

La firme plurinationale et l'État-nation - II

J. N. Behrman

Volume 46, numéro 4, janvier–mars 1971

La firme plurinationale

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003991ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003991ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Behrman, J. N. (1971). La firme plurinationale et l'État-nation - II. *L'Actualité économique*, 46(4), 734–751. <https://doi.org/10.7202/1003991ar>

La firme plurinationale et l'Etat-nation-II

Le fait que l'entreprise plurinationale dépende, dans un certain sens, de plusieurs gouvernements à la fois atteste de son caractère international. Mais le fait que le gouvernement du pays d'origine a des droits plus étendus sur la firme plurinationale et qu'il les exerce effectivement, atteste du caractère purement national de la firme. De même qu'aucun gouvernement d'accueil ne souhaite voir contrôler une partie de son économie par des filiales de firmes étrangères, de même le gouvernement du pays d'origine ne voudra pas abandonner ses responsabilités à son égard simplement parce qu'elle est devenue une entreprise plurinationale. Les pays d'origine ne pensent pas que l'internationalisme de leurs entreprises puisse justifier l'abandon de leur contrôle. Ils verraient plutôt l'entreprise plurinationale comme une extension possible de leur contrôle dans des situations à caractère international. D'autre part, les gouvernements ne peuvent renoncer à une telle extension de leurs pouvoirs à moins d'obtenir en retour des compensations suffisantes¹.

Les gouvernements ont revendiqué le droit de restreindre les flux de facteurs économiques (travail, capital, biens divers, management, technologie) à travers les frontières nationales, et même de contrôler les méthodes de gestion lorsque le droit ou certains liens juridiques le permettaient. L'entreprise plurinationale devient ainsi le catalyseur des conflits entre gouvernements, se disputant un pouvoir de contrôle sur des affaires extérieures les concernant².

1. Voir, à ce propos, mon article intitulé : « Multinational Corporation, Transnational Interests, and National Sovereignty », *Columbia Journal of World Business*, mars-avril 1969, pp. 15-22.

2. La « Canadian Task Force » concluait : « Si le pays d'origine accentue la primauté de sa juridiction et considère les filiales étrangères comme des instruments de ses politiques, cela crée des problèmes trop sérieux pour être ignorés, souvent trop

Les différends entre gouvernements permettent à la firme plurinationale de les mettre en opposition, augmentant ainsi son pouvoir de négociation. La croissance de la firme plurinationale a modifié les rapports de force non seulement entre gouvernements, mais aussi entre ces derniers et le secteur privé. Alors que pendant le dernier quart de siècle, comme l'a montré Andrew Shonfield³, le secteur public avait accru son influence en matière économique, l'entreprise plurinationale a recouvré certains de ces pouvoirs et a, de ce fait, modifié l'équilibre des forces entre les différents gouvernements.

*Importance des pouvoirs du gouvernement
du pays d'origine*

Le gouvernement du pays d'origine a un plus grand contrôle sur le groupe que nul autre gouvernement. Si les sources du pouvoir de contrôle sont multiples, le pouvoir lui-même n'est pas illimité.

1) *Source du pouvoir*

- Le pouvoir sur la firme peut provenir de trois situations :
- le siège social de la compagnie relève de sa juridiction ;
 - il existe généralement un lien étroit entre les dirigeants de la société mère et le gouvernement du pays où est implanté le siège social de la compagnie ;
 - la plus grande partie des actifs de la compagnie se trouve généralement dans le pays d'origine.

Le fait que la société mère soit incorporée selon les lois du gouvernement du pays d'origine donne à ce dernier la possibilité d'exercer certaines actions affectant dans son entier la firme plurinationale. Il peut modifier les flux financiers et commerciaux, les relations concurrentielles, contrôler la technologie, modifier la politique de prix inter-entreprises et restreindre le mouvement des personnes. Le refus d'obéir, de la part des filiales, pénaliserait de façon trop sérieuse la société mère pour qu'elles se permettent de passer outre aux règlements.

Le gouvernement du pays d'origine n'a pas à outrepasser la loi ou à imposer ses réglementations pour atteindre ses objectifs, à cause

difficiles pour être entièrement résolus, entraînant presque la mise hors la loi de la propriété étrangère ». *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Conseil Privé, 1967, pp. 310-311.

3. *Modern Capitalism*, New York et London, Oxford University Press, 1965.

de ses liens avec les dirigeants de l'entreprise plurinationale. C'est ainsi qu'en période de crise ces dirigeants se conduisent en loyaux citoyens et accèdent généralement aux désirs du gouvernement.

Si, en d'autre temps, de hauts fonctionnaires du gouvernement demandent à la société mère d'agir d'une certaine façon sur ses filiales étrangères, la direction de l'entreprise plurinationale répondra généralement de façon favorable. Ce type de réponse peut s'expliquer de plusieurs façons : loyauté provenant du fait que l'entreprise se veut avant tout américaine, hollandaise ou suisse, relations personnelles entre les dirigeants et les hauts fonctionnaires du gouvernement, ou désir de ne pas choquer le gouvernement.

