

Les industries primaires nationales et la société multinationale : le nouvel environnement international

Zuhayr Mikdashi

Volume 7, numéro 1, 1976

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700641ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700641ar>

[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

Mikdashi, Z. (1976). Les industries primaires nationales et la société multinationale : le nouvel environnement international. *Études internationales*, 7(1), 67–109. <https://doi.org/10.7202/700641ar>

LES INDUSTRIES PRIMAIRES NATIONALES ET LA SOCIÉTÉ MULTINATIONALE : LE NOUVEL ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Zuhayr MIKDASHI *

INTRODUCTION

Le modèle qu'épousent les sociétés multinationales (SMN) pour développer des industries de ressources naturelles, particulièrement dans les pays en voie de développement (PVD), subit des changements radicaux. Les temps sont passés pour les subsidiaires asservis et les concessions inviolables à long terme, ainsi que les décisions de l'OPEP l'ont récemment démontré de façon éclatante. Mais la participation gouvernementale n'est pas l'apanage exclusif des PVD producteurs de matières premières. Plusieurs pays développés, exportateurs de ressources naturelles, ont à leur actif une longue expérience de participation, voire de contrôle, dans les industries du secteur primaire. Les pays consommateurs (importateurs) ont également tenté d'influencer, directement ou par l'intermédiaire des SMN de l'industrie primaire, les termes auxquels ils recevaient ces produits.

La nature même des industries fondées sur l'extraction des matières premières en fait une cible directe de l'action gouvernementale et suscite des conflits d'intérêts à l'échelle internationale. Leurs dimensions généralement importantes, comme les économies d'échelle assorties à leur exploitation, exigent des entreprises très vastes, souvent multinationales, pour gérer l'industrie de façon efficace. L'élasticité-prix faible de l'offre et de la demande, à court terme, permet de transférer facilement des parts importantes des bénéfices nets dérivés de la production primaire d'un pays à l'autre en manipulant l'offre et la demande.

On se propose d'évoquer ici les politiques adoptées au cours du passé récent par les importateurs et les exportateurs de matières premières pour atteindre leurs objectifs nationaux. L'analyse portera sur les grands types de décisions prises pour affirmer le contrôle national sur les ressources naturelles : renégociation de contrats, entreprises conjointes, transferts (ce que l'on appellera « la naturalisation » de l'investissement étranger) et recours à l'interruption du flux des ressources naturelles dans le commerce international, ainsi que la contrepartie défensive. Cependant, on examinera tout d'abord les possibilités de conflits d'intérêts et les changements d'alliances pour les trois groupes d'acteurs principaux au sein du secteur international des matières premières : les pays hôtes (exportateurs), les pays importateurs et les SMN qui sont principalement responsables du développement de la production et des échanges. L'article termine par une évaluation des possibilités d'action future pour les industries d'extraction.

* Professeur au Centre d'études industrielles, Genève.

I – LES OBJECTIFS DES PARTIES EN PRÉSENCE ET LEURS CONFLITS

A – Pays exportateurs

Les buts ultimes des pays exportateurs de ressources sont, évidemment, le développement économique, la hausse du revenu *per capita* et la sécurité politique et économique. Le rôle des matières premières est de contribuer à la réalisation optimale de ces objectifs. Malheureusement, il existe des incertitudes substantielles concernant les ressources naturelles, qui compliquent singulièrement la planification politique du développement. En premier lieu, il y a le prix futur de la ressource – susceptible d'être influencé par de nouvelles découvertes, la création de substituts, le rythme de croissance de la demande sur le marché mondial, ainsi que par les politiques des autres producteurs. L'autre incertitude porte sur la quantité disponible et la qualité des ressources naturelles.

Sous la contrainte de l'incertitude, les gouvernements exportateurs des pays tant développés que sous-développés, ont généralement comme principe de maximiser les avantages nationaux à long terme dérivés de l'exploitation de leurs ressources. Ces bénéfices sont économiques, sociaux et politiques. Certains se mesurent, d'autres non. Mais l'incertitude tend à pousser les pays à réduire, autant que possible, leur dépendance à l'égard des marchés des matières premières. Parmi les moyens, il y a l'industrialisation de leurs produits naturels afin de diversifier la structure de l'économie et de stabiliser les revenus à des niveaux croissants, tout en augmentant les possibilités d'emplois et de connaissance technique. C'est une attitude qui est commune aux pays exportateurs en voie de développement¹ et aux pays développés². Outre l'industrialisation, ils ont en commun l'objectif de diversifier leurs structures économiques et leurs partenaires commerciaux. Cette politique réduit l'instabilité économique et l'insécurité politique qui découlent de la dépendance à l'égard de quelques produits, quelques pays partenaires, quelques sociétés ainsi que des vicissitudes des marchés des matières premières.

En outre, les gouvernements s'efforcent parfois de renforcer la contribution de leurs ressources naturelles aux objectifs internes en exploitant l'inélasticité de la demande à court et à moyen terme pour leurs produits et en obtenant ainsi une hausse des prix. Une telle priorité accordée à une hausse des revenus dans

1. Voir « Industrialization : Key to Future OPEC Policy ? », *Middle East Economic Survey (MEES), Supplement*, Beirut, 23 mars 1973, pp. 1-4.

2. « Les suggestions des autorités responsables aux États-Unis à l'effet que le Canada devrait réduire son industrie secondaire manufacturière et se concentrer sur l'exploitation et le traitement de ses ressources naturelles manquent totalement de compréhension et démontrent une absence d'information caractérisée. Nous avons une croissance de la main-d'œuvre la plus forte au monde. Les industries extractives et de transformation ne pourraient même pas commencer à absorber la main-d'œuvre que nous possédons aujourd'hui. Que dire alors des emplois à créer maintenant et dans l'avenir ? » ; Mitchell SHARP, dans une conférence prononcée à New York le 21 septembre 1971, cité dans le *Washington Post* du 24 octobre 1971, p. C6.

le court terme proche caractérise certains gouvernements bien que le danger de cette politique réside souvent dans l'accélération de la recherche de substituts aux produits ainsi « taxés ». Cette politique des prix peut néanmoins s'avérer logique pour le pays exportateur étant donné ses besoins et priorités en matière de développement socio-économique. Mais elle est loin d'être optimale du point de vue des firmes internationales impliquées dans l'exploitation des ressources³. Une situation contraire se produit parfois quand les prix futurs (en termes réels et en valeur établie dans le présent) sont susceptibles d'être plus élevés (exemple : le pétrole au cours du passé récent). À supposer qu'un État n'ait pas un besoin immédiat de liquidités, une politique optimale suggérerait de différer toute production⁴.

Une stratégie dominante pour plusieurs pays exportateurs au cours des années soixante-dix s'est traduite par l'affirmation effective de la souveraineté et l'exercice d'un contrôle national sur certains secteurs clés⁵. Ces mesures sont manifestement destinées à réduire l'incertitude associée à la production dans le secteur primaire mais également à accroître l'influence des dirigeants locaux sur le prix et le rythme d'exploitation de leurs ressources nationales. En revanche, ces mesures se traduisent généralement par un coût pour l'économie. Par exemple,

plusieurs Latino-Américains et leurs gouvernements préfèrent restreindre l'influx de capital étranger pour acquérir une certaine mesure de contrôle sur leurs propres affaires, quitte à sacrifier un peu de croissance économique nationale⁶.

Ce point de vue est partagé par bon nombre d'autres pays, développés ou en voie de développement, dont les dirigeants acceptent « d'échanger » un peu d'acti-

3. « Une étude de l'industrie du cuivre a révélé ce qui suit : les producteurs privés estiment que des prix élevés et une exploitation rapide ne constituent pas une politique sage à long terme ; compte tenu des taux d'escompte applicables aux producteurs, cette assertion est tout à fait plausible. Mais un pays sous-développé, qui a un besoin critique de devises étrangères et de capital d'investissement, sera fort peu disposé à considérer cette politique comme étant optimale. Il n'est pas nécessairement irrationnel pour un pays sous-développé de préférer un rendement annuel très élevé sur une courte période qu'un rendement plus faible pendant plusieurs années. » (Charles River Associates, *Economic Analysis of the Copper Industry*, préparé pour la General Services Administration, Cambridge, Massachusetts, mars 1970, p. 174.)
4. Le ministre saoudien des Ressources pétrolières et minières l'exprimait ainsi : « La plupart des pays producteurs de pétrole dotés de larges réserves (monétaires) sont susceptibles d'atteindre un seuil de saturation financière où il leur sera impossible d'augmenter les dépenses intérieures sans courir un risque d'inflation grave. Ces pays producteurs se rendent compte que l'appréciation du prix du baril de pétrole au sol est plus grande que l'accroissement du taux d'intérêt sur la partie inutilisée de leurs revenus », dans « Yamani on Participation », *MEES, Supplement*, 22 septembre 1972, p. 4.
5. Voir notamment les délibérations de la Sixième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur « les ressources naturelles et le développement », New York, avril 1974.
6. Joseph GRUNWALD, *Foreign Private Investment : The Challenge of Latin American Nationalism* (Washington, The Brookings Institution Reprints, n° 204, 1971, 228n). Voir également le discours prononcé par le défunt président de la République du Chili, Salvador Allende, devant l'Assemblée générale des Nations unies, le 4 décembre 1972, imprimé par l'Ambassade du Chili, Washington, D. C., 39p.

vité économique ou de prospérité matérielle pour une dépendance réduite à l'égard d'éléments étrangers et un degré plus élevé d'autarcie ou d'auto-suffisance⁷.

Cette stratégie du contrôle national sur les ressources naturelles est commune à la plupart des pays sous-développés. Mais plusieurs pays développés (PD) ont également manifesté leur préoccupation à l'endroit du rôle dominant de sociétés étrangères. Les dirigeants des pays hôtes ne veulent pas voir le capital étranger (jusqu'à maintenant, américain principalement) accroître sa part de propriété et de contrôle sur l'économie nationale au-delà « de limites tolérables ». Parmi les pays développés dotés de ressources naturelles, le Canada et l'Australie ont pris des mesures concrètes pour encourager l'entreprise et le capital privés nationaux à racheter – au moins partiellement – les investissements étrangers, ou à préserver la propriété nationale et le contrôle interne des entreprises privées dans certains secteurs clés de l'économie⁸. Les gouvernements britannique, norvégien et néerlandais ont décidé de promouvoir activement l'exploitation nationale – gouvernementale, y compris – du pétrole et du gaz dans la mer du Nord⁹. Même les pays développés importateurs de ressources naturelles restreignent le capital étranger, réservant certaines activités aux entreprises nationales. Parmi ceux-ci, il faut citer le Japon, les États-Unis et les pays européens¹⁰.

Ainsi, les pays exportateurs exigent des prix plus élevés, plus de certitude et un contrôle plus grand sur leurs ressources nationales ; cela vaut aussi pour

-
7. Voir notamment la « Déclaration sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international » du groupe des 77 pays en voie de développement au cours de la Sixième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur les problèmes des ressources naturelles et du développement, New York, 12 avril 1974.
 8. Pour le Canada, voir par exemple : « Canada : Mineral Policy Objectives », *Mineral Trade Notes*, U. S. Bureau of Mines, Washington, octobre 1973, p. 18 ; « United States and Canada : Good Neighbors, but... Interview with Pierre Elliott Trudeau, Prime Minister of Canada », *U. S. News & World Report*, Washington, D. C., 3 juillet 1972, pp. 32-35 ; « Exclusive Interview by Charles Lynch with Prime Minister Trudeau », dans *The Ottawa Citizen*, Ottawa, 29 octobre 1971, p. 7 ; et « Trudeau : Canada Moving to Wean Itself from U. S. », *The Washington Post*, 2 novembre 1971, p. A23. Voir aussi : Canada, Department of Energy, Mines and Resources, Mineral Resources Branch, *An Approach to Mineral Policy Formulation*, par W. Keith BUCK et R. B. ELVER (Ottawa, 1970), p. 2 ; John FAYERWEATHER, « Canadian Attitudes and Policy on Foreign Investment », Michigan State University, *Business Topics*, hiver 1973, pp. 7-20 ; et « C.D.C. Wins Right to Buy Shares in Texasgulf Bid », *The New York Times*, 6 septembre 1973, p. 51. Pour l'Australie, voir les rapports annuels de la société d'État *The Australian Industry Development Corporation*, basée à Canberra ; et Committee for Economic Development of Australia, *The Minerals Industry in Australia*, Melbourne, octobre 1972, pp. 25-27.
 9. Voir « When Are the British Like the Arabs ? When it Comes to Developing a Major Natural Resource », *Forbes*, New York, 15 juin 1973, p. 88.
 10. Voir, par exemple, Yusakee FURUHASNI, « New Policy Towards Foreign Investment ? Issues in the Japanese Capital Liberalization », *Michigan State University Business Topics*, printemps 1972, pp. 33-38. U.S. Department of State, Bureau of Intelligence and Research, *The Multinational Corporation and National Sovereignty*, Research Study no. 1 (Washington, D.C., 22 janvier 1971), p. iii ; aussi « Increasing Investment in U.S. by Foreigners Irks Many in Congress », *The Wall Street Journal*, New York, 22 janvier 1974, p. 1.

les pays développés qui sont exportateurs nets. Les stratégies comprennent l'industrialisation, la diversification et le contrôle sur l'offre. Ceci ne veut pas dire que les pays exportateurs ne cherchent pas à acquérir le capital, la technologie, les systèmes de mise au marché et les techniques de gestion dont ils ont besoin et que les SMN peuvent leur offrir pour développer leur potentiel de ressources naturelles. Même un pays comme l'Égypte, en dépit d'un système politique officiellement « socialiste », cherche à établir une « saine coopération » avec des investisseurs étrangers ¹¹.

B – Pays importateurs

Les pays importateurs ont bien entendu besoin de ressources naturelles pour promouvoir leurs objectifs de croissance et de revenu, voire de défense nationale et de stratégie. Plus précisément, ils recherchent des prix bas pour leurs importations primaires ainsi qu'une source d'approvisionnement constante et sûre. Pourtant, ils doivent également faire face à l'incertitude relative aux prix futurs, aux agissements de leurs fournisseurs et à la création possible de substituts locaux.

Les gouvernements ont pris des mesures spécifiques pour réduire cette incertitude. Parmi celles-ci, il y a la réduction de la dépendance envers les fournisseurs étrangers, le développement de sources locales d'approvisionnement et de substituts, et la conservation des ressources utilisées ; il faut également citer la diversification des sources étrangères d'approvisionnement et l'imposition de sanctions économiques aux fournisseurs étrangers qui dérogent aux conditions de l'offre ou qui manipulent les prix des matières premières importées.

1 – LES ÉTATS-UNIS

Bien que le plus gros consommateur mondial de ressources naturelles, les États-Unis, n'ont toujours pas de politique centrale et globale en matière de ressources minières et naturelles en dehors de l'objectif naturel d'approvisionnement « en quantités suffisantes, assurées et, autant que possible, à un coût

11. « Avec le passage du temps, les échanges d'idées, les succès ou les échecs d'entreprises conjointes, les investisseurs étrangers ont fini par comprendre qu'il existait certains domaines d'activité qui devaient être réservés à l'initiative et au capital local, qu'ils devaient apporter une contribution positive à l'économie du pays, non seulement sous la forme d'une participation au capital mais également sous forme de progrès technologique, qu'ils devaient enfin donner la possibilité aux citoyens locaux de prendre petit à petit plus de responsabilités. Il est également devenu clair pour ces pays en voie de développement que s'ils voulaient la coopération du capital étranger, ils devaient en premier lieu indiquer les domaines où cette coopération serait bienvenue ; une fois le capital investi dans des entreprises et activités agréées, ils doivent donner la chance aux investisseurs de réaliser des profits suffisants, leur fournir des garanties de sécurité et de transfert des profits, et enfin, ils ne doivent pas considérer le moindre mouvement comme une attaque à leur souveraineté. » : Abdel Mon'em KAISSOUNI, président de la Banque internationale arabe. Conférence donnée lors d'une réunion de l'Association américano-arabe pour l'Industrie et le Commerce, New York, 3 novembre 1971. Voir également : American-Arab Association for Commerce and Industry, « Egypt Seeks New Investments », *Bulletin of the American-Arab Association* (New York, novembre 1971), pp. 1-2.

faible ¹² ». Cependant, quelques tentatives ont eu lieu récemment dans ce sens. L'effort le plus remarquable à cet égard est la loi publique 91-631 (1970) qui établit que la politique du gouvernement fédéral à l'échelle nationale est :

de promouvoir et d'encourager l'entreprise privée dans 1) le développement d'industries économiquement saines et stables d'exploitation des mines, des minerais et de ré-utilisation des métaux et minerais, 2) l'instauration d'une forme satisfaisante de sécurité industrielle dans le cadre des besoins de l'environnement, 3) la recherche minière, minéralogique et métallurgique, y compris l'utilisation et le recyclage de la ferraille pour promouvoir l'utilisation rationnelle et efficace de nos ressources minéralogiques naturelles et récupérables, et 4) l'étude et le développement de méthodes pour l'élimination, le contrôle et la récupération des déchets miniers et la ré-utilisation des sols miniers, de façon à réduire tout impact négatif de l'extraction minière et du traitement sur l'environnement physique susceptible de découler des opérations minières ou minéralogiques.

