Document généré le 24 avr. 2024 20:16

Études internationales

Société multinationale et intégration régionale dans le Groupe andin et dans la Communauté des Caraïbes

W. Andrew Axline et Lynn K. Mytelka

Volume 7, numéro 2, 1976

URI : https://id.erudit.org/iderudit/700665ar
DOI : https://doi.org/10.7202/700665ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Axline, W. A. & Mytelka, L. K. (1976). Société multinationale et intégration régionale dans le Groupe andin et dans la Communauté des Caraïbes. *Études internationales*, *7*(2), 163–192. https://doi.org/10.7202/700665ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1976

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

SOCIÉTÉ MULTINATIONALE ET INTÉGRATION RÉGIONALE DANS LE GROUPE ANDIN ET DANS LA COMMUNAUTÉ DES CARAÏBES

W. Andrew AXLINE*
Lynn K. MYTELKA**

I

Le Groupe andin a adopté le 31 décembre 1970 la Décision 24 qui fixe le « régime commun des investissements étrangers, marques déposées, brevets, licences d'exploitation et redevances [1] ». La Décision 24 comporte deux grandes séries de mesures, portant, d'une part, sur les investissements étrangers directs, d'autre part, sur la réglementation du transfert de technologie. Les dispositions s'appliquant aux investissements étrangers directs prévoient que les rapatriements annuels de bénéfices seront limités à une somme égale à 14% au maximum du capital investi (art. 37), que toutes les entreprises étrangères installées présentement dans les pays andins (art. 27-29) dont le capital est possédé en totalité ou en majorité par des investisseurs étrangers, et qui voudraient bénéficier des concessions tarifaires intra-régionales progressives, ainsi que les entreprises étrangères nouvellement installées (art. 30), devront procéder dans un délai déterminé à la nationalisation progressive de leur capital ; que les entreprises étrangères ne pourront faire appel localement qu'au crédit à court terme (art. 17) ; que tout réinvestissement par des entreprises étrangères dépassant 5% de leurs bénéfices annuels sera soumis à vérification et autorisation (art. 13) ; ces dispositions interdisent tout nouvel investissement étranger direct dans les activités économiques considérées comme un service public, dans le secteur des assurances, de la banque

* *L'auteur est professeur à l'Université d'Ottawa.*
Il exprime sa gratitude au Conseil des Arts du Canada qui l'a aidé à poursuivre cette recherche.
** *L'auteur est professeur à l'Université Carleton.*
Il remercie le Conseil des Arts du Canada, le Conseil pour la recherche en sciences sociales et la Dotation Carnegie pour la paix internationale, qui lui ont permis de faire cette recherche.

1. L'Accord de Cartagena établissant le Groupe andin fut signé en mai 1969 par des représentants de la Bolivie, du Chili, de l'Équateur et du Pérou. Le Venezuela se joignit au Groupe andin en février 1973, à la suite de la signature du Consensus de Lima. Une copie de la Résolution 24 est annexée à l'article de Constantine VAITSOS, « Foreign Investment Policies and Economic Development in Latin America », *Journal of World Trade Law* 7, 6, novembre–décembre 1973, pp. 619–665.

commerciale et des activités financières, dans celui des transports, de la publicité et des communications (art. 41-44) ; elles obligent les membres du groupe à établir un réseau d'échange d'information portant sur les investissements étrangers directs et le transfert de technologie, y compris l'établissement de statistiques concernant les prix des biens intermédiaires (art. 6, 48) et autorisant la création d'organismes nationaux devant enregistrer et contrôler tous les contrats d'investissement étranger direct (art. 5, 6). Certaines des dispositions réglementant le transfert de technologie portent sur la création d'organismes nationaux chargés de l'enregistrement et du contrôle de tous les contrats concernant le transfert de technologie et ce, pour s'assurer que cette importation de technologie représentera un « apport réel » au développement économique (art. 18) ; elles obligent à déterminer la valeur de tous les éléments entrant dans une opération d'importation de technologie (art. 18), interdisent que figurent dorénavant dans les contrats de technologie certaines clauses restrictives (art. 20-25) et prévoient le développement d'un programme destiné à faciliter la naissance d'une technologie adaptée à la sous-région (art. 23). Il est clair d'après ce qui précède que la Décision 24 constitue un mécanisme complexe mais assez complet.

Lors de la Conférence des chefs de gouvernement des Caraïbes en juillet 1974, on proposa au *CARICOM* [2] (Communauté et Marché Commun des Caraïbes) d'adopter un projet d'Accord portant sur les investissements étrangers et le développement de la technologie. Malgré son caractère un peu moins rigoureux que celui de la Décision 24, ce projet n'en était pas moins calqué sur les mesures prises par le Bloc andin. Les gouvernements-membres du *CARICOM* ne purent cependant pas parvenir à un accord. Il n'en demeure pas moins que la simple existence de ce projet indique le début d'une prise de conscience de la nécessité de réglementer les investissements étrangers directs et le transfert de technologie dans cette région.

Pour Constantine Vaitsos, le souci croissant qu'ont ces pays de réglementer les investissements étrangers directs à l'échelon national est dû à un certain nombre de changements survenus récemment, d'une part, dans les pays d'Amérique latine, d'autre part, dans l'économie mondiale [3]. Lui apparaissent comme particulièrement importants à cet égard la modification du pouvoir économique des États-Unis par rapport au Japon et à l'Europe occidentale qui ouvre de nouvelles possibilités aux dirigeants d'Amérique latine soucieux de diversifier leurs rapports de dépendance économique ; l'existence d'associations de producteurs pouvant éventuellement renforcer la position des États d'Amérique latine dans les discussions avec d'autres pays, et l'émergence au niveau des centres chargés des décisions économiques et politiques, de nouvelles forces sociales et politiques favorables à une approche nationaliste du problème de l'industrialisation. Enfin, une meilleure connaissance du fonctionnement, des effets et des agissements des sociétés multinationales qui permet de les contrôler. Nous ajou-

2. Le *CARICOM* a été créé en 1973 et comprend la Guyane, la Jamaïque, Trinité et Tobago, la Barbade ainsi que les Îles du Vent, les Îles Sous-le-Vent et Belize.

3. VAITSOS, *op. cit.*

terons qu'il existe au niveau régional une autre explication, à savoir le besoin pressant d'harmoniser les politiques portant sur les investissements étrangers directs et le transfert de technologie de manière à permettre la réalisation d'autres objectifs régionaux. Ce besoin découle de la structure même des systèmes actuels d'intégration et des contradictions internes qu'ils contiennent.

Il ne suffit pas d'affirmer qu'il existe un besoin logique de contrôle des investissements étrangers directs et du transfert technologique à l'intérieur des systèmes d'intégration régionale ni même d'insister sur l'intérêt d'un tel contrôle, encore faut-il expliquer dans quelles conditions se fait effectivement l'adoption de telles mesures et à quel type de politiques elles aboutissent. Pour ce faire, il faudra dans une première étape analyser les forces sociales en action dans les divers pays constituant le Bloc andin et le *CARICOM*. Ensuite on pourra procéder à un examen des facteurs intra-régionaux permettant l'adoption de mesures pour réglementer les investissements étrangers directs et le transfert de technologie au niveau régional. Notre recherche défend avant tout l'idée que l'adoption de mesures régionales destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie est fonction du contexte social existant à l'intérieur des groupes nationaux constituant le système d'intégration et des conditions de redistribution sur lesquelles ils ont fini par se mettre d'accord.

II

L'analyse classique des problèmes de l'industrialisation dans les Antilles britanniques faite par W. Arthur Lewis [4] et le « manifeste » de Raul Prebisch sur les stratégies du développement économique de l'Amérique latine [5] furent publiés à peu près en même temps et eurent une influence considérable sur la façon d'aborder les problèmes du développement [6]. Ces deux ouvrages incitaient les pays du Tiers-Monde à s'approprier une plus grande part des bénéfices découlant des progrès technologiques en créant une industrie de remplacement des importations et en la doublant d'une expansion commerciale.

La phrase « industrialisation par incitation » rendait bien l'idée qui était à la base de la stratégie de développement largement adoptée alors par de nom-

4. W. Arthur LEWIS, « The Industrialization of the British West Indies », *Caribbean Economic Review*, mai 1950.
5. R. PREBISH, « The Rôle of Commercial Policies in Underdeveloped Countries, *American Economic Review*, Paper and Proceedings, mai 1959.
6. Pour une excellente étude comparative des nouvelles idéologies sur les problèmes et les stratégies de développement en Amérique latine, voir Norman GIRVAN, « The Development of Dependency Economics in the Caribbean and Latin America : Review and Comparison », *Social and Economic Studies* 22, 1973, pp. 1–33. Voir aussi l'analyse critique de Harald M. SANDSTROM, « Dependency Theory in the Caribbean », Paper presented at the Caribbean Studies Association, Annual Meeting, St. Lucia, janvier 1976, sur les diverses études de la dépendance dans les Caraïbes. Des vues analogues sur la théorie de la dépendance en Amérique latine ont été exposées par P. J. O'BRIEN, « A Critique of Latin American Theories of Dependency », dans Ivor OXAAL *et al.* (éd.), *Beyond the Sociology of Development*, Londres 1975, pp. 7–27.

breux pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans les années cinquante et soixante. En quelques mots, cette stratégie s'appuie sur le principe que les pays du Tiers-Monde qui veulent s'industrialiser doivent absolument, par suite de leur manque de capitaux, de compétences et de technologie amener des investisseurs étrangers privés à investir dans les industries extractives, les industries légères de remplacement des importations et les industries à forte intensité de main-d'œuvre, en leur offrant des conditions aussi avantageuses que possible, au rang desquelles on peut placer les exonérations fiscales temporaires, l'exemption des droits de douane pour les importations de matériel et la prise en charge par l'État du coût des infrastructures.

Certains théoriciens complétèrent cette analyse et définirent la dimension de l'espace économique ainsi que certains types de relations extérieures comme des obstacles au développement industriel. C'est ainsi qu'Alister McIntyre, dans son ouvrage sur la décolonisation et la politique commerciale dans les Antilles britanniques, publié en 1964, opère une distinction entre, d'une part, ce qu'il appelle :

la dépendance structurelle qui naît de la dimension et de la structure de l'économie et sur laquelle on ne peut pas agir et, d'autre part,

la dépendance fonctionnelle qui découle des choix politiques et qu'on peut donc éliminer en modifiant ces choix [7].

En partant de cette distinction entre barrières structurelles (c'est-à-dire la dimension) et barrières fonctionnelles (c'est-à-dire les choix politiques) les pays des Antilles britanniques furent automatiquement amenés à concevoir l'intégration régionale en termes d'expansion commerciale, étant donné que seul l'établissement d'une union douanière pouvait résoudre les problèmes dus à la faible taille des différentes économies impliquées et ainsi permettre leur industrialisation. C'est en fonction de ce même principe qu'avait été fondée longtemps auparavant l'Association latino-américaine de libre commerce (ALALC) et que fut créée en 1968, sous l'impulsion de William Demas [8] et grâce aux études approfondies de Havelock Brewster et Clive Thomas, [9] l'Association de libre-échange des Caraïbes (*CARIFTA*, selon le sigle anglais).