Aux États-Unis ces liens découlent en partie de l'appartenance à l'« *Establishment* », à la même promotion d'une université, à une même association professionnelle ou à quelques clubs sociaux ou d'hommes d'affaires. En France, il existe une solidarité très forte entre anciens élèves de l'École polytechnique. En Grande-Bretagne, les mêmes liens remontent aux écoles préparatoires (*prep-school*). En conséquence, certaines contraintes seront simplement verbales comme, par exemple, lorsque certains refus furent opposés de façon extra légale et verbalement à des entreprises américaines : leurs directions allèrent même jusqu'à consentir une coupure de plusieurs millions de dollars dans les profits des filiales étrangères.

Cette fidélité est étayée par le fait qu'il existe des liens autres que personnels entre la firme plurinationale et le gouvernement américain. Ces liens sont constitués par les contrats avec les agences d'achat du gouvernement, principalement le ministère de la Défense, les contrats de recherche, les négociations continues concernant les redevances d'impôt ou les demandes de prêts gouvernementaux. Chacun de ces types de relations pourrait subir les mauvais effets d'une réaction non favorable à une demande, émanant de personnalités officielles américaines, pour que la société mère modifie le comportement d'une filiale étrangère⁴. L'empressement des dirigeants d'entreprises américaines à répondre favorablement aux re-

4. On a demandé, dans une série d'interviews, à des dirigeants d'entreprise s'ils avaient été l'objet de pressions quelconques de la part du gouvernement. Tous, sans exception, ont répondu n'avoir jamais reçu d'avis d'un fonctionnaire du gouvernement à l'effet qu'une réponse favorable à une requête quelconque pourrait compromettre la situation de l'entreprise dans une autre négociation. Ils soulignaient cependant qu'un tel avis était inutile, ou qu'ils ne voulaient pas prendre le risque d'en recevoir un.

quêtes gouvernementales concernant les opérations internationales est démontré par le fait qu'ils n'arguent jamais, ou rarement, du coût trop élevé de cet acquiescement. Le coût, au cours des discussions, apparaît plutôt comme un élément⁵ non pertinent. Dans un autre cas concernant des connecteurs électroniques, le montant des affaires mises en cause était de 35 fois supérieur à la valeur de la cargaison contestée par le gouvernement. Il semblerait que le gouvernement ait accepté, dans ce cas, le fait qu'un refus ne valait pas la perte d'un tel montant. Pour l'analyse de ces cas, voir mon ouvrage intitulé : *National Interests and the Multinational Enterprise*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc., 1970, chap. 8.

Le seul fait que la plus grande partie des actifs de la firme plurinationale soit localisée à l'intérieur du pays d'origine fournit au gouvernement de ce même pays un important pouvoir de persuasion. Même si le siège social de la compagnie est transféré dans un tiers pays, tel que le Luxembourg, Panama ou le Lichtenstein, le pays qui possède à l'intérieur de ses frontières, la plus large partie des actifs de la compagnie acquiert, de ce fait, un pouvoir considérable sur le complexe tout entier. S'il s'agit du gouvernement américain, il deviendra possible d'imposer la loi antitrust à tout ce qui peut toucher la filiale américaine et ses relations avec les autres filiales ou la société mère (du moins si la doctrine des partenaires réciproques est appliquée, comme on a tenté de le faire dans le cas de la compagnie Electric and Musical Instruments Ltd). Le gouvernement américain pourra également agir de façon contraignante sur des compagnies apparentées si ces dernières reçoivent d'une filiale américaine des marchandises ou de la technologie. Il pourra enfin disposer du contrôle sur les flux financiers émanant des filiales.

Comme nous le verrons plus loin, les problèmes et les techniques de contrôle seront les mêmes que ceux qui existent dans n'importe quel pays d'accueil. Ils seront cependant de plus grande envergure à cause de l'importance même du gouvernement américain et de la grande proportion d'actifs de l'entreprise aux États-Unis.

5. Dans le cas des ventes de Fruehauf à la Chine, le prix de 750,000 dollars payé par la compagnie française et la société mère américaine (ceci pour une commande évaluée à 350,000 dollars seulement) ne fut pas considéré comme une pénalité trop lourde. Il n'y a aucune indemnisation prévue pour les compagnies américaines obligées de se conformer aux diverses contraintes de l'administration ; il existerait plutôt des peines criminelles pour la violation de ces contraintes.

2) *Les limites dans l'utilisation de ce pouvoir*

Bien que le pays d'origine dispose de l'autorité légale et d'un pouvoir particulier sur les affaires de l'entreprise plurinationale, il ne l'utilisera pas toujours. Il s'abstiendra quand il lui sera difficile d'atteindre son objectif ou lorsqu'il pourra y avoir conflit entre deux objectifs gouvernementaux. Il pourra également être empêché d'agir à la suite d'une réaction d'ordre juridique ou diplomatique d'un autre gouvernement.

Depuis plusieurs années, les dirigeants des firmes plurinationales affirment que l'application de la loi antitrust décourage la poursuite, à l'étranger, de certains objectifs des entreprises américaines. « ... l'application de la loi antitrust exerce un effet préventif lors de la réalisation d'importants projets américains à l'étranger. »⁶ À l'automne 1963, lors d'une conférence à la Maison Blanche sur l'expansion des exportations, les dirigeants d'entreprise affirmèrent que les lois antitrust entravaient l'expansion des exportations et la possibilité de gains additionnels venant des licences de fabrication et, d'une façon générale, toutes transactions avec l'étranger pouvant aider à combler le déficit des paiements américains⁷.