Au niveau international, la loi américaine généralise vaguement sur le besoin d'adopter « les mesures nécessaires pour maintenir un approvisionnement suffisant de minéraux pour la croissance ultérieure de l'Amérique ». Des déclarations subséquentes précisent le principe et, surtout, révèlent une prise de conscience accrue de la dépendance dont souffre le pays à l'égard des importations de certains produits essentiels. La croissance potentielle de la demande mondiale est telle que les États-Unis, ainsi que les autres principaux pays industriels, se préoccupent de plus en plus, tant pour des raisons économiques que stratégiques, de leur approvisionnement régulier en matières premières à long terme, à des prix compétitifs ¹³.

2 – LE JAPON

Bien qu'il ne vienne qu'au troisième rang mondial des consommateurs de minéraux, après les États-Unis et l'Union soviétique, le Japon est le premier importateur mondial de minerais. Il n'a que des ressources internes limitées, sinon inexistantes, quels que soient les minerais, pétrole, charbon, uranium, fer ou cuivre. Cela explique la préoccupation constante des dirigeants japonais et l'adoption d'une politique systématique d'approvisionnement ¹⁴.

La politique minière du Japon a quatre objectifs fondamentaux : prix bas, prix stables, sécurité d'approvisionnement et réduction de la dépendance à l'égard des fournisseurs étrangers, même si cette réduction doit s'opérer au détriment de

12. Hollis M. DOLE, secrétaire adjoint aux Ressources minières, ministère de l'Intérieur des États-Unis, « Mineral Policy – The Art of the Possible », dans *Mining Congress Journal*, juin 1972, vol. 58, n° 6.

13. Voir le discours sur l'énergie du président Nixon, soumis au Congrès le 18 avril 1973, repris dans *Petroleum Intelligence Weekly (PIW)*, Special Supplement 11, 23 avril 1973 ; et U. S. Congress, *Potential Shortages of Ores, Metals, Minerals*, Defence Production, 92nd. Congress, 1st. sess., 22 et 23 septembre 1971, vol. 2 (Washington : Government Printing Office).

14. Voir « White Paper on Prospect of Natural Resources Problems in Japan », *Economic Reports*, Japan External Trade Organization, vol. XXI, n° 1, Tokyo, pp. 35-60.

la croissance du PNB¹⁵. Le Japon a instauré deux stratégies pour assurer ses approvisionnements : a) diversification géographique des sources d'importation et b) acquisition de droits de production directe des minerais au profit des sociétés japonaises, afin de réduire la dépendance à l'égard du mode encore dominant d'importation à savoir, auprès d'intermédiaires non japonais. La stratégie des droits d'exploitation directe implique en fait une intégration verticale des industries consommatrices de minerais en amont ; la stratégie s'applique donc de la source au fabricant.

Le gouvernement japonais, pour appuyer sa politique minéralogique, s'est servi d'instruments fiscaux, financiers et administratifs. Il a offert des incitations fiscales aux sociétés japonaises prêtes à investir dans le secteur minier. En outre, l'agence gouvernementale d'exploration minéralo-métallurgique (créée en 1963) et la société japonaise de développement pétrolier (1967), offre des subsides à l'exploration et à l'exploitation minière intérieure. Elles financent les sociétés minières à l'étranger et l'importation de minerais. Ces activités financières s'effectuent en coopération avec les agences gouvernementales japonaises telles que la Banque d'Import-Export, le Fonds de coopération économique outremer, la Société japonaise de développement outremer et la Banque du Japon. L'aide est réservée exclusivement aux sociétés japonaises pour le développement des ressources minérales au profit du marché japonais¹⁶.

Le gouvernement japonais peut en outre exercer des pressions morales et émettre des « directives administratives » par la voie du ministère de l'Industrie et du Commerce international (MICI) pour influencer les sociétés japonaises. Ce fut le cas de la création de Kyodo Sekiyu, une société de raffinerie et de mise en marché du pétrole, par la fusion de cinq petites sociétés. La nouvelle société devint admissible au crédit bon marché auprès de la Banque de Développement du Japon¹⁷. Le 5 mars 1973, le MICI a établi des directives précises régissant l'achat direct de pétrole brut en provenance des pays exportateurs de pétrole¹⁸. Le MICI a pour objectif principal de recueillir des informations permettant la coordination des agissements des entreprises tout en évitant une concurrence excessive. Ces directives semblent être généralement respectées par les sociétés pétrolières japonaises. Par exemple, le ministre australien des Mines et de l'Énergie remarquait que l'industrie minière japonaise, soigneusement surveillée par le

15. OCDE, *The Industrial Policy of Japan*, Paris, 1972, p. 58 ; aussi Hideo SUZUKI, Mining Policy Section, Ministry of International Trade and Industry (MITI), « National Minerals Policy », *Mining Magazine* (London), novembre 1971, vol. 125, n° 5, pp. 455-456 ; « Rising GNP Must Be Reduced to Overcome 'Energy Crisis' », *The Japan Times*, 26 septembre 1973, p. 10.

16. *The Industrial Policy of Japan*, *ibid.*, pp. 59 et 134-135 ; et SUZUKI, *op. cit.*, p. 457.

17. Royal Dutch/Shell, *The Japanese Oil Industry*, Shell Briefing Services (London, août 1971), p. 3.

18. The Institute of Energy Economics, *Energy in Japan*, Quarterly Report, n° 22, Tokyo, septembre 1973, p. 3.

gouvernement japonais, avait recours « aux tactiques divisives traditionnelles » pour obtenir de meilleures conditions des groupes d'exportation australiens¹⁹.

Il y a longtemps, au Japon, qu'il existe des échanges continus, des discussions et une coopération étroite entre les ministères et l'industrie privée. Plusieurs groupes industriels tels que l'Association pétrolière (Sekiyu Renmei)²⁰ participent activement à la discussion et à l'élaboration de la politique industrielle²¹. À beaucoup d'égards, le gouvernement japonais est bien plus impliqué dans la prise de décision des entreprises que le gouvernement américain²². L'exécution de la politique japonaise d'approvisionnement en ressources naturelles à l'étranger le prouve clairement.

3 – LA FRANCE

La France, comme le Japon, offre le concours gouvernemental aux sociétés nationales qui effectuent de la prospection minière à l'étranger dans l'espoir de produire pour le marché intérieur français. Par l'entremise d'un organisme gouvernemental, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le gouvernement français apporte une aide financière aux sociétés françaises qui s'efforcent d'assurer au marché français l'approvisionnement en matières premières essentielles en provenance des PVD. Avant 1972, l'aide gouvernementale française se limitait largement au pétrole. Depuis, toutes les recherches minières sont admissibles. En outre, le gouvernement français a décidé, en 1972, d'offrir aux entreprises françaises un total de 300 millions de francs, étalés sur cinq ans, pour mener des prospections minières à l'étranger²³. Il a jugé favorablement l'intégration verticale des entreprises françaises, de la source outremer jusqu'au fabricant, à concurrence d'un quart au moins, à un tiers des besoins du pays.

4 – LES EFFORTS EN VUE DE L'AUTO-SUFFISANCE

De nombreux pays importateurs, dont les États-Unis, ont offert une aide intensive à l'exploration intérieure pour augmenter le degré d'auto-suffisance. Par l'entremise du Bureau d'exploration minière, (BEM) et de l'Agence d'exploration minière pour la défense (AEMD), l'entreprise privée américaine peut solliciter des subventions gouvernementales pour les prospections minières et minéralo-

19. Discours de R. F. X. CONNOR à la N. S. W. Division of the Securities Institute of Australia, Sydney, 10 août 1973, p. 13.

Il y a longtemps, au Japon, qu'il existe des échanges continus, des discussions

20. Royal Dutch/Shell, *The Japanese Oil Industry*, op. cit., p. 3.

21. Voir Y. DJIMI, vice-ministre du MITI, « Basic Philosophy and Objectives of Japanese Industrial Policy », 24 juin 1970, dans *The Industrial Policy of Japan*, op. cit., pp. 11–31.

22. Voir, par exemple, Howard F. VAN ZANDT, « Learning to Do Business with 'Japan, Inc.' », *Harvard Business Review*, juillet–août 1972, pp. 83–92.

23. *Le Monde*, 12 mai 1972, p. 19 ; « French Plan for Metals Stockpile », *The Financial Times*, 12 mai 1972, p. 29 ; « France – Our Very Own », *The Economist*, 5 mai 1972, p. 98 ; « Matières premières – Un conseil interministériel met au point un plan d'approvisionnement de la France », *Le Monde*, 12 mai 1972, p. 19 ; et « La France consolide sa politique d'approvisionnement en matières premières à usage industriel », *Les Échos*, Paris, 19 avril 1972, p. 16.

giques d'intérêt stratégique ou vital²⁴. D'autres pays ont soutenu financièrement les recherches minières sur leur territoire, peu importe la nationalité de la société. Par exemple, le gouvernement australien offre des concessions fiscales, des subsides et de l'assistance technique aux explorations pétrolières, aide qui totalisait \$419 millions au début 1973, sans compter l'aide des gouvernements des États australiens²⁵.

Il est difficile d'évaluer et de comparer les diverses concessions et protections accordées par des pays à leurs recherches minières, la nature, les conditions et les types d'aide ou de protection variant d'un pays à l'autre. En outre la durée et le contenu fiscal de l'aide changent. Une étude comparative des systèmes d'aide en Europe de l'Ouest démontre que l'Italie, la Grande-Bretagne et l'Irlande dépassent sensiblement les autres pays européens par l'ampleur des programmes de subventions aux entreprises²⁶.

À mesure que les pays industriels ont pris de plus en plus conscience des limites qu'imposait la disponibilité des ressources naturelles au-delà des frontières nationales, certains d'entre eux ont fortement perçu la nécessité d'approvisionnements sûrs à l'étranger tout en renforçant la capacité de production locale, voire étrangère. Parfois même, les pays ont intérêt à une hausse des prix à l'importation, particulièrement si les SMN des pays qui encaissent la hausse peuvent compenser les coûts accrus à la balance des paiements nationale par le rapatriement des profits et autres fonds. Une autre raison qui pousse un pays importateur à appuyer une hausse des prix à l'importation a trait à la protection de la production nationale, à l'encouragement de la prospection locale et au renforcement des mesures de conservation. Les restrictions à l'importation ou les subsides à la production intérieure peuvent réaliser le même objectif et sont à l'étude dans plusieurs pays importateurs. L'encouragement de la recherche domestique peut éventuellement aboutir à une production locale à des prix compétitifs, réduisant ainsi la dépendance d'un pays à l'égard des importations. Comme troisième raison, les pays importateurs peuvent espérer des compensations ou des échanges fructueux avec les pays exportateurs de ressources naturelles. Les compensations peuvent jouer tant sur un terrain politique qu'économique comme l'a démontré le changement de la politique japonaise à l'égard d'Israël au cours de la crise du pétrole de 1973-74.

Les gouvernements des puissances industrielles comme les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Japon, ont offert à l'occasion un soutien politique et économique à leurs entreprises contre les tentatives, du côté des pays exportateurs, de modifier les conditions des contrats com-

24. U. S. Congress, *Twenty-First Annual Report of the Activities of the Joint Committee on Defence Production*, 92nd. Congress, 2nd. session, House Report n° 92-843 (Washington : Government Printing Office, 21 février 1972), p. 282.

25. Discours du ministre des Mines et de l'Énergie, Canberra, 4 juin 1973.

26. Secrétariat général du Gouvernement (*La Documentation Française*), « Les aides à l'expansion industrielle régionale dans les pays du Marché Commun », *Notes et Études Documentaires*, septembre 1972, p. 14.

merciaux passés avec des entreprises étrangères. Les pays industrialisés pourraient avoir recours à des mesures politiques et militaires aussi bien qu'économiques. Quant à ces dernières, les États-Unis, entre autres, ont passé une loi (y compris les soi-disant amendements Hickenlooper et Gonzalez) permettant de suspendre l'aide accordée par voie bilatérale ou multilatérale²⁷ aux pays récipiendaires qui refusent d'accorder « une compensation rapide, adéquate et juste » aux propriétaires américains qui auraient subi une nationalisation de leurs biens.

C – Sociétés multinationales

Les objectifs des SMN se résument généralement à l'optimisation des profits (ou du rendement à l'équité ou des actifs des actionnaires) à long terme, compte tenu des risques et de l'incertitude découlant de leur environnement opérationnel²⁸. Pourtant, les stratégies par lesquelles les SMN poursuivent cet objectif varient d'une société à l'autre, dépendamment, entre autres, des perceptions entretenues par la société des risques associés à une entreprise, de la structure de l'industrie et de l'expérience acquise par la société.

Il existe cependant des caractéristiques types de la multinationale dans le domaine des matières premières, qui déterminent ses rapports avec les pays hôtes. Il y a la tendance à la grande dimension, associée à l'efficacité, au rendement et à la puissance sur le marché. Il y a également l'accès supérieur de la SMN au marché et à la connaissance technique. Enfin, la SMN jouit d'une grande flexibilité face aux prix, aux redevances et aux sources d'approvisionnement. Évidemment, chacune de ces caractéristiques affecte la position des sociétés tant face au gouvernement hôte qu'au pays d'origine, surtout en ce qui concerne la distribution des gains tirés de l'exploitation des ressources naturelles. Cependant, c'est face au PVD hôte que les exemples sont plus frappants.

1 – DIMENSION, DIVERSIFICATION ET INTÉGRATION

Toutes les entreprises dans le domaine des ressources naturelles tendent à grandir, à se diversifier et à favoriser l'intégration verticale, qu'elles soient de

27. Notamment, la Banque inter-américaine de développement, la Banque de développement asiatique et l'Association internationale pour le développement.

28. Cet objectif a été réitéré par les dirigeants de plusieurs SMN engagées dans l'industrie des ressources naturelles.

... « La croissance pour la croissance est illusoire. Le nombre de tonnes de métal expédiées et les profits réalisés ne sont plus synonymes. Chez Alcoa, nous disons qu'être les premiers dans le domaine de l'aluminium ne signifie pas obligatoirement être les plus gros en tonnes ; mais c'est assurément être les premiers au niveau des profits. »

W. H. K. GEORGE, « The Aluminum Industry: Strategy for Profit », conférence prononcée devant l'Organization of European Aluminum Smelters, Londres, le 10 septembre 1971, p. 5 ; retranscription.

« Nous ne sommes pas entichés de la croissance industrielle en soi. La croissance est un facteur, mais bon nombre d'industries à croissance rapide ont des rendements misérables. Nous nous intéressons principalement aux industries où Noranda peut obtenir un bon rendement à long terme grâce à un avantage comparatif quelconque. »

Alfred Powis, « The Scope and Diversification of the Noranda Group of Companies », *Western Miner*, Toronto, janvier 1971, p. 22.

l'hémisphère est ou ouest. Le grand patron d'une société australienne l'a bien indiqué :

nous pensons que votre société dérive une bonne part de sa force de la diversification et de l'intégration de ses opérations. L'intégration donne un accès optimum à la recherche, au développement et au financement des ressources. La diversification protège les actionnaires d'une dépendance excessive à l'endroit d'un succès à court terme d'un produit ou d'une activité quelconque²⁹.

La fusion, en 1971, de deux grandes sociétés françaises, Pechiney et Ugine Kuhlmann en est un autre exemple. La première se spécialisait dans le domaine des minerais et métaux tandis que l'autre produisait surtout des dérivés chimiques des métaux. Il se s'agissait pas d'instituer un « gigantisme systématique » (bien que la fusion donna à la nouvelle société un quasi-monopole en France sur des produits tel l'aluminium) mais plutôt de diversifier l'industrie en donnant à l'entreprise la possibilité d'exploiter un plus grand nombre d'options, de rationaliser la gestion, de réaliser des économies d'échelle et de permettre un plus grand effort de recherche et développement³⁰. Tout le monde sait que les sociétés pétrolières internationales, les « majors », ont entamé un programme intensif de diversification au niveau des sources comme à celui des produits pétroliers. Elles poussent à l'intégration verticale et leurs dimensions leur donnent un avantage majeur en ce qui concerne la recherche et l'exploration.

2 - FLEXIBILITÉ

La flexibilité des grandes SMN dans l'industrie des ressources naturelles peut prendre plusieurs formes. Parmi celles-ci, on peut citer les changements des sources d'approvisionnement à mesure que les conditions du marché évoluent, l'accès à différentes sources de financement et de technologie etc. L'avantage le plus souvent cité des SMN réside dans la flexibilité des prix de transfert.