Cette conception de l'intégration économique reposait en partie sur la prise en considération de l'impact qu'avait sur le marché l'élargissement de l'espace

7. Alister MCINTYRE, « Some Issues of Trade Policy in the West Indies » (1964), dans N. GIRVAN and P. JEFFERSON, *Readings in the Political Economy of the Caribbean*, Mona, Jamaica, 1971, p. 166.
8. William DEMAS, *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*, Montréal, McGill University Press, 1965 ; et « Planning and the Price Mechanism in the Context of Caribbean Economic Integration », dans S. LEWIS et T. MATHEWS (éd.), *Caribbean Integration*, Rio Piedras, P. R., Institute of Caribbean Studies, 1967, pp. 77–100, et IDEM, *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*, Montréal, McGill University Press, 1965.
9. Havelock BREWSTER et Clive THOMAS, *The Dynamics of West Indian Economic Integration*, Mona, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, 1967.

économique, mais elle ne s'en écartait pas moins de la théorie néo-classique traditionnelle des unions douanières. En particulier, dans le contexte de l'Amérique latine et des Caraïbes, il était clair que la diversification des échanges présentait des avantages plutôt que des inconvénients, car elle pouvait permettre le remplacement des importations à l'échelon régional alors que la création de nouveaux liens commerciaux n'était pas souhaitable (et, au moins d'un point de vue politique, même inconcevable) car la concurrence qu'elle entraînerait signifierait la destruction de la capacité de production existante au niveau régional.

Ce qui est plus important, c'est que cette conception de l'intégration économique alla au delà de simples mesures de libéralisation du commerce intra-zonal et qu'on reconnut la nécessité d'harmoniser les politiques dans d'autres domaines et de permettre une plus grande intervention de l'État par l'établissement d'une politique économique régionale *dirigiste*. Comme le soutenait alors Prebisch : « Planification et concurrence ne sont pas incompatibles » allant même jusqu'à considérer « qu'elle (la planification) est une condition indispensable au fonctionnement efficace du système économique dans lequel nous vivons [10] ». De l'État dépendait ainsi, légitimement et ouvertement, l'accès aux bénéfices et opérations intéressantes.

L'ALALC, la *CARIFTA* et le *CARICOM* sont la matérialisation concrète au niveau institutionnel et politique du modèle de développement fondé essentiellement sur « l'industrialisation par incitation » et ce dans le cadre de l'intégration régionale. Mais, alors même qu'étaient créées les institutions de la *CARIFTA* et que l'ALALC restait au point mort, les idées continuaient à évoluer bien au-delà du modèle de référence de ces systèmes d'intégration régionale.

On évalua différemment le système après avoir analysé les effets de cette politique « d'industrialisation par incitation » car, si elle réussissait sans conteste à attirer les investissements étrangers directs, le coût de l'opération était énorme [11]. Tout d'abord, l'augmentation de la valeur comptable de l'investissement étranger direct enregistrée en Amérique latine et dans les Caraïbes

10. ECLA : United Nations Economic Commission for Latin America/Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine, 1963, p. 113.

11. Cette analyse s'inspire d'études faites par Fernando FANJNZYLBER, « La Empresa Internacional en la Industrializacion de América Latina », dans Karl-Heinz STANZICK et Horacio GODOY (éd.), *Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnologia en América Latina,* Santiago de Chile, ILDIS-FLACSO, 1972, pp. 125–156 ; par Aldo FERRER, « Politica de Inversion Extranjeras y Transferencia de Tecnologia en América Latina », Santiago, ILDIS-FLACSO, 1972, pp. 157–169 ; par G. K. HELLEINER, « The Rôle of Multinational Corporations in the Less Developed Countries' Trade in Technology », *World Development* 3, 1975, pp. 161–189 ; par Helio JAGUARIBE, « Dependancia y Autonomia en América Latina », dans JAGUARIBE *et al, La Dependencia politica-economica de América Latina,* Mexico, Siglo Veintiano Editeres S. A., 1970, pp. 1–86 ; par Miguel S. WIONCZEK, *Inversión y tecnología Extranjera en América Latina,* Mexico, Cuadernos de Joaquin Mortiz, 1971, et M. S. WIONCZEK, « The Rise and Decline of Latin American Economic Integration », dans H. FERGUSON, *Contemporary Inter-American Relations,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972, pp. 506–521 ; et VAITSOS, *op. cit.*

n'a pas réellement contribué à accroître substantiellement l'accumulation de capital. L'absence de système de repli permettant le recours à des fournisseurs du pays hôte se traduisait par une hausse du coût des importations au moment où les biens d'exportation étaient trop chers pour le marché mondial, et où dans certains cas ces exportations étaient même interdites par suite de l'application de clauses restrictives. De surcroît, l'importance des coûts directs des importations de technologie – paiement des brevets, licences et autres services – le rapatriement des bénéfices, et les coûts occultes excessifs résultant de l'évaluation du prix de certaines opérations de transfert avec l'extérieur, entraînèrent de graves problèmes de balance des paiements pour un certain nombre de pays de cette région. Dans la mesure où le capital provenait de l'obtention de prêts locaux plutôt qu'étrangers, le bénéfice net, en termes d'accumulation de capital, diminuait encore plus, ce qui se traduisait par une mauvaise répartition des rares ressources intérieures existantes.

Ensuite, les diverses économies ne s'approprièrent pas une part plus grande des bénéfices résultant de la technologie, comme l'avaient espéré Lewis et Prebisch, car les sociétés multinationales qui entreprirent des recherches et développèrent de nouvelles techniques de manière à s'arroger des rentes de monopole sur la vente des produits dont la production nécessitait ces nouvelles techniques, centralisèrent leurs efforts de recherche dans leur pays d'origine. Ceci empêcha l'existence de liens entre les entreprises locales et les organismes locaux de recherche existant dans les pays hôtes et entraîna une désaffection à l'égard des possibilités futures de création d'une technologie locale, renforçant par là même la dépendance vis-à-vis de la technologie importée.

En troisième lieu, le produit technologique transféré était dans une large mesure inadapté à la région car il s'agissait d'une production destinée à l'origine à la société mère ou au marché sous licence le plus important, et reflétait donc les goûts et le niveau de revenus des pays industrialisés. Ce transfert de technologie vers les pays en voie de développement qui s'est effectué avec l'aide des élites locales ne fit qu'accentuer les inégalités existant dans la répartition des revenus et détourna les ressources des investissements qui auraient permis de satisfaire les besoins d'une plus grande partie de la population locale. Les produits choisis ne trouvant qu'un marché très limité au niveau local, ceci signifiait que les usines installées dans ces pays fonctionnaient bien en deça de leur capacité de production et que les coûts étaient très élevés.

Enfin, le transfert de technologies appropriées aux marchés des pays industrialisés où le coût du capital par rapport à la main-d'œuvre est peu élevé, se traduit par le transfert en Amérique latine et aux Caraïbes où, à moins que les gouvernements n'appliquent une politique spécifique de modification des coûts des facteurs, la main-d'œuvre est relativement plus abondante et meilleur marché, d'une technologie inadaptée à ces pays. Par conséquent, dans la mesure où il y a eu importation de technologies à forte intensité de capital, l'investissement étranger direct n'a que faiblement contribué à résoudre les graves problèmes de chômage dont souffraient ces pays.

À la suite d'analyses de cette sorte, la pensée économique en Amérique latine et aux Caraïbes subit une transformation importante. On s'écarta de l'idée selon laquelle la dépendance se définit essentiellement par rapport à l'étranger et comme la nécessité d'avoir recours aux marchés, aux capitaux, à la technologie et aux compétences de l'étranger, pour la considérer comme un processus conditionnant les structures économiques et sociales nationales par le biais des éléments que nous venons d'indiquer. Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Anibal Quijano, Fernando Henrique Cardoso, André Gunder Frank et d'autres encore furent à l'avant-garde de cette évolution de la pensée latino-américaine. Quant aux Antilles britanniques, c'est Dudley Seers qui, grâce à une série d'articles [12], fit connaître à Norman Girvan, Lloyd Best et Kari Levitt, entre autres, les idées des structuralistes et des théoriciens de la dépendance latino-américains [13].

Cette nouvelle conception de la dépendance insistait sur la nécessité d'appréhender le sous-développement dans une perspective historique, c'est-à-dire de le voir comme une des conséquences de la formation, de l'expansion et de la consolidation du système capitaliste – processus qui a modelé les structures économiques des pays des Caraïbes et de la périphérie de l'Amérique latine de manière telle que leur évolution soit soumise aux besoins de développement des pays capitalistes situés au centre [14]. La dépendance se définit clairement par

> un manque de capacité pour contrôler les éléments vitaux d'un système économique... par l'absence de liens d'interdépendance entre les diverses branches d'un même système, ce qui implique que ce système ne dispose pas d'une dynamique interne lui permettant de fonctionner en tant qu'entité indépendante et autonome [15].

Cette conception de la dépendance mise en avant par Dos Santos et par Brewster nous fournit un élément clé pour analyser la nécessité de disposer, dans le cadre de systèmes d'intégration, de mécanismes permettant de réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie au niveau régional.

---

12. Dudley SEERS, « An Approach to the Short Period Analysis of Primary-Producing Economies », *Oxford Economic Papers,* 1959 ; IDEM, « A Model of Comparative Rates of Growth in the World Economy », *Economic Journal,* mars 1962, and *The Limitation of the Special Case,* New Haven, Yale University Economic Growth Center, 1963.
13. Le concept de dépendance a commencé à jouer un rôle important dans les Caraïbes dix ans après son apparition en Amérique latine. On peut expliquer cette situation par le fait que les marchés à l'exportation très protégés dont les agriculteurs exportateurs de cette région bénéficiaient au Royaume-Uni dans les années 1940 et 1950 protégeaient la Fédération des Caraïbes contre certains soubresauts de l'instabilité considérable des exportations expérimentée à cette époque en Amérique latine et aussi par l'acquisition de l'indépendance politique d'un certain nombre de pays de cette région, ce qui a fait apparaître en pleine lumière la contraste cru entre le régime constitutionnel et la réalité économique. Selon Girvan, le choc en retour un peu tardif de l'idée de l'indépendance dans les Caraïbes peut avoir été causée par l'influence, également tardive du Conseil économique de l'Amérique latine (*ECLA*) hors de cette région.
14. Theotonio Dos SANTOS, « La Crisis de la Teoria del Desarollo y las Relaciones de Dependencia en Américas Latina », dans H. JAGUARIBE *et al, La dependencia..., op. cit.,* 1970, pp. 174–175.
15. Havelock BREWSTER, « Economic Dependence : A Quantitative Interpretation », *Social and Economic Studies* 22, mars 1973, p. 91.

III

Dès le départ, « la motivation économique essentielle sous-tendant les efforts des pays en voie de développement en vue d'une intégration économique, est l'industrialisation [16] ». L'enjeu du débat, toutefois, concernait le type de système d'intégration qui permettrait de réaliser cet objectif primordial.

Jusqu'à présent, l'intégration régionale dans les pays en voie de développement a revêtu principalement les trois formes suivantes. En Amérique latine, le système de type I, à savoir un système d'intégration basé sur le *laissez-faire*, est représenté par l'Association latino-américaine de libre commerce (ALALC) et par l'Association de libre-échange des Caraïbes (*CARIFTA*, selon le sigle anglais). Le système de type II, variété hybride du système du Marché commun, est illustré par le Marché commun centro-américain et le Marché commun et la Communauté des Caraïbes. Le système de type III est un système d'intégration de type *dirigiste* qu'on ne retrouve jusqu'à présent que dans le Bloc andin [17].

