

FABRICE HATEM¹

QUEL CADRE JURIDIQUE POUR L'ACTIVITÉ DES FIRMES MULTINATIONALES ?

RÉSUMÉ Une course-poursuite est aujourd'hui engagée entre l'internationalisation des firmes et celle, toujours en retard d'une étape, des réglementations et des politiques publiques. Depuis 1945, la progression des échanges s'est concrétisée à travers l'expansion du commerce international, pour se refléter ensuite dans la percée des investissements directs à l'étranger. Celle-ci est largement imputable à l'évolution des cadres juridiques nationaux. L'assouplissement des réglementations qui entravaient encore les investissements étrangers à la fin des années soixante-dix a été manifeste tant dans les pays industriels – Communauté européenne, Etats-Unis, Japon – que dans les pays de l'Est ou les régions en développement. La déréglementation, par exemple le démantèlement des monopoles publics, a aussi facilité l'accès des entreprises étrangères aux marchés nationaux. Enfin, les entreprises multinationales sont parfois amenées à jouer un rôle capital dans les programmes de privatisation qui se développent depuis maintenant quinze ans lorsqu'elles pallient l'absence locale de capitaux et de savoir-faire. Cependant, ces mutations ne se sont pas traduites par la mise en place au niveau

international d'un cadre législatif cohérent, carence qui s'observe tant à l'échelon mondial que régional. Le rôle des réseaux et des firmes multinationales dans l'économie mondiale ne sera-t-il pas tôt ou tard entravé par une législation qui reste dans une large mesure définie par les Etats ? Ce décalage est en effet porteur d'un risque permanent de dérapages et de crises, particulièrement notable dans deux domaines.

D'une part, au niveau des législations qui ont une incidence sur les conditions de la concurrence imposées par les pays et celles qui fixent le statut juridique auquel les entreprises multinationales sont assujetties. Alors que les accords du GATT réduisent progressivement les sources de conflits commerciaux traditionnels (*dumping*, protectionnisme), l'approfondissement de l'intégration économique fait apparaître de nouvelles sources de friction systémique entre les législations nationales. Ceci est particulièrement net en matière de droit social, de l'environnement, de fiscalité, de protection de la propriété intellectuelle : or, en économie ouverte, c'est sur ce terrain que se jouent en partie la compétitivité d'une économie et l'attractivité d'un pays pour l'investisseur étranger. Sur ces

1. Fabrice Hatem est directeur de l'Observatoire des investissements internationaux, ministère de l'Economie et des Finances.

différents points, persiste une très grande diversité dans les réglementations nationales dont les principales caractéristiques et conséquences sont présentées ici.

D'autre part, si la firme multinationale est désormais reconnue comme un acteur économique majeur par les pouvoirs publics nationaux, son statut juridique reste par contre incertain, ouvrant de nombreuses difficultés en matière de fiscalité, de responsabilité juridique, de droit des faillites.

Pour l'essentiel, la réglementation conserve un caractère national, parfois bilatéral, les textes adoptés dans un cadre multilatéral n'ayant en général que valeur de recommandations de principe. La définition de la nationalité de la firme, de son mode d'imposition et la législation en matière d'investissements directs sont trois exemples analysés ici où les lacunes de cette situation ressortent particulièrement.

Si l'approfondissement de l'intégration économique mondiale constitue un phénomène de long terme, elle a connu depuis le milieu des années 1985 une accélération sensible et revêtu des formes nouvelles, au point que l'on peut parler d'un véritable basculement qualitatif. Le gonflement brutal des flux d'investissements internationaux directs témoigne de la multinationalisation des firmes, tandis que la progression encore plus marquée des investissements de portefeuille constitue l'un des principaux signes d'un mouvement de globalisation financière. Mouvements accrus de population, constitution de réseaux internationaux de production, de recherche et de logistique, perte progressive du caractère ethnocentrique des firmes multinationales, avec l'internationalisation de leur capital comme de leur personnel dirigeant, tous les indices convergent apparemment pour mettre en lumière, sinon la transformation progressive de l'économie mondiale en un espace unique de production et d'échange, du moins un mouvement marqué d'intégration régionale.

Quant au cadre juridique, il suit cette tendance, parfois de très loin, plutôt qu'il ne la précède. D'une part, l'essor récent des flux internationaux de capitaux a précédé en ordre chronologique la mise en œuvre des principaux accords multilatéraux ou régionaux qui étaient censés le favoriser. C'est en fait le mouvement non coordonné de libéralisation des législations nationales, à partir de la fin des années soixante-dix, qui a ouvert aux entreprises un nouvel espace de liberté qu'elles ont de plus en plus massivement utilisé, avant même que ne soient mis en place, au niveau international, les outils de régulation nécessaires. Les pratiques ont donc en quelque sorte précédé le droit. D'autre part, le renforcement considérable de l'intégration économique internationale a multiplié les sources de frictions entre des législations nationales dont les divergences et les contradictions, autrefois pratiquement inaperçues, paraissent désormais inacceptables à l'ère de la globalisation. Droit social, droit de la concurrence, droit de l'environnement, fiscalité, statut des firmes ne relèvent plus seulement désormais des choix politiques internes d'un pays donné, mais interviennent comme des composantes de sa compétitivité extérieure. Le domaine d'autonomie juridique des Etats risque de ce fait de se réduire progressivement, à la fois parce qu'il sera de plus en plus difficile pour un pays isolé de maintenir une législation trop dissuasive vis-à-vis de

firmes libres de s'implanter où bon leur semble, et parce qu'à l'inverse la manipulation des réglementations internes dans le but de gagner fictivement des marges de compétitivité supplémentaire (moins-disant social ou fiscal, législation protectionniste de la propriété intellectuelle, etc.) sera de moins en moins acceptée par les partenaires extérieurs.

En attendant, un certain désordre règne aujourd'hui dans bien des domaines du droit international des affaires, où n'ont pas encore été mis en place les outils de coordination et les règles communes permettant d'empêcher la multiplication des incohérences, voulues ou non entre législations nationales, sources de biais de concurrence de plus en plus inacceptables, et donc de tensions commerciales qui risquent à tout moment de dégénérer en conflits ouverts.

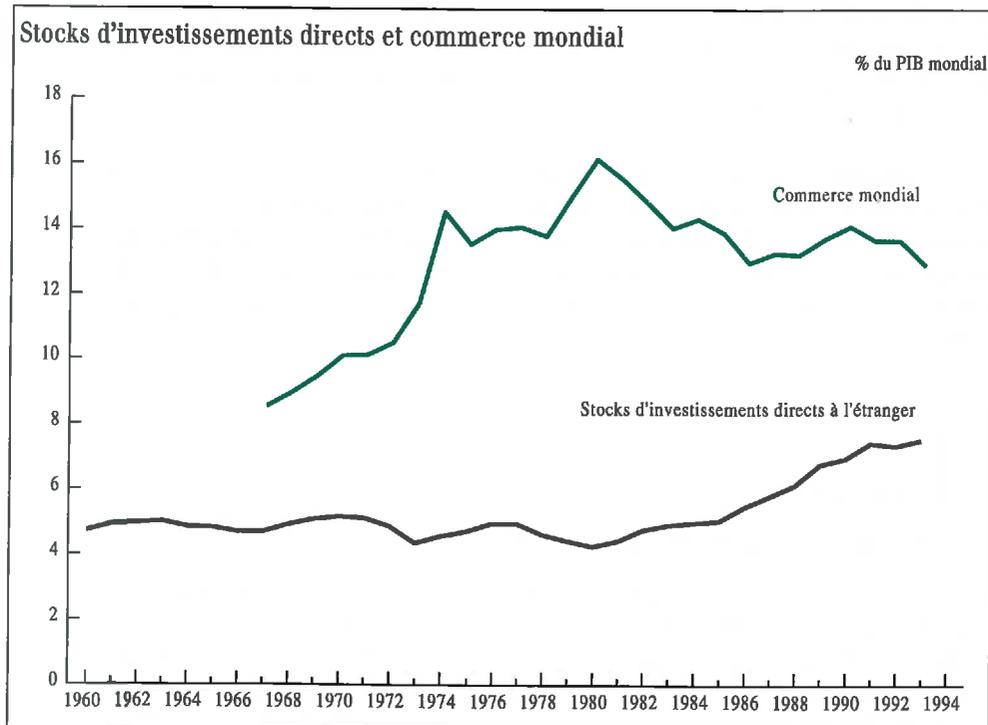
Le développement de l'intégration internationale

Trois éléments caractérisent ce qu'il est convenu d'appeler la "globalisation": i) l'unification du marché mondial, à travers sa transformation progressive en un espace unique de production et d'échanges; ii) l'apparition d'entreprises mettant en œuvre des stratégies de dimension transnationale, voire mondiale; iii) enfin la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire approprié. Les deux premiers de ces éléments ont connu au cours des dix dernières années de très forts développements, qui contrastent avec l'évolution plus lente du troisième, les règles de jeu se trouvant ainsi de plus en plus inadaptées aux pratiques.

La globalisation des firmes et des territoires

Le mouvement vers la formation d'un espace économique mondial intégré n'est ni récent ni régulier. Débuté au xv^e siècle avec le premier essor du "commerce au loin", il a été marqué depuis par une succession d'avancées et de retours en arrière souvent brutaux. Le xix^e siècle est par exemple marqué par une progression très rapide du commerce international – de 1815 à 1870 notamment – puis des échanges d'hommes et de capitaux à partir de 1870, conduisant à un niveau extrêmement élevé d'échanges de toutes natures à la veille de la Première Guerre mondiale. Par contre l'entre-deux-guerres est marqué par l'implosion du système pour cause de crise monétaire puis économique et par un recul du niveau de l'intégration internationale.

Comme lors de la précédente période séculaire d'expansion, on peut distinguer deux phases dans la croissance pratiquement ininterrompue des échanges mondiaux depuis 1945: jusqu'au début des années quatre-vingt, c'est la progression du commerce international qui y joue le rôle moteur; à partir du milieu des années quatre-vingt, le relais est pris par les échanges internationaux de facteurs – capitaux financiers et productifs, savoirs et information, travail (GRAPHIQUE 1 et ENCADRÉ 1).

GRAPHIQUE 1


Sources : US Department of Commerce et CEPIL- Base de données CHELEM.

ENCADRÉ 1
Internationalisation : caractéristiques des quinze dernières années*

LA PROGRESSION RALENTIE DU COMMERCE INTERNATIONAL. L'écart de croissance en volume entre le commerce et le PIB mondial, qui avait atteint 2,3 % l'an entre 1950 et 1980, ne dépasse pas 0,9 % au cours des années quatre-vingt. Compte tenu de la baisse des prix de certains produits échangés (énergie, matières premières), le ratio commerce/PIB enregistre même une légère baisse en valeur depuis 1980, la chute brutale du début des années quatre-vingt n'ayant été par la suite que partiellement rattrapée.