Cet avantage, dont les SMN peuvent profiter dans leur recherche de profits à long terme, consiste à pouvoir établir des prix de transfert entre leurs affiliés, dans la mesure du possible, afin de réduire l'ensemble du fardeau fiscal³¹. C'est possible, dans certaines limites, en éparpillant les profits au sein de la structure verticale intégrée de façon à déclarer les profits moins taxables dans des pays de forte imposition et les profits les plus taxables dans les pays à faible taxation³².

29. The Broken Hill Proprietary Co., Ltd., allocution présidentielle à l'Assemblée annuelle, 8 septembre 1971, Melbourne, p. 8.

30. Le président de Pechiney, M. Pierre Jouven, lors de l'Assemblée générale de cette société, le 7 juin 1971, à Paris. Les mêmes propos ont été tenus par le président d'Ugine Kuhlmann, M. Pierre Grezel, à l'Assemblée générale de la société à Paris, le 22 juin 1971.

31. Voir Zuhayr MIKDASHI, *The Community of Oil Exporting Countries. A Study in Governmental Cooperation* (London : Allen and Unwin, et Ithaca : Cornell University Press, 1972), p. 42.

32. Déclaration de M. Emilio G. COLLADO, vice-président exécutif de la société Exxon, devant le groupe de personnes éminentes chargées d'étudier l'impact des sociétés multinationales sur le développement et sur les relations internationales : *Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations*, Nations unies, New York, 2 septembre 1973, p. 21.

Mais il est peu probable qu'il s'agisse là d'un facteur dominant dans la stratégie de ce type de SMN. Les prix de transfert ont d'autres fonctions.

Ainsi dans l'exercice de leur autonomie relative à l'établissement de prix de transfert entre affiliés, il se peut que les SMN soient poussées à montrer des rendements faibles dans les secteurs qui sont facilement accessibles à des concurrents existants ou potentiels, afin de les décourager à entrer ou à rester en concurrence. En revanche, elles révéleront des rendements élevés dans les secteurs les plus inaccessibles à cause des problèmes de technologie, de dimension et autres qui se posent aux concurrents³³. De nombreuses sociétés internationales sont conscientes du besoin qu'elles ont de justifier leurs prix de transfert par des critères de marché, étant donné que dans chaque pays où opère un affilié, ce dernier est de plus en plus sujet à la surveillance fiscale des autorités. Cependant, la flexibilité dont peut bénéficier une SMN pour réduire son fardeau fiscal, les risques ou l'incertitude, aux dépens du gouvernement hôte ou national, a probablement diminué au cours des dernières années.

3 - CONNAISSANCES ET AVANTAGES DANS LA NÉGOCIATION

On a toujours affirmé que les grandes SMN avaient une supériorité incontestable dans les négociations sur les conditions d'accès et d'opération dans les pays en voie de développement, riches en ressources naturelles³⁴. L'avantage des SMN résidait certainement dans leurs dimensions et leurs ressources, leur capacité à profiter des économies d'échelle, de leur technologie avancée et de leur expertise, leur sens supérieur de la gestion et de l'organisation, ainsi que de leurs gigantesques réseaux de marchés. En fait, on peut résumer tous ces avantages à une connaissance supérieure des marchés. Traditionnellement, ce facteur a favorisé les sociétés internationales dans les négociations bilatérales avec les PDV exportateurs de ressources minéralogiques.

Même le gouvernement d'un pays développé comme l'Australie a reconnu la puissance de négociation des sociétés minières étrangères et la dépossession de rentes économiques en Australie³⁵. Certains prétendent que la puissance des entreprises internationales géantes transcende les frontières nationales. Les socié-

33. Raymond VERNON, *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of U. S. Enterprise* (New York : Basic Books, 1971), p. 138.

34. « Dans les négociations entre les sociétés et les gouvernements (des PVD), on constate une grande disparité de compétence technique. Les représentants des sociétés gagnent peut-être dix, ou même vingt fois plus que leurs vis-à-vis ; ils peuvent consacrer infiniment plus de temps à une étude poussée de la situation ; ils sont suffisamment cosmopolites et sophistiqués pour pouvoir exploiter les différences de caractère et d'attitude chez leurs opposants, utiliser la flatterie et le ridicule dosé ; surtout, ils peuvent puiser à même l'expertise de toute leur organisation (juristes, comptables, ingénieurs, etc.). L'atmosphère est celle d'une négociation entre deux nations dont la société étrangère est de loin la plus forte. »

Dudley SEERS, « Big Companies and Small Countries : A Practical Proposal », *Kyklos*, Bâle, vol. XVI, fasc. 4, 1963, p. 602.

35. Commonwealth Treasury, *Overseas Investment in Australia*, Canberra, Australian Government Publishing Service, mai 1972, p. 92.

tés parviennent pratiquement à constituer des entités supranationales indépendantes. On en trouve un exemple dans le rationnement international du pétrole mis en œuvre par les sociétés pétrolières internationales au cours de la réduction des exportations pétrolières par les pays arabes à la fin 1973 à l'égard de certains pays. En fait, l'oligopole international réduit l'efficacité de la décision des pays arabes en réorientant les sources non arabes de pétrole vers les marchés affectés par les réductions. Cette redistribution des sources mondiales d'approvisionnement s'opéra en vertu de ce que les sociétés internationales jugeaient « équitable »³⁶. Les données disponibles tendent à confirmer le point de vue selon lequel la caractéristique supranationale des sociétés internationales n'a pas toujours été exagérée. Il n'est pas faux de croire que les dirigeants des SMN ont joui d'une certaine mesure de pouvoir discrétionnaire, compte tenu des contraintes des pays hôtes et nationaux, les pays avancés où se situent les sièges centraux des SMN, ayant probablement exercé l'influence la plus grande. On découvre cette affirmation dans un rapport officiel canadien sur les SMN :

les décisions d'investissement des sociétés contrôlées par l'étranger tendent à refléter les lois et les priorités industrielles des économies et des gouvernements étrangers³⁷.

Mais d'autres soutiennent que la puissance « supranationale » du monde des affaires international n'est qu'un mythe dans l'univers nationaliste des États-nations où les gouvernements des pays industrialisés échouent fréquemment dans leurs efforts pour unifier et appuyer les mesures adoptées par leurs SMN à l'étranger³⁸. Et certains PVD ont récemment mobilisé des négociateurs qui donnent admirablement la réplique à leurs homologues des sociétés internationales. Ils ont acquis en outre une expertise considérable concernant les marchés où leurs pays sont impliqués. Enfin, les sociétés internationales sont incitées à modérer le ton dans leurs négociations, de peur de susciter des ressentiments et risquer la nationalisation. La vigueur de la concurrence entre les SMN s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie et permet aux gouvernements hôtes de choisir leurs partenaires. Le gouvernement hôte acquiert ainsi une nouvelle force à la table de négociation, ce qui peut compenser l'absence de connaissance du marché. Cela suppose, cependant, que le gouvernement hôte en question soit capable de tirer profit de cette concurrence : ce n'est pas toujours

36. Voir la déclaration d'un représentant de Shell (Geoffrey CHANDLER) reprise dans *The Guardian Weekly with « Le Monde »*, Londres, 15 décembre 1973 ; « Oil Companies Warn France of 10 to 15% Cuts Next Month », *International Herald Tribune*, Paris, 23 novembre 1973, p. 2 ; et « France Tells Oil Groups They Face Marketing Nationalization if Cutbacks Are too Drastic », *The Times*, Londres, 22 novembre 1973.

37. Government of Canada, *Foreign Direct Investment in Canada*, Ottawa, 1972, p. 5.

38. Voir, par exemple, les témoignages, déclarations et dépositions dans U. S. Congress, *A Foreign Economic Policy for the 1970s*, Part 4, *The Multinational Corporation and International Investment*, Hearings before the Subcommittee on Foreign Economic Policy of the Joint Economic Committee, 91st. Congress, 2nd. session, July 27, 28, 29 and 30, 1970 (Washington : Government Printing Office) ; aussi U. S. Senate, Subcommittee on Multinational Corporations, *The International Telephone and Telegraph Company and Chile*, Hearings, 83rd. Congress, 1st. session, Washington, 1973.

le cas. Mais il se peut que la balance change de sens et, qu'un jour, ce soit les propriétaires de ressources des pays hôtes qui tiennent le gros bout du bâton.

D – Intérêts communs et divergents

Les SMN des industries extractives se trouvent parfois en position de tampon entre les intérêts du pays exportateur et ceux du pays importateur où se situent leurs sièges sociaux. Dans certains cas, elles auront des intérêts communs avec leurs pays d'origine ; sur d'autres questions, elles partagent les intérêts des pays hôtes. Ainsi, la mesure dans laquelle la SMN subit ou influence les objectifs gouvernementaux varie d'un pays à l'autre et d'une question à l'autre.

Les gouvernements « apparentés » ont clairement répondu aux désirs de leurs entreprises à de nombreuses occasions. La raison officielle généralement invoquée est l'intérêt national. Par exemple, en janvier, mars et octobre 1971, le ministère de la Justice américain a jugé que la loi antitrust américaine ne s'appliquait pas aux décisions des sociétés pétrolières américaines et européennes de mettre en commun leurs forces pour négocier collectivement avec l'OPEP les questions de production, de droits fiscaux et de prix. Évidemment la raison justifiant cette action concertée des sociétés était de constituer un bloc pétrolier face au groupe gouvernemental de l'OPEP afin de modérer les hausses de prix imposées aux consommateurs occidentaux ³⁹.

Il existe peut-être une tendance générale à établir des arrangements symbiotiques entre les principaux protagonistes dans l'univers international du développement des ressources. Une symbiose entre les SMN et leurs gouvernements d'origine, c'est-à-dire les pays industriels où résident généralement les principaux intérêts économiques des SMN, s'est amorcée de temps à autre lorsque les deux groupes avaient affaire à des groupes de pays hôtes tel que l'OPEP. En 1974, le gouvernement américain a dirigé la formation d'une telle entité comprenant les principaux pays consommateurs d'énergie de l'Occident, à savoir États-Unis, Canada, CEE, Norvège et Japon, pour intégrer les intérêts des principales SMN de l'industrie pétrolière.

Sur d'autres questions, les pays exportateurs de ressources et les oligopoles internationaux partagent des intérêts communs. Par exemple, des prix plus élevés, des restrictions à l'entrée d'autres sources ou de substituts, la stabilité des affaires, la croissance des ventes, tout cela peut unifier les SMN et les pays hôtes. Un des nombreux avantages que les sociétés internationales peuvent offrir aux pays exportateurs a trait à l'influence qu'elles peuvent exercer sur les autorités de leurs pays d'origine, pour assouplir les barrières tarifaires. Plus leurs intérêts sont forts dans les pays hôtes, plus elles exerceront de pressions à domicile. Ce fut apparemment le cas avec Anaconda qui, avec l'aide de Kennecott, parvint à contrer la suspension des concessions tarifaires, souhaitée par une majorité de producteurs

39. *The Wall Street Journal*, 28 janvier 1971, p. 4 ; aussi 8 mars 1971, p. 21 ; et *MEES* (Beyrouth), 29 octobre 1971, pp. 1-2.

américains et favorisés par l'administration américaine au cours des années cinquante⁴⁰.

L'examen qui précède des objectifs et intérêts des grands participants à l'industrie des ressources naturelles n'a fait qu'en évoquer les principaux. Il faut insister sur le fait que les SMN ont des ressources dont les pays exportateurs ont besoin, que les importateurs ont les marchés essentiels aux exportateurs et aux SMN, et que les pays exportateurs doivent convertir leurs ressources en développement économique continu. Il existe donc une harmonie globale des intérêts. Mais les intérêts particuliers des parties achoppent régulièrement sur la façon dont les ressources doivent être exploitées, à quelles conditions, et comment les gains doivent être répartis. Ces conflits généraux se traduisent souvent par des prises de positions qui divergent sur des questions données.

Il serait également faux de croire que les objectifs et les intérêts, même à l'intérieur des groupes, puissent être uniformes et nécessairement logiques.

II – PROBLÈMES ET PERSPECTIVES D'ACTION DANS LE NOUVEL ENVIRONNEMENT DES RESSOURCES NATURELLES

Dans le contexte des conflits d'intérêts actuels ou virtuels entre les parties dans le développement et le commerce international des matières premières, et avec l'évolution des conditions nouvelles du marché, certaines tendances se dessinent et semblent devoir persister. Ces tendances découlent principalement (mais non exclusivement) des mesures adoptées par les gouvernements des pays exportateurs qui accueillent les SMN. Elles comprennent une affirmation de souveraineté concernant la forme et les conditions que les gouvernements hôtes souhaitent imposer aux SMN dans le domaine des ressources. En outre, il existe un train de mesures qui permettent l'interruption ou, au contraire, l'interdiction d'une suspension du flux de ressources naturelles dans le commerce international.

A – La « naturalisation » de l'investissement étranger

De toutes les politiques des pays hôtes exportateurs de ressources naturelles, c'est peut-être celles qui visent à renformer la direction du gouvernement hôte sur la propriété et/ou le contrôle du capital investi, qui retiennent le plus l'attention. C'est une tendance qu'on retrouve aussi bien dans les pays avancés et industrialisés que dans les PVD. Les moyens utilisés pour réaliser cet objectif varient et impliquent, d'une part, un renforcement des conditions imposées aux nouvelles entreprises des SMN et, d'autre part, une tentative de modifier les règles du jeu pour les affiliés et concessionnaires existants des SMN. On peut classer ces mesures sous trois rubriques : a) celles qui impliquent un changement ou une renégociation des conditions économiques régissant les rapports avec les SMN existantes ; b) celles qui ont trait aux entreprises conjointes établies en

40. James L. McCARTHY, « The American Copper Industry, 1947–1955 », *Yale Economic Essays*, printemps 1964, n° 4, pp. 92–93.

coopération avec un organisme d'un pays hôte ; c) celles qui sont destinées, ultimement, à déposséder les SMN de leurs parts dans les opérations locales.

1 - CHANGER LES TERMES ET CONDITIONS DES OPÉRATIONS

En principe, les termes offerts à une SMN étrangère ne devraient pas être en-deçà d'un niveau qui garantisse une rentabilité minimale à une entreprise s'implantant dans le pays en question. Pour évaluer le niveau idéal, un gouvernement doit estimer l'avantage économique comparé de son territoire par rapport à d'autres localisations ; c'est alors qu'il peut établir les conditions pour tirer profit au maximum de cet avantage.

Une fois les opérations en cours, le résultat peut s'avérer bien différent de ce à quoi s'attendaient aussi bien le pays hôte que la SMN. La différence peut provenir d'une erreur de calcul dans le domaine commercial, technique ou géologique. Il peut s'agir d'une erreur de calcul générale de telle sorte que le projet s'avère ni profitable pour la SMN, ni fructueux pour le pays hôte. Le contraire peut aussi se produire, avec des profits plus élevés pour la SMN et un résultat plus favorable pour le pays hôte.

Dans ce dernier cas, les pays hôtes ont généralement tendance à demander (avec succès, récemment) une renégociation des termes, ou, éventuellement, à changer unilatéralement les conditions, se servant du capital fixe investi par la SMN comme d'un ôtage. De tels changements *ex post* des conditions peuvent se justifier à plusieurs titres.

Par exemple, les pays en voie de développement, peu entraînés à cet art nouveau, ont souvent fait face à des négociateurs à la solde des sociétés dont les talents leur ont permis d'obtenir de bien meilleures conditions que la situation ne l'imposait pour inciter la firme à s'implanter. À l'extrême, et frisant le grotesque, il y a eu

de nombreux cas où le représentant de la société obtenait une exonération de taxes locales même quand l'épargne ainsi réalisée était presque exactement compensée par des taxes plus élevées aux États-Unis suite à la perte des crédits fiscaux à l'étranger ⁴².

Une grande société internationale a admis

que la concurrence entre les pays en voie de développement pour attirer l'investissement étranger est telle que les conditions offertes sont excessivement généreuses ⁴³.

Ces pays renoncent aux revenus fiscaux pour attirer l'investissement étranger. Mais ces avantages risquent d'être inutiles si le pays d'origine de la société les annule indirectement en imposant sans abattement fiscal tout revenu dérivé de

41. Voir MIKDASHI, *The Community of Oil Exporting Countries*, *op. cit.*, p. 194.

42. Louis T. WELLS, « The Multinational Business Enterprise : What Kind of International Organization ? », *International Organization*, vol. XXV, n° 3, 1971, p. 460.

43. COLLADO, *Impact of Multinational Corporations on Development...*, *loc. cit.*, p. 20.

l'investissement. Cette situation justifie clairement un changement *ex post* des conditions financières assortissant l'investissement afin de permettre au pays hôte de récupérer de son « associée » étrangère les revenus fiscaux qui lui reviennent en droit mais qui, en fait, sont transférés à l'étranger à cause de l'excès de générosité initial.