Chacun des types de système d'intégration mentionnés ci-dessus renfermait des contradictions que le système suivant était censé résoudre. C'est ainsi que dans les années cinquante, la doctrine de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine amena beaucoup de dirigeants latino-américains à voir dans l'intégration un moyen de créer à l'échelon régional une industrialisation permettant le remplacement des importations. Les principaux instruments utilisés à cet effet ont été les zones de libre-échange et les unions douanières. On créa également une structure embryonnaire pour la prise des décisions collectives.

Mais lorsque les systèmes d'intégration appliqués dans des pays en voie de développement sont édifiés suivant les principes de la liberté des échanges, ils ne font qu'accentuer la tendance à la polarisation et aux inégalités de développement qui caractérisent les États-membres au départ. Ceux qui négocièrent les traités créant la *CARIFTA* et le *CARICOM*, le Traité de Managua instituant le Marché commun centro-américain, le Traité établissant l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) et le Traité instituant la Communauté est-africaine, savaient tous pertinemment que l'intégration du type *laissez-faire* avait de fortes chances de se traduire par une inégalité des avantages. C'est pourquoi ces traités comportent des mesures destinées plus particulièrement à faire face à ce problème. Un deuxième type de système d'intégration naquit ainsi de la nécessité d'éliminer les problèmes qui découlèrent du fonctionnement du système de type I. L'objectif principal du système de type II ne fut plus seulement le développement (industrialisation) par le biais des échanges mais égale-

16. Germanico SALGADO PENAHERRERA, « La Integración Económica de Paises en Desarrollo y la Function de la Planification Industrial Conjunta » (Trabajo-preparado para les Naciones Unidas por publicarse en el no. 8 de la *Revista de la Planification del Desarrollo*, juin 1974.
17. Lynn K. MYTELKA, « Regional Integration in the Third World », *International Dimensions of Regional Integration in the Third World*, Proceedings of the 5th International Conference in the ICI, Ottawa, University Of Ottawa Press, 1975, pp. 15–39.

ment la juste répartition des revenus découlant du processus d'intégration. Certaines des contradictions qu'on trouve dans les systèmes de type I ont été étudiées en détail ailleurs [18]. Ici, nous nous occuperons de la contradiction majeure qui apparaît nettement dans les systèmes d'intégration de type II et qui est due à l'interaction d'une orientation nationaliste vis-à-vis des processus d'échanges intra-régionaux et des options limitées qu'imposait l'état de dépendance.

Sur le plan des structures, les systèmes d'intégration de type II sont beaucoup plus complexes que les systèmes de type I car ils comportent de nouveaux processus pour la prise de décision, permettant de résoudre au niveau collectif le problème de l'inégalité des bénéfices. D'après leur objectif déclaré, on peut séparer en trois grandes catégories, qui se recoupent parfois, les mécanismes que les organes de prise de décision ont eu à créer. Il y a tout d'abord le groupe des mécanismes de *sauvegarde*, destinés à reculer le moment de mise en fonctionnement des processus d'intégration qui risquent d'entraîner une répartition inégale des coûts et des bénéfices. Ils sont habituellement proposés dès le début des négociations de manière à faire tomber la réticence des pays-membres les moins développés industriellement. Ces mécanismes ont toujours un caractère temporaire et sont adoptés dans le but d'élaborer des solutions plus permanentes avant la fin de la période transitoire fixée. Les mécanismes de sauvegarde se caractérisent par l'allongement des phases transitoires du processus de libéralisation des échanges, pour les pays moins développés industriellement ; par le fait que certains produits échappent aux réductions tarifaires et par une application moins stricte des règles de provenance, lorsqu'il s'agit d'importations venant d'un partenaire moins développé industriellement.

Deuxièmement, il y a le groupe de mesures qui ont été prises surtout pour dédommager les partenaires moins riches et moins industrialisés de l'insuffisance de leurs bénéfices et/ou de leurs trop grandes pertes. Ces mécanismes de *compensation* comprennent des mécanismes s'appliquant aux transferts financiers, comme le Fonds de solidarité de l'UDEAC ou le Pool Raisman de répartition des bénéfices qui fait partie de l'*East African Common Services Organisation*, des mécanismes fiscaux comme la *Transfer Tax* [19] appliquée dans la CEA, le système de « taxe unique » de l'UDEC, et le système des avantages fiscaux préférentiels appliqué par le Marché commun centro-américain et d'autres mesures comme la répartition des secrétariats régionaux. Si l'on opte pour les mesures de compensation, cela signifie qu'on accepte que la différence des niveaux de développement industriel des divers partenaires se perpétue mais cela signifie

18. MYTELKA, *op. cit.* ; IDEM, « Fiscal Politics and Regional Redistribution », *Journal of Conflict Resolution* 19, mars 1975, pp. 138–160, et W. Andrew AXLINE, « Underdevelopment, Dependence and Integration : The Politics of Regionalism in the Third World », *International Organization*, automne 1976, à paraître.

19. La *Transfer Tax* ne peut être perçue que par l'Ouganda et la Tanzanie dans des circonstances très spécifiques, et elle ne peut être appliquée que lorsqu'un pays présente vis-à-vis des deux partenaires un déficit commercial pour un produit industriel déterminé qu'il produit lui-même ou qu'il produira dans les trois mois.

aussi qu'on peut endiguer leurs frustrations et arriver à une intégration satisfaisante à l'aide de compensations *a posteriori.*

Troisièmement, il existe une série de mécanismes visant à amener des modifications économiques fondamentales. Il s'agit des mécanismes de *correction* grâce auxquels on cherche à éviter que se pose à l'avenir le problème de l'inégalité des bénéfices en s'attaquant à ce qu'on pense en être la cause essentielle, à savoir les différences de niveau d'industrialisation. Pour amener une modification du schéma actuel de répartition des industries entre les différents partenaires du système d'intégration, on a adopté des mesures correctives telles que la création de banques régionales de développement qui appliquent des coefficients de répartition favorisant les pays-membres moins industrialisés et on a établi des schémas d'harmonisation de la planification régionale et du développement industriel. Et pourtant une analyse même rapide du fonctionnement des systèmes de type II révèle aussitôt que a) pour la plupart, les mécanismes adoptés sont des mécanismes de compensation et non de correction et que b) ni les uns ni les autres ne semblent capables de répondre à l'objectif qui leur était assigné, à savoir, parvenir à une répartition équitable des coûts et des bénéfices de l'intégration.

On peut l'expliquer en partie par la conjonction dynamique du nationalisme et de la dépendance. En parlant de nationalisme, nous ne nous référons pas à l'opposition commune qui existe vis-à-vis d'acteurs extérieurs à la région (par exemple, l'anti-américanisme) qui apparaît, aux yeux de certains théoriciens de l'intégration comme pouvant aider à l'intégration [20] mais, dans le cadre de cette étude, nous entendons par là un nationalisme économique étroit entretenu par la situation structurelle caractéristique des pays en voie de développement et qui se concrétise par la tendance qu'ont les dirigeants nationaux à évaluer les bénéfices de l'intégration en termes purement nationaux. La concurrence entre partenaires d'un même système d'intégration reste forte, chacun cherchant à accroître ses faibles ressources intérieures grâce aux investissements étrangers publics et privés, et aux attributions de fonds intra-régionales. Lorsque l'intégration se traduit par une répartition inégale des bénéfices, les pays recommencent à réclamer que les bénéfices nationaux soient soldés pays par pays suivant le système donnant–donnant grâce à des mécanismes de compensation ou de correction et/ou prennent des mesures unilatérales contre un de leurs partenaires [21].

Le lien entre dépendance et nationalisme passe par la structure de classe dans chacun des pays-membres. L'aptitude à planifier et à contrôler l'économie régionale dans l'intérêt et de la nation et de la région est aussi restreinte que les efforts correspondants faits au niveau national, et cela essentiellement pour la même raison, à savoir l'existence de liens étroits entre le secteur des multina-

20. Ernst B. HAAS et Philippe C. SCHMITTER, « Economics and Differential Patterns of Political Integration : Projections About Unity in Latin America », *International Political Communities. An Anthology,* Garden City 1966, pp. 259–300.

21. MYTELKA, « The Salience of Gains in Third World Integrative Systems », *World Politics* XXV, 2, pp. 236–250, et « Regional Integration... », *op. cit.*

tionales et les dirigeants nationaux, qu'il s'agisse d'une petite bourgeoisie, d'associés commerciaux ou d'une bourgeoisie de *compradores* [22], suivant le pays étudié.

Le secteur des multinationales a été une force importante qui a favorisé la création de systèmes d'intégration de type I aussi bien en Amérique latine qu'aux Caraïbes. Les sociétés multinationales ont été aussi les bénéficiaires réels du processus d'intégration basé sur le laissez-faire car elles étaient les seules à être suffisamment intégrées pour bénéficier de l'élargissement du marché [23]. Les multinationales vinrent dans le Marché commun centro-américain et s'approprièrent des bénéfices élevés [24]. Dans le cas de l'ALALC, les accords de réciprocité connus sous le nom d'accords de complémentarité furent établis à l'instar des sociétés multinationales et signés entre elles, les gouvernements nationaux ne faisant qu'officialiser et mettre en application ces accords au nom des multinationales. Ceci ne concerne pas, au moins dans leur majorité, les pays qui allaient former le Groupe andin. Bien entendu, lorsque vers 1967, le Protocole de Caracas repoussa, de 1973 à 1980, l'établissement d'une zone de libre-échange et ralentit le rythme d'application des réductions tarifaires, il était devenu clair que cela représentait

> une victoire pour les trois grands pays (Argentine, Brésil et Mexique) qui ne s'intéressent plus qu'aux aspects purement commerciaux de l'intégration économique et qui partent du principe – peut-être avec raison – que le niveau des réductions tarifaires actuelles assure une marge d'expansion suffisante pour leurs exportations dans cette zone et ce pendant un certain temps, sans les obliger à prendre des engagements à caractère non commercial vis-à-vis des membres de l'ALALC les moins développés industriellement [25].

Aux Caraïbes, la situation est un peu plus compliquée. Dès le début, les milieux d'affaires organisés, y compris la bourgeoisie nationale et les *compradores*, ont eu une influence importante sur l'orientation de l'intégration dans les Caraïbes. C'est ainsi qu'en août 1967, lors de la Conférence de Georgetown, qui posait les bases d'une zone régionale de libre-échange, c'est l'optique du *laissez-faire* qui prévalut contre l'établissement d'un système d'intégration de type II. Cette décision était en grande partie le résultat des efforts faits par le milieu des affaires

22. La bourgeoisie nationale est ce groupe d'entrepreneurs autochtones qui possèdent le capital et qui investissent dans la production nationale, principalement dans le secteur manufacturier et dans le commerce. La bourgeoisie *comprador* est un groupe d'individus qui gèrent les intérêts économiques de l'étranger et/ou qui se regroupent dans des secteurs tels que le droit ou la promotion, lesquels tirent leur pouvoir de leurs liens avec le capital étranger.
23. Paul ROSENSTEIN-RODEN, « Multinational Investment in the Framework of Latin American », dans *Inter-American Development Multinational Investment, Public and Private, in the Economic Development and Integration* in Latin America, Bogota, IDB, 1968, pp. 33–88.
24. Susanne BODENHEIMER, « Masterminding the Mini-Market : U.S. Aid to the Central American Common Market », *NACLA's Report,* 1973.
25. WIONCZEK, The Rise and Decline... », *op. cit.*, p. 515.

qui utilisa à cette fin son organisation régionale, l'Association des Chambres d'Industrie et de Commerce des Caraïbes (*ICCC*, selon le sigle anglais) qui allait devenir l'Association de l'Industrie et du Commerce des Caraïbes (*CAIC*, selon le sigle anglais). Lors de la création de la *CARIFTA*, un marchandage eut lieu entre les pays moins développés et les pays plus développés, aux termes duquel les premiers ouvraient leurs marchés aux seconds à condition que la redistribution des bénéfices soit assurée grâce à l'établissement d'une Banque de Développement des Caraïbes et à la mise en place d'autres mécanismes de sauvegarde. On s'engagea à étudier d'autres mesures de correction et de compensation, y compris pour la répartition des industries, mais rien ne s'ensuivit.

