Panama : un État fragile en quête de statut international

Kevin Parthenay

Dans Politique étrangère 2016/3 Automne , pages 61 à 72
Éditions Institut français des relations internationales

ISSN 0032-342X
ISBN 9782365675116
DOI 10.3917/pe.163.0061
Date de mise en ligne : 05/09/2016

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-3-page-61?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Panama : un État fragile en quête de statut international

Par **Kevin Parthenay**

Kevin Parthenay est docteur en science politique, rattaché au Centre d'études et de recherches internationales (CERI), et enseigne à Sciences Po.

Le Panama est un petit pays d'Amérique centrale, surtout connu pour son canal et, depuis l'affaire des *Panama Papers*, son système d'évasion fiscale. Cet État a longtemps vécu sous la tutelle des États-Unis et cherche depuis les années 1990 à affirmer son indépendance et sa souveraineté. Pour ce faire, il mise notamment sur son intégration, non seulement dans les circuits économiques et financiers internationaux, mais aussi dans les grandes instances multilatérales.

politique étrangère

La République de Panama, située en Amérique centrale, est limitée au nord-ouest par le Costa Rica, au sud-est par la Colombie, et bordée par la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique. Son territoire de 75 420 km^2, plus petit que celui de la Caroline du Sud, est peuplé de 3,65 millions d'habitants (1,5 million d'entre eux vivant dans la capitale). En dépit de sa taille et de son influence très relative sur la scène internationale, Panama demeure mondialement connu en raison de son canal, commencé en 1880 par le Français Ferdinand de Lesseps et achevé en 1914 par les Américains. Les travaux d'agrandissement de ce canal sont sur le point de s'achever, alors même qu'un projet concurrent semble pouvoir se développer au Nicaragua.

La singularité du Panama est marquée autant par son histoire que par l'image contemporaine que renvoie sa capitale, ville-monde, carrefour géostratégique et mirage masquant de fortes inégalités sociales. Situé dans un isthme tourmenté, fortement touché par la violence, la délinquance, la corruption et les inégalités, Panama se trouve depuis avril 2016 sous les feux des projecteurs du fait de l'affaire dite des *Panama Papers*, qui a mis au jour l'un des plus grands systèmes d'évasion fiscale de l'histoire. Depuis le sommet de Londres de 2009, la République de Panama se trouve sur la liste des paradis fiscaux du G20. Le pays a souscrit aux standards fiscaux internationaux sans les avoir complètement mis en œuvre.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Pour autant, le Panama n'est pas un pays « hors-sol », dont le seul avantage comparatif résiderait dans l'attractivité de son système fiscal. État souverain et indépendant depuis novembre 1903, il est dirigé depuis 2014 par le président Juan Carlos Varela, issu de la droite national-conservatrice (Parti panaméen), qui met en œuvre une politique étrangère au service de la nation, *a contrario* de la devise du pays : *Pro beneficio mundi*.

Indépendance et souveraineté limitée

Panama a obtenu son indépendance de la Colombie le 3 novembre 1903. Les États-Unis ont largement orchestré ce processus d'indépendance, estimant qu'il serait plus simple de creuser un canal dans un pays faible que dans un État au nationalisme fort comme la Colombie. La même année, le traité Hay-Bunau-Varilla est signé et autorise Washington à creuser et défendre le canal. Le traité octroie aux Américains une « souveraineté totale et perpétuelle » sur le canal et une bande de terre de cinq *miles* (soit 8 kilomètres) le long du canal. Les villes de Panama et Colon restaient en dehors de la portée du traité. L'indépendance de Panama est donc soumise tout au long du xx^{e} siècle à une présence civile et militaire forte et permanente des États-Unis[1]. Tout au long du siècle, environ 40 000 soldats américains furent basés au Panama, avec un pic à 100 000 durant la Seconde Guerre mondiale. Le canal a permis aux États-Unis de déployer des troupes sur chaque façade océanique. Ainsi l'histoire politique du Panama est-elle fortement marquée par l'influence des États-Unis, qui ont considéré ce pays comme leur pré carré jusque dans les années 1970.