On peut justifier l'intervention d'un pays hôte pour changer les termes accordés à une société étrangère au nom du principe de la non-discrimination de l'économie locale. Des recherches empiriques ont démontré que la majorité des pays en voie de développement ont payé « des prix plus élevés que la concurrence » pour leurs importations de pétrole⁴⁴. Les PVD cherchent à obtenir des conditions (des prix) semblables à ceux que les SMN ont offertes aux pays développés. Un traitement égal à celui des pays riches pour les pays pauvres devrait couvrir les divers biens offerts sur les marchés internationaux et devrait porter sur les prix, la qualité et la régularité des approvisionnements. S'il n'en est pas ainsi, les pays hôtes sont parfaitement justifiés de demander les changements qui s'imposent dans les conditions de contrats.

Comme troisième justification des changements dans les conditions sous lesquelles opèrent les SMN, il y a l'existence éventuelle de profits inattendus pour les SMN. Il existe bon nombre de précédents à cet égard dans les pays industrialisés. Un certain nombre de pays ont passé des lois permettant la renégociation de certains termes de contrats entre le gouvernement et les sociétés privées. La renégociation peut s'établir à intervalles réguliers ou être reliée à des changements de circonstances précis. Par exemple, la loi américaine sur la renégociation de 1951, telle qu'amendée, cherche à limiter les profits des contrats (ou sous-contrats) passés avec les organismes gouvernementaux fédéraux, notamment dans les domaines de la défense, l'aéronautique, l'aviation l'énergie atomique, les approvisionnements et le transport maritime. La loi permet au Conseil, de façon exécutoire ou après accord avec les sociétés privées, de prélever les profits excessifs tels que définis dans la loi, des contractants et autres affiliés (banques, compagnies d'assurance, sociétés de fiducie, manufacturiers et agents). Les décisions du Conseil relatives aux profits excessifs, les réductions de prix et les remboursements volontaires totalisaient, à la mi-1973, \$2,5 milliards⁴⁵.

Les décisions du gouvernement américain concernant le rendement normal et les profits excessifs ne se limitent pas aux contrats d'approvisionnement. Elles

44. Conseil économique et social des Nations unies, *Report of the Secretary-General to the Committee on Natural Resources*, 3 janvier 1972, p. 2 (E/C. 7/20/Add.2). Voir aussi Michael TANZER, *Investment Requirements and Financing of Petroleum Refineries in Developing Countries*, United Nations Interregional Seminar on Petroleum Refining in Developing Countries, New Delhi, 2 janvier 1973, pp. 15 et 16 (EEA/RT/AC.5/14) ; et P. H. FRANKEL et W. L. NEWTON, *Delivered Cost of Crude Oil to Petroleum Refineries in Developing Countries*, United Nations Interregional Seminar on Petroleum Refining in Developing Countries, New Delhi, 9 janvier 1973, pp. 10 et 11 (ESA/RT/AC.5/4).

45. The Renegotiation Board, *Sixteenth Annual Report*, 1971 (Washington : 31 décembre 1971), pp. 1-2 ; *Ibid.*, *Seventeenth Annual Report*, 1972 (Washington : 31 décembre 1972), p. 12 ; et *Eighteenth Annual Report*, 1973 (Washington : 31 décembre 1973), p. 13.

touchent également le domaine des services publics. En outre, les autorités américaines ont étendu leur réglementation sur les profits des sociétés qui opèrent au-delà de leurs frontières. Ainsi, la Federal Power Commission a recommandé que le rendement à l'investissement d'une société américaine pour l'exportation de gaz naturel algérien vers les États-Unis soit limité à 16 pour cent ⁴⁶.

La renégociation des conditions de contrats à long terme donne une certaine flexibilité qui permet l'adaptation aux changements de circonstances et réduit les chances de confrontation, d'impasse et de manquements. La renégociation peut parfois aider une firme, en réduisant son fardeau fiscal et facilitant les autres conditions si, par exemple, les découvertes minéralogiques s'avèrent décevantes. La renégociation peut également donner aux pays hôtes l'occasion de profiter de gains inattendus ou de crédits fiscaux dans le pays de la société. Kindleberger a souligné le principe souhaitable de la renégociation : « les renégociations de contrats à long terme pour faire face à des changements de situation font partie de la tradition anglo-saxonne ⁴⁷ ».

Certains PVD ont tenté d'imiter l'expérience américaine. À plusieurs occasions, ils ont demandé que les contrats d'exploitation de leurs ressources naturelles soient renégociés. Plusieurs gouvernements hôtes, en tant que propriétaires et bailleurs de ces ressources, ont exigé le droit de récupérer les profits excessifs des SMN. D'autres ont demandé la participation aux titres et à la gestion des entreprises minières. Bien sûr, il y a des problèmes considérables de calcul dans la détermination du profit « normal » et « excessif ». Les techniques actuelles de comptabilité financière laissent beaucoup à désirer pour ce qui est de mesurer le concept économique des profits d'une entreprise commerciale dans une période donnée. Elles sont loin d'être uniformes à travers le monde ⁴⁸.

Un des problèmes majeurs qui compliquent la détermination d'éventuels profits « inattendus » consiste à mesurer le niveau réel de profits attribuable au pays hôte. Ce problème est des plus classiques dans le cadre d'une SMN oligopoliste, caractérisée par son intégration verticale, comme c'est le cas de l'industrie pétrolière. Les matières premières et les produits intermédiaires ne sont pas forcément évalués aux prix du marché, comme on l'a vu plus haut. On ne peut donc que déduire les profits réalisés par une société intégrée à la verticale dans un pays hôte.

Les autorités fiscales ont adopté différentes méthodes pour évaluer les profits des SMN intégrées à la verticale. Les plus communes sont les suivantes :

-
- 46. Federal Power Commission, *Initial Brief of Commission Staff* (sur les importations de gaz algérien par la société El Paso), Washington, 16 août 1971, p. 25 ; et Federal Power Commission, *Opinion n° 622*, Washington, 28 juin 1972, p. 13.
 - 47. C. P. KINDLEBERGER, *American Business Abroad* (New Haven : Yale University Press, 1969), p. 151.
 - 48. Pour plus de détails, voir MIKDASHI, *A Financial Analysis of Middle Eastern Oil Concessions : 1901-65*, Praeger Publishers, New York, 1966, pp. 244-245, et « Appendix 11 » ; aussi *ibid.*, *The Community of Oil Exporting Countries, op. cit.*, pp. 138-142.

a) calcul au prorata des profits consolidés des firmes internationales en fonction de la localisation géographique du capital investi (par exemple, une raffinerie ou un réseau d'oléoducs)⁴⁹ ; b) l'attribution d'un rendement « normal » ou « raisonnable » aux investissements d'une firme pour le traitement, la fabrication ou l'entretien et comptabilité du résidu en tant que profits sur la prospection et l'extraction de minéraux ; c) l'attribution d'un rendement « normal » ou « raisonnable » au capital investi dans l'exploration et la production de minéraux ; d) l'évaluation des recettes de ventes – et conséquemment, des profits – sur la base des prix du marché les plus proches ; et e) la négociation de marges de profit taxables, « acceptables » entre les différentes parties impliquées (pays d'origine, pays hôtes et sociétés internationales) avec accord sur la procédure de révision des marges.

La dernière méthode offre une plus grande possibilité d'ajustement à mesure que les informations sur les marges se précisent. Avec des informations de plus en plus exactes et à mesure que leurs fonctionnaires augmentaient leur expertise, les PVD sont parvenus à hausser les recettes fiscales dérivées de leurs exportations de ressources naturelles. Selon le gouvernement de la Jamaïque, « en raison du contrôle de l'industrie de la bauxite sur l'information, les termes des contrats passés à plusieurs reprises s'avèrent défavorables au gouvernement, lui occasionnant des pertes substantielles de revenu⁵⁰ ».

Du point de vue du pays hôte, que la rente économique soit soutirée par des taxes, des royautés ou sous forme de participation gouvernementale, n'est qu'une formalité juridique ; l'essentiel, du point de vue économique, c'est que l'économie locale en bénéficie. Dans son choix de méthode de paiement, la société internationale se préoccupe au contraire, de déterminer celle qui réduise le plus ses paiements fiscaux globaux. L'entreprise, par exemple, sera influencée par l'interprétation fiscale de son pays à l'égard des paiements effectués aux pays hôtes.

49. Voir, par exemple, *Ibid.*, MIKASHI, « Towards Maximizing Oil Revenues, with Special Reference to Transit Countries of the Middle East », *Middle East Economic Papers* 1961, American University of Beirut, pp. 64–68, et « Some Economic Aspects of Pipeline Transport in the Arab World », Third Arab Petroleum Congress, Alexandria, octobre 1961, pp. 1–26.

50. Le gouvernement, en réponse à un questionnaire du Secrétaire général des Nations unies, déclarait : « ...les accords avec les sociétés de bauxite et d'aluminium furent renégociés en 1957 et en 1962/63 (et encore en 1970/74) une fois qu'il était apparu clairement que les anciennes valeurs attribuées aux minerais ne convenaient plus. Chaque fois, l'effet des renégociations s'avérait inévitablement favorable. Ni les réinvestissements, ni l'influx de capital n'ont décliné, bien au contraire. Les investisseurs étrangers paient des « royautés » minières tandis que l'impôt sur les profits gagnés au cours des opérations est évalué par rapport aux profits nationaux, eux-mêmes négociés entre les sociétés impliquées et le gouvernement. »

Assemblée générale des Nations unies, *L'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et le recours à la technologie et au capital étranger pour leur exploitation*, Rapport du Secrétaire général, 14 septembre 1970, New York, pp. 107–108 (Ref. F/80581).

2 – ENTREPRISES CONJOINTES

Une deuxième tendance se manifeste clairement : les entreprises conjointes deviennent le seul médium acceptable par lequel les SMN ont l'autorisation de participer au développement économique dans certains secteurs. Les pays à un stade initial de développement, soucieuses de ne pas sauter à pieds joints dans la course au contrôle sur leurs entreprises étrangères (actifs et personnel), considèrent les entreprises conjointes comme une étape intermédiaire.

Nous sommes un petit pays doté de moyens limités... D'autres pays peuvent se permettre d'aller plus vite en faisant de grands bonds en avant. Pour nous, il serait plus prudent d'y aller plus lentement mais plus sûrement. En premier lieu, nous devons constituer les cadres nécessaires pour l'exploitation de nos ressources et le développement de notre pays ⁵¹.

Par les entreprises conjointes, les gouvernements hôtes entendent influencer plus efficacement leurs partenaires étrangers qu'ils n'en seraient capables face à une concession étrangère à 100%. Une telle influence se traduirait, par exemple, en poussant l'entreprise conjointe à entreprendre d'autres activités commerciales au sommet des priorités nationales. Pour le président de la Zambie, Kenneth Kaunda, les entreprises conjointes entre les sociétés étrangères et le groupe national, Zimco, sont plus propices au développement du pays hôte que ne le seraient des sociétés entièrement nationalisées ⁵².

Bon nombre de concessionnaires étrangers ont offert aux gouvernements hôtes la participation à leurs entreprises à une date ultérieure, après le début des opérations et parfois après avoir soutiré le maximum de profits de l'exploitation. On songe, par exemple, à la concession dans les mines de fer accordée par le Pérou à la Marcona Mining Company en 1952. La société d'État péruvienne de l'acier, Corporacion Peruana del Santa, a l'option d'acquérir 50% des parts en 1982 (soit trente ans après l'octroi de la concession) sans investissement financier ⁵³.

L'Arabie saoudite était un des principaux défenseurs de la participation en 1973. Son ministre des ressources pétrolières et minéralogiques soutenait le principe de la participation dans la mesure où elle permettait au pays hôte d'acquérir

51. « Interview with Mr. Mana Said OTAIBA, ministre du Pétrole et de l'Industrie des Émirats arabes unis », *Arab Oil and Gas*, 16 décembre 1971, p. 10.

52. « De façon à ce que cette croissance se poursuive sans interruption, ZIMCO va avoir besoin d'argent et d'expertise technique. C'est à ce titre que notre philosophie de l'association permanente plutôt que transitoire semble, selon nous, s'adapter parfaitement à la situation. Nous devons suppléer à nos sources domestiques d'investissement par des apports étrangers. Nous devons compléter nos aptitudes locales avec le savoir-faire technique sophistiqué d'autres pays. Nous avons besoin de partenaires dans le progrès. » : Zambia Industrial and Mining Corporation, *Chairman's Statement*, 1971.

53. D'après un chercheur bien informé, le concessionnaire Marcona avait exploité à son avantage le fait que parmi ses actionnaires se trouvait la famille Prado, politiquement très influente.

Charles W. ROBINSON, président de la Société Marcona Mining, « Competition in the Sale of Iron Ore in World Markets », XI Convencion de Ingeniores de Minas del Peru, décembre 1969, p. 2 (texte dactylographié).

un contrôle majoritaire sur ses ressources naturelles, tout en lui assurant un engagement organique de la part des sociétés internationales qui demeurent intéressées à donner à l'entreprise conjointe l'accès aux fruits de la recherche et du développement ainsi que l'accès aux marchés⁵⁴. À partir de 1974, cependant, le succès de la stratégie de l'OPEP par la hausse des prix a changé la position du gouvernement saoudien qui a maintenant pour objectif le contrôle local, total.

Les SMN ont récemment accepté, à contrecœur, le principe de la participation des pays hôtes, qu'ils considèrent inévitable dans le domaine des ressources naturelles. Certains gouvernements hôtes ont déjà obtenu une participation majoritaire mais les partenaires étrangers se voient assurés de conserver une part importante du processus décisionnel dans les domaines essentiels du budget et de la planification, de la production et du contrôle, des prix et de la mise en marché, de l'organisation et du personnel, etc. Avec de telles garanties, les SMN ont parfois même accéléré et encouragé le processus de naturalisation.

Les gouvernements hôtes n'ont pu généralement s'associer aux SMN que s'ils pouvaient leur offrir des conditions compétitives pour les facteurs domestiques (i.e. vastes réserves ou coût d'exploitation faible), des avantages fiscaux, des marchés internes et/ou d'exportation assurés, ou encore, s'ils pouvaient tabler sur les rivalités entre plusieurs SMN. La résistance des SMN à toute menace de contrôle centralisé ou à la dépossession totale des entreprises dans les pays hôtes n'a été brisée que quand les facteurs stratégiques – technologie, matières premières, capital, gestion, etc. – ou les marchés de distribution étaient accessibles ailleurs qu'auprès des oligopoles⁵⁵, ou quand les pays exportateurs se sont organisés en conséquence. À l'appui du contrôle majoritaire des entreprises conjointes par les pays hôtes, une étude empirique sur le Canada conclut que « la soi-disante redistribution des profits oligopolistiques étrangers vers les Canadiens semble bien

54. Le ministre saoudien s'est expliqué : « La nationalisation dans l'industrie pétrolière est une étape qui implique un grand nombre de conséquences défavorables pour l'État nationalisant, pour toute une série de raisons. La nationalisation ne garantit pas à l'État concerné les moyens de vendre son brut, surtout si les quantités en cause sont importantes... Le problème est de savoir si un État, arabe ou autre, est capable de continuer la prospection pétrolière une fois la nationalisation amorcée. Ce n'est pas une question de finance mais de technologie, qui est essentielle pour les opérations de forage... Ainsi, en raison de la complexité du forage pétrolier et de la mise en marché, la nationalisation serait une catastrophe. Si je nationalise les ressources pétrolières de mon pays, les sociétés pétrolières retireront leurs investissements pour l'exploration pétrolière et il y aura des difficultés. Il existe cependant une autre méthode d'acquérir le contrôle tout en préservant les débouchés pour notre production : c'est la participation. Par ailleurs, si nous nationalisons notre brut et tentons de le vendre sur le marché international, les prix tomberont et nos revenus s'écrouleront. Dès lors, tout ce qu'on raconte sur la nationalisation sert à alimenter la démagogie du public et, finalement, s'exerce au détriment des intérêts nationaux de la nation arabe. » : *MEEES Supplement*, 5 janvier 1973, p. 3.

55. Voir aussi Louis T. WELLS, « The Multinational Business Enterprise : What Kind of International Organization ? », *International Organization*, vol. XXV, n° 1971, p. 458 ; aussi L. G. FRANKO, « Do Joint Ventures Still Make Sense in Europe », *Worldwide P & I Planning*, Stanford, Conn., janvier-février 1972, pp. 22 et 25-30.

être une illusion ⁵⁶ » si l'on se contentait de promouvoir le contrôle minoritaire des entreprises étrangères.

Pour accroître le contrôle national des industries clés, plusieurs pays développés ont offert une aide financière à des entreprises privées nationales. Le gouvernement australien, par exemple, a établi le 10 juin 1970 une « Société de développement industriel d'Australie » pour aider financièrement les Australiens qui souhaitent acquérir, voire contrôler les ressources et les industries jusqu'à dominées par des intérêts étrangers. Les PVD, comparés au Canada ou à l'Australie, n'ont guère les moyens de protéger leurs intérêts par un contrôle minoritaire ou par des investissements privés dans des entreprises conjointes. Il existe d'innombrables exemples « d'hommes de paille » locaux, privés ou gouvernementaux, qui ne jouent qu'un rôle figuratif d'associés dans des entreprises dites conjointes.