Il fallut attendre la signature de l'Accord de Georgetown et la création du *CARICOM* en 1973 pour que soit mis en place un ensemble plus complet de mécanismes. À cette époque, outre la création d'une union douanière, on se mit d'accord pour harmoniser les incitations fiscales, éviter la double imposition et créer une Société d'investissement des Caraïbes (CIC). En éliminant la double imposition on supprima un des obstacles qui empêchait les ressortissants des pays plus développés de procéder à des investissements directs dans les pays moins développés, pendant que l'harmonisation des incitations fiscales empêchait les deux groupes de pays de se lancer dans une escalade d'avantages fiscaux pour attirer l'investissement étranger direct. Cela revint dans les deux cas à conserver le marché représenté par les pays moins développés pour les pays plus développés. La Société d'investissement des Caraïbes (CIC) était une institution destinée à fournir aux pays moins développés des prises de participation grâce aux capitaux souscrits par les gouvernements-membres et les milieux d'affaires des pays partenaires. Elle représentait le principal mécanisme de *correction* du *CARICOM* et l'Association de l'Industrie et du Commerce des Caraïbes en appuya fortement le projet et son adoption.

En réalité, l'idée d'une Société d'investissement des Caraïbes naquit lors de la visite que fit dans les pays moins développés une mission commune du Secrétariat de la *CARIFTA* et de la CAIC en 1972. L'astuce majeure de ce projet consistait à fournir aux pays moins développés une source de capitaux propres qui ne seraient pas seulement des capitaux publics. La *CAIC* soutint très activement ce projet dans les pays plus développés pour s'attirer les faveurs du secteur des affaires. En prévoyant un mécanisme de répartition, la *CAIC* réussit donc à convaincre les pays moins développés d'accepter un tarif extérieur commun et l'harmonisation des incitations fiscales dont profiteraient ses propres membres, soit en majorité les pays plus développés.

La transformation de la *CARIFTA* en *CARICOM* est donc le résultat d'une coalition entre des éléments appartenant aux milieux d'affaires locaux et au secteur des multinationales unis par la crainte d'une intervention de l'État qui aurait été amené à financer certains projets dans les pays moins développés par suite des pertes que ces pays allaient enregistrer avec la mise en place du système d'intégration. Ils ressentaient d'autant plus vivement la nécessité d'empêcher l'État d'adopter une voie plus *dirigiste* pouvant même aller jusqu'à l'exclusion du secteur

privé, que la Guyane accordait un rôle de plus en plus grand à l'État dans son socialisme du type « république coopérative ».

La création du CIC représentait le maximum qu'étaient prêts à accepter les milieux d'affaires en matière de mécanismes correctifs. C'est pourquoi des projets comme la répartition des industries, la programmation industrielle ou l'intégration de la production ont été discutés mais, à l'exception d'un seul, n'ont jamais été adoptés à cause de la forte opposition du secteur des affaires. Les *compradores* et la nouvelle bourgeoisie nationale des Caraïbes se sont toujours trouvés d'accord pour soutenir une conception de l'intégration la plus proche possible du *laissez-faire.*

Dans les pays andins, les vues sur l'intégration étaient très différentes. L'état de stagnation dans lequel se trouvaient l'ALALC et le Marché commun centro-américain ainsi que les conflits qui avaient eu lieu, avaient montré clairement la nécessité de réduire l'état de dépendance existant (ce concept étant pris dans le sens où l'utilisent Brewster et Dos Santos [26]. On pensait que seule la diminution de cette dépendance permettrait de commencer à briser la concurrence nationaliste et offrirait au centre régional la possibilité d'harmoniser les politiques de manière à rationaliser la production, et à amener une répartition plus équitable de la capacité future de production. Nombreux furent ceux qui commencèrent à penser que, comme le dit Osvaldo Sunkel :

> l'intégration peut en réalité être soit l'instrument fondamental de la réalisation nationale en Amérique latine, soit être l'instrument d'une dépendance encore plus grande de cette région (« succursalisation ») [27].

On considéra aussi qu'il était préférable de pallier les manquements de l'intégration plutôt que de simplement les critiquer. C'est pourquoi dans les systèmes d'intégration de type III, qu'on ne trouve que dans le Groupe andin, on a fait de la réduction de la dépendance un objectif régional au même titre que le développement et la distribution et qu'on lui a donné les moyens de fonctionner.

Malgré tout, c'est dans son sens le plus étroit, celui de « dépendance externe », plus proche de l'idée de McIntyre, que ce concept a été incorporé à l'*Accord de Carthagène.* C'est pourquoi la réduction de la dépendance s'y trouve liée à la reconnaissance et au contrôle des structures qui freinent le développe-

26. Parmi ceux qui s'opposent à l'intégration régionale et en particulier aux systèmes de types I et II, parce qu'ils permettent aux multinationales de s'en approprier les bénéfices, mentionnons S. BODENHEIMER, « Dependency and Imperialism : The Roots of Latin American Underdevelopment », dans K. T. FANN et Donald C. HODGES (éd.), *Readings in U.S. Imperialism,* Boston, Porter Sargent, 1971 ; Guillermo MOLINA, *Chocano, Integration Centroamericana y Dominacion Internacional,* Editorial Universitaria Centroamericana, San José, 1971 ; Michel TEUBAL, « The Failure of Latin America's Economic Integration », dans James PETRAS et Maurice ZEITLIN, *Latin America Reform or Revolution ? A Reader,* Greenwich, Conn., Fawcett 1968, pp. 120–140.

27. Osvaldo SUNKEL, « Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America », dans H. FERGUSON, *Contemporary Inter-American Relations,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972, p. 478.

ment et qu'on choisit d'avoir recours à un contrôle régional commun des investissements étrangers directs et des importations de technologie pour augmenter l'emprise des responsables locaux sur l'orientation du développement et sur la répartition des bénéfices de l'intégration.

Pour répondre à ces nouveaux objectifs, on fut obligé d'accroître la complexité des structures et des processus de prise de décision au niveau régional. On adjoint donc à la Commission (composée d'un représentant plénipotentiaire de chaque gouvernement-membre) qui représente l'organe exécutif de l'Accord, une Junte composée de trois technocrates qui ont pour rôle à la fois de procéder à des recherches et d'assurer le marché de la planification, et dont la mission est essentielle pour la réalisation des objectifs régionaux.

Le système andin se compose, en plus d'une série de mécanismes de sauvegarde, de trois mécanismes clés qui doivent permettre la réalisation des objectifs régionaux. Il s'agit des programmes sectoriels industriels, de la Corporation andine de développement, et de la Décision 24. Il existe entre ces trois mécanismes des relations réciproques essentielles au fonctionnement de chacun d'eux. Sans la réglementation commune des importations de technologie et de capitaux qu'offre la Décision 24, il est probable que la conception de la programmation industrielle adoptée par le Groupe andin et qui consiste à répartir des industries entre des États très disparates du point de vue économique, aurait peu de chances de réussir, comme le montre l'exemple des pays appliquant les systèmes de type II. Les sociétés multinationales ont encouragé le nationalisme de chaque État face à ses partenaires, en recherchant des avantages fiscaux particuliers auprès des gouvernements désireux de pratiquer une « industrialisation par incitation ». Elles ont également poussé les gouvernements à déroger aux accords collectifs qui prétendaient répartir les industries et les produits ou rationaliser les industries existantes. On en trouve de multiples exemples dans le Marché commun centro-américain et dans l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale. En outre, toutes les tentatives faites pour contrôler les modalités des accords d'octroi de licence dans le domaine technologique conclus avec des entreprises étrangères resteraient sans effet s'il n'existait pas une réglementation plus large des investissements étrangers. En effet, ce contrôle pourrait être effectué dans le cas d'entreprises à capital local traitant avec des fournisseurs de technologie étrangers, mais il serait impossible lorsqu'il s'agirait de transactions entre une société mère et ses filiales. Enfin de compte, la nécessité de contrôler les termes du transfert de technologie et de réglementer l'investissement étranger direct est liée au besoin reconnu de « localiser » (et non pas nationaliser) les industries pour créer les bases permettant l'accumulation nationale de capitaux, le développement d'une technologie propre et le rétablissement d'une certaine autonomie dans les choix économiques.

La logique du processus d'intégration tel qu'il se déroule dans les pays du Tiers-Monde fait donc apparaître la réglementation de l'investissement étranger direct et du transfert de technologie comme une nécessité, non pas que la réglementation des investissements étrangers directs soit un instrument radical de

restructuration visant à promouvoir le socialisme dans cette région, mais bien plutôt parce qu'au sein d'un cadre capitaliste, elle représente le noyau central autour duquel on doit regrouper les autres mécanismes correctifs si l'on veut qu'ils fonctionnent correctement. Sans une réglementation de l'investissement étranger direct et du transfert de technologie, les autres mécanismes de correction ne peuvent pas fonctionner correctement et ne peuvent donc pas amener une répartition plus équitable des coûts et bénéfices de l'intégration, entre les différents partenaires. Lorsque les mécanismes correctifs ne peuvent pas fonctionner comme prévu, cela permet à des conflits, portant sur les coûts et les bénéfices, de naître et de se développer, ce qui crée les conditions potentielles d'une stagnation ou d'une dissolution des systèmes d'intégration régionale.

Il ne suffit pas d'énoncer la nécessité évidente qu'il y a à réglementer les investissements étrangers directs et le transfert de technologie dans les systèmes d'intégration régionale et de montrer que des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent en sa faveur au sein ou à l'extérieur des secrétariats régionaux ; encore faut-il énoncer les conditions permettant éventuellement l'adoption de mesures de ce type. Dans ce qui va suivre, nous allons essayer de mettre en évidence les facteurs les plus marquants qui influencent l'adoption, au niveau national, des mesures réglementant l'investissement étranger direct et le transfert de technologie pour comprendre ce qui les fait adopter au niveau régional [28].

IV

La naissance d'une bourgeoisie nationale, très faible certes mais qui néanmoins se développe, ce qui signifie qu'elle entre en concurrence sur le marché national avec les sociétés multinationales, explique en grande partie que des mesures de réglementation des investissements étrangers directs aient été adoptées. La taille de cette bourgeoisie, entendue dans le sens où elle se développe et dépasse un certain seuil, devient donc une de ses caractéristiques importantes.

Il est évident que, pour que cette concurrence existe, il est nécessaire qu'il y ait sur le marché national des filiales de sociétés multinationales qui occupent un espace économique convoité par la bourgeoisie nationale. En se heurtant localement aux multinationales, celle-ci prend conscience qu'elle a besoin du soutien de l'État pour l'aider à survivre dans cette situation de concurrence et/ou à établir avec les multinationales des ententes qui lui soient favorables.