Si l'existence même du canal inauguré le 15 août 1914 constitue une limite à l'expression de la souveraineté complète de la République panaméenne, elle a très largement contribué à la transfiguration économique du pays. Le Panama se différencie ainsi de voisins qui ont conservé un modèle économique caractérisé par l'importance de l'agro-exportation. Le canal a favorisé le développement des services de transports, d'une zone franche, de services financiers et bancaires. L'économie panaméenne s'est ainsi tertiarisée.

Sur le plan politique, les limites à la souveraineté ont progressivement été génératrices de tensions. À la fin des années 1950, les dirigeants panaméens durent faire face à de nombreuses manifestations, plus ou moins violentes, cherchant notamment à défendre et affirmer la souveraineté panaméenne face à l'administration du canal par les États-Unis.

1. P. M. Sanchez, « Panama: The Limits of Sovereignty » *in* F. O. Mora et J. A. K. Hey (éd.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

La recrudescence de la corruption dans la classe politique fut également l'objet de revendications récurrentes. La jeunesse, en particulier, rejetait la compromission des élites panaméennes face au puissant voisin américain. Au début des années 1960, la contestation prit de l'ampleur et engendra une répression violente. Le 9 janvier 1964, alors que des manifestants souhaitaient symboliquement hisser le drapeau panaméen dans une zone du canal contrôlée par les États-Unis, la répression policière (*Guardia nacional*) fit plusieurs morts. À l'issue de cette journée de violence, rebaptisée *Dia de los Martires*, le président panaméen Roberto Chiari décida de rompre les relations diplomatiques entre Panama et les États-Unis. Cette décision marqua le début d'un processus de renouvellement profond de la relation avec Washington, qui déboucha quelques années plus tard sur la signature du traité Torrijos-Carter. À cette même période, les tensions entre civils et militaires s'aggravèrent, débouchant le 11 octobre 1968 sur un coup d'État contre Arnulfo Arias[2], élu quelques jours auparavant et qui avait annoncé sa volonté de réformer l'armée nationale.

La compromission des élites panaméennes face au puissant voisin américain

À l'issue de ce coup d'État, le général Omar Torrijos, chef de la révolution panaméenne, devint le seul dirigeant du pays jusqu'en 1981[3]. Au pouvoir, il mit en place une assemblée constituante qui rédigea la Constitution de 1972, toujours en vigueur. Omar Torrijos entama par ailleurs des négociations avec l'administration de Jimmy Carter en vue d'élaborer un nouveau traité bilatéral entre Panama et les États-Unis, notamment sur la gestion du canal. Le traité, signé le 7 septembre 1977, prévoit la fin de la *Panama Canal Company*, le démantèlement de la Zone du Canal, et la restitution des territoires sous administration américaine. Durant une période de transition, la gestion de la voie maritime devait être dévolue à un organisme autonome, l'Autorité du canal de Panama (ACP), au plus tard jusqu'au 31 décembre 1999. Par ailleurs, le traité affirmait la neutralité du Panama et le droit permanent octroyé aux États-Unis de défendre le canal en cas de menaces. Ce droit fut d'ailleurs utilisé en décembre 1989, lors de l'invasion du Panama baptisée *Just Cause* par le président Bush, à la suite d'une déclaration de guerre contre les États-Unis de l'homme fort du pays, Manuel Noriega.

Si les institutions démocratiques du pays furent mises en place par la Constitution de 1972, ce n'est qu'à l'issue de l'intervention américaine de

2. Icône démocratique du pays et fondateur d'un courant politique nationaliste incarné dans le Parti panaméen (*Partido Panamenista*).
3. Bien que n'ayant jamais endossé le statut de « président de la République ».