David Sarnoff constatait lors de cette conférence : « La principale difficulté avec la loi antitrust imposée aux compagnies américaines à l'étranger provient du fait qu'elle ne leur permet pas de combattre à armes égales avec les entreprises étrangères. Elles rencontrent des obstacles, si, par exemple, elles participent à des programmes de recherche ou de marketing à l'étranger. Les compagnies étrangères n'ont pas à faire face à de telles difficultés. Le résultat est que les gains qui pourraient revenir aux compagnies américaines vont à la concurrence étrangère. »⁸

6. James A. Loughran « Global Aspects of Antitrust Laws on Trade and Business Activities », *The Magazine of Wall Street*, 6 mai 1961, p. 194.

7. Une compagnie chimique américaine rapporte, par exemple, que sa filiale en Belgique, face à un effort conjoint de marketing, de toutes les compagnies belges groupées en un cartel d'exportation, interdite à la filiale américaine, vit ses gains et ses envois de fonds à la société mère diminuer.

Une autre compagnie rapporte que les sociétés japonaises sont incitées à former des cartels en vertu de certaines lois destinées à promouvoir des industries spécifiques. N'ayant pas le droit d'y participer il devient pratiquement impossible aux compagnies américaines d'être présentes dans certaines industries.

8. Extrait de *American Metal Market*, 2 octobre 1963. L'ancien procureur général, Herbert Brownell, dans un discours devant le « National Industrial Conference Board », le 16 mai 1962, affirmait que les objectifs américains de croissance économique étaient entravés par les politiques antitrusts : « ... l'intérêt public com-

Une argumentation similaire a été faite par des dirigeants d'entreprise en ce qui concerne l'impact des contrôles de la balance des paiements sur l'investissement étranger. Les responsables des entreprises plurinationales considèrent que les fonctionnaires américains ne comprennent pas les relations complexes qui s'établissent dans de telles entreprises et considèrent les différentes fonctions comme des parties bien séparées, aisément contrôlables.

Ils affirment que l'obligation d'un contrôle ne ferait que gaspiller un temps bien nécessaire pour faire des corrections dans les politiques économiques susceptibles de redresser la situation de la balance des paiements. De plus, ajoutent-ils, la prolongation du contrôle coûte plus cher qu'elle ne rapporte. Ces arguments étaient basés sur le fait que l'investissement à l'étranger est un moyen nécessaire d'accroître les exportations.

Ces mêmes dirigeants soutiennent également que la limitation des investissements dans les régions développées a un effet direct sur la réduction des investissements dans les régions moins développées, dans lesquelles précisément le gouvernement américain tente de stimuler les dépenses privées. Non seulement les investissements dans les pays en voie de développement sont alimentés par des gains dans des régions avancées (parfois directement en évitant les impôts américains), mais la restriction des dépenses de 110 p.c. par rapport aux anciens investissements élimine des investissements éventuels. C'est ainsi que si une compagnie n'utilise pas son quota, rien ne sera fait pour le transférer à une autre qui désirerait investir davantage. Les contrôles limitent donc la fuite plus encore qu'on ne l'attendait.⁹

Le gouvernement américain n'a pas réagi favorablement aux recommandations des dirigeants d'entreprises concernant les lois

mande que nous continuions d'étendre nos activités industrielles et commerciales en Europe de l'Ouest dans le cadre de la politique d'expansion de l'économie américaine. Les politiques gouvernementales qui découragent cette expansion sont contraires à l'intérêt national. Les politiques de taxation et de tarifs doivent tenir compte de ce fait. D'autre part, les politiques qui tendraient à appliquer sans discrimination les lois antitrusts aux affaires internationales des compagnies américaines ne sont pas adaptées à l'Europe de l'Ouest qui dispose de ses propres lois antitrusts. Une modernisation de nos façons d'agir dans cette région du globe est urgente si l'on veut stimuler l'expansion de notre économie.

9. Les dirigeants d'entreprise impliqués plus haut pensent que les mesures des départements du Commerce et du Trésor pour corriger le déficit de la balance des paiements ont priorité sur celles du département d'État et de l'A.I.D. destinées à augmenter les flux de fonds privés vers les pays en voie de développement.

antitrust et la limitation des flux de capitaux. Cette réaction négative indique soit que le gouvernement n'est pas d'accord avec leur analyse des effets contradictoires, soit que les pertes dans une affaire sont considérées comme moindres que les gains dans une autre, ou bien que les fonctionnaires du gouvernement s'occupant des différents programmes individuels n'essayent pas de coordonner leurs efforts pour évaluer le coût de l'un ou de l'autre programme. En ce qui concerne le dernier point, on devrait s'occuper de chaque programme comme s'il ne devait pas être limité par des objectifs contradictoires.