Dans la plupart des pays du Tiers-Monde, l'État joue un rôle essentiel dans l'attribution des avantages et des possibilités qu'offrent la production et la répartition des richesses. Il apporte son appui au secteur privé, qu'il s'agisse de la bourgeoisie naissante ou des *compradores* liés aux multinationales, en fournissant l'infrastructure de base – routes, chemins de fer, électricité, eau, zones indus-

28. Ces hypothèses s'ajoutent à celles de Lynn K. MYTELKA, « Regional Integration, Dependency and Development », A paper prepared for a conference on Dependency Theory at Queen's University, Kingston, Ont., 23–24 janvier 1976.

trielles – et souvent l'État prend en charge, par le biais des nationalisations, des secteurs clés de l'économie. Il semble essentiel que la bourgeoisie locale contrôle, ou du moins soit en rapport étroit, avec ceux qui ont la direction des mécanismes étatiques réglementant l'attribution des avantages, de sorte qu'elle puisse traduire sa prise de conscience de sa faiblesse et de son besoin d'être soutenue par l'État, dans des politiques qui lui fournissent des subventions, lui accordent la préférence pour l'attribution d'avantages, et établissent des monopoles spéciaux favorisant ses intérêts.

Enfin nous pensons que, lorsqu'ils existent, les facteurs extérieurs qui diminuent le coût représenté par l'adoption de mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie représenteront un élément favorable à l'adoption de ces mesures. Nous définissons comme facteurs extérieurs les autres classes sociales qui ont ouvert la voie, les contradictions découlant des politiques existantes et résultant, par exemple, dans d'importants déficits de la balance des paiements, la domination exercée par l'investissement étranger sur les secteurs industriels les plus dynamiques ou l'achat d'entreprises nationales par ces mêmes investisseurs lorsque cette situation est perçue comme une menace grandissante, et tous les facteurs du même ordre qu'on peut reconnaître dans un contexte national donné [29].

Par conséquent, il y aura adoption de mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie dans un contexte capitaliste, lorsqu'existe un bourgeoisie nationale d'un type particulier qui se caractérise par sa taille (importance croissante dépassant un certain seuil) et qui est consciente de sa faiblesse et de son besoin d'être soutenue par l'État ; lorsque cette prise de conscience dépend, à son tour, de la confrontation de cette bourgeoisie avec les sociétés multinationales et divers autres facteurs extérieurs et que cette bourgeoisie entretient des rapports étroits avec l'État.

Si nous extrapolons ces données au niveau régional, nous pouvons supposer que dans ce contexte, l'adoption d'un ensemble cohérent de mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie se fera si les conditions mentionnées auparavant se retrouvent dans chacun des États-membres. Cette hypothèse, toutefois, ne couvre pas le cas où ces conditions n'existent que dans les pays dominants à l'intérieur d'un système d'intégration caractérisé par des disparités dans le niveau d'industrialisation – situation dont nous avons dit auparavant qu'elle se retrouvait très souvent dans les systèmes d'intégration mis en place dans les pays en voie de développement.

Dans ces conditions, il est absolument essentiel que les partenaires du système d'intégration régionale acceptent d'établir une formule de redistribution qui avantage les États-membres les moins industrialisés. Cette formule qui comportera des mécanismes de sauvegarde, des mécanismes de compensation et des

29. Ces exemples sont tirés d'autres contextes mais peuvent aussi s'appliquer à la situation présente. Voir à ce sujet FANJNZYLBER, « La Empresa Internacional... », *op. cit.*, pp. 128ss et VAITSOS, « Foreign Investment Policies... », *op. cit.*, p. 620.

mécanismes de correction variera en fonction de la structure du système d'intégration, du degré d'asymétrie et de l'évaluation des coûts et bénéfices de ce système que feront les dirigeants nationaux. Toutefois ce n'est que dans la mesure où les dirigeants des États-membres les moins industrialisés pourront être convaincus que le surplus résultant du processus d'intégration sera utilisé pour promouvoir ces objectifs de répartition, que l'adoption au niveau régional de mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de tecchnologie représentera plus qu'un simple accord *pour la forme* ne contenant que des mécanismes peu contraignants et inefficaces qui ne seraient vraisemblablement jamais appliqués. Il est évident que si on ne trouve pas une formule de redistribution acceptable, les pays les moins industrialisés adopteront une attitude nationaliste et formeront probablement un bloc réactionnaire offrant ainsi aux sociétés multinationales l'occasion de continuer à pénétrer dans le système d'intégration régionale. Ces hypothèses nous permettent de présenter les éléments qui expliquent que le Groupe andin ait adopté et ratifié la Décision 24 alors que le *CARICOM* n'a pas réussi à adopter des mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie.

V

Au sein de l'ALALC, le Chili et la Colombie, pays qui ont tous deux un niveau raisonnable d'industrialisation, avaient été perdants par rapport au Brésil, à l'Argentine et au Mexique relativement plus industrialisés [30]. En 1966, peu après l'élection à la présidence de Carlos Lleras Restrepo, la Colombie entra de nouveau en conflit avec le FMI (Fonds monétaire international) au sujet de ses difficultés incessantes de balance des paiements et de la crise de devises qui s'ensuivit. Avant d'accepter de fournir au gouvernement Lleras un prêt qui lui permettrait de couvrir une grande partie de sa dette publique et privée, qui arrivait à échéance, le FMI demandait que le Peso soit dévalué dans des proportions importantes. Les dévaluations précédentes effectuées en 1962 et 1964 ayant entraîné une inflation et un chômage considérables, Lleras refusa donc une nouvelle dévaluation. Au lieu de quoi il opta pour un système de contrôle rigoureux des importations et pour l'accroissement du rôle du gouvernement dans la rationalisation de la planification économique. En outre, on créa un Comité des Redevances ayant pour tâche de revoir tous les accords de licences d'exploitation et d'aide technique dans l'optique d'une diminution des versements

30. Les membres de l'ALALC réunis à Bogota en 1964 décidèrent de ne plus faire dépendre des programmes nationaux de réductions tarifaires toutes les concessions douanières consenties en vertu des accords de complémentarité. Ceci eut pour effet d'éliminer les tendances à l'opportunisme, ou en d'autres termes, de faire profiter des concessions douanières les pays qui n'étaient parties contractantes à l'accord de complémentarité. Ces pays pouvaient désormais en bénéficier, mais seulement en échange d'une « compensation adéquate ». Sur les seize (16) accords conclus, cinq (5) seulement comprenaient parmi leurs signataires un membre du futur Groupe andin. Le Chili avait signé quatre (4) accords, le Venezuela, trois (3), le Pérou et la Colombie, deux (2) et la Bolivie, un (1).

de redevances. Cette législation eut pour effet majeur de renforcer la position de la bourgeoisie nationale dans ses transactions avec les sociétés étrangères.

Compte tenu de leur expérience commune au sein de l'ALALC et de leurs connaissances des besoins nationaux, on comprend qu'Eduardo Frei et Carlos Lleras Restrepo aient joué un rôle prépondérant dans la mise en place d'une solution de rechange à l'ALALC. En août 1966, les représentants du Chili, de la Colombie, du Pérou, du Venezuela et de l'Équateur se retrouvèrent pour envisager les possibilités de création d'un Bloc andin. La Déclaration de Bogota qu'ils signèrent était un document portant sur la création d'un système d'intégration hybride. Il reflétait principalement les préférences des deux pays relativement plus industrialisés pour le *laissez-faire*, tempérées malgré tout par la nécessité de créer des mécanismes pour encourager les investissements communs et établir une politique commune vis-à-vis de l'investissement étranger direct. La Bolivie se joignit aux autres en août 1967, au moment où le premier objet de traité allait être discuté.

Il s'écoula presque deux ans avant que la version définitive du traité soit signée. Ce délai est dû aux difficultés présentées par la recherche d'une formule de redistribution acceptable. Les milieux d'affaires du Pérou, du Venezuela et de l'Équateur étaient opposés au désarmement tarifaire rapide qui les rendait vulnérables à la concurrence des entreprises chiliennes et colombiennes et ils exercèrent de fortes pressions sur leurs gouvernements respectifs. Malgré les nombreux changements de gouvernement survenus dans les pays relativement moins industrialisés pendant cette période, leur revendication essentielle, portant sur l'établissement d'un ensemble plus complexe de mécanismes de sauvegarde, de compensation et de correction, varia peu par rapport à ce qui avait été envisagé dans la Déclaration de Bogota.

Le Traité andin représente un compromis majeur qui accorde à la Bolivie et à l'Équateur un statut particulièrement favorable. Le Pérou et le Venezuela toutefois, devaient se voir accorder un traitement égal à celui du Chili et de la Colombie. Cette situation ne pouvait être acceptée par la puissante organisation économique du Venezuela, la *FEDECAMARAS*, sous la domination des membres de l'oligarchie traditionnelle (éleveurs et grands agriculteurs) ni par le secteur commercial qui bénéficiait des rapports commerciaux particuliers existant entre les États-Unis et le Venezuela [31]. À la suite des pressions de la *FEDECAMARAS*, le gouvernement vénézuelien se retira à la dernière minute du Groupe andin [32].

Néanmoins, l'*Accord de Carthagène* représentait pour les cinq membres restants, une formule acceptable de répartition, rendant par conséquent possible l'adoption de mesures destinées à contrôler l'investissement étranger direct et le

31. James PETRAS, *Politics and Social Structure in Latin America,* New York, Monthly Review, 1970, p. 99.

32. Robert P. CLARK, « Economic Integration and the Political Process : Linkage Politics in Venezuela », dans FERGUSON », *op. cit.,* pp. 522–543.

transfert de technologie. L'Article 27 de l'Accord de Carthagène fixa le calendrier d'établissement de ces mesures et la seule question valable qu'on pouvait se poser concernait l'importance et la nature de ces mesures.

En novembre 1970, la première ébauche du « Code commun » était prête. Elle se heurta à une forte opposition de la part des deux États-membres les moins industrialisés [33]. Comme on aurait pu le prévoir, les gouvernements tant de l'Équateur que de la Bolivie réclamèrent que sur de nombreux points on fasse, pour eux, exception à la réglementation proposée, en avançant que leur statut de moindre développement les obligeait continuellement à faire appel à l'investissement étranger direct.

Le projet initial se heurta également à l'opposition des milieux d'affaires de plusieurs États-membres. En Équateur, les organisations économiques dominées par les *compradores* déclarèrent que leurs intérêts étaient identiques à ceux des entreprises étrangères et allèrent jusqu'à prétendre que des mesures comme la Décision 24 était le Cheval de Troie du socialisme. C'est ainsi, soutinrent-ils, que l'État cherche d'abord à contrôler les capitaux étrangers dans l'intérêt des industriels nationaux mais qu'ensuite il contrôlera les activités de la bourgeoisie nationale elle-même. En Colombie, les membres de la bourgeoisie nationale naissante cherchèrent à faire modifier le projet initial, en particulier les dispositions concernant la transformation des entreprises étrangères en entreprises nationales ou mixtes, pour ne pas décourager la venue sur le marché andin des investissements étrangers directs. Ils soutinrent que, toutes choses étant par ailleurs égales, les entreprises s'installeraient en dehors du Groupe andin si un accord comme celui qui était proposé était adopté. En outre, ils appuyèrent une version de la Décision 24 qui ressemblait davantage à la législation de contrôle existant en Colombie puisqu'elle ne comportait pas de dispositions concernant les opérations de « transformation ».