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

décembre 1989 que le processus de transition démocratique peut se développer, une fois les militaires chassés du pouvoir. Manuel Noriega est arrêté à l'issue de la guerre – qui fit 350 morts côté panaméen et 24 morts côté américain –, et par la suite condamné pour trafic de drogue. En octobre 1994, l'Assemblée législative vote un amendement constitutionnel qui dissout les forces de défense panaméennes, et laisse *de facto* les États-Unis seuls habilités à défendre le canal[4]. Le projet de rétrocession a constitué une priorité absorbant les gouvernements successifs, qui ont délaissé la consolidation des institutions de cette jeune démocratie. De fait, le gouvernement Pérez Balladares (1994-1999) fit de cette consolidation sa priorité, avec le repositionnement du pays sur la scène internationale. Pour cela, il accueillit une série de sommets internationaux (AG-OEA 1996, Groupe de Rio 1998, SICA 1997), et se rapprocha du Marché commun centraméricain.

Depuis la présidence Balladares, l'alternance au pouvoir entre le Parti révolutionnaire démocratique (PRD) et le Parti panaméen (PP) est de mise, à l'exception du mandat de Ricardo Martinelli (2009-2014), à la tête de l'éphémère parti libéral-conservateur Changement démocratique (CD). Malgré ces alternances depuis la fin des années 1990, tous les gouvernements panaméens (Moscoso 1999-2004 ; Torrijos 2004-2009 ; Martinelli 2009-2014 et Varela depuis 2014) se sont focalisés sur l'insertion économique internationale du pays, en délaissant plus ou moins ostensiblement les questions sociales. Ils ont échoué à consolider la démocratie du pays en rendant plus transparente la vie politique et institutionnelle de l'État.

Une insertion économique internationale à marche forcée

Les problèmes de corruption qui gangrènent aujourd'hui le Panama découlent de la dérive progressive d'une internationalisation économique à marche forcée reposant sur un système politico-administratif fragile. Initiée dès 1970, la stratégie d'insertion internationale du Panama s'est principalement caractérisée par la mise en place de politiques économiques et commerciales d'ouverture, destinées à consolider une économie de services et à attirer les capitaux internationaux.

Panama s'est progressivement transformé en une place financière internationale pour au moins quatre raisons : l'administration et l'agrandissement du canal ; l'existence de la zone franche de Colon ; une stabilité macroéconomique durable ; l'existence d'un système bancaire intégré au

4. M. de Bainville, *Le Canal de Panama, un siècle d'histoires*, Éditions Glénat, 2014. Voir notamment le chapitre « Enclave coloniale militarisée ».

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

marché financier international dollarisé, doté d'une politique de prêts conservatrice. La rétrocession du Canal aux autorités panaméennes a transformé radicalement le modèle économique du pays. L'apport financier de l'Autorité du canal de Panama en 2013 a avoisiné le milliard de dollars, soit plus en une année que la totalité des versements américains en 96 ans[5]. L'agrandissement du canal, décidé lors du référendum de novembre 2006, devrait augmenter la part du commerce maritime capté par le canal de 5 à 30 % d'ici à 2020.

La zone franche de Colon constitue le principal lieu de transactions commerciales nourries par les services portuaires et les avantages fiscaux. En effet, les activités commerciales réalisées dans la zone sont exemptes de taxes sur la valeur ajoutée, et sur le transfert. Pour les autres activités économiques, les taxes se situent à un niveau minimal. Par ailleurs, à partir de 1997 – date de son adhésion à l'OMC –, l'État panaméen a engagé d'importants efforts pour renforcer son système bancaire. En 2002 et 2004, le Fonds monétaire international (FMI) a manifesté son soutien au système bancaire panaméen et souligné sa solidité. En 2010, la politique de prêts restrictive des banques panaméennes a eu pour résultat l'élévation de la note de Standard & Poors à « BB+ », le pays passant de « très spéculatif » à « spéculatif ».