Dans le domaine des exportations l'existence même de la firme plurinationale et ses méthodes d'opération constituent un frein à l'exercice d'un contrôle. L'un des objectifs du contrôle est de s'engager dans une véritable guerre économique, le relâchant quand il y a un « dégel » dans cette guerre froide pour « construire des ponts » vers l'Europe. Si une nouvelle tension apparaît on resserrera le contrôle et même on « brûlera les ponts ». Ces permissions intermittentes de commercer interrompent les contacts commerciaux avec les pays communistes. En effet, de longues négociations sont nécessaires, avec ces pays, pour conclure un contrat. De plus, ils préfèrent répéter la commande lorsqu'ils sont satisfaits du fournisseur. Les compagnies américaines trouvent le coût de longues négociations, souvent rendues infructueuses par le refus du gouvernement d'accorder des licences d'exportation, beaucoup trop élevé. C'est pourquoi, dès qu'il existe un relâchement du contrôle les firmes élargissent leurs contacts avec les pays communistes par l'intermédiaire de leurs filiales européennes¹⁰. Si elles sont capables de fournir la marchandise demandée, éventuellement sans utiliser de composants ni de technologie américains, elles pourront maintenir les contacts commerciaux sans être contrôlées par les États-Unis. Dans les faits, la firme plurinationale peut donc limiter la capacité du gouvernement américain d'imposer, à son gré, toutes sortes de restrictions au commerce avec les pays communistes, puisqu'elle peut

10. Cette tactique écarte la possibilité d'une réaction des Américains qui pourraient attaquer la compagnie en disant « qu'elle vend de la marchandise aux soviétiques ». Ce fut apparemment la raison du retrait de Firestone de son marché avec la Roumanie après de longues négociations couronnées de succès. Ce retrait s'est effectué malgré la détermination du gouvernement américain de favoriser ce type de transaction.

éventuellement le priver de toutes possibilités de contrôle¹¹. Ceci n'est pas possible dans le cas du contrôle effectué par le département du Trésor sur le « commerce avec l'ennemi », et qui s'étend à toutes transactions financières et à tous les Américains. C'est ainsi que les exportations d'une filiale vers la Chine ou toute autre destination interdite ne sont pas possibles.

La naissance possible d'un conflit avec un autre gouvernement restreint le pouvoir du pays d'origine d'exercer l'autorité que ses propres lois lui confèrent. L'association du Barreau américain a utilisé cette possibilité de conflit pour affirmer que le gouvernement américain ne devrait pas exercer l'autorité qu'il a dans le domaine de la loi antitrust. Cependant, les fonctionnaires du gouvernement ont la responsabilité de décider si un conflit éventuel avec un autre gouvernement serait susceptible d'améliorer les activités de la firme plurinationale. Rarement a-t-il semblé trop coûteux, en termes de concessions diplomatiques, pour le gouvernement des États-Unis d'imposer soit la loi antitrust, soit un contrôle des exportations aux entreprises plurinationales dont le siège social est situé à l'intérieur de ses frontières. Une seule intervention significative du département d'État (et de la Maison Blanche) en faveur du non respect des lois antitrust vient à l'esprit : il s'agit d'un consortium de pétrole du Moyen-Orient. Les demandes répétées à l'effet que le département d'État ait un droit de veto sur les lois antitrust affectant les activités étrangères des entreprises plurinationales furent négligées par le gouvernement. En ce qui concerne le contrôle des exportations, les pressions et les ressentiments des gouvernements étrangers ont limité les refus américains. La suspension d'un des aspects de la réglementation sur la technologie et la suppression du contrôle sur les ventes d'ordinateurs à la France furent interprétées comme le résultat de pressions diplomatiques¹².

11. Kingman Brewster, dans son essai sur le Canada affirme que : « la raison principale pour appliquer la politique de boycottage aux ventes des compagnies étrangères ne provient pas de l'aspect stratégique ou non de la vente mais plutôt d'un effort pour s'assurer que les citoyens américains possédant des usines à l'étranger ne réalisent pas des profits à l'aide d'un commerce interdit à leurs concurrents américains. » (*Law and United States Business in Canada*, Canadian-American Committee, 1960, p. 26).

12. Le contrôle technologique requiert que les données techniques (largement définies et incluant même les connaissances des individus) ne soient pas communiquées à une compagnie étrangère sans l'assurance que ces données (ou leur résultat immédiat) ne seront pas acheminées vers des destinations interdites sans l'assentiment du

Le fait que le gouvernement américain ait tenté sans succès de s'assurer l'adhésion des principaux gouvernements de l'Ouest sur le niveau et l'importance d'un tel contrôle, conduit à la conclusion que l'exercice d'un contrôle sur les filiales étrangères des compagnies américaines est une tentative pour réaliser par l'intermédiaire du secteur privé ce qu'il n'a pu obtenir par la diplomatie. Une telle tactique ne fait qu'augmenter le ressentiment et fait naître, dans l'esprit des gouvernements étrangers, l'idée d'une possibilité de contrôle par l'économie. Ce n'est pas la façon de voir du gouvernement américain. La firme plurinationale, cependant, ressent les pressions qui viennent de sa situation d'intermédiaire.