Il n'y a pas toujours convergence d'intérêts entre les gouvernements hôtes et les associés locaux privés des SMN. Alors que les partenaires locaux privés sont intéressés à maximiser leurs gains privés dans l'entreprise conjointe, que ces gains soient acquis « sur le dos » des imperfections du marché ou autrement, les gouvernements hôtes, quant à eux, ne sont pas principalement soucieux de profits immédiats. Ils sont plus directement préoccupés par le transfert à l'économie locale des compétences technologiques et de gestion, ainsi que par l'accès aux marchés étrangers. L'entreprise internationale hésite naturellement – sauf sous la contrainte – à effectuer ces transferts de crainte de perdre son avantage concurrentiel ⁵⁷. Pour les PVD exportateurs de ressources, l'entreprise conjointe avec le gouvernement hôte comme partenaire local est, et restera, la modalité privilégiée.

3 – SERVICES À CONTRAT ET DÉINVESTISSEMENT

Le troisième processus de « naturalisation » des firmes étrangères implique la dépossession des parts détenues par les SMN et la substitution de contrats négociés pour la continuation de leurs services. Dans leur recherche de l'auto-suffisance et du développement, les pays hôtes ont cherché à prendre en charge la gestion de leurs ressources. Mais cela n'exclut pas la nécessité d'avoir recours aux techniques étrangères pour certaines fonctions telles que la mise en marché internationale ou la gestion financière et technique, jusqu'à ce que les experts locaux puissent prendre la relève. Certains pays ont favorisé les services à contrat ou une durée limitée de l'implantation des entreprises étrangères plutôt que le système d'entreprises conjointes. Selon un des types les plus populaires de

56. Cet auteur soutient que « l'impact ultime de la promotion en faveur d'un contrôle minoritaire risque d'être l'érosion du fondement politique qui sous-tend d'autres politiques, plus efficaces, en vue du contrôle de l'investissement étranger ». Thomas HORST, *On the Benefits of Domestic Minority Ownership of Foreign-Controlled Firms*, Harvard Institute of Economic Research, n° 176, pp. 2-3.

57. Voir, par exemple, Lawrence G. FRANKO, *Joint International Business Ventures in Developing Countries; Mystique and Reality*, Centre d'études industrielles, Genève, mai 1973, pp. 15-17.

services à contrat, la firme étrangère prend en charge l'aspect gestion et technique et souscrit sur une période donnée les risques financiers et opérationnels de la construction et de la gestion d'une entreprise locale, en attendant la prise en charge locale par des entrepreneurs compétents. En retour, l'entreprise étrangère reçoit une rétribution compensatoire qui peut être attribuée en nature ou en argent. Elle peut être fixe ou proportionnée à l'ampleur des découvertes de ressources naturelles, au volume de production, aux profits, aux épargnes réalisées en devises étrangères, aux ressources mobilisées ou selon d'autres critères de performance ou de productivité.

Les services à contrat sont des systèmes éminemment flexibles qui satisfont les exigences des pays hôtes au niveau du savoir-faire, de la technologie et des autres facteurs de production. Ils s'adoptent à une multitude de circonstances et peuvent répondre à l'objectif que se fixent les pays hôtes relativement au contrôle sur les ressources naturelles et au gain économique national maximum⁵⁸. Ils sont également susceptibles de survivre aux changements politiques ou aux mouvements révolutionnaires dans les pays hôtes—certainement mieux que les formes traditionnelles d'investissements directs et de contrôle par les SMN. L'endurance ou la longévité d'un service à contrat tient au fait que le contrôle de propriété et de gestion reste aux mains du pays hôte tandis que les termes des contrats peuvent bien plus facilement faire l'objet de renégociations qu'une entreprise conjointe. En outre, comme un service à contrat a une durée limitée, aussi l'immixtion étrangère est-elle temporaire dès le départ.

Pour ce qui est des investissements étrangers directs, peu de SMN ont offert délibérément aux gouvernements hôtes de PVD une politique de rachat ou de destitution progressive de leurs actifs ou de contrôle sur leurs affiliés. Mais avec la croissance du nationalisme économique, les entreprises étrangères risquent fort de devoir accepter un désinvestissement progressif (atténuation ou désengagement) de leurs actifs dans les pays hôtes, avec une échéance raisonnable, par exemple, 15 ans après le début des opérations. Les sociétés étrangères cesseraient alors d'être les propriétaires directs dans les pays hôtes pour devenir fournisseurs de savoir-faire et acheteurs de produits de leurs entreprises dorénavant sous contrôle de sociétés nationales. Le désinvestissement idéal implique l'élaboration d'un cadre pour le transfert ordonné, graduel et minuté de la propriété et de la gestion de firmes étrangères aux intérêts locaux, de façon à permettre une prise en charge soignée au cours d'une période de participation conjointe avec la société internationale.

Universitaires et dirigeants politiques ont suggéré le transfert de propriété et de contrôle des entreprises étrangères à des intérêts locaux pour accélérer le

58. Voir MEIER, *Leading Issues in Economic Development*, op. cit., pp. 306-308 ; et Peter P. GABRIEL, « MNCs in the Third World : Is Conflict Unavoidable ? », *Harvard Business Review*, juillet-août 1972, pp. 98-99.

développement économique des PVD⁵⁹. Les firmes étrangères pourraient être incitées à révéler les techniques nouvelles sur la base de royautés ou de services à contrat. Mais il se peut que la propriété locale totale à l'exclusion complète d'intérêts étrangers réduise la disponibilité de connaissances et de capital étrangers, et ralentisse le développement. Dans certaines industries à technologie intensive, les SMN peuvent simplement ignorer un pays hôte entiché de désinvestissement ou réfractaire à toute propriété étrangère. Mais devant la rareté généralisée et croissante des ressources naturelles dans le monde, ce ne semble pas être le cas du secteur de l'extraction. Il existe certainement une combinaison idéale pour un pays entre ce qui est politiquement souhaitable en termes de propriété étrangère et ce qui est économiquement possible pour le développement national, avec différents niveaux de participation. Dans bon nombre de cas, les firmes étrangères continuent à contribuer aux économies hôtes par un élargissement et un approfondissement continu de leur engagement. Dès lors, « un programme de désinvestissement qui conférerait court ce processus pourrait être pénible pour les gouvernements qui l'imposeraient⁶⁰ ».

Pour favoriser le développement, l'investissement étranger pourrait dès lors servir à titre

de fonds roulant qui, temporairement, pour des périodes de temps variables, dépendamment de la nature et de l'investissement, compenserait les pénuries de ressources financières et techniques affectant l'entreprise locale. [Selon ce point de vue,] l'investisseur étranger devrait être prêt en tout temps à transférer un intérêt majoritaire dans la firme aux investisseurs locaux et à chercher d'autres possibilités d'investissement dans des activités où les contributions technologiques continuent à avoir une importance fondamentale⁶¹.

Le pays hôte peut prendre l'initiative en indiquant les activités ou secteurs de l'économie où un rôle transitoire de l'entreprise étrangère serait bienvenu.

Pour faciliter le transfert des intérêts étrangers dans les pays en voie de développement, tout en évitant d'y interrompre le flux de capital et de connaissances, il se peut qu'il soit nécessaire de créer une nouvelle institution financière internationale, dotée d'un réseau d'affiliés régionaux ou nationaux. On pourrait l'appeler la Société internationale de désinvestissement–investissement (SIDI). Cette société serait chargée de la surveillance de la liquidation progressive des investissements étrangers et du transfert de la propriété et de la gestion à des intérêts nationaux. Elle pourrait servir de banque ou de fondé de pouvoir pour une période de transition au moment où les firmes étrangères sont prêtes à

59. Voir, par exemple, A. O. HIRSCHMAN, *How to Divest in Latin America, and Why*, Essays in International Finance, Princeton University, novembre 1969 ; Paul STREETEN, « Obstacles to Private Foreign Investment in the LDCs », *Columbia Journal of World Business*, New York, mai-juin 1970, pp. 37-39 ; GRUNWALD, *op. cit.*, p. 241 ; et ALEJANDRO, *op. cit.*, p. 340.

60. Voir, par exemple, Raymond VERNON, « Problems and Politics Regarding Multinational Enterprises », *United States International Economic Policy in an Interdependent World*, *op. cit.*, p. 999 ; aussi VERNON, *Sovereignty at Bay*, *op. cit.*, p. 269.

61. Inter-American Development Bank, *Multinational Investment, Public and Private, in the Development & Integration of Latin America*, *op. cit.*, p. 15.

effectuer le transfert des actifs alors que les homologues nationaux n'ont pas encore les moyens financiers de payer pour le transfert, ni les connaissances (gestion et technique) requises pour administrer les biens acquis. La SIDI pourrait également être chargée d'agir à titre de garant des obligations du débiteur tout en jouant le rôle d'arbitre pour régler les différents inmanquables à propos de l'évaluation des biens transférés. Finalement, la SIDI pourrait servir de catalyseur des investissements en canalisant les ressources désinvesties vers de nouveaux projets productifs dans les divers PVD.

Les fonctions d'intermédiaire financier obligeraient la SIDI à avoir des ressources propres. Il y a lieu d'examiner attentivement si ces ressources devraient provenir des marchés internationaux de devises et de capital ou des institutions financières internationales existantes. Il faudrait alors évaluer la base des contributions à prélever des firmes d'investissement-désinvestissement, des pays hôtes et des pays d'origine. À cet égard, Raoul Prebisch déclarait :

il est peut-être difficile de comprendre comment un pays développé pourrait contribuer des ressources financières pour permettre à l'Amérique latine (et d'autres PVD) et à l'initiative privée d'acquérir le contrôle d'entreprises qui, autrement, resteraient aux mains des entreprises privées des pays développés. Mais ce serait manquer de perspective à long terme... Le processus continu du progrès technologique laissera toujours à l'entreprise étrangère une marge d'action très large, étant donné qu'aussitôt que l'initiative locale aura acquis un intérêt dominant dans certaines entreprises, d'autres possibilités d'association sur la base des avantages mutuels se présenteront ⁶².

Pour certaines entreprises, ces « nouvelles possibilités » risquent, à la rigueur, de ne pas se manifester dans un pays – mais pas nécessairement à l'échelle d'une région ou du monde en voie de développement, en général.

Déjà, la Société de développement du Commonwealth (SDC) – spécifiquement établie en 1948 par le Trésor britannique en vue de contribuer au développement des PVD (limité jusqu'en 1969, au Commonwealth) par une contribution égalitaire au capital investi, des prêts à termes flexibles et une expertise technologique et de gestion – a accepté de procéder au transfert graduel des entreprises productives (qu'elle a contribué à instaurer) aux propriétaires et gestionnaires locaux. Ce transfert s'opère de façon sélective ⁶³. D'autres pays ont également

62. Raoul PREBISCH, *Change and Development, Latin America's Great Task*, rapport soumis à la Banque interaméricaine de développement, Washington, D. C., juillet 1970, p. 159.

63. Le gérant général de SDC (Sir William RENDELL) déclarait : « Nous avons tendance à être des opportunistes invétérés à cet égard. D'après notre expérience, les formules qui donnent le choix d'acheter X pour cent des parts de telle ou telle société, à tel ou tel prix, sur sur une période de temps donnée, ne fonctionnent pas vraiment. Notre réponse est celle-ci : nous avons comme politique de disposer de nos projets quand nous pouvons en obtenir un prix raisonnable et quand nous pouvons nous le permettre, particulièrement – j'ai insisté là-dessus – aux investissements locaux ; nous ne voulons pas simplement vendre à quelqu'un à Londres qui peut vouloir faire un « placement africain » – s'il existe ce type de personnes. C'est une partie intégrante de notre politique. »

Peter ADV (éd.), *Private Foreign Investment and the Developing World*, op. cit., pp. 235-236.

des institutions d'investissement spécialisées, destinées à financer des projets de développement dotés de mesures de désinvestissement en faveur des pays hôtes – notamment l'Allemagne de l'Ouest (Société allemande de développement) et le Danemark (Fonds d'industrialisation danois pour les pays en voie de développement) ⁶⁴. La Société financière internationale (SFI) joue un rôle à peu près similaire dans le cadre de son appartenance au groupe de la Banque Mondiale. Cependant la SFI aide uniquement l'entreprise privée et exclut spécifiquement toute institution sous contrôle ou aux mains d'un gouvernement. Ce type d'exclusion n'existe pas à la SDC.

À l'appui du désinvestissement de la part des investisseurs privés étrangers en faveur des intérêts locaux, un responsable de la SFI expliquait que « le temps des propriétaires absentéistes était passé ». Il remarquait qu'à la lumière de l'expérience à la SFI, il n'était pas difficile de trouver des partenaires locaux et de vivre avec eux en paix et harmonie ⁶⁵.

Le désinvestissement pourrait s'opérer après une période pendant laquelle l'investisseur étranger conserverait le capital initial et des profits adéquats – en fonctions des risques associés à son investissement. La période en question serait donc plus longue pour une société cherchant des minerais dans un territoire vierge par rapport à celle qui explorerait une région au sous-sol connu et productif. Une certaine flexibilité s'imposerait dans la vente des investissements ; le gouvernement hôte et ses citoyens devraient être admissibles à exercer leurs options d'achat sur des périodes de temps raisonnablement longues pour leur donner la possibilité de payer et d'apprendre à gérer leurs entreprises. Il faudrait également prévoir que la société étrangère puisse continuer à gérer l'entreprise pendant une période de temps, seule ou en association avec des intérêts locaux, s'il convient ainsi aux deux parties, à leur avantage mutuel ⁶⁶.

Il est probable que les principaux pays développés investisseurs et créditeurs, ainsi que leurs SMN hésiteraient à soutenir une institution telle que la SIDI ⁶⁷. Étant donné les difficultés politiques, il peut s'avérer plus pratique pour chaque pays hôte d'établir clairement le cadre juridique pour les entreprises étrangères – avec accord préalable au niveau des contrats individuels sur le désinvestissement, le réinvestissement et autres principes essentiels, le tout étant adapté pour satisfaire les besoins particuliers des pays et des SMN impliqués. Il y a eu bon nombre de cas où les SMN ont accepté délibérément la conversion de leurs inves-

64. John K. FREEMAN, « Channelling Funds for Development », *Columbia Journal of World Business*, printemps 1973, pp. 66-71.

65. William S. GAUD, Executive Vice President of IFC, *Private Foreign Investment in the '70s*, discours à la réunion annuelle de l'Association internationale pour la promotion et la protection des investissements privés en territoires étrangers, Munich, 31 octobre 1972, p. 9.

66. Voir aussi VERNON, *Problems and Policies Regarding Multinational Enterprises*, op. cit., p. 1000.

67. Voir Inter-American Development Bank, *The IBD's First Decade and Perspectives for the Future*, table ronde (Punta del Este, Uruguay, avril 1970), pp. 38, 157, 233, 234 et 235.

tissements en entreprises conjointes avec des intérêts locaux, privées ou publics. Il y a également eu des cas où une entreprise internationale s'est délibérément départie d'une société affiliée pour développer d'autres activités.

Un des meilleurs exemples s'est produit au Mexique. Les dépôts minéralogiques y appartiennent à l'État tandis que, jusqu'au 1961, des concessions minières étaient accordées à perpétuité, du moins, dans le cadre d'une situation politique normale. Le gouvernement mexicain introduisit en 1961 des lois fiscales réduisant l'insufruit des concessions à 25 ans avec renouvellement sujet à une participation majoritaire (51% et plus) des nationaux mexicains. Pour accélérer la « mexicanisation », le gouvernement accorda une réduction de 50% des taxes de production et d'exportation. Plusieurs entreprises internationales trouvèrent l'offre mexicaine alléchante. Anaconda, traditionnellement le plus gros producteur de cuivre mexicain, se prévalut de la loi de mexicanisation en 1971. Son principal obstacle dans le processus de désinvestissement résidait dans « l'absence de capital liquide d'investissement au Mexique, capable d'acheter une part majoritaire⁶⁸. Il s'avéra que seuls les organismes gouvernementaux disposaient de ressources suffisantes.

Dans une autre occasion, la société américaine I.T.T. (International Telephone and Telegraph) vendit, en 1969, l'opération de son système téléphonique au Pérou, au gouvernement, pour \$17,9 millions et accepta d'en utiliser \$8,2 millions pour accroître ses opérations locales dans le domaine hôtelier tout en s'engageant dans une entreprise conjointe avec le gouvernement pour la construction d'une usine d'équipement téléphonique⁶⁹. Il est probable que l'accord le plus élaboré d'investissement-désinvestissement soit celui qui unit une société canadienne, Brazilian Light and Power Company, Ltd, et le gouvernement fédéral du Brésil. La société, contrôlée par du capital nord-américain et ouest-européen, a accepté de vendre en 1966 ses actifs téléphoniques pour \$93,3 millions. Elle a accepté en même temps de réinvestir \$65 millions dans des entreprises brésiliennes, tout en respectant certains principes directeurs, à savoir : a) les entreprises où elle investissait des fonds, devaient contribuer au développement du Brésil ; b) les investissements devaient servir à ajouter à la capacité productive du pays et non à acheter des entreprises existantes ; et c) l'investissement devait se limiter à une participation minoritaire. Le précédent établi par Brazilian pourrait servir d'exemple à d'autres pays en voie de développement⁷⁰.