LE DÉVELOPPEMENT DES FLUX D'INVESTISSEMENTS DE PORTEFEUILLE. Entre 1980 et 1991, ceux-ci ont été multipliés, en dollars courants, par plus de 4, pour atteindre 2,4 % du PIB mondial en 1991 contre 0,8 % en 1980. Les stratégies de placement financier des investisseurs institutionnels s'internationalisent rapidement, la part de l'étranger dans les actifs des fonds de pension américains passant par exemple de 6 % en 1988 à 11 % en 1993. Les capitaux étrangers jouent donc un rôle croissant sur les places financières nationales, se portant par exemple acquéreurs de 25 % des nouvelles actions émises dans les pays de l'OCDE entre 1983 et 1990, contre 12 % seulement entre 1975 et 1982 (Hatem, 1995).

L'ESSOR DES FLUX DE TECHNOLOGIES. Multiplication des accords internationaux de recherche, hausse, certes modérée, de la part de la recherche des firmes multinationales effectuée à l'étranger, et surtout hausse continue des flux de royalties sur brevets (0,13 % du PIB mondial en 1992 contre 0,09 % en 1982) constituent quelques indicateurs de cette internationalisation de la technologie.

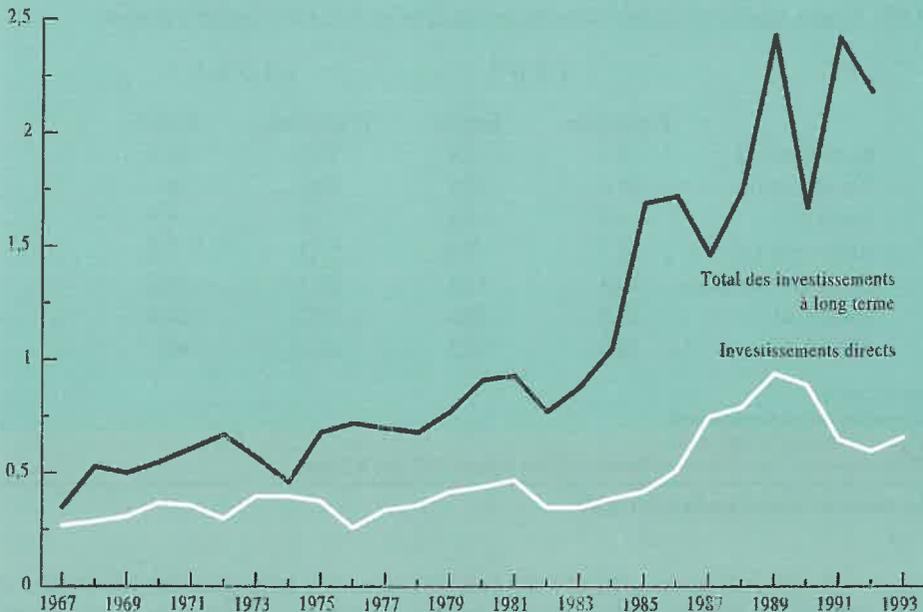
L'AUGMENTATION TRÈS SENSIBLE DES FLUX ET DES STOCKS D'INVESTISSEMENTS DIRECTS À L'ÉTRANGER (IDE). Ils atteignent leur sommet, en 1990, 209 milliards de dollars, soit près de 1 % du PIB mondial, contre moins de 0,5 % en 1980, pour ensuite redescendre à 162 milliards en 1993 et repasser à nouveau la barre des 200 milliards (graphique 2)². Les stocks d'IDE s'accroissent également très rapidement, leur rapport au PIB mondial passant de moins de 5 % en 1980 à près de 8 % en 1993.

LE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE. La progression des flux et des stocks d'IDE à l'intérieur des trois grandes zones économiques de la planète (Amérique du nord, Europe de l'Ouest, Extrême-Orient) a joué un rôle moteur dans le mouvement d'internationalisation des années quatre-vingt. En 1992, plus de 50 % des stocks mondiaux d'IDE et 55 % du commerce mondial de produits manufacturés étaient effectués à l'intérieur de ces trois grandes zones.

² Voir Hatem & Tordjman, 1995, chapitres 1 et 2.

GRAPHIQUE 2

Investissements directs et de portefeuille : la progression des années 1980*
% du PIB mondial



* Flux entrants d'investissements directs et de portefeuille.

Sources : FMI et CEPII-Base de données CHELEM.

Il résulte deux phénomènes symétriques de cette croissance des échanges mondiaux.

D'une part, un rôle croissant des firmes multinationales (FMN)³. La production "à l'étranger" de leurs filiales représente aujourd'hui près de 9 % du PIB mondial, contre moins de 6 % au début des années quatre-vingt. D'après les estimations des Nations Unies, les FMN, aujourd'hui au nombre de 37 000, emploient au total

2. 208 milliards (flux entrants).

3. Firmes ayant une participation de plus de 20 % dans au moins une entreprise à l'étranger.

73 millions de salariés, dont 30 millions à l'étranger dans leurs 206 000 filiales. Si elles ne représentent que 3 % de l'emploi mondial, leur contribution au PIB mondial est bien supérieure à ce chiffre dans la mesure où elles sont concentrées dans les activités les plus évoluées techniquement et les plus productives. Elles contrôlent de ce fait environ le quart du PIB mondial. Leur rôle est encore plus important en matière d'innovation technique et bien entendu d'échanges internationaux à travers leurs réseaux transnationaux de production et de commercialisation auxquels participent de nombreux sous-traitants. Selon les estimations de l'US Department of Commerce, elles prennent par exemple part à 80 % du commerce extérieur des Etats-Unis, dont la moitié sous forme d'échanges intra-firmes.

D'autre part, une ouverture croissante des économies nationales à la concurrence internationale sous toutes ses formes : commerce de produits, investissement des firmes locales à l'étranger, implantations étrangères dans l'économie nationale (TABLEAU 1).

TABLEAU 1

Part des firmes multinationales dans la production et l'emploi manufacturiers

	1 9 8 0 *		1 9 9 0 * *	
	Production	Emploi	Production	Emploi
Etats-Unis (a)	5,1	3,9	16,8	11,2
Canada (a,b)	50,6	37,8	49,0	nd
Japon (b)	4,6	1,6	2,4	1,1
Allemagne (a)	15,7	9,0	13,2	7,2
Royaume-Uni (b)	19,3	14,8	25,1	16,2
France (a)	26,6	18,0	29,2	24,4
Italie (a,b)	16,8	13,5	nd	nd

a : chiffre d'affaires

b : participations majoritaires seulement

* 1981 pour le Royaume-Uni et l'Italie

** 1991 pour les Etats-Unis, 1992 pour la France, 1989 pour le Japon, 1987 pour le Canada

Sources : données nationales rassemblées par l'OCDE.

A cet égard, on a essayé de calculer pour les cinq grandes économies de l'OCDE un indicateur de synthèse répartissant l'emploi national en quatre postes : l'emploi des firmes nationales à l'étranger, l'emploi des firmes étrangères dans le pays, l'emploi des firmes nationales dans le pays pour l'exportation et pour le marché intérieur. L'indicateur global d'intégration internationale est égal à la somme des trois premiers éléments rapportés au quatrième. Les résultats obtenus montrent une poussée modérée de l'intégration internationale : très nette pour l'Allemagne du fait du développement des exportations et des implantations allemandes à l'étranger, et pour l'industrie française du fait d'une poussée des firmes nationales à l'internationalisation, elle l'est moins pour les Etats-Unis, du fait d'une réduction relative de la présence américaine à l'étranger et d'une stagnation de leurs exportations. Dans le cas du Japon, la forte progression de l'implantation à l'étranger des firmes est contrebalancée par une légère réduction de la propension du pays à exporter (TABLEAU 2).

TABLEAU 2

L'interpénétration des économies nationales en % des emplois												
	Emploi total dans le pays		Emploi des firmes étrangères dans le pays		Emploi des firmes nationales à l'étranger		Taux d'exportation / PIB		Taux d'ouverture, y compris exportations		Taux d'ouverture, hors exportations	
	A		B		C		D		E		F	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991
TOUS SECTEURS (non marchands)												
Etats-Unis	76,70	88,10	2,00	4,80	6,80	6,90	10,10	9,80	0,20	0,21	0,11	0,12
Allemagne	21,80	22,90	1,60	1,80	1,70	2,40	26,40	32,00	0,37	0,43	0,14	0,17
Japon	47,70	53,40	0,20	0,20	0,70	2,30	13,70	10,80	0,15	0,15	0,02	0,04
INDUSTRIE MANUFACTURIERE												
Etats-Unis	21,90	20,40	1,10	2,10	4,60	4,30	nd	nd	nd	nd	0,22	0,26
Allemagne	9,00	8,90	1,20	1,20	1,20	1,70	nd	nd	nd	nd	0,24	0,27
Japon	13,70	15,50	0,20	0,10	0,60	1,80	nd	nd	nd	nd	0,06	0,11
Royaume-Uni	7,10	5,00	0,90	0,80	0,50	0,80	nd	nd	nd	nd	0,18	0,28
France	5,50	4,60	0,80	0,80	0,40	1,20	27,00	28,90	0,42	0,53	0,20	0,34
E = $\frac{A-B \times D/100 + B+C}{A+C}$												
F = $(B+C)/(A+C)$												

Source : OCDE, emploi total hors secteur non marchand ; données 1990 pour le taux d'exportation total ; estimations Observatoire des investissements internationaux pour l'emploi total étranger au Japon et l'emploi manufacturier des firmes françaises et britanniques à l'étranger en 1980 ; enquête annuelle d'entreprise du SESSI, ministère de l'industrie, pour le taux d'exportation de l'industrie française.

La mise en place tardive d'un cadre juridique adapté

La croissance des flux et des stocks d'IDE a donc joué le rôle moteur dans le mouvement d'internationalisation observé au cours des dix dernières années. Parmi les quatre causes majeures identifiables du phénomène, nous en évoquerons rapidement trois – progrès des techniques de transports-télécommunications, allongement des chaînes de valeur, croissance rapide de l'économie mondiale entre 1985 et 1991 – (ENCADRÉ 2), pour nous concentrer sur la quatrième : la libéralisation des législations nationales. Nous chercherons ensuite à montrer que ce mouvement a précédé la formation d'un cadre juridique international adapté qui n'a commencé dans la plupart des cas à évoluer qu'après coup.

ENCADRÉ 2

Internationalisation des firmes depuis 1980 : trois causes non juridiques*

PROGRES DES TECHNIQUES DANS LES TRANSPORTS ET TÉLÉCOMMUNICATIONS. Ceux-ci se sont manifestés à la fois par une diminution des prix et une augmentation des capacités. Entre 1985 et 1992, le prix du fret maritime a diminué de 25 %, celui du fret aérien transatlantique de 30 %, celui du transport passagers de 50 %. Le prix moyen de la minute de communication téléphonique Paris-New York a été divisé par deux entre 1988 et 1993 (Arthuis, 1993). Ces tendances devraient se poursuivre dans le futur du fait de la

compétition accrue liée à la déréglementation. Les coûts de transport deviennent de ce fait de moins en moins un obstacle aux échanges de produits, tandis que la mise en place de réseaux télématiques internationaux à grande capacité facilite la gestion de la firme multinationale, qui peut ainsi coordonner plus efficacement l'activité de ses différents sites répartis sur plusieurs pays.