Au Pérou apparaissaient de nouvelles forces sociales. Sous le gouvernement de Fernando Belaunde Terry, la bourgeoisie industrielle urbaine qui avait terriblement grossi dans les années cinquante et au début des années soixante chercha à détrôner l'oligarchie traditionnelle des propriétaires terriens et des banquiers. Au départ, le gouvernement de Juan Velasco Alvarado, lorsqu'il prit le pouvoir en 1968, encouragea la collaboration avec le secteur privé pour pousser l'indus-

33. En août 1968, José Maria Vélasco Ibarra était élu président de l'Équateur ; en octobre de la même année, au Pérou, le général Juan Velasco Alvarado s'emparait du pouvoir ; en mars 1969, Rafael Caldera était élu président du Venezuela et en septembre, le général Alfredo Ovando Candia devenait président de la Bolivie.

Les données de la situation diffèrent quelque peu en Bolivie. Ce pays ayant rejoint l'ALALC seulement en 1966, le débat sur l'adhésion au Groupe andin a opposé, d'une part, une bourgeoisie industrielle favorable à une participation au Groupe et, d'autre part, des éléments de droite s'opposant à une organisation qui incluait le Chili, ces derniers mettant comme condition que le Chili rétrocède à la Bolivie un port sur le Pacifique. José Luis Roca, « Bolivia : Actores y Agentes Politicas Interios del Proceso de Integracion Andina », dans Instituto de Ciencia Politica (1971), pp. 194–195.

trialisation du Pérou[34]. En contrepartie, la Société nationale des Industries (*Sociedad Nacional de Industrias*) dirigée par l'ingénieur Eduardo Dibos Chapuis, soutint activement la participation du Pérou à l'intégration andine considérée comme un moyen de créer « les conditions nécessaires pour que le gouvernement... appuie... une politique industrielle basée sur la protection de l'entreprise privée [35] ».

Aussi longtemps que les politiques de la Junte militaire s'attaquèrent aux grands propriétaires et aux banquiers, la bourgeoisie nationale qui était en concurrence avec eux, apporta son soutien au nouveau gouvernement. Par contre, lorsque fut votée, en juillet 1970, la Loi générale sur l'industrie, la bourgeoisie y vit une trahison. Il est certain qu'en limitant l'investissement étranger direct et en le faisant dépendre de la signature d'un contrat avec l'État, la Loi générale sur l'industrie créa, entre l'État et les capitaux étrangers, un lien organique pouvant être utilisé pour renforcer le capitalisme d'État aux dépens de la bourgeoisie industrielle locale [36]. À cette loi était rattachée la nouvelle Loi sur la communauté industrielle, en fonction de laquelle toutes les entreprises existantes dont le capital était en totalité ou en majorité possédé par l'étranger, étaient tenues de « se transformer ». Cette loi établissait encore un système de participation des travailleurs. La bourgeoisie nationale naissante entra alors dans l'opposition et s'allia aux sociétés multinationales sur la question de la politique andine de contrôle des investissements étrangers directs et du transfert de technologie.

Compte tenu du texte récent d'une législation intérieure qui allait beaucoup plus loin, les Péruviens, lors des négociations interétatiques, appuyèrent fortement l'adoption du premier projet de Régime commun tel qu'il était présenté. Quelques mois plus tard, après l'élection au Chili d'un gouvernement d'unité populaire, le nouveau représentant du Chili rejoignit le Pérou en faveur de la transformation de toutes les firmes à capitaux étrangers en firmes mixtes, dans un délai de quinze ans, proposition qui est contenue dans le projet initial. En octobre 1970, en Bolivie, le général Juan José Torres renversa le gouvernement militaire d'Alfredo Ovando et il se dégagea alors une majorité favorable à l'application de règles plus rigoureuses aux anciens et nouveaux investissements. Cette coalition se heurta aux Colombiens et aux Équatoriens qui plaidaient pour un traitement plus souple des investissements existants et demandaient que la réglementation ne s'applique qu'aux nouveaux investissements étrangers directs.

Comme le montre clairement la version définitive de la Décision 24, ceux qui proposaient un contrôle plus strict de l'investissement étranger direct durent se résoudre à un compromis. Tout d'abord, la sanction appliquée en cas de non-transformation consistait en une simple exclusion des avantages de la libéralisation

34. Enrique R. BERNALES, « Peru : Actores y Agentes Politicos Internos del Proceso de Integracion Andina », Instituto de Ciencia Politica, 1972, p. 238.
35. BERNALES, *op. cit.*, pp. 236–237.
36. Anibal QUIJANO, *Nationalism and Capitalism in Peru*, New York, Monthly Review, 1971, p. 74.

des échanges. Étant donné que la majorité des entreprises de ces pays vendaient leurs produits exclusivement sur le seul marché intérieur, soit les exportaient en dehors de la région, elles avaient peu de chance d'être touchées par les dispositions concernant les opérations de substitution du capital local au capital étranger. Néanmoins, l'interprétation qui fut faite par la suite de la Décision 24 permit aux pays désireux de le faire, de voter une législation interne plus rigoureuse. C'est ce que fit le Pérou avec ses propres lois industrielles, sûr du fait qu'au moins l'adoption au niveau régional de la Décision 24 fournissait les éléments extérieurs qui rendaient moins coûteuse l'application d'une législation nationale plus sévère, puisqu'elle réduirait la fuite des capitaux intérieurs vers les pays voisins et la concurrence avec d'autres pays andins pour attirer l'investissement étranger direct. Par contre, la Colombie se heurta aux intérêts de la bourgeoisie nationale localisée à Antioquia et aux puissants *compradores* des milieux d'affaires. Ayant besoin de mesures qui appuieraient les efforts qu'elle faisait pour réparer son grave déficit de balance des paiements, elle s'opposa à la « transformation » en bloc du capital social existant mais se déclara en faveur de l'enregistrement des contrats, de l'élimination des clauses restrictives, de la diminution des redevances et fut sans aucun doute le défenseur le plus ardent de la limitation de 14% appliquée au rapatriement des bénéfices.

Deuxièmement, la portée de la Décision 24 a été également affaiblie puisqu'on a permis aux divers pays de définir avec une assez grande flexibilité les conditions dans lesquelles certaines dispositions seraient applicables. C'est ainsi que les articles 41 à 43 interdisent expressément tout nouvel investissement étranger direct dans un nombre de secteurs déterminés mais que l'article 44 déclare que

> lorsque le pays bénéficiaire estime qu'il se trouve dans une situation particulière, le dit pays peut appliquer des règles différentes de celles qui ont été prévues.

En échange, les défenseurs d'un système plus strict cherchèrent à limiter le droit pour les gouvernements d'autoriser l'acquisition par des firmes étrangères de participations dans des entreprises nationales. Alors qu'auparavant les gouvernements disposaient d'une grande marge de manœuvre dans ce domaine – la phrase clé utilisée alors étant « dans des cas exceptionnels », – l'article 3 de la Décision 24 limite cette possibilité aux cas de « faillite imminente ». Le soin d'appliquer la Décision 24 ayant été largement laissé aux États-membres, on pouvait s'attendre à ce qu'ils le fassent très diversement. En outre, il était prévisible que, dans les pays où ils étaient puissants, les *compradores* saisiraient l'occasion ainsi offerte de faire pression sur leurs gouvernements pour obtenir des exemptions et pour que ceux-ci à leur tour exercent des pressions au niveau de la région pour obtenir des modifications.

Par conséquent la Décision 24 ne constitue pas un mécanisme global de réduction de la dépendance, entendue dans le sens que lui donnaient Dos Santos et Brewster. Il s'agit plutôt d'un mécanisme permettant de contrôler certains rapports avec l'étranger dans l'intérêt d'une bourgeoisie nationale potentielle. Il nous faut insister sur cette notion de bourgeoisie nationale potentielle, étant

donné qu'il n'y a qu'en Colombie qu'on peut voir une nouvelle bourgeoisie nationale entrer en concurrence avec le secteur des multinationales. Par contre, au Chili, l'investissement étranger direct s'est concentré dans les industries primaires et en 1967, la valeur comptable totale de l'investissement direct américain dans les industries manufacturières ne s'élevait qu'à $61 millions par rapport à $192 millions en Colombie [37]. Les cinquante grandes familles qui contrôlaient la plupart des grandes industries du Chili ne considéraient apparemment pas le secteur des multinationales comme un danger et on vit rarement la *Sociedad de Fomento Fabril*, la plus grande organisation commerciale, faire preuve du type de nationalisme économique qu'on rencontrait en Amérique latine dans les années soixante. Au Pérou, il était clair qu'une bourgeoisie nationale était en train de naître. Elle avait montré qu'elle avait besoin du soutien de l'État mais, de dimension encore peu importante, elle n'était pas encore entrée en concurrence avec les sociétés multinationales. C'est plutôt entre la bourgeoisie nationale et l'oligarchie traditionnelle qu'existaient des tensions dans ce pays en 1968. Après 1970, lorsque le capitalisme d'État parut s'attaquer au secteur privé, la bourgeoisie nationale s'allia au secteur des multinationales contre les militaires. Étant donné que le rôle de l'État change une fois de plus sous le gouvernement de Morales Bermudez, il est possible que cette alliance soit rompue. En fin de compte, dans aucun des deux pays les moins industrialisés, la nouvelle bourgeoisie nationale ne représenta un élément important de soutien des mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie.

L'accord de la Bolivie et de l'Équateur dépendait essentiellement de leur approbation d'une formule de redistribution satisfaisante et la venue au pouvoir d'éléments radicaux, comme ce fut le cas lors du gouvernement provisoire de Torres en Bolivie, n'eut qu'une influence secondaire sur leur décision. Dans le cas de ces deux pays, le soutien de leurs divers gouvernements à la Décision 24 n'étant pas fonction systématiqument des nécessités économiques intérieures, il eut un caractère fragile.

VI

De même, dans le cas du *CARICOM*, on peut trouver dans les politiques appliquées à la réglementation de l'investissement étranger direct, une première explication du fait qu'on n'ait pas réussi à adopter des mesures semblables au niveau régional. Dans les Antilles, un certain nombre de pays ont adopté des politiques nationales destinées à réglementer l'investissement étranger direct, mais la nature des mesures prises diffère considérablement d'un pays à l'autre. Cette différence peut en partie s'expliquer par les variations existant d'un pays à l'autre entre les types et montants de l'investissement étranger, les niveaux d'industrialisation, la taille et la nature de la bourgeoisie nationale et des *compradores*, et les conceptions des personnes chargées de la prise des décisions.