En un sens, la société mère est également prise dans une situation intermédiaire. Même si les fonctionnaires américains voulaient dégager l'entreprise plurinationale de ce fardeau, ils ne le pourraient pas actuellement. Le Congrès a, à plusieurs reprises, montré l'intérêt de maintenir des contrôles sévères. Pour les modifier, la société mère devrait admettre son impuissance grandissante à contrôler effectivement les « fuites » de la technologie américaine de même que les exportations et leur usage par les filiales étrangères. Admettre que le gouvernement américain ne peut pas exercer effectivement ces contrôles à cause d'empêchements venant de l'entreprise plurinationale et de ses concurrents étrangers tendrait à démontrer qu'il n'est pas pleinement souverain même sur les actifs détenus par les entreprises américaines à l'étranger. Il est difficile à l'Administration et au Congrès d'accepter une telle chose. On admet, cependant, un certain manque de pouvoir dans le processus de consultation avec le Canada en matière de contrôle des exportations et de lois anti-trust. Dans le cadre des modalités du contrôle des exportations, à savoir s'il faut ou non une autorisation pour permettre à une filiale

gouvernement américain. Lorsque de telles assurances ne peuvent être obtenues, les compagnies américaines doivent se procurer une licence auprès du gouvernement américain avant de transférer les données techniques. Cette exigence semblait désagréable à de nombreux pays qui n'entendaient pas se voir lier les mains dans le développement de leur commerce avec les pays de leur choix.

Afin d'apaiser les gouvernements étrangers et de permettre aux compagnies américaines de poursuivre un programme très légitime et désirable d'exportations à l'étranger (rendu urgent par le gouvernement américain lui-même dans son programme de promotion des exportations), ces règlements furent temporairement suspendus en septembre 1964 et le restent encore aujourd'hui. Les buts de la politique d'interdiction des transferts de technologie sont donc détournés du fait de l'impossibilité de la rendre effective.

canadienne d'une entreprise américaine de remplir une commande nécessitant une licence en bonne et due forme, le gouvernement américain insiste sur l'importance de l'exportation en question pour l'économie canadienne et sur la capacité exclusive de la filiale américaine de remplir cette commande au Canada. Si la réponse à ces questions est positive, l'autorisation a plus de chances d'être accordée que refusée. Sur ce point, Kingman Brewster conclut : « l'autorisation sera d'autant plus facile à obtenir que la transaction aura un impact économique plus grand et qu'elle proviendra de source plus importante »¹³. Cependant, de telles permissions sont à l'encontre des objectifs des contrôles eux-mêmes, en vertu desquels le gouvernement des États-Unis refuse à Cuba ou à la Chine populaire tout ce qui lui est possible de refuser. En ce qui concerne les lois antitrust, le gouvernement américain fut obligé de battre en retraite lorsque l'injonction signifiée par les tribunaux américains à la I.C.I. fut rejetée par les tribunaux britanniques. Dans la cause « Swiss Watch », le gouvernement suisse protesta contre le fait que la « loi internationale prohibe l'annulation de contrats entre la Suisse et ses clients d'un pays tiers ».¹⁴ Le gouvernement suisse protesta encore plus en indiquant que les accusations, au nom de la loi antitrust, émises par le gouvernement américain étaient une attaque directe contre la souveraineté d'un pays étranger. Le cas « Swiss Watch » s'est révélé coûteux pour le gouvernement américain. On s'en servit dans les négociations sur les tarifs américains concernant les montres, plusieurs années avant le « Kennedy Round » (conclu en 1967).

En ce qui concerne le contrôle des investissements, le gouvernement américain a dû céder aux pressions exercées par le Canada et la Grande-Bretagne pour qu'il fasse exception dans leurs cas à cause de leurs propres problèmes de balance des paiements. Les concessions faites au Canada furent aussi bien le résultat d'un réflexe d'autodéfense que d'un effort pour ne pas gêner ce dernier pays. Les pressions qui en découlèrent sur le dollar canadien menacèrent même le dollar américain. Pour prévenir d'éventuels remous, le Trésor américain annula sa requête de rapatrier les profits et autres fonds et exhorta les compagnies américaines à garder leurs fonds au Ca-

13. *Op. cit.*, p. 26.

14. Rapport de l'Association du barreau américain, p. 19.

nada en dépit du fait que la faiblesse du dollar canadien devrait être normalement un signal pour les responsables financiers de ces compagnies de veiller aux intérêts de leur société. Le secrétaire au Trésor américain expliqua même que les nouveaux contrôles sur les flux de capitaux américains « n'étaient pas établis dans l'intention de provoquer des transferts anormaux de profits ou des retraits de capitaux » du Canada ; il ajoutait : « Les compagnies américaines au Canada doivent faire preuve de civilité ». Rien ne fut concédé à l'Australie et au Japon en dépit de l'inquiétude exprimée par leurs gouvernements respectifs.

L'efficacité des contrôles de capitaux est limitée par la volonté des pays détenteurs de surplus dans leurs paiements internationaux de ne pas les laisser inactifs. Si les gouvernements étrangers n'avaient pas permis d'emprunter sur le marché des Euro-dollars à des taux d'intérêt praticables, les emprunts étrangers qui se produisirent au début de 1968 (plus volumineux qu'en 1967 puisqu'ils passèrent de 500 millions de dollars en 1967 à 700 millions pendant les 4 premiers mois de 1968) n'auraient pu réellement aider les entreprises plurinationales. Les banques canadiennes, afin d'empêcher la fuite des capitaux du Canada à la suite des directives imposées par les États-Unis en 1965, exigèrent (sans préavis) que les emprunteurs américains gardent un solde compensatoire à la banque prêteuse ou remboursent ce même prêt ; cette mesure a été prise à l'égard de certains prêts vieux de 18 mois ¹⁵.