Sur le plan économique et commercial, la stratégie de positionnement international a également débuté dès le milieu des années 1970. Sous la présidence du général Omar Torrijos, le gouvernement panaméen a engagé des efforts pour diversifier le commerce et promouvoir les exportations nationales. Les relations commerciales avec les États centraméricains se sont donc intensifiées. Des accords économiques sont alors signés avec les voisins centraméricains : traités de libre commerce et échange préférentiel avec El Salvador (1973), le Costa Rica, le Honduras, le Nicaragua (1973) et le Guatemala (1974).

Toutefois, c'est principalement durant la décennie 1990 que l'internationalisation s'intensifie, notamment avec une politique de concurrence qui permet une modernisation économique et engendre de profonds changements structurels dans le pays[6]. Les mesures mises en place sous le gouvernement Ernesto Pérez Balladares posent les jalons de l'insertion internationale[7]. En 1998, le gouvernement crée la « superintendance

5. M. de Bainville, *Le Canal de Panama, un siècle d'histoires*, Éditions Glénat, 2014.
6. La loi sur la concurrence est promulguée en 1996 par l'Assemblée nationale mais n'entre en vigueur qu'en 2007.
7. OCDE/BID, *Derecho y politica de la competencia en Panama*, 2010, disponible sur : <www.oecd.org>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

des banques », organe indépendant ayant pour mission de superviser la régulation financière. Progressivement, le pays adopte le lot commun des mesures néolibérales : privatisation d'entreprises étatiques, libéralisation du marché, développement de partenariats public-privé. Des accords commerciaux sont signés à ce moment avec des États extrarégionaux, notamment des traités bilatéraux d'investissement : avec l'Argentine, le Canada, le Chili (1996), l'Espagne (1997), l'Uruguay (1998), la République tchèque (1999), les États-Unis, les Pays-Bas (2000), la Corée du Sud (2001). L'État panaméen marque son aspiration à une plus grande insertion économique internationale, avec une stratégie de diversification des partenaires commerciaux. Par ailleurs, la stratégie d'internationalisation se renforce par une recherche de centralité dans le domaine de la logistique, notamment par la création en 2002 d'un centre logistique multimodal de transports et services internationaux dont le cœur est le CEMIS (Centre multimodal d'industrie et services), destiné à faire de Colon une plaque tournante continentale.

Panama adopte le lot commun des mesures néolibérales

Face à la crise économique et financière globale, à partir de 2008, la priorité stratégique est mise sur le renforcement et la diversification des accords commerciaux. De nouveaux traités sont signés avec le Costa Rica, le Honduras (2007), le Guatemala, la Suède (2008), le Nicaragua (2009), le Canada (2010), le Pérou (2011), l'Union européenne (2012). Par ailleurs, Panama cible les arènes multilatérales, et particulièrement régionales. En 2011, Panama s'est porté candidat à l'Alliance du Pacifique (Mexique, Colombie, Chili, Pérou), dont il est aujourd'hui membre observateur. Il devient membre de l'Association latino américaine d'intégration (ALADI) en 2012, et en 2013 un traité de libre-échange est signé avec la Colombie et le Mexique (avril 2013). Cette stratégie fait aujourd'hui du Panama un des pays les plus connectés économiquement du continent latino-américain, derrière le Mexique et le Brésil[8].

Cette stratégie d'insertion économique internationale à marche forcée entend faire de Panama un « centre dans la périphérie ». L'histoire du pays nous montre que son essor économique est principalement dû aux rétributions du canal, héritage de la dépendance vis-à-vis de Washington. Longtemps dominé par les États-Unis, l'État panaméen cherche aujourd'hui à affirmer sa souveraineté, notamment par le biais d'une politique étrangère tournée vers l'affirmation de son statut international.