Le Pacte andéen inclut une politique exigeant des entreprises étrangères de se départir progressivement d'une partie majeure de leurs propriétés et contrôle en faveur des intérêts (y compris les employés⁷¹). Ce dernier groupe comprend la Colombie, l'Équateur, la Bolivie, le Pérou, le Chili et le Venezuela. Le Pacte

68. The Anaconda Company, *Annual Report*, 1971, p. 9.

69. FRIEDMANN et BEGUIN, *op. cit.*, pp. 397-399.

70. *Ibid.*, pp. 294-295.

71. Voir « Common Treatment of Foreign Capital, Trademarks, Patents, Licensing Agreements and Royalties in the Andean Common Market », dans *Journal of Common Market Studies*, juin 1972, pp. 229-359.

impose un désinvestissement obligatoire de la part des entreprises sous contrôle étranger exclusif, à concurrence d'un minimum de 15% de leur capital sur une période n'excédant pas trois ans après la mise en œuvre de l'accord de Cartagène ou après le début de la production par l'entreprise. Le désinvestissement doit atteindre 51% en faveur des locaux, avec des échéances plus longues (plus de 20 ans) pour la Bolivie et l'Équateur, comparativement au Chili, à la Colombie et au Pérou (sur 15 ans). En compensation pour leur désinvestissement graduel, les entreprises bénéficient de la libre circulation des biens entre les cinq pays.

Certains SMN ont répondu individuellement ou collectivement aux vœux de plusieurs PVD et s'attachent à promouvoir leurs petites entreprises nationales, par le biais du désinvestissement. L'exemple de coopération collective le mieux connu est certes le Groupe atlantique de développement communautaire pour l'Amérique latine (GADCAL), une société d'investissement soutenue par 235 sociétés et banques internationales, principalement des États-Unis, du Canada, de l'Europe de l'Ouest et du Japon. Le GADCAL a pour but de créer des sociétés conjointes avec l'entreprise publique ou privée latino-américaine à titre d'actionnaire minoritaire. Il s'agit d'amorcer de nouvelles industries à céder une fois qu'elles sont bien établies. Comme son président le déclare,

GADCAL n'est pas simplement un investissement. Plus qu'un simple fournisseur de capital, il stimule l'initiative privée et offre des services et des fonds de développement aux projets nouveaux, économiquement rentables, et pour la croissance des entreprises existantes. *Il partage le fort risque initial, inhérent à toute activité nouvelle dans des pays en voie de développement et désinvestit dès que l'entreprise mûrit* 72.

La contribution remarquable du GADCAL réside dans l'initiative et la capacité qu'il a d'identifier, d'étudier, de structurer, de promouvoir et d'implanter des projets avec un maximum d'impact. Il s'agit de projets à forte teneur en main-d'œuvre (construction, tourisme, agro-industrie, à l'exclusion des ressources naturelles) et/ou ceux qui stimulent la production et l'exportation de produits non traditionnels 73. À la fin de 1973, les prêts et investissements cumulatifs du GADCAL excédaient \$1 milliard, alimentant quelque 400 petites entreprises à travers 20 pays latino-américains 74.

Le principe du GADCAL est très populaire auprès des PVD et plusieurs dirigeants et spécialistes estiment que les avantages en seraient substantiels s'il ne se limitait pas aux petites entreprises, excluant les sociétés nationales de grande dimension et même les moyennes entreprises.

Avec des incitations suffisantes, un mécanisme d'investissement-désinvestissement appliqué aux entreprises étrangères pourrait apporter aux pays hôtes des avantages considérables : transfert de technologie et de savoir-faire, développement des facultés de gestion, innovations dans le domaine des méthodes et

72. ADELA, *The Adela Group*, Switzerland, 1972 – les italiques sont de nous.

73. *Ibid.*

74. COLLADO, *op. cit.*, pp. 10-11.

processus de production, création successive d'entreprises fructueuses, avec, si possible, un élan auto-perpétuant vers le développement progressif. Le transfert ordonné de la gestion et de propriétés à des intérêts nationaux ne doit pas mener nécessairement à un divorce entre la société internationale et ses anciennes affiliées. La nouvelle entreprise locale peut et, en fait, devrait maintenir des relations commerciales avec son ancienne parente, surtout pour établir une coopération dans les domaines de la technologie et de la gestion ainsi que pour l'utilisation des marques de commerce reconnues afin de préserver l'accès à la technologie en évolution constante des SMN. Il y va également de l'intérêt de l'entreprise locale de maintenir des relations commerciales avec l'ancienne parente internationale et ses clients. Cette stratégie pourrait être particulièrement bénéfique pour l'entreprise locale qui se spécialiserait dans un type de production qui elle-même s'inscrirait dans le schéma de distribution de la grande entreprise internationale. C'est également utile pour la firme locale qui n'a pas un accès automatique aux marchés internationaux ou à la technologie nécessaire. Cette coopération établit l'interdépendance des vendeurs et des acheteurs.

Le désinvestissement peut également profiter à la SMN. Il permettra souvent à la société-mère de maintenir des contrats de service – connaissances techniques, mise en marché, etc. Il peut également améliorer le rendement par action de la firme – surtout si les pays hôtes offrent des avantages fiscaux qui ne sont plus annulés par le pays d'origine. Un taux annuel de désinvestissement de 2% créerait une société sur 50 ans. Pour un taux de 3,6525%, la société locale apparaîtrait au bout de 27 ans. Il a été prouvé que dans les pays avec un taux d'impôt sur le revenu de 50%, la réduction du taux d'imposition à 45% contre 2% de désinvestissement annuel, ou à 40% contre 3,65% de désinvestissement annuel, était plus profitable pour les actionnaires des firmes désinvesties que les sociétés classiques « perpétuelles »⁷⁵. Le désinvestissement avec profit a l'avantage d'attirer les investissements étrangers et de fournir un mécanisme pour la conversion des entreprises étrangères, établies, en firmes nationales. Le désinvestissement, par les SMN, de leurs firmes dans les PVD exportateurs de ressources minéralogiques peut fort bien s'avérer profitable pour les pays importateurs, s'il favorise l'harmonie et l'entente entre le producteur et le consommateur. Un économiste occidental soutenait même que si les sociétés internationales se retiraient complètement des pays exportateurs de pétrole, ces derniers – surtout ceux nantis de grandes réserves – seraient tentés de se livrer à une concurrence par la baisse des prix. Il recommandait d'ailleurs que dans l'intérêt des pays industrialisés et de leurs consommateurs, les sociétés internationales se départissent volontairement de leurs entreprises de production dans les pays hôtes⁷⁶.

75. Shann TURNBULL, « Multinationals, Fading Out With a Profit », *Development Forum*, vol. 2, Genève, juin 1974, p. 3 ; aussi, *Ibid.*, « Eliminating Foreign Ownership », *Growth* 26, Committee for Economic Development of Australia, Sydney, décembre 1973, pp. 1-13.

76. M. A. ADELMAN, « Is the Oil Shortage Real ? Oil Companies as OPEC Tax-Collectors », *Foreign Policy*, New York, n° 9, hiver 1972-73, pp. 87-88.

Dans d'autres circonstances, le désinvestissement peut faire du tort aux SMN et à leurs pays hôtes. Si le désinvestissement tarit la source de matières premières à bon marché, ou accroît l'insécurité d'approvisionnement, ce serait certes le cas. Pour la firme, le taux de rendement peut également être plus faible. Une commission présidentielle américaine s'est brutalement opposée aux programmes destinés à faciliter la vente et le transfert des propriétés d'affiliées américaines aux pays hôtes⁷⁷. Il semble clair que des SMN américaines majeures ont considérablement influencé le gouvernement américain, l'incitant à s'opposer au désinvestissement ou à la nationalisation de leurs entreprises à l'étranger, même quand l'intérêt public américain n'était pas nécessairement affecté⁷⁸. Le désinvestissement ou la nationalisation doit se faire avec au moins l'accord tacite ou la neutralité des principaux pays industriels, pour éviter que ces pays aient recours à leur puissance commerciale, à leurs programmes d'aide et autres contre les PVD. Par exemple, si la compensation « prompte, adéquate et effective », acceptable pour les intérêts américains nationalisés n'est pas déboursée, le président des États-Unis peut suspendre l'aide bilatérale (le soi-disant amendement Hickenlooper du Foreign Assistance Act) et charger les directeurs américains de la Banque Mondiale, de la Banque asiatique et de la Banque interaméricaine de voter contre tout prêt suggéré pour le pays concerné⁷⁹.

Plusieurs PVD croient cependant que la compensation aux sociétés internationales pour la prise en charge locale devrait être négligeable, voire négative. Ils ont toujours prétendu que les « profits excessifs » antérieurs des sociétés et l'insuffisance des impôts versés aux pays hôtes seraient une justification amplement suffisante⁸⁰.

Le désinvestissement programmé des investisseurs étrangers, avec la substitution par des services à contrat attire donc beaucoup les PVD, particulièrement dans le domaine des ressources. De plus en plus de PVD sont susceptibles de faire appel à ces techniques à l'avenir. Cette forme de naturalisation peut avoir des avantages tant pour la SMN que pour le pays hôte mais seulement si les

77. Dans certains pays, on constate l'émergence d'une nouvelle barrière à l'investissement étranger – les accords de « destitution » qui obligent investisseurs établis et nouveaux à vendre leurs parts de contrôle aux propriétaires locaux, gouvernementaux ou privés, sur un certain nombre d'années. Nous pensons que les États-Unis devraient fortement décourager les pays hôtes d'instituer des termes de destitution et de prescrire la forme et l'ampleur de la participation locale à l'actif de la société. *United States International Economic Policy in an Interdependent World*, op. cit., p. 251.

78. Voir, par exemple, l'excellente étude d'un diplomate économiste américain, Richard J. BLOOMFIELD, « Who Makes American Foreign Policy ? Some... American Case Studies », Harvard University/Latin Center for International Affairs, mars 1972 (miméo) ; Mason GAFFNEY, « Benefits of Military Spending », texte présenté à la 10th. Annual Conference, Committee on Taxation, Resources, and Economic Development, Madison, Wisconsin, 25 octobre 1971 (miméo) ; aussi « U. S. Reportedly Withheld Ecuador Aid on I. T. T. Plea », *The New York Times*, 10 août 1973, pp. 37 et 40.

79. Ref. : lois 92-245, 92-246, et 92-247 du 92^e Congrès, 10 mars 1972.

80. UNCTAD Secretariat, *Private Foreign Investment in its Relationship to Development*, op. cit., p. 18.

accords sont soigneusement rédigés. Jusqu'à maintenant, l'expérience est mitigée. Comme on l'a vu plus haut, il faudra peut-être créer des institutions spécialisées pour susciter les fonds et l'expertise voulus pour faciliter la transition.

B – Interruptions du flux des ressources

Ce n'est pas une technique nouvelle que l'interruption du flux des ressources pour atteindre certains objectifs. Depuis des siècles, les gouvernements, les syndicats, les sociétés ont recours aux blocus, embargos, boycotts, grèves et mille autres subtilités du même genre pour réaliser leurs objectifs. La puissance de perturbation de telles mesures a été démontrée de façon éclatante lors de l'interruption du flux de pétrole par les pays producteurs à la fin 1973, début 1974. Elles ont un impact retentissant sur le commerce international. Il reste à voir s'il s'agit d'une nouvelle tendance dans les affaires internationales. Mais il ne s'agit pas d'un événement isolé. Cette section couvrira brièvement les différentes interruptions décidées par divers groupes de pays dans le passé et examinera les efforts des autres pays, destinés à enrayer ou à neutraliser les effets de telles mesures.

Les minerais de base et plusieurs autres biens sont évidemment vitaux pour les économies modernes. Il s'en est ensuivi une anxiété généralisée à l'endroit de la « sécurité d'approvisionnement » et de « la sécurité de la demande ». Le mot « sécurité » peut signifier différentes choses selon celui qui l'utilise : a) il peut vouloir dire la disponibilité physique régulière et continue de biens, indépendamment des termes économiques ou non économiques y afférents, ou b) il peut signifier la même disponibilité mais à des conditions (prix) économiquement et politiquement acceptables.

Pour les États-Unis, par exemple, la sécurité nationale au chapitre du pétrole a quatre préalables majeurs qui ont tous trait à la sécurité *d'approvisionnement*, telle que définie par le directeur du U. S. Office of Emergency Prepared (George A. Lincoln) :

1. maintenir un niveau satisfaisant de réserves internes de pétrole, complété par des sources d'approvisionnement sûres, à l'étranger ;
2. maintenir une capacité de réserve de production et de livraison de pétrole brut quand des facteurs internationaux interrompent l'approvisionnement par les autres sources ;
3. maintenir une capacité de raffinage aux États-Unis, qui soit suffisante pour répondre aux besoins défensifs et civils essentiels au cours de périodes de perturbation dans le commerce mondial de pétrole ; et
4. pourvoir les États-Unis d'une industrie pétrolière qui puisse en tout temps répondre aux besoins de la défense et à ceux essentiels du domaine civil ⁸¹.

81. U. S. Senate, Committee on Interior and Insular Affairs, *Hearings on National Goals Symposium*, part 2, 92nd. Congress, 1st. session (Washington, 20 octobre 1971), pp. 489-490.

Aux États-Unis, des restrictions sur l'importation de pétrole ont été en vigueur de 1958 à 1973 pour protéger l'industrie pétrolière locale et ainsi exclure une dépendance excessive à l'égard des vicissitudes de l'approvisionnement étranger, en dépit d'un coût réel pour le consommateur américain⁸².

Les observateurs informés connaissent généralement bien ce problème de sécurité d'approvisionnement⁸³ et la crise pétrolière de 1973-74 a renforcé cette expérience. Mais le concept de « sécurité de la demande » commence seulement à retenir l'attention, du moins, des universitaires et analystes⁸⁴. « Une interruption de la demande » réfère à la décision d'un ou plusieurs pays industrialisés et leurs entreprises internationales d'interrompre, réduire, ou boycotter directement ou indirectement les importations régulières en provenance d'un pays ou groupe de pays. Tout comme pour l'offre, ces interruptions peuvent être motivées par des raisons à la fois politiques et économiques telles qu'un changement de régime politique ou la nationalisation d'investissements étrangers. Les PVD qui font face à une interruption de la demande peuvent ne pas jouir de la flexibilité quant à leurs ressources, ni de la capacité administrative voulue pour réorienter leurs exportations à court et à moyen terme. En outre, l'absence d'une assise économique diversifiée les empêche de compenser une perte à l'exportation d'un bien par l'exportation accrue d'un autre bien. Ces pays que l'on soumet à une interruption de demande pour leurs produits pourraient voir leurs programmes socio-économiques et leur stabilité interne sérieusement compromis.

Comme exemple d'interruption de la demande, il y eut la nationalisation de l'industrie pétrolière iranienne en 1951. Pendant plus de trois ans, l'Iran fit face à un boycott total de ses exportations pétrolières par les principales sociétés internationales qui soutenaient l'Anglo-Iranian Oil Company (devenue depuis British Petroleum) dans son opposition à la nationalisation iranienne, jugée illégitime. En outre, l'Anglo-Iranian et le gouvernement britannique menacèrent les sociétés qui enfreindraient le boycott de confisquer en haute mer ou par voie légale. La Banque Mondiale et le FMI, au début, refusèrent d'accorder à l'Iran une aide financière et le boycott de l'industrie se maintint jusqu'à l'accord d'octobre 1954, sous prétexte que la compensation offerte à l'origine par l'Iran à la British Petroleum était insuffisante. L'impact de la suspension du flux pétrolier

82. Les estimés des coûts des programmes américains d'importations varient considérablement. Les témoignages recueillis par le sous-comité économique conjoint du Congrès suggèrent cependant que le coût net pour le public américain a augmenté « d'un minimum absolu de \$7,4 milliards de plus au cours des années finissant en 1970 qu'au cours des six années précédant la période en cause ».

The Washington Post, 9 janvier 1972, p. A5.

83. Voir, par exemple, Sam H. SCHURR et Paul T. HOMAN, *Middle Eastern Oil and the Western World* (New York : American Elsevier Publishing Co., 1971), pp. 14-16 ; et Resources for the Future, *Energy Research Needs*, A Staff Report (préparé pour la National Science Foundation), octobre 1971 (National Technical Information Service PB 207-516).

84. Voir M. TANZER, « The Naked Politics of Oil : Oil Boycotts » (chap. 24) in *The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries* (Boston : Beacon Press, 1969), pp. 319-348.

sur l'économie iranienne, qui dépendait à 80% des revenus d'exportation pétrolière, fut littéralement désastreux.