ALLONGEMENT ET COMPLEXIFICATION DES CHAINES DE VALEUR. Ce phénomène se manifeste à la fois : i) par une baisse de la part de la fabrication stricto sensu dans la formation du coût total du produit ; ii) par une diversification des inputs nécessaires à la fabrication d'un produit donné : la part des services dans les consommations intermédiaires de la mécanique française est ainsi passée de 28 % à 41 % entre 1980 et 1993 ; iii) par une diversification des métiers au sein de la firme.

Ces tendances incitent la firme à l'internationalisation pour trois raisons : recherche d'un marché élargi pour amortir des coûts indirects croissants, comme la RD ; recherche d'une localisation optimale pour les différentes fonctions de l'entreprise, sites de RD, de production, réseaux logistiques, etc. ; recherche des approvisionnements à meilleur rapport coût/qualité, éventuellement en provenance de régions très éloignées.

REPRISE DE L'ÉCONOMIE MONDIALE ENTRE 1985 ET 1991. L'essor des IDE à partir de 1985 a été facilité par la reprise de la croissance dans l'OCDE : 3,2 % en moyenne entre 1985 et 1992, contre moins de 2 % entre 1980 et 1985. Quant au taux de rendement du capital, il progresse régulièrement dans la zone OCDE pendant toute la décennie, pour atteindre 15 % en 1990 contre 12,5 % en 1980. Après le ralentissement des années 1991-1993, une nouvelle phase de croissance économique rapide s'accompagne d'une reprise des investissements directs depuis deux ans.

* Voir Hatem & Tordjman, 1995, chapitres 1 et 2.

LA LIBÉRALISATION DES CADRES JURIDIQUES NATIONAUX. Trois évolutions fortes ont pu être observées : ouverture, déréglementation, privatisations, dont chacune a eu des effets spécifiques sur le flux d'investissements étrangers.

L'ouverture aux investissements étrangers grâce à la libéralisation des réglementations nationales a constitué un fait marquant des années quatre-vingt. A la fin des années soixante-dix, le climat politique est encore marqué, dans les pays développés comme dans le tiers monde, par une méfiance quasi-généralisée vis-à-vis des firmes multinationales, soupçonnées, dans les pays d'accueil d'entraîner une perte d'indépendance voire un pillage de l'économie nationale, et, dans les pays de départ, de provoquer des pertes d'emplois à travers la fuite des capitaux. En conséquence, les réglementations nationales dans la plupart des cas restent très restrictives : procédures d'autorisations longues et complexes, exigences en matière de contenu national, secteurs interdits, attitude hostile de l'administration.

A partir de la fin des années soixante-dix, la situation va progressivement évoluer pour toute une série de raisons convergentes : effondrement des économies dirigistes et triomphe de l'idéologie libérale ; mutation positive de l'image des firmes multinationales, investisseurs désormais majeurs dont on attend création d'emplois et apport de savoir-faire ; développement d'un climat de compétition entre les différents pays pour l'accueil de leurs implantations.

On observe en conséquence un mouvement généralisé de libéralisation : allègement des procédures d'autorisation, réduction progressive du nombre d'activités soumises à interdiction ou à restriction (banque et assurance notamment), relèvement, voire suppression des plafonds fixés aux prises de participation étrangères dans les entreprises nationales, et des obstacles aux rapatriement des capitaux et des bénéfiques. Cette évolution a touché pratiquement toutes les régions du monde.

Dans les pays de la Communauté européenne, les investissements en provenance des autres Etats-membres ne sont plus soumis à autorisation préalable, et les procédures d'autorisation pour les extra-communautaires ont été assouplies, voire même dans certains cas (Grande-Bretagne et tout récemment, France) supprimées.

Aux Etats-Unis et au Japon, l'investissement étranger n'est plus en principe soumis à autorisation préalable. Cependant, l'amendement Exon-Florio laisse planer, dans le cas américain, le risque permanent d'un retour en arrière. Quant au Japon, des procédures de déclaration préalables très contraignantes en matière de fusions-acquisitions étaient encore en application récemment.

Dans les pays de l'Est et en développement, c'est par dizaines que sont actuellement dénombrées chaque année les modifications de réglementations nationales conduisant à une ouverture accrue. L'Inde a par exemple depuis 1991 aboli l'ancien système d'approbations préalables pour les opérations en *joint-venture* lorsque les entreprises indiennes restent majoritaires, et a élargi les marges de liberté des entreprises à capitaux étrangers majoritaires.

Ces dispositions ont été complétées par la conclusion de nombreux accords bilatéraux sur l'investissement, (portant sur l'octroi du traitement national, les conditions de transferts de capitaux, le mode de règlement des conflits) et la signature de conventions fiscales bilatérales destinées à déterminer les conditions d'imposition de la firme (transfert de l'avoir fiscal, mode de calcul des prix de cession, etc.). Les quelques 600 accords bilatéraux et les 1200 conventions fiscales signées à ce jour établissent un maillage à peu près complet entre les pays de l'OCDE, qui développent également ces accords avec leurs partenaires en développement (Etats-Unis-Amérique latine, France-Afrique de l'ouest, etc.).

La déréglementation qui s'est traduite par la suppression progressive des obstacles à la libre-concurrence, le démantèlement des monopoles publics, allègement des contraintes réglementaires pesant sur l'activité des firmes, a facilité l'accès des entreprises étrangères aux marchés nationaux. C'est tout particulièrement le cas, au sein d'Union européenne, des secteurs de la banque, de l'assurance, des télécommunications et bientôt de l'énergie. En Grande-Bretagne, les secteurs de l'électricité, du gaz, des télécommunications, des transports aériens sont déjà ouverts à la concurrence, y compris pour des opérateurs étrangers. Les pays scandinaves s'orientent dans la même voie : démantèlement des monopoles dans les télécommunications suédoises et danoises, avec une ouverture partielle du marché à des opérateurs étrangers (France Télécom, British Telecom, Sonophon au Danemark).

Les privatisations constituent un corollaire naturel du mouvement précédent. Depuis le lancement des premiers programmes de privatisation britannique à la fin des années soixante-dix, près de 250 milliards de dollars d'actifs ont été transférés

au secteur privé dans le monde. Accélérée depuis 1985, cette tendance ne montre aujourd'hui aucun signe de ralentissement. Environ 70 pays sont actuellement engagés dans des programmes de privatisations. Les multinationales y jouent un rôle majeur, notamment dans les pays d'Amérique latine et l'Europe de l'est, du fait de la pénurie de ressources locales en capitaux et en capacités managériales. Dans les pays développés, leur contribution est moins forte sans être pour autant marginale : 10 % dans les premières opérations de privatisation suédoises jusqu'en 1993, 25 % en moyenne dans celles menées en France en 1993 et au début 1994.

LA LENTE MISE EN PLACE D'UN CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL. Favorisés par la libéralisation des législations nationales, l'essor de l'investissement international depuis 1985 et des FMNs a par contre précédé la mise en place d'un cadre juridique international cohérent, tant au niveau mondial que régional.

Au niveau mondial, les nouveaux accords de l'Uruguay Round, qui n'ont été signés qu'au printemps 1994, sont pour l'essentiel axés sur les échanges commerciaux : abaissement des barrières tarifaires, liberté d'accès aux marchés nationaux, durcissement de la réglementation en matière de *dumping* et de subventions commerciales. Par contre, les problèmes spécifiquement liés à l'implantation des firmes à l'étranger ne sont abordés que sous l'angle assez réducteur des "TRIMs" ou *Trade Related Investment Measures*. Pour l'essentiel, les nouvelles règles stipulent l'interdiction partielle ou totale de toute contrainte portant sur l'activité des firmes étrangères dans le pays d'accueil et susceptible d'avoir un impact sur les flux commerciaux (taux d'intégration ou taux de réexportation minimaux, etc.). De plus, elles posent le principe, d'ailleurs assez vague, de la liberté d'implantation des firmes étrangères lorsque celle-ci est nécessaire à l'accès au marché local. Les textes ne disent rien, par contre, sur la régulation de la compétition entre territoires d'accueil par les aides régionales à l'implantation ou par les exonérations fiscales.

Au niveau régional, le mouvement d'intégration économique a précédé la formation du cadre juridique, mais plus ou moins nettement selon les cas.

En Extrême-Orient, on a observé un très net essor des flux d'investissements internes à la zone, liés à la formation de réseaux de production à capitaux japonais puis chinois. Cette évolution s'est produite en l'absence de tout cadre juridique régional ; dans certains cas, et non des moindres, elle s'est même déroulée dans une totale illégalité, puisque les investissements taiwanais en Chine, par exemple, sont encore aujourd'hui en principe interdits par les deux gouvernements, alors que leur stock atteint le montant colossal de 20 milliards de dollars. Ce n'est que très récemment, en 1992, qu'un accord de libre-échange, ne concernant que marginalement les IDE, a été signé par les six pays de l'ASEAN.

En Amérique du nord, la mise en place de stratégies d'implantation à l'échelle du continent par les entreprises des Etats-Unis était déjà une réalité avant la ratification du NAFTA en 1993, dont le chapitre V est entièrement consacré à la libéralisation des investissements directs (liberté d'implantation, de rapatriement des capitaux et des bénéficiaires, codification des procédures de règlement des litiges entre les firmes et les Etats hôtes, garanties en cas d'expropriation, etc.). Avec le Canada, elle remonte aux années cinquante et soixante, lorsque les firmes des

Etats-Unis ont commencé d'investir massivement dans les industries manufacturières et énergétiques locales ; avec le Mexique, aux années quatre-vingt avec le développement des *maquiladoras* le long de la frontière avec les Etats-Unis, dont le nombre atteignait déjà 2000 en 1992. Certes, la ratification de l'accord a incité de nombreuses firmes nouvelles, notamment non américaines, à envisager un investissement au Mexique dans le but d'accéder au marché nord-américain. Mais le niveau des investissements directs étrangers dans le pays a été finalement inférieur l'an passé à celui de 1993, et la crise financière de la fin 1994 a refroidi l'engouement des entreprises étrangères pour le Mexique.

Dans la Communauté européenne, la situation est un peu différente : la forte expansion des investissements intra-communautaires entre 1985 et 1990 a certes précédé la mise en place effective du Marché unique. Mais le Livre blanc a servi de catalyseur en incitant les firmes européennes à anticiper la formation du Grand marché et à élargir leur horizon stratégique.