8. UNCTAD, *World Investment Report 2014*, New York, 2014.

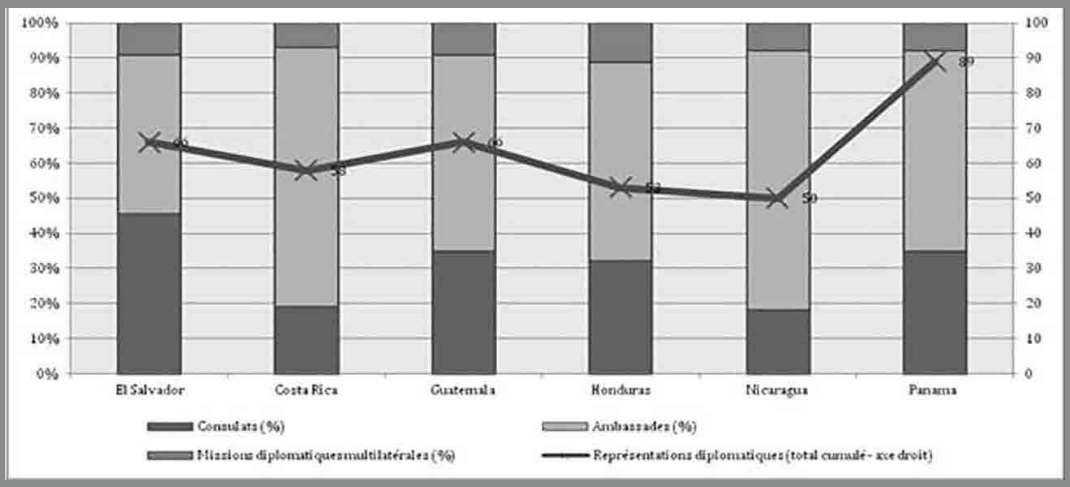
Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Le statut international, enjeu d'affirmation de souveraineté

La République du Panama « est pratiquement dépourvue des instruments de puissance nécessaires pour influencer les affaires du monde, principalement parce que sa population, sa taille et son économie sont réduites »[9]. Elle cherche néanmoins à s'affirmer sur la scène internationale, et ce de trois manières : par l'appartenance à divers clubs, par l'acquisition d'une position influente dans ces clubs, et par un activisme diplomatique en quête de symboles[10].

Cette stratégie se traduit par la constitution d'un réseau diplomatique de grande ampleur, presque sans commune mesure dans la région, voire dans le sous-continent. Le réseau panaméen se compose de 180 entités diplomatiques au total, dont 52 ambassades et 128 consulats dans le monde. Au niveau consulaire, les entités panaméennes représentent 38,8 % du total centraméricain[11] (128/330). Au niveau des chancelleries, les ambassades panaméennes représentent 19,7 % du total régional (52/263). Au-delà des nombres, on observe par ailleurs que Panama possède une des couvertures géographiques les plus larges des États de la région centraméricaine, comme l'attestent les deux graphiques ci-dessous.

Graphique 1 : Le réseau diplomatique panaméen en Amérique centrale (2015)

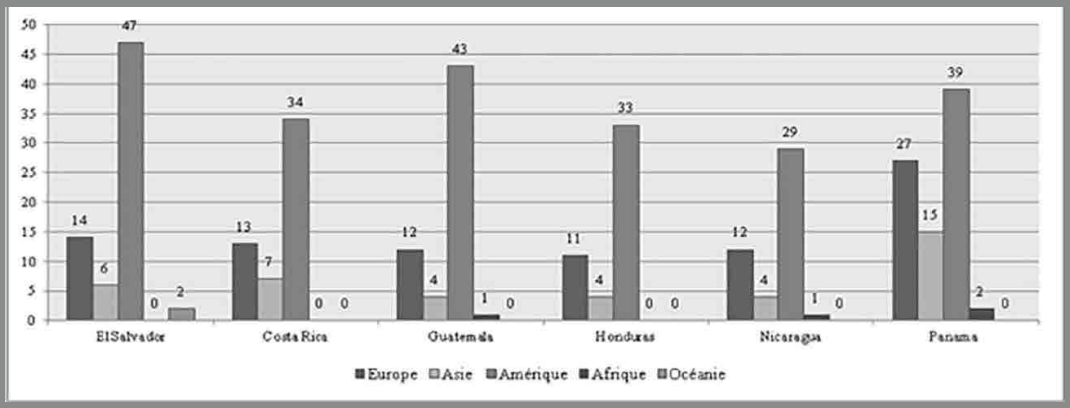


Source : Élaboration propre à partir des sites des ministères des Relations extérieures.