Il y a aussi l'exemple de la France qui décida, au milieu de l'année 1971, de boycotter le pétrole algérien alors que l'Algérie vendait à la France deux tiers de ses exportations totales. La France avait agi ainsi pour protester contre la nationalisation partielle (à 51%) des sociétés sous contrôle français en Algérie et contre la compensation offerte initialement par l'Algérie en juin 1971. En outre, on dit que le gouvernement français avait fait des représentations a) auprès du gouvernement américain, l'invitant à renoncer à importer du gaz algérien aux États-Unis, b) auprès de la Banque Mondiale et des autres institutions financières, les invitant à suspendre tout prêt à l'Algérie tant que la France ne recevrait pas une compensation suffisante à son gré pour ses intérêts nationalisés, et c) auprès des autres partenaires commerciaux de l'Algérie, notamment les pays de l'Europe de l'Ouest, le Japon et l'URSS⁸⁵. Le litige entre la France et l'Algérie fut réglé à la fin 1971.

Les interruptions d'approvisionnements, telles que les réductions et les embargos sur le pétrole en 1973-74, qui ont pour origine des PVD, ont reçu une publicité extraordinaire. Pourtant il y a eu de nombreux cas d'interruptions ou de réductions amorcées par des pays développés, individuellement (É.-U.) ou en groupe (CEE).

Parmi les pays occidentaux, les États-Unis sont bien connus pour leur politique officielle bien définie visant à nier des exportations dites stratégiques à des pays donnés au nom d'inconciliabilités politiques. La définition de biens stratégiques a subi tant d'interprétations qu'elle a fini même par inclure des produits de consommation. La fameuse Loi sur le commerce avec l'ennemi a été appliquée contre l'URSS et ses alliés en 1947, contre la Chine en 1949, contre Cuba en 1960, et contre le Chili en 1970. Exerçant toutes sortes de pressions, le gouvernement américain a poussé des États non socialistes à participer à ses embargos. Par exemple, le pays neutre par excellence qu'est la Suède a été obligé de pratiquer une politique commerciale discriminatoire à l'égard des pays communistes dans les années cinquante devant la menace américaine de nier à la Suède l'accès à des matières premières essentielles. Dans les années soixante, les États-Unis ont réussi à empêcher l'industrie suédoise de l'acier à se procurer du nickel à Cuba, en menaçant la Suède d'interrompre leurs importations massives d'acier spécial suédois⁸⁶. Pendant treize ans, Cuba dut se passer non seulement du pétrole américain mais aussi d'autres sources grâce à l'influence qu'exercent les États-Unis sur l'oligopole pétrolier international. Les États-Unis se refusent à relâcher leur

85. MEES, 18 juin 1971, p. 5 ; « Boumedienne Analyzes Franco-Algerian Oil Crisis », *MEES Supplement*, 18 juin 1971 ; aussi *Petroleum Press Service* (London), juin 1971, pp. 204-205 ; *Washington Post*, 28 juillet 1971, p. A11 ; *Oil and Gas Journal* (Tulsa, Oklahoma), 21 juin 1971, p. 80 ; et SONATRACH, « Algeria-Petroleum », *Petroleum Times*, 4 juin 1971.

86. Gunnar ALDER-KARLSON, « The Teacher of the Oil Arabs », *Dagens Nyheter*, Stockholm, novembre 1973, repris dans *OPEC Weekly Bulletin Review of the Press*, 30 novembre 1973, vol. 4, n° 48, pp. 2-4.

embargo économique à l'égard de Cuba tant que « Cuba ne poursuivra pas une politique internationale plus modérée⁸⁷ ».

Comme on l'a noté, les pays arabes exportateurs de pétrole ont également eu recours au boycott pour favoriser leurs menées politiques. Ils ont institué à la fin 1973 et au début 1974 une réduction des expéditions de pétrole vers certains pays notamment les États-Unis. La raison était politico-stratégique : influencer la politique des États-Unis et d'autres pays industriels à l'égard d'Israël et du Moyen-Orient⁸⁸. Plus tôt, 900 000 barils de pétrole par jour avaient été refusés à l'Europe de l'Ouest à la suite du bombardement par Israël des distributeurs de pétrole en Syrie au cours de la guerre d'octobre 1973.

Comme on considère les États-Unis comme le champion du commerce libre et de l'entreprise privée, les décisions prises par eux en 1973 pour l'exportation du soja sont révélatrices. Le 27 juin 1973, le ministère du Commerce américain impose abruptement un embargo sur l'exportation de graines de soja et de coton ainsi que leurs dérivés. L'embargo est remplacé quelques jours plus tard par un système de licences à l'exportation qui interdisaient toute commande subséquente et limitaient les exportations de graines de soja à 50% et d'huile de soja à 40% des quantités prévues par les contrats d'exportation existants. La décision gouvernementale provoqua des bris de contrat flagrants entre les firmes et leurs clients à l'étranger. L'importance du geste américain prenait toute une ampleur du fait que les États-Unis produisaient 90% de la production mondiale de soja. En outre, pour le Japon et plusieurs pays ouest-européens, le soja est une source majeure (90%) de protéines et d'alimentation animale. *L'Économist* de Londres commentait l'événement :

On défie le Japon et l'Europe de continuer à fonder leur agriculture et leurs approvisionnements alimentaires sur un produit (ou un seul pays producteur, ajoutons-nous) qui peut un beau matin s'avérer épuisé⁸⁹.

Le gouvernement américain voulait simplement enrayer les coûts croissants des éleveurs américains qui se reposent sur le soja pour engraisser leurs animaux⁹⁰. Mais un dirigeant de l'Association américaine du soja soutint que la décision pouvait signifier « moins de viande sur la table de salle à manger américaine, voire le lent glissement vers le rationnement⁹¹ ». Quels que soient les mérites de la restriction à l'exportation à l'échelle locale, le fait que le gouvernement américain, représentant par excellence de l'entreprise privée, puisse se sentir libre de renier après coup les contrats passés entre ses entreprises et l'étranger, reflète tristement les règles du jeu commercial international. Le président de la France

87. Henry Kissinger, secrétaire d'État américain, lors d'une conférence de presse le 10 janvier 1974 à Washington, D. C.

88. Voir, par exemple, Fuad ITAYIM, « Arab Oil – The Political Dimension », *Journal of Palestine Studies*, Beirut, vol. III, n° 2, hiver 1974, pp. 84–97.

89. « American Trade – Carrying a Bean », *The Economist*, 7 juillet 1973, p. 28 ; voir aussi « Le soja nous tient », *Journal de Genève*, 19 juillet 1973, p. 1.

90. « The High Cost of Soybean Diplomacy », *Business Week*, 7 juillet 1973, p. 28.

91. « Threat in U. S. to Soybeans », *Herald Tribune*, 10 juillet 1973, p. 9.

commenta qu'il était inimaginable pour l'Europe de demeurer dépendante de l'étranger (les É.-U.) pour ses produits alimentaires⁹². Nonobstant la levée des restrictions le 1^{er} octobre 1973, les Européens et les Japonais avaient perdu confiance envers les États-Unis en tant que fournisseur sûr⁹³. Le secrétaire américain à l'Agriculture déclara d'ailleurs : « Les contrôles à l'exportation imposés cette année sur le soja ont été désastreux à plusieurs égards⁹⁴ ».

En raison de leurs propres intérêts régionaux, la CEE avait demandé à ses pays-membres de réduire leurs exportations de céréales par des taxes à l'exportation. De telles restrictions commerciales appliquées à une denrée essentielle ne tiennent nullement compte des besoins des consommateurs extérieurs à la CEE⁹⁵.

Pour alléger le fardeau des interruptions de l'offre (ou de la demande), brèves ou prolongées, on pourrait envisager des mécanismes multilatéraux permanents avec des règles précises et une mobilisation immédiate de l'aide sur une base volontaire, au fur et à mesure des interruptions. Une deuxième méthode, celle qui prévaut en grande partie à l'heure actuelle, consisterait à laisser les pays consommateurs établir des compensations de leur propre initiative. Comme troisième méthode, un comité permanent pourrait se réunir à bref préavis pour examiner le problème de l'heure. La première méthode a l'avantage de la permanence ; elle fournirait en outre aux participants l'occasion de comprendre à quoi s'attendre en cas d'interruptions et donc de réduire l'incertitude. La deuxième approche n'offre aucune structure. La troisième est un compromis ; elle permet la discussion mais sans engagement sur la nature et l'étendue des secours à apporter à un pays affecté.

Dans leur recherche de la sécurité d'approvisionnement ou de vente, plusieurs pays ont adopté des mesures individuelles – l'accumulation de réserves de biens stratégiques ou critiques –, comme l'ont fait les États-Unis. Certains gouvernements (le Japon par exemple) sont plutôt attirés par le concept de « sociétés nationales, verticalement intégrées », avec un accès à des sources multiples d'approvisionnement en ressources naturelles. D'autres, comme on le verra plus loin, ont tenté d'établir une coopération inter-pays et des programmes d'assistance mutuelle. Un organisme international qui offrirait – pour commencer – un service logistique, pourrait s'avérer acceptable et utile, surtout si, parmi les bénéficiaires, on compte des pays sous-développés.

1 – L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ DÉVELOPPÉE

Au cours des deux dernières décennies, les pays occidentaux développés ont pris des mesures individuelles et collectives pour faire face à d'éventuelles urgences dans le cas d'interruptions de l'offre. Par exemple, après la nationalisation du

92. « M. Pompidou : Il est inimaginable que l'Europe dépende de l'étranger pour les produits alimentaires », *Le Monde*, 14 juillet 1973, p. 28.

93. *The New York Times*, 4 septembre 1973, pp. 49 et 51.

94. *U. S. News & World Report*, 24 septembre 1973, p. 24.

95. Voir « La Commission européenne voudrait freiner les exportations de céréales en les taxant », *Le Monde*, 13 juillet 1973, pp. 1 et 28.

canal de Suez en 1956, mais deux mois avant sa fermeture, des sociétés américaines, par l'entremise du Comité d'urgence sur le Moyen-Orient, créé par le comité américain sur l'approvisionnement en pétrole étranger, ont établi des plans de compensation au cas d'interruptions. Un organisme similaire avait été institué par l'Organisation européenne pour la coopération économique (OECE). C'est essentiellement « le même mécanisme qui fut réactivé en 1967 par l'OCDE », avec tous les pays développés d'Amérique du Nord, de l'Europe de l'Ouest, d'Océanie et le Japon⁹⁶.

Plus précisément, le comité intergouvernemental de l'OCDE sur le pétrole recueille et analyse les données sur la situation courante et à venir de la demande et de l'offre de pétrole et de gaz. Il recommande, planifie et administre l'échéancier, la répartition et l'entreposage des approvisionnements pétroliers au profit des pays-membres en période d'urgence. À l'époque de la crise de Suez en 1956, tous les membres de l'OCDE à l'exception de la Finlande, ont amorcé un programme de contrôle des stocks, prévoyant une répartition du pétrole local et importé en période de crise, sans tenir compte, cependant, des réserves accumulées avant la crise. Sur le total des disponibilités à partager, 90% irait grossir une réserve d'urgence à allouer aux pays qui feraient face à des problèmes particuliers⁹⁷.

Les gouvernements de l'OCDE ont autorisé les représentants des sociétés à s'organiser entre eux dans le cadre d'un Organisme consultatif international de l'industrie et à se rencontrer informellement au cas de menace sur les approvisionnements pétroliers. Des rencontres périodiques ont lieu entre le comité sur le pétrole et les principaux dirigeants des sociétés pétrolières des pays-membres pour discuter des problèmes de l'industrie.

En dehors du comité de l'OCDE sur le pétrole, les pays occidentaux coordonnent leurs mesures d'urgence internes et internationales dans le cadre de leurs organismes de défense. Au premier plan, il y a l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il ne s'agit pas uniquement de la planification d'urgence militaire mais aussi civile. Le comité de planification pétrolière de l'OTAN se réunit périodiquement, d'habitude à Bruxelles⁹⁸.

On a dit que

la façon la plus réaliste d'empêcher les interruptions d'approvisionnement de servir d'instrument politique est de rendre ces interruptions inutiles. Si faire se peut, la menace de l'arme pétrolière serait vide et le recours à l'arme, futile⁹⁹.

96. SCHURR et HOMAN, *Middle Eastern Oil and the Western World*, op. cit., p. 14, note 12.

97. PIW, 13 août 1973, p. 4 ; Organisation de coopération et de développement économique, « Oil Supplies - 1970 », *The OECD Observer* (Paris), octobre 1971, n° 54, p. 29 ; voir aussi « Energy Policy in the European Community », *The OECD Observer*, juin 1972, pp. 36-39.

98. *21st. Annual Report of the Activities of the Joint Committee on Defense Production*, op. cit., p. 271.

99. SCHURR et HOMAN, *Middle Eastern Oil and the Western World*, op. cit., p. 15. Voir aussi R. L. GORDON, « Without Rudder, Compass, Chart - The Problem of Energy Policy Guidelines », *Quarterly of the Colorado School of Mines*, vol. 64, n° 4, octobre 1969, p. 41.

Selon certains spécialistes occidentaux, la meilleure façon d'atteindre l'objectif d'approvisionnements assurés – si l'on exclut l'intervention militaire ou la coercition politique – est de grossir les inventaires ou encore d'augmenter le taux de réserves intérieures afin de gagner du temps pour pouvoir contrer l'adversaire en temps de crise, et développer d'autres sources complémentaires d'approvisionnements pour réduire son état de dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Les pays européens de l'OCDE ont admis que le minimum de réserves nécessaires de produits pétroliers en 1973 équivalait à 50 jours de consommation courante. On cherche à l'heure actuelle à hausser les réserves à 90 jours¹⁰⁰.

Les avantages nets (s'il en est) dérivés d'une dépendance réduite à l'égard du commerce international pour les commodités essentielles, sont à la fois économiques et politiques. Du côté économique, le pays importateur qui cherche à s'assurer une plus grande autarcie, pourrait éviter l'exploitation de ses consommateurs (par une hausse des prix) par des producteurs étrangers organisés en cartel. Du côté politique, le pays importateur pourrait réduire le levier de pression politique concédé aux principaux fournisseurs étrangers.

2 – PVD IMPORTATEURS

Les PVD, en comparaison des PD, n'ont pas encore les mécanismes multinationaux destinés à les protéger contre les interruptions inattendues dans l'échange ou l'offre de commodités de base. On suggère la création d'un Fonds d'assurance de commodité (FAC) pour aider ces pays en période d'interruptions, soit par une assistance financière ou par un approvisionnement compensatoire en provenance d'autres sources, plus coûteuses, faut-il admettre. Le Fonds pourrait également mener à la création d'une agence internationale d'accumulation de réserves que financeraient des organisations internationales (comme le FMI) ou encore les pays-membres sur la base de quota (en fonction, vraisemblablement, du PNB *per capita*, de la population, et du volume d'importation des matières premières impliquées). On peut concevoir que le FAC soit soutenu par les pays riches, y compris les pays exportateurs de pétrole, dans le cadre de leurs programmes d'aide.

Pour plusieurs pays, une interruption soudaine des échanges, surtout pour certains biens, a des effets catastrophiques. Or la communauté mondiale a déjà reconnu la nécessité de pallier aux désastres naturels. En fait, dès 1972, le secrétaire général des Nations unies s'est adjoint un coordonnateur des secours en cas de désastres naturels. Sa fonction, *entre autres*, est « de mobiliser, diriger et coordonner les activités de secours des diverses agences des Nations unies en réponse à une demande de secours dans un État frappé par un cataclysme ». En outre, il doit coordonner l'aide des Nations unies et celle des organismes inter- et non gouvernementaux. Il doit également promouvoir l'étude, la prévention et le contrôle des désastres, tout en donnant conseil aux gouvernements sur la planification des mesures de sécurité générale à prendre en prévision de calamités

100. « Getting Together », *Petroleum Press Service*, juin 1973, p. 203 ; et OCDE, *Oil, the Present Situation and Future Prospects*, Paris, 1973, p. 83.

naturelles¹⁰¹. Dès lors, l'aide qui est accordée devant l'avènement de catastrophes naturelles pourrait fort bien s'étendre à d'autres catastrophes, si la majorité des membres des Nations unies étaient d'accord. Il peut, cependant, être difficile d'arriver à un tel accord.

3 - PVD EXPORTATEURS

Les pays exportateurs de matières premières ont pris conscience de l'impact, sur leurs économies, d'interruptions de la demande. En fait, la Conférence de l'OPEP a demandé au

Secrétaire Général de réunir une commission d'experts en provenance de pays membres au Siège Central pour préparer une étude sur l'établissement d'un fonds d'assistance au profit de tout pays membre en butte à des menées défavorables de la part des sociétés pétrolières¹⁰².

La question était encore à l'étude en 1973. Il y a, néanmoins, des exemples d'un ou plusieurs membres de l'OPEP aidant un autre pays-membre. Par exemple, la Libye accorda à l'Algérie une avance de \$100 millions quand celle-ci fit face, à la mi-1971, au boycott des sociétés pétrolières suite à la nationalisation partielle des concessions françaises. Les Algériens réussirent quand même à surmonter leurs difficultés financières et à s'entendre avec les sociétés françaises sans avoir à utiliser le crédit libyen¹⁰³. L'Iraq bénéficia de crédits du Koweït et de la Libye à la suite du boycott auquel il fit face en 1972 après ses nationalisations.