L'apparition de nouvelles sources de friction juridiques entre Etats

Le renforcement du rôle des réseaux et des acteurs transnationaux dans l'économie mondiale induit une inadaptation de plus en plus évidente de cadres juridiques encore conçus pour la plus grande part au niveau national, ou au mieux régional. Ces difficultés sont particulièrement notables dans deux domaines : d'une part, l'approfondissement de la concurrence entre territoires fait apparaître de nouvelles formes de frictions entre les législations nationales, dans des domaines qui jusque'ici semblaient relever de la souveraineté incontestée des Etats : droit de la propriété intellectuelle, de l'environnement, des concentrations, etc. ; d'autre part, alors que l'importance des firmes multinationales est de plus en plus reconnue par les Etats, celles-ci n'ont pas encore de véritable statut juridique international. Cette situation ouvre des risques d'incohérences en matière de fiscalité, de responsabilité juridique, ou encore de législation des investissements internationaux.

Conflits commerciaux traditionnels et nouvelles sources de frictions

Malgré les progrès réalisés à l'occasion des accords du Tokyo Round – abaissement des barrières tarifaires, réduction globale des subventions à l'exportation – les années quatre-vingt ont été marquées par une montée progressive des conflits commerciaux, plus de 2000 plaintes ayant été déposées auprès du GATT au cours de la décennie : les principales zones de conflits ont concerné les conditions d'exportation des automobiles et des produits d'électronique grand public japonais en Europe et aux Etats-Unis, les pratiques des constructeurs japonais de semi-conducteurs, enfin les subventions indues dont bénéficiaient, selon les autorités américaines, les fabricants aéronautiques et les agriculteurs européens. Les différends sont souvent nés d'une interprétation difficile des textes ambigus du Tokyo Round. L'absence de procédure multilatérale contraignante à

l'égard des contrevenants a favorisé le développement des mesures de rétorsion unilatérale, notamment de la part des Etats-Unis à l'égard du Japon, puis des accords bilatéraux (EU-Japon sur les semi-conducteurs, CEE-Japon sur les quotas automobiles en 1991). Ceux-ci ont eux-mêmes été l'objet de contestations et de remises en causes récurrentes (conflit Japon-Europe sur le contenu en valeur ajoutée locale des transplants électroniques et automobiles japonais en Europe). Cette guérilla commerciale a alimenté un climat de méfiance entre les protagonistes, et tout particulièrement entre le Japon et les Etats-Unis qui s'accusent mutuellement de pratiques commerciales déloyales.

Les accords de l'Uruguay Round ont en principe permis de réaliser des progrès importants sur certains des points précédents : distinction clarifiée entre subventions autorisées ou non, disciplines nouvelles pour l'engagement de procédures unilatérales, création d'un organisme de règlement des différends, l'Organisation mondiale du commerce. Mais cet accord laisse en fait en suspens toute une série de questions de plus en plus cruciales du fait de l'intégration économique entre espaces nationaux.

Dans des économies semi-fermées, le droit des concentrations, de la concurrence ou de l'environnement n'avait en effet qu'un impact limité et indirect sur les perspectives d'emploi et de croissance nationales. Dans des économies largement ouvertes, au contraire, le rôle de l'environnement réglementaire devient plus important, dans la mesure où il peut avoir une influence décisive sur la compétitivité de l'économie nationale et sur son attractivité pour les investissements étrangers. L'opinion la plus fréquemment émise est que les pays dotés des législations les plus contraignantes et/ou coûteuses pour l'entreprise souffriraient en la matière d'un handicap par rapport aux pays moins réglementés. Mais la réalité de ce handicap, son interprétation (laquelle des réglementations en conflit est insuffisante ? Laquelle est excessive ?), enfin la nature des actions correctrices à mettre en œuvre, sont loin d'être évidentes, comme le montrent les quatre exemples suivants.

Le droit de l'environnement

Le contraste est aujourd'hui important entre le caractère très strict des réglementations environnementales existant dans les pays développées, et les faibles exigences, voire le laxisme dont font preuve de nombreux pays en développement en la matière. Cette situation constitue-t-elle un handicap pour la compétitivité des pays les plus exigeants ? C'est sans doute le cas, mais dans des proportions très minimes. Les nombreuses études sur cette question aux Etats-Unis ont en effet montré l'existence d'un impact très légèrement négatif sur la délocalisation de certaines industries polluantes, sur la compétitivité commerciale du pays et finalement sur son rythme global de croissance (Stewart, 1993, et Low, 1993, pour une bibliographie commentée).

Ces travaux, cependant, restent fragiles, dans la mesure où ils reposent toujours sur une mesure très grossière des coûts associés à la législation environnementale et ne prennent jamais en compte les effets positifs (innovation technologique, effet indirect de l'amélioration de l'environnement sur la compétitivité). Les enquêtes directement réalisées auprès des firmes multinationales montrent pour leur part que l'existence de normes environnementales peu exigeantes

dans un pays donné ne constituent dans la plupart des cas qu'un facteur mineur d'attractivité. Le caractère marginal du risque de "moins-disant environnemental" est confirmé par l'absence, pour l'instant, de conflits commerciaux internationaux majeurs en ce domaine.

Deux raisons militent cependant pour une certaine harmonisation internationale. D'une part, les pays qui appliquent, pour des raisons valables, des normes exigeantes, ne doivent pas s'en trouver, même marginalement, défavorisés dans la compétition internationale. D'autre part, les pays moins avancés en ce domaine pourraient ainsi bénéficier d'un transfert de savoir-faire et de technologies ⁴. Quatre approches sont actuellement envisagées en la matière.

La première voie est celle des grandes négociations multilatérales. Celles-ci se sont déjà concrétisées, en 1983, par la signature du traité de Bâle sur le transport des matières dangereuses, et, en 1987, par celle des accords de Montréal portant limitation des émissions de CFC, dont les clauses étaient relativement favorables aux pays en développement (délais d'ajustement plus longs, mécanismes de financement de la transition). Actuellement, des négociations sont en cours, dans le cadre de l'ONU, pour la conclusion d'un accord similaire en matière de limitation des émissions de gaz à effet de serre. L'idée d'un "GATT vert", consistant à inclure les questions relatives à la protection de l'environnement dans les futurs *rounds* de négociations commerciales internationales, est également évoquée. L'expérience récente ne permet cependant pas de faire preuve d'un optimisme excessif sur l'efficacité de ces approches très lourdes, où chaque participant défend étroitement ses intérêts et cherche à repousser vers ses partenaires la charge des ajustements nécessaires. Les pays en développement ont par exemple de plus en plus systématiquement tendance à monnayer leur signature, en réclamant des compensations financières aux pays développés. Quant aux Etats-Unis, principaux producteurs mondiaux de CO₂, ils évoquent les incertitudes scientifiques concernant le phénomène de réchauffement climatique pour justifier une attitude très attentiste en la matière.

Une deuxième approche peut consister pour les autorités des pays développés à agir directement auprès de leurs firmes multinationales respectives pour obtenir, par des arrangements à l'amiable ou par la voie réglementaire, le respect de normes environnementales minimales dans leurs activités à l'étranger. Cependant, les expériences récentes conduisent à bien des interrogations. Le patronat japonais a par exemple suggéré à ses membres d'appliquer à l'étranger, y compris dans les pays à réglementation laxiste, des normes environnementales comparables à celles existant au Japon. Mais cette suggestion n'a pour l'instant aucun caractère contraignant (Nations Unies, 1992, pp. 235-241). Aux Etats-Unis, des projets existent pour réglementer les importations de produits fabriqués sans respect de normes minimales. Mais cette approche unilatérale risque évidemment de déboucher sur une nouvelle forme de protectionnisme. Les organismes internationaux ont également fait quelques tentatives. L'Institut international du commerce en 1972, puis les Nations Unies en 1991 ont ainsi publié des recommandations à l'attention des investisseurs internationaux. De manière plus opérationnelle, la Banque mondiale et la US Overseas Investment Corporation appliquent des procédures destinées à vérifier que les projets qu'ils financent dans les pays en

4. On ne peut cependant alors négliger le risque d'une généralisation de normes trop contraignantes dont l'application risquerait de freiner l'essor des pays en développement.

développement satisfont à des critères environnementaux minimaux. L'OCDE, et maintenant le GATT, travaillent sur l'adoption de règles minimales communes dans des domaines sensibles comme la chimie.

La troisième approche, qui s'est significativement développée après le choc provoqué par la catastrophe de Bhopal, est l'autorégulation par les professionnels eux-mêmes. C'est le cas dans le secteur de la chimie, où le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique et son homologue américain, la Chemical Manufacturers Association, ont publié un code de conduite environnemental, type de document qui a dans ce secteur une portée réelle, voire même un caractère quasiment obligatoire dans l'industrie pharmaceutique. Les firmes peuvent également agir de leur propre initiative. Selon une enquête menée en 1991 par l'ONU, plus de la moitié des 1 000 premières firmes multinationales déclaraient mettre en œuvre dans l'ensemble du groupe à travers le monde une politique harmonisée de protection de l'environnement. Des entreprises comme Bayer, Allied Signal, Chevron, figurent parmi les plus engagées en la matière (Nations Unies, *op. cit.*). Mais ces avancées partielles ne compensent évidemment pas l'absence de normes internationales d'ensemble.

Enfin, les pays développés mettent en œuvre des approches bilatérales auprès de leurs partenaires en développement. Celles-ci peuvent intervenir dans le cadre plus large d'une négociation commerciale, comme ce fut le cas au moment de la négociation des accords NAFTA, les Etats-Unis ayant demandé et obtenu un renforcement de la réglementation environnementale mexicaine. Elles peuvent également prendre la forme de programmes d'aide technique visant à doter les pays bénéficiaires des moyens leur permettant d'appliquer effectivement leur législation.

A l'inverse, le fait d'être confrontés à la concurrence de pays où le coût de la protection de l'environnement est peu élevé peut aider les pays développés à prendre conscience du caractère parfois inutilement complexe, exigeant et tatillon de leur propre législation et à imaginer des solutions plus efficaces et moins coûteuses : élimination des règles désuètes ou inutilement contraignantes, contrats d'objectifs entre les autorités et les industries polluantes auxquelles serait laissée davantage d'autonomie sur le choix des moyens, etc. (Steward, 1993).