9. P. Sanchez, « Panama. The Limits of Sovereignty », *in* F. Mora, J. Hey (éd.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 63.
10. T. Lindemann, J. Saada, « Théories de la reconnaissance dans les relations internationales », *Cultures & Conflits*, n° 87, automne 2012, p. 7-25. T. V. Paul, D. Welch Larson, W. Wohlforth (éd.), *Status in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
11. Comprenant le Guatemala, le Honduras, le Salvador, Nicaragua et Costa Rica.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Graphique 2 : Réseau diplomatique par zones géographiques (2015)



Source : Élaboration propre à partir des sites des ministères des Relations extérieures.

La construction progressive du statut international de Panama s'est incarnée dans « l'effet de club » sur différentes enceintes multilatérales. Au sein du système des Nations unies, Panama est l'État centraméricain qui a soumis le plus de candidatures à l'obtention d'un siège non-permanent au Conseil de sécurité. Avec neuf candidatures entre 1946 et 2004, Panama a obtenu à quatre reprises un siège non-permanent (en 1958-1959, en 1972-1973[12], en 1976-1977, en 1982-1983, en 2007-2008). Panama a été également membre du Comité économique et social à trois reprises : en 1966-1968, 1986-1988 et 2004-2006. Enfin, dans ce même système des Nations unies, Panama fait office de centre régional en accueillant un grand nombre d'organisations, installées dans ce qui est aujourd'hui appelé la *Ciudad del Saber*[13] (UNICEF, PMA, OCAH, ONUSIDA, FMAM, EIRD/ONU, DevInfo, UNDSS-LAC).

La politique étrangère du Panama a commencé à gagner en importance sous la présidence du général Torrijos qui organise dès 1976 une réunion sur l'île de Contadora avec des délégués colombiens, costariciens, mexicains et vénézuéliens pour promouvoir la paix en Amérique centrale, région embourbée dans de multiples conflits civils armés. L'Acte de Contadora donne naissance à une médiation de grande ampleur. À travers cette initiative, Panama tente d'appartenir à un club latino-américain œuvrant pour la paix en Amérique centrale. Ce groupe de Contadora a reçu l'appui de l'Assemblée générale des Nations unies, et a été rejoint à partir de 1985 par un « groupe d'appui » (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay).

Si la diplomatie panaméenne s'active pour offrir une solution de médiation à la crise centraméricaine, le pays utilise l'ensemble des leviers diplomatiques à sa disposition pour renforcer sa position internationale.

12. Source : Nations unies, voir sur : <www.panama-un.org>.
13. Traduction de l'auteur : « La cité du savoir ».

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Cette stratégie centraméricaine étant partie intégrante d'une initiative plus générale de repositionnement international. Au début des années 1990, l'État panaméen a adhéré à de nombreux instruments juridiques régionaux, notamment le Protocole de Tegucigalpa portant création du Système d'intégration centraméricain (SICA), et participe au développement sectoriel de l'intégration centraméricaine, ainsi qu'au Parlement centraméricain. Malgré l'intérêt politique relatif pour l'intégration centraméricaine qui s'est manifesté à l'issue de la ratification de ces traités régionaux, un certain regain récent d'intérêt peut être relevé, en particulier face aux perspectives de signature d'un accord d'association avec l'Union européenne. Panama a utilisé l'intégration centraméricaine pour se positionner au cœur d'une dynamique innovante, l'inter-régionalisme, qui permet de démultiplier la projection internationale tout en réduisant ses coûts.