De plus, certains pays ont des règlements pour empêcher qu'une compagnie emprunte pour payer des dividendes à l'étranger. Le gouvernement américain aurait de ce fait une décision encore plus difficile à prendre car il contraindrait plus encore la croissance de l'entreprise plurinationale et les exportations éventuelles. De plus, les pays d'accueil pourraient arrêter le rapatriement des capitaux à court terme, des profits, et des prêts. L'autorisation de ces flux de capitaux signifie que les autres gouvernements sont suffisamment en accord avec les objectifs et les techniques du gouvernement amé-

15. La menace à la stabilité financière du Canada est illustrée par le fait que les investissements américains et les prêts à long terme au Canada (sans compter plusieurs milliards de dollars de prêts à court terme) s'élèvent à plus de la moitié du P.N.B. On rapporte qu'une compagnie d'assurance américaine détient un portefeuille de valeurs au Canada plus important que les réserves monétaires officielles du gouvernement canadien.

ricain (y compris la discrimination entre pays) pour les rendre effectifs.

En somme, bien que le gouvernement américain détienne de très grands pouvoirs sur la firme plurinationale dont le siège social est situé sur son territoire, il ne détient pas de pouvoirs absolus. En fait, l'existence même de l'entreprise plurinationale tend à atténuer ce pouvoir et à empêcher certaines mesures de politique économique américaine à l'étranger. Bien que tout gouvernement perde une partie de son autorité au profit de l'entreprise plurinationale, la perte de pouvoir d'un gouvernement peut compenser l'augmentation des pouvoirs d'autres gouvernements.

Le pouvoir des gouvernements d'accueil

Le fait que le gouvernement du pays d'origine puisse influencer le développement économique des pays d'accueil est à la base de la crainte d'une domination économique et politique. La « Canadian Task Force » concluait qu'un « appareil légal et administratif très élaboré » avait été créé par le gouvernement américain pour « rendre plus efficace leur législation à l'étranger en ce qui concerne les biens américains, la technologie et l'action des filiales », et que ce réseau était « capable de répondre à n'importe quel objectif en matière de politique étrangère ou de résoudre toute nouvelle complication telle qu'une détérioration de la balance américaine des paiements. Ceci pose au Canada un problème politique en ce que, pour un temps indéterminé, le gouvernement canadien n'aura pas « les coudées franches » et verra son pouvoir de décision réduit pour ce qui est de ses relations avec les filiales de firmes américaines. Le fond même du problème de l'extraterritorialité ne réside pas dans les coûts économiques — dans le réseau d'interrelations Canada-États-Unis, il peut même exister des bénéfices économiques provenant de la complaisance du Canada — mais plutôt dans la perte de contrôle du gouvernement sur une fraction importante de la vie économique canadienne »¹⁶.

Malgré ce défi à leur souveraineté, les gouvernements d'accueil détiennent certains éléments de pouvoir. Cette autorité provient du fait qu'ils contrôlent certains éléments d'actifs de la firme plurina-

16. *Op. cit.*, p. 339.

tionale, que l'une ou plusieurs des filiales de la firme sont incorporées selon leurs lois, ou encore qu'ils peuvent exercer certains pouvoirs de négociation vis-à-vis du pays d'origine de la firme lui-même. Même s'il n'existe aucune règle juridique d'ingérence dans les affaires d'une filiale ou d'une compagnie ayant son siège social à l'étranger, l'existence d'actifs substantiels à l'intérieur même du pays donne un moyen d'action à son gouvernement. La seule menace d'une législation contraire ou d'actions administratives peut entraîner un acquiescement aux vœux du gouvernement.

Les tarifs préférentiels canadiens sur les exportations d'automobiles des filiales américaines étaient un effort pour modifier le type de commerce pour les automobiles et les pièces détachées et pour amener de plus grands investissements au Canada afin d'augmenter la production locale et d'en accroître l'efficacité ; bien que les techniques soient différentes, l'initiative a réussi, et les sociétés mères américaines réagirent favorablement avant même les négociations entre les gouvernements canadien et américain. Aux termes de l'accord entre les deux gouvernements, d'autres investissements furent faits en 1964 et 1965. Une entrave vit cependant le jour en 1965 à la suite des « restrictions volontaires » sur les sorties du capital américain.

Le gouvernement des Philippines exerça son pouvoir en menaçant de promulguer la « Retail Nationalization Law » qui aurait entraîné la nationalisation des installations commerciales (*outlets*) de Singer et des compagnies de pétrole. Ce pouvoir fut exercé non seulement contre les compagnies pour modifier leur comportement, mais encore en tant qu'instrument de pression dans les négociations avec le gouvernement américain à propos de l'extension des mesures préférentielles venant du traité économique Laurel-Langley.