Le droit social

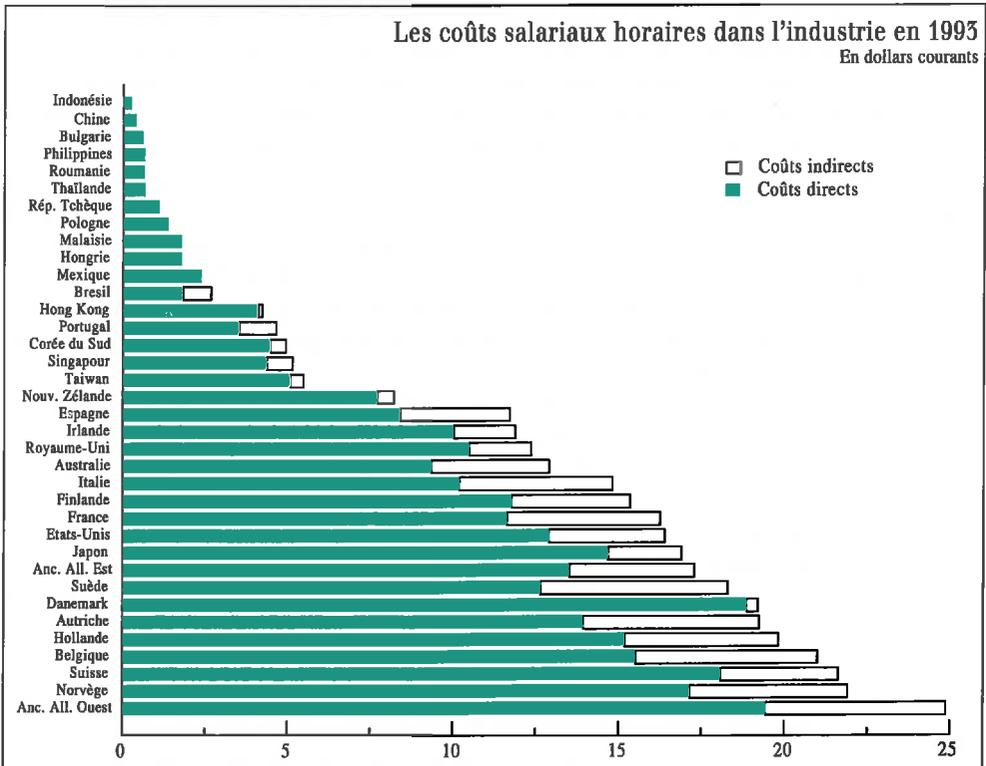
Contrairement au droit de l'environnement, les différences de législation sociale pourraient devenir rapidement une source de conflits commerciaux majeurs. Mais c'est un domaine mal connu, où les polémiques les plus passionnées reposent sur les données les moins précises. Du côté des pays très développés, on évoque, pêle-mêle, le travail des enfants en Inde ou des prisonniers en Chine, la faiblesse de la protection sociale en Thaïlande, la liberté totale de licenciement dont jouissent les firmes indonésiennes, etc.⁵ Ces pratiques sont accusées de provoquer la délocalisation des entreprises de main-d'œuvre, contribuant ainsi à l'accroissement du chômage dans les pays développés. Plus près de nous, les syndicats de l'ex-usine Hoover de Longvic attribuent son départ vers l'Ecosse à la sous-enchère sociale à laquelle se seraient livrés les Britanniques : exemption de cotisation-vieillesse, grève interdite pendant deux ans.

5. Voir à ce sujet l'article de François Vey dans le numéro d'octobre 1994 du mensuel *Capital*.

Quel est en fait l'impact réel des différences de réglementation sociale sur la compétitivité ? Plusieurs facteurs rendent cette question redoutablement complexe. Elle touche en effet à deux types d'éléments bien distincts : les charges sociales qui contribuent à la formation du coût salarial ; et le droit du travail qui a des impacts beaucoup plus diffus sur l'organisation de la firme et les relations entre employeurs et salariés. Le droit social n'est qu'une composante parmi d'autres du système socio-productif, et il est extrêmement difficile de déterminer le point à partir duquel il peut être considéré comme inadapté – parce que trop ou insuffisamment protecteur –, aux autres caractéristiques de l'économie nationale : productivité du travail, taux de chômage, etc. L'examen des réalités conduit néanmoins à trois conclusions essentielles.

Tout d'abord, les différences de coût du travail, considérées au sens large, jouent incontestablement un rôle majeur dans le mouvement de délocalisation des emplois à faible qualification vers les pays du sud et dans le développement du chômage des populations peu formées des pays du nord. Les travaux récents de l'OFCE conduisent ainsi à évaluer à plus de 200 000 le nombre d'emplois perdus en France du fait de la part croissante des seuls pays d'Asie dans le commerce international (Mathieu & Sterdyniak, 1994). Or une part importante de ces différences dans le coût du travail s'explique par l'existence de charges sociales élevées, notamment dans les pays d'Europe de l'Ouest, puisqu'elles représentent en France près de 50 % du salaire net contre moins de 10 % aux Philippines (GRAPHIQUE 3).

GRAPHIQUE 3



Source : Observatoire des investissements internationaux, d'après Morgan Stanley et Ministère américain du Travail

Les enquêtes réalisées auprès des dirigeants de firmes multinationales confirment également le rôle dissuasif d'une législation sociale trop protectrice en matière de localisation (Buckley, 1993). Le faible niveau des charges sociales est fréquemment cité comme un atout majeur du Royaume-Uni, les investisseurs étant par contre visiblement très rebutés par les fortes protections accordés au salariés en cas de licenciement en Espagne. Cet élément est confirmé par les travaux récents de l'OCDE mettant en évidence une corrélation fortement négative entre le niveau de protection sociale et l'importance de l'investissement étranger dans le pays d'accueil (OCDE, 1993).

La notion de "moins-disant social" doit cependant être évoquée avec prudence. En effet, différents travaux ont montré récemment que les pays d'Asie qui ont connu au cours des années récentes les meilleures performances économiques sont également ceux où les salariés jouissent des meilleurs niveaux de protection sociale : l'âge minimum légal du travail est par exemple aujourd'hui de 18 ans en Corée du sud contre 14 en Inde (DREE, 1994). 95 % de la population est couverte par les assurances sociales dans le premier pays contre seulement 5 % dans le second. Et les pays qui n'ont pas ratifié les conventions du BIT sur l'interdiction du travail forcé ou le droit d'organisation des salariés, ne figurent pas, pour la plupart, dans la liste des NPI dont l'essor inquiète tant les pays occidentaux. La raison en est bien évidemment que l'absence même de reconnaissance des droits fondamentaux des travailleurs et les situations de travail forcé constituent un gaspillage de ressources humaines qui nuisent *in fine* à la compétitivité des pays concernés.

De plus, les pays où le niveau de protection sociale est moins bien garanti disposent d'arguments parfois très solides pour justifier l'état de leur droit interne. Les autorités britanniques ont ainsi justifié leur refus d'un volet social dans les accords de Maastricht par le fait que l'état de l'économie nationale ne leur permet pas de financer un niveau de protection aussi élevé qu'en France et en Allemagne, ainsi que par la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre le chômage passant par une flexibilité accrue du marché du travail et par la recherche d'un allègement des coûts salariaux. Nos amis anglo-saxons retournent en quelque sorte l'accusation de "moins-disant social" en imputant le niveau élevé du chômage dans la Communauté à l'existence d'une législation sociale trop généreuse. Pas question donc de se laisser imposer des contraintes nouvelles par un traité international qui de plus restreindrait leur souveraineté.

Les négociations internationales en la matière n'en sont pas pour autant au point mort. Mais, plus qu'une harmonisation artificielle des législations, c'est plutôt vers la détermination de "normes minimales" en matière de droit des travailleurs que l'on semble aujourd'hui s'orienter (Nations Unies, 1994, p. 356). Cette idée, défendue notamment par les Etats-Unis au cours des négociations de l'Uruguay Round, conduirait à introduire dans les accords commerciaux internationaux une "clause sociale" établissant un lien entre le commerce international et le respect des droits internationalement reconnus des travailleurs. Selon les propositions de la Confédération internationale des syndicats libres, il s'agirait notamment d'obtenir la ratification généralisée par tous les pays membres du GATT des conventions du Bureau international du travail en matière de droit d'association, d'abolition du travail forcé, de lutte contre les discriminations, et de fixation d'un âge minimal pour le travail des enfants. La nouvelle Organisation internationale

du commerce serait chargée de vérifier la mise en œuvre effective de ces dispositions. A la réunion de Marrakech au printemps dernier, un accord de principe a été acquis sur le lancement de travaux exploratoires en ce domaine.

Le droit de la concurrence et de la concentration

Il existe actuellement en ce domaine des divergences notables entre les différentes législations et pratiques nationales (Buigues, 1994). En effet l'application unilatérale sur un territoire d'une législation plus restrictive risque de désavantager les entreprises concernées par rapport à leur concurrents opérant à partir d'un pays au droit plus souple. Les firmes américaines et celles de la Communauté expriment aujourd'hui ce souci par rapport à leurs concurrentes japonaises.

Les règles de droit applicables dans chacune des trois zones sont pourtant apparemment très proches. En Europe, les articles 85 et 86 du traité de Rome prévoyaient déjà l'interdiction des ententes anticoncurrentielles et abus de positions dominantes. Mais c'est en décembre 1989 qu'est adoptée l'actuelle réglementation communautaire de la concurrence fixant des règles aux opérations de concentration afin d'éviter la formation de monopoles. Les opérations importantes⁶ doivent obligatoirement être notifiées pour autorisation à la Commission. Celle-ci peut alors décider d'engager une procédure d'enquête ne pouvant dépasser 4 mois. Sur les 145 opérations notifiées depuis la mise en œuvre du règlement, 17 ont ainsi fait l'objet d'un examen approfondi, 6 d'une autorisation conditionnelle, et 2 d'une interdiction. Actuellement 50 à 60 cas sont notifiés chaque année à la commission. Les Etats-Unis et le Japon possèdent des législations comparables, le *Sherman Act* américain ayant inspiré la législation japonaise d'après-guerre.

Cependant, la rigueur avec laquelle la législation est mise en œuvre varie considérablement d'une zone à l'autre. Au Japon, elle est appliquée de manière très laxiste, les contrevenants à la loi antitrust étant très rarement punis. Aux Etats-Unis, les conditions d'application changent selon le pouvoir politique. Très laxiste sous Reagan (à l'exception de la déréglementation des télécommunications), la jurisprudence est devenue plus sévère sous la présidence Clinton.

Plusieurs approches ont été tentées pour parvenir à une meilleure harmonisation de la jurisprudence mondiale. Les Etats-Unis, malgré l'hostilité de l'Europe et du Japon, ont tout simplement décidé... d'appliquer unilatéralement leur législation à l'extérieur de leur territoire, sur les opérations ayant une influence sur le marché américain. De façon plus mesurée, la Commission se réserve le droit d'intervenir sur les concentrations entre entreprises extra-communautaires lorsque leur chiffre d'affaires dans la CE dépasse 250 millions d'Ecus.

Ces initiatives unilatérales ne constituent évidemment qu'un pis-aller, auquel il est souhaitable de substituer une approche concertée. Celle-ci peut se traduire par un renforcement de la coopération bilatérale. Ainsi le Japon a-t-il significativement durci l'application de sa législation de la concurrence à ses propres

6. C'est-à-dire portant sur des entreprises ayant un chiffre d'affaires mondial total supérieur à 5 milliards d'Ecus, dont deux des partenaires ont un chiffre d'affaires communautaire supérieur à 250 millions d'Ecus et dont un partenaire réalise plus des deux tiers de ses ventes dans un seul pays de la CE.

entreprises depuis 1985 à la suite des engagements pris lors des négociations *Structural Impediment Initiatives* avec les États-Unis. Les négociations EU-CEE ont également abouti à un accord visant à une harmonisation de leurs politiques de la concurrence, entré en vigueur le 2 septembre 1991. Au niveau multilatéral, il existe un programme de l'OCDE visant à examiner les possibilités de convergence entre États-membres, en matière de procédures et de pratiques.