Aujourd'hui, la recherche impérieuse d'un statut international s'illustre par un activisme diplomatique qui mise principalement sur le positionnement multilatéral, notamment à travers l'accueil de sommets. En 2015, Panama fut l'hôte du 8e sommet des Amériques de l'Organisation des États américains (OEA). Le pays a accueilli le 23e sommet ibéro-américain en octobre 2013, et a hébergé au préalable pas moins de 25 réunions ministérielles et techniques préparatoires. Utilisant cette tribune multilatérale, le président Martinelli – aujourd'hui exilé à Miami et visé par une demande d'extradition des autorités panaméennes – a rappelé que « Panama a été un point focal, une route pour l'échange culturel, migratoire et commercial sur la scène internationale ». Il a souligné également devant les autres chefs d'État que « Panama a joué un rôle fondamental en devenant un centre du commerce mondial, en adoptant des perspectives économiques de grande ampleur dans le scénario mondial de la région Asie-Pacifique[14] » (SEGIB 2014). Panama marque nettement sa volonté d'investir l'ensemble des arènes multilatérales, et la demande d'adhésion à l'Alliance du Pacifique en est le signal net. Le pragmatisme diplomatique du Panama passe par l'idée qu'être présent partout permettra d'accroître son influence sur la scène internationale. Ainsi, bien qu'hors du club très restreint des « puissances » ou des « pays émergents », Panama entend devenir progressivement un État pivot du continent américain, incarnant l'idée du « hub des Amériques ».

Les *Panama papers* : symptômes d'un État fragile ou d'un État laxiste ?

L'évolution ci-dessus décrite concourt à expliquer les fondements structurels des *Panama papers*. Ce scandale d'évasion fiscale à l'échelle globale

14. Faisant référence au projet d'élargissement du canal de Panama ayant des incidences sur les flux de commerce reliant l'Amérique latine à l'Asie.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

a été mis à jour par la fuite de 11,5 millions de documents contenant les informations sur plus de 214 000 entités *off-shore* liées à 200 pays. Émanant du cabinet d'avocat spécialisé dans la création de compagnies *off-shore* Mossak-Fonseca, ces *papers* ont été analysés pendant une année par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICJI) qui regroupe une centaine de rédactions dans 76 pays. Leur enquête met en lumière les dérives du système financier international, mais aussi la complaisance d'un État qui cherche à s'affirmer internationalement quel qu'en soit le prix. Dans cette affaire, l'État panaméen est tout aussi victime de l'héritage d'une domination étrangère que coupable d'avoir perpétué et consolidé un système de fraude fiscale à grande échelle.

Les racines du paradis fiscal panaméen remontent à l'indépendance du pays en 1903, et à la décision de Theodore Roosevelt de nommer J. P. Morgan & Co. comme agent fiscal du jeune pays du sud de l'isthme centraméricain. Avec l'aide d'avocats américains, notamment William Cromwell, le secret s'installe progressivement au cœur du système légal panaméen. Rapidement, le pays commence à enregistrer des navires américains de la *Standard Oil Company* pour qu'ils puissent échapper au système fiscal américain. C'est véritablement à partir de 1927 que des lois d'enregistrement d'entreprises laxistes furent élaborées pour permettre la non-imposition des entreprises anonymes. Avec l'appui de Wall Street, un système bancaire *off-shore* s'est progressivement développé dès le début des années 1970.

Aujourd'hui, l'offre panaméenne de services extraterritoriaux est plurielle. L'enregistrement de navires et les « pavillons de complaisance » constituent la principale activité et « offre *offshore* » du pays. Par ailleurs, Panama opère massivement dans l'enregistrement d'entreprises extraterritoriales et la création de fondations soustraites à l'impôt. À cet égard, près de 350 000 sociétés commerciales internationales sont secrètement enregistrées au Panama, plaçant le pays en troisième position derrière Hong Kong et les Iles Vierges britanniques[15]. En complément, Panama propose l'avantage traditionnel des paradis fiscaux : une fiscalité zéro aux entreprises étrangères. La fiscalité existe bien au Panama, mais elle repose sur le principe de territorialité, et les entreprises étrangères et/ou extraterritoriales ne sont donc pas soumises à l'impôt. Par ailleurs, le maintien du secret financier est garanti par la législation panaméenne. Les agents des sociétés extraterritoriales doivent respecter la confidentialité des activités des

