Accord sur les ADPIC. Cependant, aucun règlement spécifique n'a encore été adopté pour les schémas de configuration de circuits intégrés.

6) POLITIQUES SECTORIELLES

24. La structure sectorielle de l'économie panaméenne se caractérise par une dualité marquée entre, d'une part, un secteur des services très compétitif et, de l'autre, des secteurs agricole et manufacturier relativement peu productifs. Les services internationaux (canal, ZLC, banques internationales, transport maritime et tourisme) sont ainsi fortement implantés sur les marchés mondiaux et jouent un rôle crucial dans l'économie. Par contre, la production de biens a souvent été tributaire des mesures de protection commerciale et des régimes incitatifs.

25. L'agriculture, la sylviculture et la pêche contribuent pour un peu moins de 7 pour cent au PIB du Panama, mais représentent 20 pour cent de l'emploi total et génèrent environ 43 pour cent des exportations de marchandises (réexportations non comprises). Certains produits agricoles – comme le sucre de même que le lait, la viande de bœuf et leurs produits – bénéficient d'une protection tarifaire particulièrement élevée. Le Panama administre des contingents tarifaires pour tous les produits énumérés dans sa liste d'engagements en la matière; ces contingents ont été utilisés à près de 100 pour cent dans la plupart des cas. Le Panama a notifié à l'OMC l'octroi d'un soutien interne et de subventions à l'exportation pour des produits agricoles. L'agriculture et l'agro-industrie bénéficient de crédits publics.

26. Le secteur manufacturier est restreint et se limite à un petit nombre d'activités, essentiellement tournées vers la transformation de produits agricoles. Le Panama a ouvert et partiellement privatisé le secteur de l'énergie électrique en 1998-1999, mais l'État continue de détenir un monopole de fait pour ce qui est du transport et possède des actifs importants dans la production et la distribution de l'électricité.

27. Les engagements du Panama au titre de l'AGCS sont d'importance, même s'ils se

situent en deçà du degré d'accès qui est accordé dans la pratique aux fournisseurs de services étrangers. Le Panama a pris des engagements spécifiques dans onze des 12 secteurs spécifiés dans l'AGCS, pour ce qui est tant de l'accès aux marchés que du traitement national. En avril 2003, il a soumis une offre initiale dans le cadre du PDD, mais au milieu de 2007 il n'avait encore présenté aucune offre révisée. Le relèvement du niveau des engagements améliorerait la prévisibilité du régime de l'investissement au Panama.

28. Le secteur des télécommunications a été privatisé en 1997 et ouvert à la concurrence en 2003. Les modifications réglementaires destinées à encourager la concurrence se sont poursuivies, mais l'accès au réseau local fixe de l'opérateur historique comme son utilisation continuent de poser quelques problèmes. S'il n'y a pas de restrictions à l'investissement privé étranger, 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.

29. Le Panama dispose d'un important secteur financier, avec 37 banques internationales qui se consacrent exclusivement à une clientèle se trouvant à l'étranger. Il n'y a pas de restrictions à la participation étrangère dans les activités bancaires, mais pour ce qui est de l'assurance, les risques encourus au Panama ne peuvent être assurés que par des compagnies établies dans le pays. Le Panama a contracté des engagements dans la plupart des catégories de la classification sectorielle des services, à l'image du caractère relativement libéral de son cadre réglementaire en matière de services financiers.

30. Dans les services de transport aérien intérieurs, les étrangers ne peuvent détenir plus de 40 pour cent des parts d'une société. Il n'y a toutefois pas de restrictions à la participation étrangère sur les itinéraires internationaux. Comme la loi l'exige, les aéroports qui assurent des services publics appartiennent à l'État et sont gérés par lui.

31. Il n'y a pas de restrictions de nationalité pour la fourniture des services de transport maritime intérieurs. Les principaux ports, qui sont propriété de l'État, sont exploités par des sociétés privées. Le Panama arrive en tête de tous les pays pour le nombre d'immatriculations de navires, ce en raison de conditions fiscales avantageuses et d'un régime d'enregistrement libéral.

32. Lorsqu'en 1999 l'administration du canal a été rétrocédée au Panama, l'ouvrage est devenu la pierre angulaire de l'économie panaméenne. L'élargissement du canal, censé être financé par les droits de péage, devrait renforcer la position du Panama en tant qu'entrepôt mondial et maillon essentiel du commerce international. Cependant, une gestion attentive s'imposera pour éviter des dépassements de budget et des retards dans l'achèvement des travaux qui imposeraient une lourde charge à l'économie du pays.

33. Les étrangers exerçant des professions libérales peuvent difficilement s'établir au Panama, la fourniture de la plupart des services professionnels réglementés étant réservée aux ressortissants panaméens. Les universités du Panama ont signé des accords de reconnaissance mutuelle avec leurs homologues dans dix pays. Le Panama a pris des engagements spécifiques limités pour les services professionnels au titre de l'AGCS.