Le droit de la propriété intellectuelle

Le rôle croissant de la recherche dans la compétition internationale pose de manière de plus en plus aigu le problème d'une harmonisation internationale du droit de la propriété intellectuelle. Le problème essentiel consiste à "protéger le droit de l'innovateur tout en assurant la diffusion la plus large possible de l'innovation" (Nicolas, 1994, p. 440). La situation est à cet égard triplement insatisfaisante.

Tout d'abord, les législations nationales n'assurent pas toujours convenablement le respect des droits de l'inventeur étranger. En effet, les brevets n'ont aujourd'hui de valeur que sur le territoire où ils sont pris, ce qui peut défavoriser les étrangers. Aux États-Unis par exemple, le brevet est accordé à l'organisme qui peut prouver avoir été le premier inventeur. Les firmes étrangères, japonaises notamment, se plaignent de ce que cette preuve soit plus difficile à établir pour les étrangers que pour les américains, du fait notamment que la date d'invention retenue par les autorités américaines n'est pas celle de l'invention elle-même, mais du dépôt de brevet à l'étranger, ce qui induit forcément un délai supplémentaire. À l'inverse, le Japon et la Communauté européenne reconnaissent comme inventeur celui qui a le premier enregistré le brevet sur leur territoire. Là encore, les étrangers peuvent se trouver défavorisés par rapport aux nationaux. Les firmes américaines se plaignent notamment du délai d'enregistrement anormalement long de leurs brevets par les autorités japonaises : dix ans pour les fibres optiques de Corning, trente ans (!!!) pour les circuits intégrés de Texas Instrument. Les États-Unis ont ainsi déposé entre 1991 et 1993 douze plaintes en matière de brevets contre le Japon, dont neuf dans l'électronique.

Ensuite, le champ couvert par les brevets peut varier d'un pays à l'autre. Les États-Unis se plaignent par exemple de ce que les Japonais aient une interprétation trop restrictive de ce qu'il est possible de breveter, facilitant ainsi les contrefaçons par une modification marginale de l'invention. Les Japonais évoquent bien entendu un grief exactement inverse, les États-Unis ayant tendance selon eux à admettre une interprétation trop extensive des droits de propriété intellectuelle au profit de leurs entreprises. Mais certaines législations nationales peuvent également défavoriser les inventeurs locaux eux-mêmes. Ainsi en est-il de la législation européenne en matière de dépôt de brevets sur les organismes vivants, très restrictive et fluctuante du fait de l'action des groupes de pression religieux et écologistes, alors que les législations japonaises et américaines reconnaissent à l'inventeur un droit de propriété intellectuelle beaucoup plus large.

Enfin, l'application pratique de la protection des inventions peut se révéler dans certains pays très laxiste, rendant possible, notamment dans les pays asiatiques des fraudes et contrefaçons systématiques. C'est notamment le cas dans l'industrie pharmaceutique et dans celle des logiciels, où les inventions sont parti-

culièrement faciles à copier (modification de quelques lignes des programmes informatiques).

Jusqu'aux négociations de l'Uruguay Round, les questions relatives à la propriété intellectuelle n'avaient pas été abordées dans le cadre du GATT. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle manquait à la fois de moyens matériels et juridiques. L'harmonisation des législations et des pratiques était depuis longtemps réclamée par les pays exportateurs de technologies, comme les Etats-Unis et l'Europe. Les projets en ce sens se heurtaient cependant à l'hostilité des PVD, notamment dans le cas de l'industrie pharmaceutique, où ceux-ci craignaient "qu'une généralisation des brevets ne renforce le monopole des principales multinationales du secteur et ne pousse à la hausse des prix" (Nicolas, *op. cit.*). Des progrès significatifs ont cependant été réalisés à l'occasion des accords de l'Uruguay Round. Ceux-ci ont notamment consacré le principe de la non discrimination vis-à-vis des entreprises étrangères, défini des normes minimales en matière de protection et de procédure de règlement des différends et enfin adopté des dispositions en vue d'une protection accrue en matière de logiciels et de circuits intégrés. On est cependant encore bien loin d'une véritable harmonisation internationale.

L'absence de cadre international pour l'investissement direct et de statut pour la firme multinationale

Le paradoxe est saisissant : reconnues comme acteurs majeurs des politiques de développement, les FMN font désormais l'objet de sollicitations croissantes de la part des Etats et des collectivités locales, désireux de les voir implanter leurs activités sur leur territoire. Mais, dans le même temps, leur statut juridique reste incertain, en matière notamment de fiscalité, de droit de la faillite, de responsabilité civile et pénale. Cette situation ouvre certes des possibilités de fraude ou de contournement réglementaire, mais surtout complique considérablement la gestion des firmes multinationales par l'accumulation de réglementations nationales hétérogènes, voire contradictoires.

Un cadre juridique incohérent

Malgré les avancées réalisées à l'occasion de l'Uruguay Round (cf. supra), le cadre juridique international de l'investissement direct reste insuffisant, le mouvement de libéralisation des années soixante-dix ayant même contribué à faire apparaître de nouveaux problèmes. L'arsenal des accords internationaux en la matière est en effet à la fois très hétérogène et incomplet. On peut citer, par ordre chronologique (Nations Unies, 1993, volume "pays développés" pp. 2-4) : la convention de Brême sur la protection de la propriété intellectuelle et artistique (1886) ; la convention de Washington sur le règlement des conflits entre Etats nationaux et d'autres Etats (1965) ; les accords du MIGA ⁷ sur la garantie des

7. Multilateral Investment Guaranty Agency.

investissements à l'étranger, notamment dans les PVD (1985) complétés par les principes directeurs sur le traitement des investissements internationaux, édictés par la Banque mondiale en 1992. A cela s'ajoutent de nombreux accords et déclarations de principe sans caractère contraignant, comme la déclaration du BIT en 1977 sur l'entreprise multinationale et la politique sociale, les diverses résolutions des Nations Unies sur la protection des consommateurs, de l'environnement, de la concurrence, etc. Enfin, l'Uruguay Round a renforcé et précisé, on l'a vu, le principe d'accès des entreprises étrangères aux marchés nationaux. Ce dispositif est complété par des accords régionaux (CE, NAFTA, Mercosur) et par un réseau très dense de conventions bilatérales en matière de fiscalité et de protection de l'investisseur étranger.

L'analyse de cet ensemble réglementaire, telle qu'elle a par exemple été tentée par John Kline (Kline, 1993), révèle un mélange de complications, d'incohérences et de lacunes (SCHÉMA 1). Les textes et les pratiques nationales concernant l'accueil des investissements étrangers sont très hétérogènes, les politiques actives d'attraction pratiquées par certains pays (Irlande) contrastant avec la fermeture de fait d'autres économies (Japon). Certains textes internationaux ont un caractère contraignant (Uruguay Round) et d'autres non (déclarations de principe du BIT ou de l'ONU). La réglementation est abondante dans certains domaines (règles relatives aux subventions, à la fiscalité), pratiquement inexistante dans

SCHÉMA 1

L'environnement réglementaire de l'investissement international					
UNILATÉRAL	BILATÉRAL	SECTEUR/RÉGION/MULTILATÉRAL		GLOBAL	TYPE D'APPROCHES :
Codes d'entreprises	Codes sectoriels	Codes d'associations internationales (Chambre de commerce internationale)		CNUCED	
Codes d'association	Principes de base EU-AL	Principes directeurs de l'OCDE	Codes OCDE	Code OMS	COORDINATION
Traités bilatéraux fiscalité-investissement	Antitrust CE-EU	Déclarations OCDE		Déclaration tripartite BIT	
				ICSID MIGA	REGLEMENT DES CONFLITS
	Accord de libre-échange EU-Canada				HARMONISATION
	NAFTA				INTÉGRATION
Lois nationales			CEE		

Source : John Kline (1993), *Transnational Corporation*.

d'autres (règles relatives aux transferts de technologies). Enfin et surtout, la plupart des règles contraignantes ont un caractère national ou bilatéral, les textes multilatéraux étant dans la majorité des cas de simples engagements de principe. Ces lacunes sont particulièrement évidentes dans trois domaines clés : le statut des firmes nationales, la fiscalité et la réglementation de l'investissement.

La nationalité des firmes et l'exercice de la responsabilité juridique

Le statut juridique d'une entreprise dépend encore largement, dans le droit contemporain, de sa nationalité (Nations Unies, 1993, p. 183 et suivantes). C'est vrai notamment en ce qui concerne la protection diplomatique de la firme⁸, les restrictions éventuelles à ses activités, le pouvoir juridictionnel qui s'exerce sur ses filiales à l'étranger, etc. Or, le problème de la nationalité des firmes multinationales se pose aujourd'hui avec de plus en plus d'acuité, les législations nationales donnant à ces questions des réponses contradictoires. Par exemple, selon le droit américain, la nationalité d'une firme dépend de son lieu d'enregistrement, alors que c'est le lieu effectif du siège social (ou la nationalité du propriétaire) qui est retenu dans le droit européen. Le pays d'origine prétend parfois exercer un contrôle juridictionnel sur les filiales ou les branches de la firme à l'étranger, tandis que le pays hôte peut à l'inverse prétendre tenir la maison-mère pour responsable de l'activité de ses filiales.

Le problème se complique encore si l'on passe du cas simple d'une société-mère possédant quelques filiales à l'étranger à la situation infiniment plus complexe d'un réseau de production transnational intégré, où les liens juridiques simples de propriété cèdent souvent le pas à des enchevêtrements de participations financières et coopération technologiques. Dans ce cas, il est souvent difficile de remonter dans la chaîne des participations croisées et des sociétés écrans pour déterminer la nationalité exacte de la société-mère, surtout dans le cas de participations partielles. Plus encore, le concept juridiquement bien établi de "société-mère" cède la place à la notion floue de "groupe international" qui n'a pas, elle, de signification juridique précise. Des progrès sont donc nécessaires dans trois domaines : la création d'un statut des FMN, la définition de règles claires en matière de responsabilité, enfin l'harmonisation des jurisprudences. Concernant le statut de la FMN, les négociations de l'Uruguay Round ont certes diminué l'importance juridique de la nationalité en interdisant nombre de discriminations à l'égard des firmes étrangères, mais elles n'ont pas créé de cadre juridique standard pour l'activité des firmes multinationales. L'idée d'une procédure internationale d'enregistrement des FMN, avancée par exemple par l'Institut du droit international en 1977, pose en fait d'énormes difficultés en matière notamment de souveraineté des Etats. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Communauté elle-même n'est pas parvenue à mettre en place un statut de la firme européenne.