Les pays exportateurs de matières premières cherchent la façon la plus efficace d'éviter les interruptions de demande ou, du moins, de les rendre inopérantes. À court terme, il s'agit d'avoir des réserves financières internationales suffisantes. C'est le cas pour certains pays. À long terme, ils doivent réaliser une diversification équilibrée de leurs ressources économiques, réduire leur propre dépendance à l'égard de leurs exportations de matières premières et établir un mécanisme d'assurance conjointe. Quant à cette dernière suggestion, l'Algérie, l'Iraq et la Libye décidèrent, le 23 mai 1973, de créer un Fonds coopératif conjoint au profit de toute partie contractante qui « risque de subir des dommages à la suite de confrontation avec les sociétés pétrolières¹⁰⁴ ». En 1973, le fonds en question n'avait toujours pas été formellement constitué.

Les pays de la CIPEC ont également tenté de faire face au boycott de leurs exportations et, d'une façon générale, à « l'agression économique ». Cette dernière expression était définie comme

101. ECOSOC Resolution (E/L. 1438), reprise dans U. N. Information Service, *Round-Up of the 51st. Session of the Economic and Social Council* (Geneva, 30 juillet 1971), pp. 31-32.

102. Voir le communiqué dans *MEES Supplement*, 10 mars 1972, p. 5.

103. « Boumediene Acknowledges Libyan Support During Franco-Algerian Crisis », *MEES*, 3 mars 1972, p. 4.

104. *MEES*, 29 mai 1970, pp. 2-3.

tout acte qui entrave ou gêne l'exercice du droit souverain des pays de disposer librement de leurs ressources naturelles pour stimuler leur développement.

Les pays de la CIPEC s'entendirent pour que les membres ne profitent pas d'une situation créée par l'agression, par exemple, en se substituant au marché de la victime. Ils décidèrent également d'envisager l'établissement d'un fonds d'entraide pour les pays touchés et de coordonner leurs efforts avec les autres organismes de PVD exportateurs, particulièrement l'OPEP¹⁰⁵.

Bref, les interruptions de l'offre (et de la demande) de matières premières ne datent pas d'hier et ont été utilisées par les pays développés tant à titre d'exportateurs que d'importateurs et, plus récemment, par les PVD à titre d'exportateurs (fournisseurs). L'ultime moyen pour annihiler l'effet de telles interruptions est l'autarcie locale, mais celle-ci est impossible pour tous les pays et néglige les gains économiques dérivés du commerce international.

Les efforts de coopération internationale pour compenser les interruptions des échanges connaissent probablement un épanouissement plus fructueux chez les pays industriels mais les PVD ont récemment amorcé des tentatives sérieuses à cet égard. Ces efforts sont susceptibles d'être accélérés à l'avenir.

III – SOMMAIRE ET UNE PROPOSITION

Cet article s'est efforcé de montrer que les intérêts des principaux acteurs dans l'exploitation et l'échange international de ressources naturelles peuvent parfois s'opposer. Fréquemment, ils ont abouti à une confrontation ouverte. Les pays hôtes, exportateurs, cherchant à convertir leurs ressources naturelles en développement économique, favorisent des prix élevés ainsi que des marchés sûrs et continus pour leurs exportations. Ils s'opposent en cela aux pays consommateurs, importateurs, qui veulent des prix faibles et des sources d'approvisionnement sûres, également pour leur développement économique et la hausse de leurs revenus nationaux. Les SMN qui, traditionnellement, ont été les dépositaires de l'expertise technologique, financière, en gestion et mise en marché, cherchent à maximiser la richesse de leurs actionnaires, plus précisément à élargir l'écart entre le coût ultime (total) de production et les prix de vente finals (à l'exclusion des taxes). Ce faisant, elles auront parfois des intérêts en commun avec leurs pays d'origine, parfois avec les pays hôtes, et souvent avec aucun d'entre eux...

Le produit final de ce mélange d'intérêts en conflit et en harmonie évolue considérablement à mesure que change l'équilibre entre l'offre et la demande sur les marchés, que se raffermis la sophistication des gouvernements des pays exportateurs, et que s'intensifie la concurrence entre les SMN détentrices de la technologie et de l'expertise. Il en résulte une volonté accrue tant de la part des pays

105. Conférence extraordinaire des ministres à Santiago, Résolution sur les « Mesures de défense et solidarité », dans CIPEC, *The Copper Market*, 4^e trimestre, Paris, 1972, appendice 1.

développés que des PVD, d'avoir recours aux interruptions de l'offre ou de la demande de matières premières pour réaliser leurs objectifs économiques et politiques. Bien que ces interruptions aient une longue tradition, leur *efficacité* en situation de pénurie – par exemple, l'interruption de l'offre de pétrole de l'OPEP, l'interruption américaine pour le soja – est certainement plus grande qu'auparavant. Les efforts tendant à promouvoir l'autarcie et les schémas multilatéraux pour réduire la vulnérabilité des pays aux interruptions des échanges commerciaux n'ont guère progressé, à quelques exceptions près, mais la recherche de solutions à long terme ne s'arrêtera pas.

Une autre résultante apparaît clairement : l'assertion croissante du contrôle national de la part des pays hôtes, producteurs, sur leurs ressources naturelles. Là encore, la tradition est longue – particulièrement chez les pays développés – mais la tendance s'est accélérée récemment chez les PVD. On peut identifier trois formes que prend cette affirmation nouvelle du contrôle national ; souvent, elles apparaissent simultanément dans les politiques des PVD hôtes : renégociation et changements des termes de contrat à mesure que les conditions d'exportation évoluent (y compris la puissance de marchandage et la qualité des importations qui y président) ; imposition aux SMN de participer à des entreprises conjointes sous égide gouvernementale dans certaines activités ; et recours aux contrats de désinvestissements échelonnés pour les firmes étrangères, suivis de services à contrat destinés à assurer la collaboration technique subséquente des SMN.

On a souligné que ces nouvelles tendances n'allaient pas nécessairement à l'encontre des intérêts des SMN ou des pays importateurs. En tout état de cause, la popularité des mesures visant à accroître le contrôle gouvernemental des pays hôtes ne cesse de croître ; elle est appelée à se maintenir à l'avenir dans la plupart des PVD. La conclusion est claire : le contrôle étranger sur les industries des ressources naturelles deviendra de plus en plus rare et les termes des contrats d'exploitation des ressources naturelles seront de plus en plus flexibles.

Si les conditions de contrat sont appelées à faire l'objet de négociations de plus en plus précises, que ce soit sur des aspects techniques, de gestion, de mise en marché ou sur une question d'entreprise conjointe, chaque partie aura besoin d'informations beaucoup plus exactes si l'on veut que les contrats reflètent la réalité économique d'une situation. En effet, une bonne part du scepticisme qui entoure la participation des SMN aux opérations dans les PVD tient à la conviction des PVD qu'ils seraient les dupes des SMN dans la négociation des termes d'entrée, principalement à cause de l'inégalité entre les moyens d'information sur les marchés et l'expertise à la disposition des SMN, d'une part, et ceux dont bénéficient les pays hôtes, d'autre part.

La force compensatoire et l'opposition ouverte ou voilée des gouvernements des pays industriels ont souvent constitué des obstacles majeurs à la coopération entre les pays en voie de développement décidés à améliorer leurs gains, dérivés des transactions internationales, au détriment des consommateurs et des sociétés du monde industriel. Les pays développés détiennent à cet égard des armes puissantes qu'ils ont brandies ou utilisées avec plus ou moins d'efficacité. Celles-ci

vont de la menace ou du recours effectif à l'intervention politico-militaire à la restriction des importations ou des exportations de commodités essentielles pour les pays en voie de développement concernés, en passant par le gel de leurs actifs à l'étranger.

En effet, les pays en voie de développement exportateurs de minerais et d'autres matières premières, cela a été prouvé, ont fait face à de grandes puissances industrielles ou à des groupes commerciaux qui, de concert avec leurs sociétés géantes, exercent un contrôle absolu sur la technologie, les marchés et d'autres ressources essentielles. Dans leur recherche de solutions, plusieurs PVD ont alors favorisé l'action collective pour améliorer leur position de marchandage et atteindre une relation « équilibrée ». En l'absence de coopération parmi les pays en voie de développement, une relation « équilibrée » ne se réaliserait que si les gouvernements des pays industrialisés brisaient la concentration de la puissance économique et stimulaient une plus grande concurrence parmi leurs entreprises. Mais il est fort douteux que la tendance à la concentration économique dans les régions industrielles se renverse.

Le fait qu'il y ait des possibilités économiques et des avantages réels à la coopération étroite entre PVD ne signifie pas que l'usage en soit judicieux. Des obstacles peuvent survenir au niveau des problèmes individuels affrontés par certains pays, au niveau de rivalités inter-groupes, en raison de facteurs externes, etc. Le succès de la coopération intergouvernementale ne repose pas uniquement sur des facteurs économiques ; il dépend également de l'aptitude et de la volonté des pays de travailler ensemble. Plus le bénéfice possible dérivé de la coopération sera élevé, plus forte sera la volonté des gouvernements de surmonter les résistances internes et externes à cette coopération.

Du point de vue des puissances industrielles, le succès de l'action collective confinée aux PVD pourrait avoir un impact positif ou négatif, dépendamment des critères retenus. Il sera négatif d'un point de vue nationaliste, strictement mercantile, puisque tout gain des PVD verra une réduction des gains correspondants réalisés par les grands partenaires commerciaux, à savoir les pays industriels développés. Considérée sous l'angle de la redistribution des richesses par le commerce international en faveur des pays en voie de développement, — à laquelle s'ajoutent les autres mesures d'assistance par l'intermédiaire des échanges — l'action collective des PVD devrait, en dernière analyse, s'avérer positive. Cependant, les pays riches, ainsi que le démontre l'histoire, ont rarement accepté de partager leur puissance et leur richesse avec les moins privilégiés. Une telle attitude ne peut que se perpétuer et les pays développés continueront à se fonder sur leur intérêt national, s'opposant résolument à tout groupe susceptible de leurs gains.

CONCLUSION — UN « SERVICE D'ÉCHANGE D'INFORMATION » : UNE PROPOSITION POUR L'AVENIR

Les informations sur la technique, la mise en marché et la logistique, afférentes aux industries des ressources naturelles ne sont pas seulement importantes ;

elles sont malheureusement éparpillées, difficiles à colliger et constamment en transformation. Comme des informations continuellement mises à jour réduisent les possibilités de malentendus et de désillusions entre parties contractantes et comme le recours à des contrats négociés (sous quelque forme que ce soit) va s'accroître dans le nouvel environnement international des ressources naturelles, même une tentative modeste d'institutionnaliser le flux d'informations essentielles pour toutes les parties impliquées, est susceptible d'améliorer considérablement l'atmosphère et le succès de telles négociations. Cette mesure s'avérerait particulièrement importante pour les informations auxquelles les PVD n'ont généralement pas accès, particulièrement les petits pays pauvres, qui ne sont pas membres de l'OPEP, de la CIPEC, du CIT ou de groupes similaires¹⁰⁶.

On pourrait imaginer un Service consultatif sur les ressources naturelles (SCRN). Le SCRN, organisme sans but lucratif, pourrait fonctionner à partir de contributions des pays bénéficiaires, prélevées sur les gains réalisés grâce aux informations fournies. Le paiement de tels services pourrait s'avérer bien moins coûteux que d'autres modes d'action, notamment celui qui consisterait à se fier sur des entreprises commerciales susceptibles de profiter elles-mêmes de leur position de force.

Les fonctions du SCRN pourraient consister à recueillir, accumuler et disséminer des informations pour les pays-membres et leurs agences, pour les SMN et pour les pays importateurs. La portée des informations devrait, en théorie, s'étendre au monde entier et comprendre, entre autres : a) les chiffres sur le volume d'échange et le tonnage ; b) les coûts des divers facteurs de production ; c) tout renseignement sur les marchés, les possibilités de crédit et les options techniques ; d) les normes fiscales, les barrières tarifaires ou les avantages fiscaux concédés par les pays ; et e) une liste des firmes, institutions et experts traitant des différents aspects concernant les ressources naturelles.

Le SCRN offrirait bien des avantages interreliés. Il pourrait empêcher l'exploitation de l'ignorance, stimuler la concurrence, réduire l'incertitude et faciliter la prise de décisions. Il permettrait une utilisation plus efficace des négociateurs professionnels tout en attirant l'attention sur les possibilités et occasions à ne pas manquer. Il pourrait réduire les pertes dues à des erreurs de calcul ou à des engagements précipités. Il pourrait enrayer la tendance à la bigoterie, la vénalité, l'incompréhension ou même les conflits. Il serait appelé à faire connaître les expériences d'autres pays et à donner un accès plus rapide et plus vaste aux connaissances techniques, au savoir-faire, aux possibilités de crédit, aux données fiscales, etc. Le succès du SCRN reposerait évidemment sur l'impartialité et la rapidité des réponses aux requêtes des pays-membres et de leurs entreprises.

S'il paraît excessif pour ce SCRN de jouer le rôle de depositaire et d'émetteur central d'informations dans le domaine des ressources naturelles, on pourrait

106. Voir, par exemple, O. C. HERFINDAHL, *Natural Resource Information for Economic Development* (Baltimore : John Hopkins Press, 1969) ; et « Information as a Key to Progress », *The OECD Observer*, Paris, avril 1972, pp. 6-8.

au moins concevoir un SCRN plus modeste qui serait l'intermédiaire auprès de qui on découvrirait qui et où sont les *sources* d'information. Si des pays individuels – très probablement les PVD – étaient incapables de se procurer eux-mêmes les informations, le SCRN pourrait s'engager à les fournir en se prononçant sur leur authenticité et leur exactitude.

En outre, le SCRN pourrait commencer par s'occuper de quelques commodités (de préférence celles pour lesquelles les PVD disposent de peu d'informations) ou encore d'un sujet particulier, primordial pour le développement d'un pays, par exemple, la fiscalité¹⁰⁷. Une fois lancée avec succès, l'agence pourrait étendre ses activités pour englober tout l'univers des ressources naturelles. L'idée d'un tel plan a déjà fait l'objet de discussions au Comité des Nations unies sur les ressources naturelles et à d'autres groupements des Nations unies¹⁰⁸. Le projet impliquerait la coopération des organisations nationales, régionales et internationales intéressées.

La disponibilité d'informations sur la gestion et la technologie ne suffit pas pour permettre un véritable transfert de savoir-faire. À cet égard, seuls des contacts personnels s'imposent pour adapter l'information et les aptitudes aux exigences spécifiques d'une situation dans un pays donné. Il faut prévoir des mécanismes de « rétro-information » régulière et permanente pour faciliter le contrôle, l'évaluation et la mise à jour des informations fournies. Pour aller au-delà de l'information et se poser en conseiller sur son utilisation, le SCRN devrait établir des liens formels avec les pays bénéficiaires. Ces liens peuvent se matérialiser par l'affectation d'experts chargés, entre autres, de travailler à l'élaboration des lois, à la réorganisation administrative, à la formulation de plans et de prévisions économiques (offre et demande) à l'identification des conditions de contrat avantageuses et des nouvelles ouvertures de marchés, etc.

Il ne faudrait pas s'attendre cependant à ce que les conseillers en ressources prennent les décisions dans leurs relations avec les pays-membres et les SMN. leur fonction se limiterait à élucider les choix, les options et les critères, à analyser et à évaluer les coûts-bénéfices des différentes possibilités d'action. Ils devraient également contribuer à former les dirigeants des PVD, leur apprendre à concevoir une politique à long terme, à se servir efficacement des informations reçues pour protéger et promouvoir leurs intérêts nationaux.

107. Dudley Seers recommandait la création d'un organisme international similaire qui informerait les gouvernements sur les problèmes de taxation et de conservation : « Big Companies and Small Countries : A Practical Proposal », *op. cit.*, pp. 605-606. Voir aussi Nations unies, *Science et Technologie*, Rapport de la conférence des Nations unies sur l'Application de la science et de la technologie au profit des régions moins développées, vol. II, *Ressources naturelles* (New York, 1963), pp. 195-196 et 200.

108. Voir United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), Committee on Natural Resources, *Report on the First Session*, 22 février au 10 mars 1971, New York, 1971 (E/C.7/13), pp. 22-23 ; et *Report on the Third Session*, 6-17 février 1973, New York, 1971 (E/5247 ; E/C.7/43), pp. 12 et 40. Aussi ECOSOC Resolution 1961 B (LIV), et UNESCO, *The Impact of Multinational Corporations on the Development Process and on International Relations*, Report of the Group of Eminent Persons, New York, 24 mai 1974, pp. 36 et 80 (E/5500/Add.1, Part 1).