L'existence d'actifs importants sur son territoire donne la possibilité au gouvernement d'accueil de se livrer au « chantage ». D'autre part, le fait que les entreprises plurinationales tendent à intégrer les activités des filiales et de la société mère accroît le « pouvoir de pression » des gouvernements. N'importe quel gouvernement peut influencer la firme plurinationale toute entière en entravant une fonction clé dans les processus interdépendants de production et de vente. Le gouvernement d'accueil possède donc la possibilité de modifier les opérations de la firme plurinationale. Cette dernière a,

cependant, la faculté de réduire sa vulnérabilité à l'action gouvernementale en étendant ou en réduisant ses activités.

Ces gouvernements peuvent également chercher à augmenter leur pouvoir de négociation en contrecarrant l'impact des réglementations américaines (ou de tout autre pays d'origine). C'est ainsi que plusieurs gouvernements firent passer une législation interdisant de donner des renseignements aux États-Unis sur des cas relevant de la loi antitrust. La « Canadian Task Force » recommanda la formation d'une corporation spécialement habilitée pour prendre en mains le commerce du Canada avec la Russie et la Chine afin de contrecarrer la politique gouvernementale « d'acceptation tacite du principe d'extraterritorialité »¹⁷. Cette nouvelle corporation devrait être informée de toute commande venant des pays interdits, selon la loi américaine, et ensuite de s'assurer que ces commandes seront honorées, s'il est dans l'intérêt du Canada qu'elles le soient, sans égard aux souhaits du gouvernement américain. Ces recommandations et quelques autres émises par la Task Force étaient destinées à un « renforcement de la loi et de l'administration canadiennes afin de compenser les actions extraterritoriales de la loi et de l'administration américaines »¹⁸.

Le pays d'accueil est cependant limité dans son contrôle de l'entreprise plurinationale par la puissance diplomatique du pays d'origine ou d'autres pays d'accueil¹⁹. Parfois, des fonctionnaires du gouvernement canadien ont l'impression d'avoir besoin d'« un compte en banque » à Washington (pour avoir contribué à des « équipes d'inspection neutres », à l'entretien de troupes à Chypre, etc.) afin de pouvoir « marquer des points » en matière économique et particulièrement en ce qui concerne les filiales américaines.

Les conflits décrits plus haut illustrent les problèmes qui naissent avec les pays d'origine. Comme le cas français de Fruehauf le démontre, le gouvernement du pays d'origine ne l'emporte pas nécessairement. De plus, le gouvernement d'accueil a fréquemment

17. *Op. cit.*, p. 321.

18. *Op. cit.*, p. 345.

19. À la suite de conversations, au Canada, je compris clairement que des mesures trop extrêmes contre l'achat par la First National City Bank de la Mercantile Bank furent rejetées de crainte qu'un traitement trop sévère n'entraîne des représailles de la part des États-Unis, lesquelles auraient contraint les Canadiens à ne rien faire pour arrêter cette prise partielle de participation.

en cours des négociations avec le pays d'origine dont il peut se servir pour obtenir des concessions quant au contrôle de la firme plurinationale (négociations commerciales, participation à un programme international d'assistance économique, contribution à des programmes militaires conjoints, etc.). Réciproquement, il peut renoncer à contrôler l'entreprise plurinationale pour obtenir des conditions favorables dans ces autres domaines. Par exemple, la « Canadian Task Force » accepta « comme nécessaires » les ententes spéciales avec les États-Unis sur l'application des contrôles à l'exportation à cause des liens étroits entre le Canada et les États-Unis et des avantages qu'il y a à garder des frontières ouvertes²⁰. Les *trade-offs* n'ont pas besoin d'être exprimés de façon précise par les officiels ; ils résultent plutôt d'ententes au jour le jour et des tractations diplomatiques.

Les gouvernements européens voient leur action de plus en plus limitée par le fait qu'ils commencent à avoir d'importantes filiales étrangères de leurs propres entreprises plurinationales. Si les États-Unis étaient les seuls à posséder de tels complexes, les pays d'accueil pourraient les traiter avec désinvolture. Mais l'existence, dans leur propre pays, de puissantes entreprises plurinationales (particulièrement en Hollande et en Suisse) possédant d'importantes filiales à l'étranger les empêche de tenter de contrôler trop strictement les filiales étrangères sur leur propre territoire. Ils préfèrent « avoir les coudées plus franches » avec leurs filiales outre-mer que d'exercer des contrôles étroits sur les filiales étrangères à l'intérieur de leurs propres frontières²¹. Ces observations démontrent que l'entreprise plurinationale relie plus étroitement l'économie et la politique des pays développés tout en restreignant leur marge de manœuvre l'un par rapport à l'autre, et en augmentant les possibilités de tension et de conflits.

Situation de l'entreprise plurinationale

Les situations auxquelles l'entreprise plurinationale a à faire face dès lors qu'entrent en jeu les réglementations gouvernementales,

20. *Op. cit.*, p. 316.