En matière de responsabilité juridique, la question est simple, la réponse complexe. Alors que les filiales à l'étranger ont en général une personnalité juridique

8. Qui est exercée, d'après une décision de la Cour internationale de justice en 1970, par l'Etat où l'entreprise est enregistrée.

de plein droit, elles ne disposent souvent que d'une autonomie financière et stratégique limitée, leur activité étant intégrée dans un réseau international géré par le groupe ou la société-mère dont elles dépendent. Celui-ci doit donc assumer une responsabilité en cas de faillite, d'accident ou d'infraction. Mais dans quelles limites ? Selon quels critères ? Devant quelle juridiction ? Jusqu'ici l'approche des juristes consistait seulement à essayer de détecter l'existence de sociétés écrans, dépourvues de toute autonomie juridique et financière. Dans ce cas, la responsabilité de la maison-mère se substituait à celle de la filiale. Mais cette approche est aujourd'hui dépassée. Elle ne permet pas en effet, de déterminer le degré exact de responsabilité du groupe dans le cas, le plus général, où la filiale a une réelle existence propre. Cette responsabilité dépend alors de facteurs complexes, tels que le niveau de participation du groupe dans le capital de la filiale, mais aussi du degré d'intégration de celle-ci dans les activités du groupe. C'est seulement au niveau national que des réponses juridiques, encore partielles, ont été apportées. Elles consistent à établir l'existence d'une "responsabilité de groupe" et le devoir pour celui-ci de "gérer la responsabilité". C'est le cas notamment aux Etats-Unis, où plusieurs textes législatifs, dont le *Banking Securities Act*, le *Foreign Boycott Act* ou de *Federal Communication Act* prennent comme critère de l'existence d'une responsabilité de groupe, le niveau de contrôle exercé par celui-ci sur la filiale. L'Allemagne a également établi une forme de responsabilité de la société-mère sur les activités de sa filiale. Mais il n'existe encore pour l'instant aucun accord international fixant des règles juridiques communes.

L'harmonisation des pratiques jurisprudentielles peut constituer une solution transitoire en l'absence de cadre international cohérent. L'OCDE a fait une tentative en ce sens, en adoptant des "principes directeurs" pour le règlement des conflits en cas de contradictions entre exigences nationales. Mais ces textes n'ont pour l'instant pas de valeur contraignante pour les Etats.

La fiscalité des firmes multinationales

Comment concevoir un mode d'imposition équitable des firmes multinationales, "fournissant les ressources nécessaires aux gouvernements tout en évitant les doubles impositions" ? (Nations Unies, 1993, p. 201 et suivantes). La réponse aujourd'hui est loin d'être claire. En effet, si la généralisation des conventions fiscales bilatérales permet de limiter désormais les risques de surimposition, les firmes disposent par contre, grâce à leur caractère transnational, de moyens significatifs d'allègement de la charge fiscale. Cette situation, aggravée par la mise en place de politiques systématiques d'attraction fiscale par certains Etats, alimentent une incohérence et une méfiance généralisées, sources de nombreux conflits internationaux.

L'apparition des firmes multinationales a posé depuis le début du siècle des problèmes nouveaux aux fiscalistes. Comment est gagné l'argent ? Comment est-il distribué au sein de la firme ? Comment répartir le produit fiscal entre les Etats ? La réponse traditionnelle à ces questions a consisté en la conclusion de conventions fiscales bilatérales entre Etats, dont les premières ont été signées en 1920. Le contenu de ces conventions, autrefois très hétérogène, a progressivement été harmonisé sous l'action des grandes organisations internationales qui ont adopté des modèles-types ; l'ONU en 1980, l'OCDE en 1992, dont les principales

règles de base sont les suivantes : les profits des filiales sont imposés là où elles sont enregistrées (principe de résidence). ; les profits des branches, là où elles sont implantées (principe de la source). Les dépenses des filiales sont admises en déduction de leur profit quel que soit le lieu où elles sont réalisées. Quant au profit des branches, il est calculé comme un pourcentage du profit total de la firme. Les "prix de transfert" à l'intérieur du réseau de la firme ne doivent pas se distinguer de ceux qui s'opéreraient sur le marché entre deux partenaires indépendants. Enfin, des mesures destinées à éviter la double imposition (prélèvement libératoire, crédit d'impôt, transfert international de l'avoir fiscal) sont prévues, ainsi que des procédures de règlement des conflits. Un très grand nombre de conventions s'inspirant des principes précédents ont été signées au cours des dernières années, aboutissant à la mise en place d'un réseau à peu près complet et cohérent d'accords fiscaux bilatéraux entre les principales économies de la planète.

Dans le même temps, la question de la fiscalité des FMN se trouvait compliquée par plusieurs éléments nouveaux : développement de réseaux de production transnationaux intégrés, mise en place par certains Etats d'une politique d'attractivité fiscale (zones d'entreprise, centres financiers *offshore*, réduction conditionnelle ou non du prélèvement fiscal, etc.). Les possibilités pour les FMN de diminuer leur charge fiscale globale, à travers une politique adéquate de localisation des activités et de manipulation des prix de transferts, s'en trouvaient significativement accrues, les réponses réglementaires restant pour l'instant partielles et incohérentes.

Tout d'abord, le calcul de prix de transfert "équitable" est devenu d'une redoutable complexité du fait de la variété extrême et de l'évolution rapide des produits et services échangés. La méthode traditionnelle (utilisation des prix de marché), bien adaptée dans le cas d'échanges de produits traditionnels peu différenciés (minerais, produits agricoles), l'est déjà beaucoup moins lorsque l'échange intra-firme porte sur des produits industriels spécialisés. Faut-il alors fixer le "juste prix" du produit en fonction de son coût de production, augmenté d'une marge, pour la firme ? Mais celle-ci est alors obligée de dévoiler des éléments fondamentaux de sa stratégie ou de son savoir-faire. Faut-il le déterminer en fonction du cours sur le marché ? Encore faut-il qu'un tel marché existe, les produits étant souvent très spécialisés. Enfin, les difficultés sont encore plus grandes pour valoriser les échanges de services à l'intérieur du réseau transnational : transferts de savoir-faire ou de technologies, participations aux frais des quartiers généraux.

Des approches nouvelles, dont aucune n'est entièrement satisfaisante, ont été explorées pour résoudre ces difficultés. L'une consiste à établir dans les conventions fiscales bilatérales, des procédures d'agrément mutuels entre Etats, qui se partagent alors les prérogatives en matière de fixation de prix de transfert, avec ou sans procédure d'arbitrage. De tels accords ont par exemple été conclus entre les pays de la CEE en 1990, entre l'Allemagne et les Etats-Unis en 1989. Mais la question des relations avec les pays-tiers reste alors ouverte. Des accords préalables entre pays sur les prix de transferts à appliquer peuvent également être conclus, mais la procédure est alors extrêmement lourde (nécessité d'un accord total entre pays), coûteuse (diversité des produits à prendre en compte), et la grille de tarification retenue manque nécessairement de souplesse. Concernant les services de gestion rendus par les quartiers généraux, on peut les imputer soit sous la

forme d'une contribution globale en rapport avec le niveau d'activité de chacune des filiales, soit en fonction des services effectivement rendus ; cette dernière méthode, plus complexe à mettre en œuvre, ayant toutefois la préférence des autorités fiscales.

Devant l'effroyable complexité des méthodes précédentes, les autorités fiscales nationales peuvent être tentées de recourir à des approches apparemment plus simples, mais qui risquent de provoquer des conflits en l'absence d'accord multilatéraux préalables. La plus connue, dite "méthode du coût unitaire", consiste à répartir le profit imposable de la firme entre ses différentes filiales en fonction d'une clé simple, comme les effectifs ou le chiffre d'affaires. La Californie souhaite depuis plusieurs années mettre en œuvre cette approche, qui vient d'être déclarée constitutionnelle par la Cour suprême américaine. Mais cette décision unilatérale se heurte à une très violente opposition, non seulement des firmes multinationales, mais surtout des Etats étrangers, et notamment de ceux, qui, comme la Grande-Bretagne, offrent aux entreprises une fiscalité avantageuse dont le pouvoir d'attraction se trouve ainsi diminué.

C'est en fait une véritable guérilla réglementaire qui s'est enclenchée en la matière entre les Etats d'origine des firmes et ceux qui cherchent à les attirer par des dispositions fiscales favorables. L'Irlande a par exemple tenté de développer la fonction financière de Dublin à travers la création d'un centre financier *off-shore*, où les sociétés implantées bénéficient d'un taux réduit d'imposition. Mais les principaux pays d'origine des firmes, comme l'Allemagne, la France, les Etats-Unis et même le Royaume-Uni ont répliqué par la mise en place de dispositifs fiscaux visant à annuler ces avantages. L'article 209-b de la Loi de finances française pour 1993 dispose ainsi, au grand dam de nos amis irlandais, que les bénéficiaires des filiales étrangères de groupes français seront désormais imposés au taux normal (33,3 %) si le taux d'imposition appliqué dans le pays d'accueil est inférieur de plus d'un tiers au taux français à l'exception des activités anciennement implantées ou réalisant plus de 50 % de leur chiffre d'affaires dans le pays d'accueil.

Pour l'instant, les initiatives des organismes supranationaux n'ont pas permis de résoudre ces conflits fiscaux. Les récents accords du GATT ne visent à régler que l'octroi de certaines subventions, les Etats ayant visiblement cherché, par accord tacite, à éviter toute remise en cause de leur souveraineté fiscale. La Communauté a adopté en la matière une attitude fluctuante, voire contradictoire. D'abord favorable à la création de zones d'entreprises dans les régions industrielles en reconversion, elle y est devenue progressivement hostile, encourageant leur suppression progressive tout en autorisant la création du centre financier *off-shore* de Dublin. Dans certains Etats très décentralisés, comme les Etats-Unis ou l'Espagne, voire la Grande-Bretagne, les pratiques des collectivités locales, dotées parfois d'une large autonomie fiscale, peuvent même conduire à des conflits internes. C'est le cas par exemple en Espagne, où la mise en place par les autorités basques d'un dispositif d'exemptions fiscales destiné aux entreprises nouvelles suscite l'opposition du pouvoir central madrilène. Celui-ci, dépourvu d'autres moyens d'action du fait de l'autonomie fiscale totale dont jouit le Pays basque, a déposé à ce sujet une plainte devant les autorités communautaires.

L'incohérence des législations nationales en matière d'investissements directs

Le mouvement général d'ouverture des économies nationales aux investissements directs s'est produit en ordre dispersé, certains pays mettant en œuvre d'importants moyens pour attirer ces investissements tandis que d'autres restaient, en fait ou en droit fermés. Il en résulte une double dissymétrie.