37. WIONCZEK, *Inversion y tecnologia Extranjera en América Latina,* Mexico, Cuadernos de Joaquin Mortiz, 1971, p. 74.

Trinidad et Tobago, d'une part, la Guyane et la Jamaïque, de l'autre, ont adopté davantage de mesures dans ce domaine que les autres États-membres. Parmi ceux-ci, seul Trinidad et Tobago a adopté un programme complet et précis pour le contrôle de l'investissement étranger, programme qui définit les rôles respectifs de l'État et du secteur privé dans le développement national [38]. Le point fort de cette politique est de réserver certains secteurs de l'économie aux nationaux, de réclamer aux filiales des sociétés étrangères le réinvestissement d'un pourcentage déterminé de leurs bénéfices et d'encourager les opérations d'association lorsqu'un investissement étranger est en jeu. Le but de ces politiques est de restreindre le rôle des entreprises privées étrangères mais non de limiter le secteur privé local qui, au contraire, est encouragé par des mesures qui, par exemple, obligent les banques et les entreprises industrielles étrangères à céder une partie de leurs actions à des nationaux. Par conséquent Trinidad et Tobago « localise » mais ne nationalise pas [39]. Auparavant, en 1968, le gouvernement amenda et modernisa la législation concernant l'achat de terres par des étrangers (*Alien Land-Holding Legislation*) pour être capable, par le biais des autorisations, de contrôler tous les achats de terres, d'avoirs matériels et de titres par des non-nationaux [40]. En Guyane, la situation est différente. Jusqu'à présent, la Guyane n'a promulgué aucun ensemble de mesures comparables à celles prises par Trinidad et Tobago, mais son gouvernement a, en ce qui concerne la réduction de la dépendance, adopté des mesures qui sont parmi les plus importantes prises en ce domaine dans la région. Ces politiques font partie d'un vaste objectif qui vise à bâtir en Guyane une « république coopérative » socialiste. La politique guyanaise se caractérise par le fait que le rôle attribué au secteur étatique est beaucoup plus important qu'à Trinidad et Tobago, tandis que celui des intérêts privés, qu'ils soient nationaux ou étrangers, est plus réduit. L'exemple illustrant le mieux cette politique a été la nationalisation de la Demerara Bauxite Company, après l'échec des négociations entreprises avec la société mère, Alcoa, pour le rachat de 51% des actions [41]. Il n'existe pas encore de politique claire quant à l'importance du rôle que jouera le secteur public, mais le gouvernement a déjà créé la Banque coopérative populaire (*Peoples Co-operative Bank*) et le Bureau du Commerce extérieur (*External Trade Bureau*), et toutes les activités à caractère de service public sont ou seront sous peu aux mains de l'État [42].

Au contraire de la Guyane, la Jamaïque est le pays le plus capitaliste de la Communauté des Caraïbes. C'est là que le secteur privé est le plus puissant et

38. Government of Trinidad and Tobago, *White Paper on Public Participation in Industrial and Commercial Activities*, Port-of-Spain, Government Printers, 1972 ; McINTYRE et Beverly WATSON, *Studies in Foreign Investment in the Commonwealth Caribbean*, vol. 1, Trinidad and Tobago, Mona, Jamaica, ISER, 1970.

39. Paul L. CHEN-YOUNG, *Report on Private Investment in the Caribbean*, Kingston, Jamaica, Atlas Publishing, 1973, pp. 23–24.

40. Commonwealth Caribbean Regional Secretariat, *CARIFTA and the New Caribbean*, Georgetown, Guyana, 1972, p. 70.

41. GIRVAN et JEFFERSON, *Readings in the Political Economy of the Caribbean*, Mona, Jamaica, 1971, p. 5.

42. CHEN-YOUNG, *op. cit.*, pp. 21–23 ; CCRS, *CARIFTA and the New Caribbean, op. cit.*, p. 69.

le plus influent. Il n'existe à l'heure actuelle aucune politique globale de « localisation » et si on en formule une, il est probable qu'elle impliquera un degré élevé de participation du secteur privé. Une étude concernant 32 hommes d'affaires importants de la Jamaïque révéla qu'ils étaient moins opposés au contrôle étranger qu'au contrôle de l'État, pour tous les secteurs économiques, à l'exception des forêts et de la mise en valeur des terres [43]. Cependant, la « localisation » a déjà commencé dans le domaine de la bauxite (le gouvernement négocie à l'heure actuelle le rachat de 51% des parts des principales sociétés étrangères d'aluminium), dans celui des banques et des assurances (une émission d'actions représentant 51% du capital étant offerte aux investisseurs privés) et dans celui du tourisme (par le biais de sociétés mixtes).

Les trois pays dont nous venons de parler sont classés par le *CARICOM* dans la catégorie des pays les plus développés et ont bénéficié dans le passé d'investissements étrangers directs relativement importants. Une grande partie de cet investissement est allée aux industries extractives et aux banques. Bien qu'elle soit classée dans la catégorie des pays les plus développés de la région, la Barbade offre un schéma d'investissement différent et elle a reçu un statut particulier. Historiquement, l'industrie sucrière, épine dorsale des exportations, a en grande partie échappé à l'emprise étrangère, et quant au secteur du tourisme, la plupart des hôtels ont des propriétaires locaux, bien que, pour plus de la moitié, leurs avoirs soient aux mains d'étrangers [44]. Dans l'industrie manufacturière, les investissements étrangers directs les plus récents ont pris la forme d'une implantation locale plutôt que celle d'une société multinationale. Le gouvernement a annoncé la mise en place d'une politique encourageant au maximum la participation locale aux nouvelles entreprises, mais on continue à poursuivre vigoureusement la politique d' « industrialisation par incitation », et il semble peu probable qu'une politique globale de « localisation » du contrôle de l'économie soit appliquée dans un proche avenir [45].

Les îles Leeward et les îles Windward qui comprennent avec Belize les pays les moins développés du *CARICOM*, représentent un très faible pourcentage de la surface et de la population de la région et sont beaucoup moins industrialisées que les autres pays. Leur attitude vis-à-vis de l'investissement étranger est très différente de l'une à l'autre, mais en général elles sont beaucoup plus enclines à accepter cet investissement (et même à l'attirer) en y mettant peu sinon aucune restriction [46]. « L'industrialisation sur incitation » reste la stratégie la plus employée, et de généreuses incitations fiscales sont offertes, moins intéressantes malgré

43. CHEN-YOUNG, *op. cit.*, p. 28.
44. CCRS, *CARIFTA...*, *op. cit.*, p. 71.
45. CHEN-YOUNG ; *From CARIFTA to the Caribbean Community, Georgetown,* Guyana, 1973, p. 24. L'absence de nationalisme économique chez les chefs d'entreprise de la Barbade est une question contestée par Ronald G. PARRIS, « The Chen-Young Report on Foreign Investment and the Opinions of Barbadian Leaders : Myths and Realities », dans *Social Economic Studies* 24, mars 1975, pp. 96–116.
46. CHEN-YOUNG, *Report on Private Investment..., op. cit.*, pp. 32–35 ; CCRS, 1972, *op. cit.*, pp. 71-72.

tout que celles qui étaient proposées avant l'Accord signé par le *CARICOM* sur l'harmonisation des incitations fiscales.

Au niveau régional, le Traité du *CARICOM* inclut dans l'énoncé de ses objectifs globaux l'accession à un plus grand degré d'indépendance économique, facteur qui, dès 1971, était considéré comme fondamental pour l'adoption d'une politique régionale commune vis-à-vis de l'investissement étranger [47]. Dans des déclarations ultérieures sur ses objectifs, le Secrétariat de la *CARIFTA* désigna cette politique comme étant un élément clé de la stratégie globale visant à réduire la dépendance économique grâce à l'intégration [48]. Il est intéressant de noter que la conception de la dépendance qui se trouve ainsi énoncée par le Secrétariat s'éloigne de la première formulation de la dépendance externe pour se rapprocher d'un formulation qui est plus en accord avec celle d'Osvaldo Sunkel, mais dans le contexte du *CARICOM* elle garde un caractère ambigu. Celui-ci a d'ailleurs permis d'éviter des conflits entre le Secrétariat, d'une part, et à la fois les gouvernements nationaux et certains éléments de la bourgeoisie, de l'autre, conflits dus au fait que le Secrétariat représente une des forces les plus importantes de la région soutenant l'adoption de mécanismes pour la réglementation de l'investissement étranger direct et du transfert de technologie.

L'article 44 du Traité du Marché commun des Caraïbes reflète bien la contradiction existant entre le désir persistant d'attirer l'investissement étranger et la nécessité de réduire ses effets néfastes au niveau des tentatives d'intégration régionale. Cet article stipule que :

1. les États-membres reconnaissent qu'il est nécessaire que se poursuivent les entrées de capitaux extra-régionaux et qu'il est urgent de promouvoir le développement des pays les moins développés ;
2. les États-membres devront continuer à se préoccuper du problème de la propriété et du contrôle de leurs ressources en gardant comme objectif d'accroître l'importance de la participation nationale à l'économie et de travailler autant que possible à l'adoption d'une politique commune de l'investissement étranger.

La contradiction que représentent ces deux clauses dépeint assez bien les positions sous-jacentes qui opposent, d'une part, le Secrétariat aux gouvernements membres et, d'autre part, les pays plus développés aux pays moins développés, s'agissant du problème de l'adoption d'une politique régionale de l'investissement étranger.

En plus de la proposition concernant la politique commune vis-à-vis de l'investissement étranger direct, il y en a eu plusieurs autres qui pourraient éventuellement réduire la dépendance économique. Au rang de celles-ci figure l'intégration de la production grâce à un projet commun de fonderie d'aluminium entre la Guyane, Trinidad et Tobago et la Jamaïque. Ce projet se servirait du

47. CCRS, 1971, pp. 17–18.
48. CCRS, 1972, pp. 16–26.

gaz naturel de Trinidad et peut-être de la puissance hydroélectrique de la Guyane, en même temps que de la bauxite de la Guyane et de la Jamaïque pour installer une première fonderie à Trinidad et une deuxième en Guyane. Mais ce projet commun de fonderie se trouve à l'heure actuelle remis en question car la Jamaïque s'est engagée unilatéralement dans des projets communs similaires avec le Mexique et le Venezuela. La question de la programmation industrielle régionale a été également soulevée mais n'a pas dépassé à l'heure actuelle le stade des discussions préliminaires. En résumé, jusqu'à présent, on a adopté ou appliqué aucune mesure concrète qui s'attaque directement au problème de la dépendance économique.

Lors de la Conférence des chefs de gouvernement qui s'est tenue en juillet 1974, des propositions pour un projet d'Accord sur l'investissement étranger et le développement de la technologie ont été soumises aux participants mais elles n'ont pas été adoptées, et ont été transmises pour complément d'étude à la Commission chargée de l'Investissement national, régional et étranger [49]. À cette époque-là, l'opposition des pays moins développés à l'égard de l'adoption d'une politique de ce type était inébranlable alors même que celle-ci avait un caractère moins rigoureux que la Décision 24 et comportait des dispositions plus souples dans le cas des pays moins développés. Étant donné que le projet d'Accord qui a été proposé n'a même pas été discuté et que les gouvernements et le Secrétariat du *CARICOM* traitent de ce problème dans le plus grand secret, il est impossible de fournir une analyse détaillée de la position prise par chaque pays en ce qui concerne les mesures proposées. Cependant on sait que la Guyane, Trinidad et Tobago, et la Jamaïque étaient prêts à soutenir le projet d'Accord, et que même la Barbade était disposée à l'accepter. Par conséquent la division sur cette question correspondait essentiellement à la coupure entre pays plus développés et pays moins développés. Les positions prises par les divers pays sur ce problème reflètent les schémas généraux des politiques nationales observées dans la région et, par là même, les rapports existant entre la bourgeoisie nationale et la bourgeoisie *comprador* dans ce pays et dans la région.

Dans le cas de Trinidad et Tobago, et de la Jamaïque, on a vu naître une bourgeoisie nationale, implantée dans le secteur des industries manufacturières et soutenue par l'État, bourgeoisie qui entre en concurrence avec les entreprises multinationales. En Guyane, où la conception qu'on avait de la réglementation de l'investissement étranger s'est traduite par l'établissement du contrôle de l'État, et où la bourgeoisie a vu son pouvoir limité, le projet d'Accord ne représentait qu'un pas minime mais qu'on se devait de soutenir. À la Barbade, où le secteur des industries manufacturières est beaucoup plus réduit et où l'on encourage encore l'investissement étranger avec très peu de restrictions, le fait que l'investissement étranger s'est fait surtout sous la forme d'une implantation locale a permis le développement d'une bourgeoisie nationale, même si elle est peu nombreuse à l'heure actuelle.