L'offre de services extraterritoriaux est plurielle

15. Tax Justice Network, Financial Secrecy Index, *Narrative Report on Panama*, 2015.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

entreprises étrangères, sous peine de condamnation pénale (6 mois de prison et 50 000 $ d'amende). Globalement, les lois du secret bancaire en vigueur dans le pays protègent les sociétés, leurs clients, et l'ensemble de leurs opérations. En outre, les entreprises étrangères ne sont pas soumises à l'obligation de remettre aux autorités panaméennes un rapport annuel d'activité. L'État panaméen couvre donc *de facto* de nombreuses activités illégales, type blanchiment d'argent émanant de la criminalité organisée et financière internationale.

Bien que les entreprises extraterritoriales ne soient pas soumises à l'impôt, elles doivent payer une redevance annuelle au gouvernement panaméen[16], tout comme les banques ne traitant qu'avec des sociétés étrangères. Ces bases légales sont autant d'incitations délibérément établies par le gouvernement panaméen qui favorisent le risque de développement d'activités informelles, et la consolidation du pays en paradis fiscal. Selon le Fonds monétaire international, parmi les 40 recommandations qu'un État doit suivre pour combattre le blanchiment d'argent et la criminalité financière, Panama n'en a mis en œuvre qu'une seule[17]. La zone franche de Colon serait aujourd'hui devenue un trou noir qui fait de Panama « l'une des plus obscures zones de blanchiment d'argent du monde »[18]. L'attitude laxiste de l'État panaméen s'explique principalement par l'intérêt économique procuré par cette configuration financière. On estime qu'en 2005 les seuls services d'intermédiation financière ont permis de générer plus d'un milliard de dollars, soit 7,2 % du PIB du pays.

L'image du Panama a été ternie par les *Panama papers*, et la stratégie panaméenne de reconnaissance internationale pourrait pâtir de ce scandale. De ce fait, le président Varela a rapidement publié une tribune dans le *New York Times* pour dénoncer une situation émanant selon lui très largement de la structure du système financier international[19]. Pour lui, accuser Panama seul reviendrait à condamner l'arbre et épargner la forêt. En dépit de cette défense, le maintien d'une forte opacité financière (en 2015, le Panama est 13e dans le classement de l'Indice d'opacité financière), ainsi que les nombreuses incitations fiscales, marquent l'indéniable responsabilité du Panama en matière de fraude fiscale.

***

16. A. J. G. Pires, « The Business Model of The British Virgin Islands and Panama, *Working Paper* n° 31/13, Institute for Research in Economics and Business Administration, septembre 2013.
17. Tax Justice Network, Financial Secrecy Index, *Narrative Report on Panama*, 2015.
18. A. J. G. Pires, « The Business Model of The British Virgin Islands and Panama », *op. cit*, p. 9.
19. J. C. Varela, « Don't Blame Panama. Tax Evasion is a Global Problem », *New York Times*, 11 avril 2016.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

La politique étrangère du Panama contemporain s'explique d'abord par son héritage historique de dépendance et de domination. La volonté d'affirmer la souveraineté de la nation se traduit par un fort pragmatisme international. Appartenir à tous les clubs possibles pour construire une position influente au sein du système international a constitué un leitmotiv pour tous les gouvernements depuis la transition vers la démocratie entamée au début des années 1990. Devenir un centre dans la périphérie constitue aujourd'hui le cœur de la stratégie internationale du pays. Toutefois, être un « centre » implique certaines obligations. La République panaméenne vient d'en faire le dur constat après le dévoilement de son système d'évasion fiscal. Si l'insertion économique internationale a réussi à supplanter le processus de consolidation démocratique depuis les années 1990, la stratégie politique internationale du pays exige désormais une réflexion de fond sur le fonctionnement de l'État et de la démocratie.

Mots clés
Panama
Amérique centrale
Multilatéralisme
Évasion fiscale

L'EUROPE SANS BOUSSOLE



Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 03/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)