La première a trait à l'inégale facilité d'implantation selon les pays. Les firmes appartenant aux pays les plus ouverts peuvent se trouver défavorisées par rapport à des concurrents libres de s'implanter à l'étranger, mais bénéficiant d'une protection sur leur marché intérieur. Les soupçons en ce domaine se portent bien entendu immédiatement sur le Japon. Les implantations étrangères dans ce pays sont en effet rendues extrêmement difficiles, non par la législation elle-même, qui s'est en principe libéralisée, mais par des obstacles d'une autre nature. C'est particulièrement flagrant en matière de fusions-acquisitions, dont le niveau reste encore aujourd'hui extrêmement faible par rapport à ceux observés chez les principaux partenaires du pays. Cette situation s'explique, selon l'économiste américain R. Z. Lawrence (Lawrence, 1992) par un ensemble d'obstacles réglementaires (obligation de notification des opérations d'acquisition plusieurs semaines avant la date de réalisation, rendant impossible tout effet de surprise), économique (faible nombre d'opportunités d'achat) et financières (généralisation des participations croisées entre firmes japonaises et niveau élevé des *PER*⁹ rendant difficile et coûteuse l'acquisition d'une majorité de contrôle). Mais c'est surtout la puissance des Keiretsu, leurs capacités de mobilisation pour s'opposer à une opération d'acquisition non souhaitée dans leur secteur d'activité, la fidélité qui réunit ses différents partenaires en un bloc très soudé, qui font obstacle au développement de acquisitions étrangères dans les secteurs où ils sont présents.

Sous la pression de ses partenaires, et notamment des Etats-Unis dans le cadre des négociations consacrées aux obstacles structurels (SII), le Japon a pris quelques mesures d'ouverture : allègement du système de notification et surtout mise en application effective de la législation existante sur les abus de position dominante, les pratiques anti-acquisitions des Keiretsu étant maintenant plus durement réprimées par les tribunaux japonais. En conséquence, on a pu observer au cours des années récentes une sensible augmentation des implantations étrangères au Japon. Celles-ci restent cependant infiniment plus limitées que chez ses principaux partenaires.

Cet état de chose a évidemment alimenté, dans la Communauté européenne et surtout aux Etats-Unis, la tentation de mesures de rétorsions unilatérales. A ainsi été voté aux Etats-Unis en 1988 l'amendement dit "Exon-Florio" à la Loi générale sur le commerce extérieur et la compétitivité. Cette disposition, au départ transitoire, mais devenue permanente en 1991, permet au président des Etats-Unis de s'opposer à certaines opérations étrangères d'acquisitions-fusions pour des raisons d'intérêt national¹⁰. Equivalent dans le domaine des investissements de l'article "Super 301", elle était essentiellement tournée comme lui contre le Japon. Elle n'a cependant été que très peu utilisée jusqu'ici. Il en est de même

9. Ou *Price-Earning Ratio* : rapport entre la valeur de l'action et celle du dividende.

10. Simultanément étaient imposées des règles plus restrictives sur le niveau minimal de contenu local nécessaire pour exempter de droits de douane la production des transplants automobiles japonais aux Etats-Unis.

des procédures d'intervention dont pourrait faire usage la Commission européenne en cas d'acquisition importante réalisée en Europe par une firme extra-communautaire.

Les évolutions récentes de la réglementation internationale n'apportent que des réponses partielles à ces problèmes. Si le principe de liberté d'implantation des entreprises étrangères a été entériné par l'Uruguay Round, si les pratiques restrictives des Etats (obligations d'emploi ou de contenu en valeur ajoutée nationale) sont en principes désormais prohibées, l'impact concret de ces mesures n'est pas encore assuré : comme on l'a vu, les difficultés d'accès à certains marchés nationaux comme le Japon ne sont plus tant liées à des obstacles juridiques qu'à des pratiques diffuses et difficiles à réglementer. Dans ces conditions, la résorption des conflits internationaux relatifs aux IDE dépendra en fait largement... de la bonne foi et de la bonne volonté des cosignataires.

La seconde difficulté, inverse de la précédente, concerne la concurrence à laquelle se livrent les pays d'accueil pour l'implantation des firmes multinationales. Cette concurrence, mal régulée, peut en effet dégénérer en surenchères financières et fiscales ; non seulement entre pays mais également entre régions à l'intérieur d'un même pays. Dans la Communauté, les pays d'Europe du Sud et les Iles britanniques utilisent notamment leurs aides régionales comme instrument d'incitation financière aux entreprises étrangères, tandis qu'ont été mises en place des zones franches où les entreprises bénéficient de conditions fiscales avantageuses pour les productions réexportées.

Là encore, les progrès récents de la réglementation internationale restent insuffisants. Les accords de l'Uruguay Round ne réglementent en effet qu'une partie des aides publiques (aides à l'exportation essentiellement), laissant très largement ouvertes d'autres possibilités d'action : aides régionales, construction d'infrastructures spécifiques. En Europe, la législation communautaire, malgré la mise en place d'une carte précise des régions éligibles aux aides régionales et la fixation d'un plafond au taux d'aides autorisées, laisse également largement ouverts les canaux pour l'octroi incontrôlé d'aides aux implantations étrangères.

Bilan et perspectives

Une situation triplement malsaine

Le vide juridique actuel créé une situation malsaine à plusieurs égards. Les incohérences entre réglementations nationales ouvrent de multiples sources potentielles de conflits nouveaux entre Etats (absence de réciprocité dans l'accès au marché, concurrence fiscale désordonnée pour l'attraction des capitaux étrangers). Les failles du système juridique peuvent être utilisées par les entreprises multinationales pour limiter les contraintes qui s'exercent sur elles (implantation dans des paradis fiscaux, manipulation des prix de transferts), voire par des organisations mafieuses (recyclage de l'argent sale, détournements de fonds publics internationaux (sur ce dernier point, voir Lacoste, 1993).

Une autre conséquence négative, beaucoup moins spectaculaire mais bien réelle, tient au fait que la gestion des firmes multinationales est fortement compli-

quée par la masse gigantesque de règlements et de lois édictés par les différentes autorités nationales et internationales. Plus qu'une opportunité de profits faciles pour des spéculateurs de moralité douteuse, cette situation est d'abord, pour l'immense majorité des hommes d'affaires, une source inépuisable de tracas et de difficultés de tous ordres. Les inextricables contradictions entre législations nationales, les obstacles divers mis à l'exercice de leur métier, les revirements subits et arbitraires des administrations des pays d'accueil, les enquêtes parfois inquisitoriales menées par les douanes ou par le fisc, les difficultés à faire valoir leurs créances sur un débiteur étranger en faillite, sont beaucoup plus leur lot quotidien que de mirifiques opérations financières utilisant un obscur réseau de prête-noms dans des places financières *offshore*.

C'est la raison pour laquelle les entreprises accordent une importance au moins aussi grande, dans leurs choix d'implantation, à la simplicité et à la stabilité de l'environnement réglementaire, qu'à l'existence d'un avantage fiscal. En témoigne par exemple le succès des "zones à planification simplifiée" britanniques, dont le principal avantage tient à allègement des formalités administratives, ou encore l'attractivité de la Hollande, pays dont la fiscalité est particulièrement élevée, mais qui offre à l'investisseur, à travers le dispositif du *ruling*, une garantie de stabilité réglementaire et fiscale.

Quelles solutions envisageables ?

Si la nécessité d'une nouvelle avancée en matière de législation des échanges internationaux ne fait guère de doute, l'urgence de la situation et l'état d'avancement des négociations sont cependant fort inégales selon les problèmes en cause. Les avancées réalisées à l'occasion de l'Uruguay Round, avec notamment la création de l'Organisation mondiale du commerce, laissent espérer une meilleure prise en charge des conflits commerciaux traditionnels. Les différences en matière de droit de l'environnement ne semblent pas jouer, sauf quelques cas extrêmes, de rôle majeur dans les phénomènes de délocalisation. En matière de droit social, les enjeux sont beaucoup plus sensibles, mais un début de consensus s'est dégagé sur la nécessité de rajouter au GATT une "clause sociale" destinée à garantir les droits fondamentaux des salariés, même si un certain nombre de pays en développement, dont notamment la Chine y sont encore hostiles. En matière de droit des concentrations, le problème consiste davantage à faire appliquer partout des législations finalement assez peu différentes d'une zone à l'autre plutôt que de mettre en place une nouvelle législation internationale.

Concernant le statut de la firme multinationale, l'urgence consiste d'abord à négocier un cadre multilatéral cohérent en matière d'investissements directs, comportant notamment une définition précise de ce qui est permis et interdit en matière d'incitations fiscales et financières. C'est ce à quoi s'emploie notamment l'Union européenne auprès de l'OMC. Les questions liées au statut juridique de la firme, à la notion de responsabilité de groupe, enfin à l'élaboration de normes fiscales internationales semblent d'une autre difficulté, dans la mesure où elles empiètent clairement dans des domaines qui jusqu'ici relèvent exclusivement de la souveraineté des Etats. Des avancées ont récemment été réalisées avec l'adoption par l'OCDE de "principes directeurs" en matière de fiscalité des firmes multinationales. Mais ceux-ci n'ont pas de caractère contraignant pour les Etats

membres. C'est pourquoi la voie d'accords intra-régionaux, dans le cadre des institutions existantes UE ou NAFTA semble un préalable nécessaire à l'ouverture de grandes négociations multilatérales dans ces domaines délicats.

F. H.

RÉFÉRENCES

- Arthuis J. (1993), *Rapport sur les délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de services*, Sénat, Paris, Journal officiel n° 337/93.
- Buigues P.-A (1994), "La politique communautaire de contrôle des concentrations", *Economie européenne* n° 57.
- Buckley P. J. (1993), *Les critères de localisation des firmes multinationales*, communication à l'Observatoire des investissements internationaux, Paris, ministère de l'Economie, 10 octobre.
- DREE (1994), "Echanges internationaux, délocalisations, emploi", *Notes Bleues du 2 novembre*, Paris, ministère de l'Economie.
- Hatem F. & J.-D. Tordjman (1995), *La France face à l'investissement international*, Paris, Economica.
- Kline J. (1993), "International Regulation of Transnational Business", *Transnational Corporations*, revue de la CNUCED, ONU-Genève, vol 2, n° 1, février.
- Lacoste P. (1993), *Les mafias contre la démocratie*, Paris, Lattès.
- Lawrence R. Z. (1992), "Japan's Low Level of Inward Investments : the Role of Inhibition on Acquisitions", *Transnational Corporations*, revue de la CNUCED, ONU-Genève, vol. 1, n° 3, décembre.
- Low P. & A. Yeats (1993), *Do Dirty Industries Migrate ?*, ronéo, Banque mondiale, International trade division, Washington.
- Mathieu C. & H. Sterdyniak (1994), "L'émergence de l'Asie menace-t-elle l'emploi ?", *Observations et diagnostics économiques*, revue de l'OFCE, n° 48, janvier.
- Nations Unies (1992), *World Investment Report 1992, Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York.
- Nations Unies (1993), *World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production*, New York.
- Nations Unies (1994), *World Investment Report 1994, Transnational Corporations, Employment, and the Workplace*, Genève.
- Nicolas F. (1994), "Adapter les règles du jeu", dans (Sachwald, 1994).
- OCDE (1993), *Etude emploi-chômage*, rapport intérimaire au secrétaire général, ronéo.
- Petrella R. (1989), "La mondialisation de l'économie et de la technologie", *Futuribles*, septembre.
- Sachwald F. (sous la direction de) (1994), *Les défis de la mondialisation, innovation et concurrence*, Paris, Masson.
- Stewart R. B. (1993), "Environmental Regulation and International Competitiveness", *Yale Law Journal*, Vol. 102-2039.