21. Un exemple de ce *trade-off* est la décision du gouvernement hollandais de ne pas limiter aux compagnies néerlandaises l'exploration pétrolière de la bande côtière de peur de représailles similaires d'autres gouvernements lors d'explorations pétrolières de la Royal Dutch Shell.

peuvent être classées en quatre grandes catégories : (1) les gouvernements réclament la même action de l'entreprise plurinationale et de ses filiales ; (2) les gouvernements sont en désaccord sur ce qui peut être demandé à l'entreprise, mais il n'y a aucune contrainte d'aucun gouvernement ; (3) les gouvernements sont en désaccord et certains essaient d'imposer à la firme un comportement particulier ; (4) tous les gouvernements sont en situation de conflit et essaient d'imposer à la firme un comportement particulier. Dans certaines de ces situations, l'influence de l'entreprise plurinationale sur la politique gouvernementale est accrue ; dans d'autres, elle est pratiquement inexistante.

Dans la première situation, l'entreprise n'a pas grand prix, tous les gouvernements réclamant le même type d'action, par exemple, un capital minimum lors de la formation d'une compagnie dans chaque pays. La seconde et la troisième situations donnent à la firme plurinationale une grande latitude et la possibilité de jouer avec les réglementations et les requêtes de plusieurs gouvernements. Il existe plusieurs exemples de ces deux types de situations et toutes deux donnent lieu à des tensions.

La firme plurinationale peut encore, dans le cas où il existe un désaccord mais aucune contrainte de la part des gouvernements, choisir la méthode qui lui rapporte le plus, en fonction de ses propres objectifs. Plus elle exercera son choix, plus elle pourra dicter les prochaines étapes au gouvernement puisqu'elle a déjà fait les premiers pas en imposant ses comportements en matière économique et commerciale. Les gouvernements tendent alors à réagir plutôt qu'à prendre des initiatives ou à contrôler le processus.

Dans le cas où un ou plusieurs gouvernements (mais pas tous) imposent une réglementation dans un domaine donné, l'entreprise plurinationale peut s'y soustraire en ne s'installant pas dans ces pays. La plupart des entreprises ont réagi dans ce sens envers les pays en voie de développement qui imposaient des règlements qui ne leur convenaient pas. Ceci est spécialement évident chez les nombreuses firmes plurinationales européennes qui tendent à se développer en Europe et dans quelques pays étrangers soigneusement sélectionnés, évitant ceux qui ont une tendance à s'ingérer dans les affaires des compagnies.

Dans la troisième situation, l'entreprise plurinationale a d'autres sources de pouvoir. L'une d'elles tient au fait que les politiques gouvernementales ne sont pas parfaitement coordonnées alors qu'il existe comparativement une plus grande probabilité de communication entre les différentes parties de la firme plurinationale. Par conséquent, cette dernière peut choisir les domaines d'accords éventuels et diriger les négociations avec le gouvernement vers les agences ou les ministères où l'on tiendra le plus compte de ses revendications, évitant ceux où elle ne sera pas écoutée. Elle peut également choisir spécialement tel ou tel fonctionnaire, sachant bien qu'il existe de nombreuses divisions à l'intérieur du gouvernement sur une politique particulière.

L'influence de l'entreprise plurinationale vient aussi du fait qu'elle planifie ses activités pour 10 ou 15 ans tandis que les gouvernements ne planifient les leurs que pour quelques années, s'ils le font. En conséquence, ces entreprises envisagent les requêtes gouvernementales comme du court terme et comme secondaires par rapport à leurs objectifs à long terme. Le seul fait que le règne des ministres et de leurs plans soit limité par la durée de leur gouvernement signifie que les objectifs économiques du secteur public peuvent fort bien changer. Les entreprises plurinationales ont tendance à considérer les gouvernements comme passagers : « Nous serons encore là longtemps après que ce gouvernement aura disparu ; le prochain verra peut-être les choses du même œil que nous ». Elles préfèrent s'en tenir à leurs propres projections limitant ainsi la portée des demandes gouvernementales.

Dans la quatrième situation, lorsque les différents gouvernements concernés sont formels dans leurs exigences et entrent en conflit, l'entreprise plurinationale tend à perdre son pouvoir de négociation, surtout si le conflit d'intérêt s'élève au niveau diplomatique. Dans ce cas, les chefs d'entreprises peuvent présenter des doléances mais la solution du différend reste entre les mains des autorités gouvernementales, comme ce fut le cas pour les procédures de contrôle des exportations. Si les gouvernements imposent des restrictions mais laissent la décision aux entrepreneurs, comme cela pourrait être le cas dans un conflit sur l'impôt ou les lois antitrust, l'entreprise plurinationale pourra trouver une voie de sortie à travers ce labyrinthe, évitant ainsi des pénalités dans l'un ou l'autre pays. Mais elle peut

également se trouver en infraction. C'est cette incertitude qui rend les responsables d'entreprise tellement amers envers ces réglementations. Jusqu'ici, cependant, les gouvernements n'ont jamais tenté de dissiper cette incertitude.

En résumé, l'entreprise plurinationale affecte le degré de souveraineté que possèdent les gouvernements sur leurs politiques économiques aux niveaux national et international. Ceci modifie les capacités des gouvernements d'infléchir la politique d'un autre gouvernement et tend à élever certains débats jusqu'au niveau diplomatique. L'entreprise est, de ce fait, un élément nouveau et distinct dans les affaires internationales, changeant non seulement les structures traditionnelles du commerce et de l'investissement, mais aussi les relations de pouvoir.

J. N. BEHRMAN,
Université de la Caroline du Nord.