49. CCRS, 1974, p. 33.

Dans les pays moins développés la situation est assez différente. Le secteur industriel y est encore très limité, l'investissement étranger provient surtout des pays plus développés et les entrepreneurs locaux sont principalement engagés dans le commerce d'import–export. L'attitude dominante est une opposition farouche à toute politique qui pourrait décourager l'investissement.

Nous trouvons donc dans le cas du *CARICOM* un schéma classique commun à tous les systèmes d'intégration entre pays en voie de développement et qui se caractérise par un degré de « polarisation » parmi les pays-membres et par le fait que les conditions nécessaires à l'adoption de politiques destinées à réglementer l'investissement étranger ne sont réunies que dans les pays les plus importants, et encore. Un des pays-membres, la Guyane, a œuvré fortement pour que des mesures soient prises au niveau régional pour diminuer la dépendance économique. C'est ce que montre la position prise par Forbes Burnham, premier ministre, lors de la réunion des six chefs de gouvernement en 1970. Ceci reflète sans aucun doute le fait que la Guyane espère que la réglementation régionale fournira les facteurs extérieurs nécessaires à l'abaissement des coûts qu'entraîne l'application au niveau national de politiques plus rigoureuses. Jusqu'à présent, cependant, l'ensemble des États-membres n'a pas manifesté son appui à l'égard d'une politique de contrôle de l'investissement étranger direct. Outre l'absence au niveau national des conditions rendant possible l'adoption de politiques de ce type, le fait qu'il n'existait pas un ensemble acceptable de mécanismes de sauvegarde, de compensation et de correction a été un élément majeur qui explique qu'on n'ait pas pu emporter l'adhésion des pays moins développés.

Un certain nombre de raisons expliquent pourquoi la coalition des forces qui, antérieurement, avait permis le passage de la *CARIFTA* au *CARICOM* grâce à l'établissement d'une formule acceptable de redistribution n'a pu, dans ce cas, fournir les éléments d'un ensemble plus élaboré de mesures correctives. Tout d'abord, par sa nature même, le projet d'Accord sépare les intérêts de la bourgeoisie nationale et ceux des *compradores*, car il implique la passation des avoirs des sociétés multinationales aux nationaux. Il oblige par là même la bourgeoisie *comprador* à accepter un statut inférieur au sein de l'entreprise et les entreprises multinationales à accepter un statut inférieur au sein de l'économie. Deuxièmement, le projet d'Accord comporte le principe du contrôle national (étatique) des « leviers de commande de l'économie », mais les dispositions concernant son fonctionnement sont beaucoup moins rigoureuses que la Décision 24 en ce qui concerne la réglementation de l'investissement étranger direct. Ce qui explique qu'il ait pu être appuyé par les deux pays plus développés les plus attachés à la libre entreprise, à savoir la Jamaïque et la Barbade. Dans ces conditions ce n'est pas sur le problème *laissez-faire versus dirigisme* que peut se constituer un début de coalition, comme ce fut le cas pour d'autres questions. Troisièmement, il semble que si les pays moins développés insistent sur l'établissement de mesures à caractère plus correctif que compensatoire, en échange de leur appui pour une politique qui représente pour eux des occasions perdues d'investissement, il faut, par définition, que ces mesures aient un caractère *dirigiste*, ce qui rend peu probable l'éventualité d'un soutien apporté par le

secteur privé pour leur adoption. Enfin, au fur et à mesure que se déroulent les discussions sur le projet d'Accord, il y a plus de chances pour que la communauté des affaires se révèle opposée à son adoption. C'est de plus en plus probable, compte tenu du fait que le milieu des affaires a été totalement exclu des discussions qui ont conduit à l'élaboration de la proposition actuelle, alors que dans le passé, pour pratiquement tous les problèmes qui se sont posés à partir de 1967, le secteur privé a joué un rôle important au niveau de la prise des décisions, que ce soit d'une manière officielle, par le biais du Groupe commun de consultation, ou officieuse, par le biais de contacts personnels.

VII

Le *CARICOM* n'a pas encore adopté de mesures pour la réglementation de l'investissement étranger direct et du transfert de technologie, mais il serait dangereux d'éliminer cette possibilité pour l'avenir. Le *CARICOM* ne stagne pas, comme c'était le cas de l'ALALC dans les années soixante. Mais il a de sérieux obstacles à surmonter. La disposition dont l'absence fait le plus défaut est celle concernant une formule acceptable de redistribution qui, comme nous l'avons indiqué auparavant, est la plus apte à permettre l'adoption de mesures de ce type.

Un certain nombre d'éléments dynamiques du système d'intégration des Caraïbes font penser qu'il ne sera pas facile de mettre sur pied un ensemble valable de mécanismes compensatoires et par dessus tout, de mécanismes correctifs. L'Association de l'Industrie et du Commerce des Caraïbes, qui avait œuvré à la mise en place de la Société d'Investissement des Caraïbes (CIC) devant servir de mécanisme de correction, n'a pas été capable de faire en sorte que ses membres fournissent les capitaux qu'ils s'étaient engagés à verser à la CIC. Les pays moins développés ne peuvent s'empêcher d'interpréter cet échec comme la preuve des risques qu'ils courraient si, au lieu d'être dépendants des pays industrialisés, ils passaient sous la dépendance de leurs partenaires.

Un autre élément qu'il nous faut considérer est le rôle joué par le Secrétariat. Ce fut le Secrétariat qui réussit à produire le projet d'Accord en s'inspirant directement des réglementations du même type existant au Mexique, à Trinidad et Tobago et en particulier dans le Groupe andin. Cependant, jusqu'à présent, le Secrétariat n'a pas organisé de mission semblable à celle qui, en 1972, avait fourni les éléments de base de l'Accord de Georgetown. Or on peut penser qu'une mission de ce type pourrait aboutir à l'élaboration d'une nouvelle série de mesures correctives. On peut se demander jusqu'à quel point le Secrétariat n'est pas trop en avance sur les gouvernements-membres en ce moment même.

Étant donné que Trinidad et Tobago ainsi que la Jamaïque sont les pays les plus riches et relativement les plus industrialisés de la région, on leur demande de supporter la plus grande part des sacrifices qu'entraînera l'application de mesures correctives. A-t-on des preuves et lesquelles qu'ils soient prêts à faire de tels sacrifices ? Comme l'a montré l'analyse faite dans la section VI, la bourgeoisie de la Jamaïque est en faveur d'un système d'intégration du type *laissez-faire*

dont elle a toutes chances de profiter. Les sociétés multinationales sont largement représentées dans le pays et on n'y pousse pas à la « localisation ». Étant donné que, d'une part, des possibilités d'échanges extra-régionaux lui sont offertes, que, d'autre part, la Jamaïque a déjà prouvé historiquement sa méfiance vis-à-vis de l'intégration régionale dans le cadre de la Fédération des Antilles britanniques (1958–62) et qu'en plus elle est géographiquement isolée des Caraïbes orientales, il est peu probable qu'elle soit disposée à faire des sacrifices importants pour encourager les tentatives d'intégration.

Trinidad et Tobago, par contre, a beaucoup plus appuyé l'intégration régionale. En outre, c'est le seul territoire du *CARICOM* qui manifestement dispose de capitaux financiers importants provenant de l'exportation de produits pétroliers. Sur le plan intérieur on a prévenu les sociétés multinationales que leur rôle dans l'économie sera limité et on prend déjà des mesures dans ce sens. Cependant Trinidad et Tobago ne s'est pas montrée disposée à fournir unilatéralement le soutien financier nécessaire à l'établissement de mesures correctives dont dépend l'appui que les pays moins développés apporteront au projet d'Accord. Ce pays a néanmoins fourni des mécanismes compensatoires *ad hoc* sous la forme d'un soutien direct apporté à la balance des paiements des pays plus développés et de la création d'un fonds spécial pour les pays moins développés dans le cadre de la Banque de Développement des Caraïbes. On s'oppose à l'établissement d'autres mesures de redistribution à caractère plus permanent à cause de la libre convertibilité de la monnaie des pays moins développés qui pourrait se traduire, en l'absence de contrôle des changes, par des sorties de capitaux.

Comme l'a montré l'exemple du *CARICOM*, plusieurs des États-membres sont sans aucun doute fortement intéressés par une réglementation de l'investissement étranger direct au niveau national et le Secrétariat pousse activement à l'adoption de mesures destinées à réglementer l'investissement étranger direct et le transfert de technologie, mais les forces sociales existant dans les autres États ne sont pas en faveur de leur adoption. En l'absence d'une série valable de mécanismes de sauvegarde, de compensation et surtout de correction, il y a peu d'espoir que soit adopté un projet d'Accord effectif.

Dans le Groupe andin, l'adoption de la Décision 24 dépendait de l'établissement d'une formule de redistribution acceptable étant donné que, là aussi, on ne trouvait pas partout une nouvelle bourgeoisie, concurrente du secteur multinational et consciente qu'elle avait besoin de l'appui de l'État. L'absence des conditions sociales qui, dans le cadre de l'Intégration andine, rendrait souhaitable l'adoption de mesures réglementant l'investissement étranger direct dans l'intérêt de la bourgeoisie nationale, fait que l'application future de la Décision 24 pourra souffrir des pressions adverses. C'est ainsi qu'alors même qu'elle avait été adoptée, des *compradores* de Colombie, et le Conseil des Amériques qui a son siège à New York, intentèrent une action en justice contre la mise en application de la Décision 24, ce qui retarda de plusieurs années son application.

La Décision 24 contient aussi un certain nombre de dispositions qui accroissent la souplesse de sa mise en œuvre au niveau national. Ce qui a pour

effet, néanmoins, de concentrer à l'échelon national les pressions exercées pour obtenir des passe-droit et des modifications. Lorsque le nationalisme compétitif reste encore une force dominante et que les conditions sociales ne permettent pas encore de prendre des mesures qui renforceraient la position de la bourgeoisie nationale au détriment du secteur des multinationales, les pressions qu'exercent ces mêmes multinationales et leurs alliés, les *compradores*, ne peuvent qu'accroître le manque de motivation pour la mise en application de ces mesures de contrôle. Tout de suite après le renversement du gouvernement Torres, par exemple, le nouveau gouvernement bolivien prôna que ce qui était réellement nécessaire au pays était l'établissement d'incitations supplémentaires pour attirer l'investissement étranger direct plutôt qu'une mesure comme la Décision 24 qui le restreint. La chute d'Allende se traduisit également par l'introduction de la Loi chilienne 600, qui est en opposition flagrante avec la Décision 24.

Par conséquent la contradiction existant entre nationalisme et dépendance à l'intérieur du Groupe andin est loin d'être résolue. Lorsque les demandes de changement portent sur les secteurs les plus faibles du système d'intégration et que se produisent des crises comme celle qui paralysa le Groupe andin en 1974 (Loi chilienne 600), la peur latente qu'ont les pays les moins industrialisés de ne jamais pouvoir rattraper leurs partenaires, se réveille. Ceci a pour effet de supprimer toute envie d'harmonisation de la mise en œuvre de la Décision 24 et ouvre la voie à son érosion progressive.

Le combat pour la réglementation effective de l'investissement étranger direct et du transfert de technologie ne s'arrête pas avec l'adoption de politiques régionales de réglementation. Comme le démontre l'expérience andine, une conception commune de la mise en œuvre de telles politiques est fondamentale si l'on veut garantir le succès de leur application.

(*Traduction de l'anglais : Françoise Marey*)