

CA1
EA533
93P16
FRE
ex.1
DOCS

NON CLASSIFIÉ

*Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international*

GROUPE DES POLITIQUES

DOCUMENT N° 93/16

JAPON INC. :

LA MAÎTRISE DES PRINCIPES ÉCONOMIQUES FONDAMENTAUX

par

I. Prakash Sharma
Économiste

Direction des politiques économique et commerciale (CPE)
Groupe des politiques

(Décembre 1993)

Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions internationales. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 [Tél. : (613) 944-0367; télécopieur : (613) 944-0375]. On peut obtenir des copies de ce document en faisant la demande à InfoCentre (BPTE) du Ministère [1-800-267-8376; région outaouaise tel: (613) 944-4000; télécopieur : (613) 996-9709], en mentionnant le code SP34F.

An english version of the Paper is also available.

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993).* SP19
2. Trade and the Environment : Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993).* SP25
4. Le contrôle des fusions à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993).* SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993).* SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commercante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993).* SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993).* SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993).* SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994).* SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994).* SP36
11. Competition Policy Convergence : The Case of Export Cartels, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994).* SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994).* SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, by I. Prakash Sharm and Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Competition Policy Convergence : Abuse of Dominant Position, par I. Prakash Sharma, Prue Thomson et Nicolas Dimic. Document n° 94/12 (À paraître). SP46

AUG 9 1996

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

**Japon Inc. :
La maîtrise des principes économiques fondamentaux**

Résumé	3
Executive Summary	5
1. Introduction	8
1.1 Le conflit commercial entre le Japon et les États-Unis	8
● Le dénigrement systématique du Japon	9
● Le nationalisme économique	9
● Le rattrapage dans le domaine de la productivité : la véritable question	11
1.2 La leçon à tirer de la réussite économique du Japon : la maîtrise des principes économiques fondamentaux	12
● La réaction commerciale des économies en rattrapage	13
2. Les problèmes commerciaux entre le Japon et les États-Unis	15
2.1 Les problèmes macro-économiques	15
● Les initiatives en matière de politique macro-économique	16
2.2 Les problèmes micro-économiques	17
● Les initiatives en matière de politique micro-économique	21
3. Regard sur le pays du soleil levant : quelles sont ses caractéristiques?	23
3.1 Les aspects distinctifs de la structure industrielle du Japon	25
● Le système de réseau : le <i>Keiretsu</i>	25
● Un marché du travail souple	28
● Une évaluation du système de réseau	28
● La souplesse du secteur de la fabrication	29
3.2 Le secteur financier au Japon	30
3.3 La protection agricole	33
3.4 Le faible niveau de l'investissement étranger direct au Japon	34
3.5 La croissance industrielle au Japon	37
● L'explication économique-néo-classique	38
● L'explication fondée sur la politique commerciale et industrielle stratégique	40
● La politique industrielle japonaise initiale	40
● La politique industrielle actuelle du Japon	42

43 277 091

3.6	L'investissement étranger direct du Japon	44
3.7	Les Japonais n'achètent pas de produits étrangers : un mythe?	46
●	Les importations japonaises de produits de consommation	47
	Étude de cas : Pampers au Japon	49
4.	La passion, les vrais problèmes et la politique : les conflits commerciaux entre le Japon et les États-Unis	50
4.1	La baisse de la compétitivité et la désindustrialisation américaine	51
●	La compétitivité et la balance commerciale : de la passion aux véritables problèmes	51
●	Ne pas craindre une convergence de la productivité	52
●	La désindustrialisation : la fiction du déclin économique des États-Unis	55
4.2	Un problème qui n'en est pas un : la rivalité États-Unis-Japon sur le plan de la R&D	56
4.3	La réémergence de la compétitivité : la «réorganisation» de sociétés souples	57
4.4	La politique commerciale Japon-États-Unis : un dénigrement bilatéral inefficace	60
5.	Conclusions	63
●	Les conflits dans le commerce de la technologie de pointe	63
●	Les leçons à tirer de la croissance économique japonaise et ses conséquences pour le Canada	64

Résumé

Dès le début des années 1960, les responsables des politiques occidentaux étaient déjà déconcertés par deux questions sur le Japon. Premièrement, comment expliquer son succès économique? Deuxièmement, comment réagir à sa réussite commerciale? La réaction de l'Ouest à la ré-émergence du Japon sur la scène internationale a buté sur plus d'un obstacle. Les restrictions commerciales officieuses et les mesures bilatérales ponctuelles sont essentiellement passées à côté des vrais problèmes.

Il ne devrait pas y avoir de mystère derrière la croissance économique du Japon, qui a acquis la plupart des principes économiques fondamentaux sur une longue période de temps. En cherchant des exemples de l'apparente «sournoiserie» et des soi-disant obstacles culturels du Japon en matière économique et commerciale, l'approche de l'Ouest a été fondamentalement faussée. Les frictions commerciales entre le Japon et les États-Unis se sont donc multipliées, nourrissant les nationalismes économiques des deux pays. Selon l'auteur du document, les décideurs devraient, au lieu de diaboliser les Japonais, reconnaître plus honnêtement leurs atouts, viser certaines pratiques de distorsion du commerce et des investissements (elles existent) et admettre que les régimes occidentaux conservent eux aussi certaines caractéristiques protectionnistes importantes qui, *grosso modo*, peuvent perturber - et en fait - perturbent les échanges commerciaux et les flux d'investissements internationaux. D'autres négociations s'imposent pour réduire ces barrières.

L'auteur s'inspire d'un document d'accompagnement récemment publié, intitulé Emergence de la politique commerciale et stratégique : chacun pour soi et Dieu pour tous (N° 93/14). Le présent exposé a pour objectifs a) de traiter la nature des frictions commerciales américano-japonaises et les mesures adoptées pour les apaiser, b) de passer en revue les arguments économiques expliquant la croissance du Japon de l'après-guerre, c) d'expliquer pourquoi l'imposition de mesures de gestion commerciale a très peu de chances de donner des résultats et d) de tirer les leçons du succès économique japonais et du prétendu déclin des États-Unis (qui alimente les frictions bilatérales).

L'auteur constate de nettes différences institutionnelles entre les marchés japonais et américain, différences que l'on retrouve partout, du système de distribution et de réseau entre compagnies au rôle financier des banques. Certains marchés japonais s'apparentent à des cartels de sociétés qu'il est difficile de pénétrer, y compris par des étrangers. Cependant le style commercial japonais présente, au plan de l'efficacité, de réels avantages que procurent des liens de longue date, ainsi que la souplesse de la main-d'œuvre et des procédés utilisés dans les usines et les entreprises.

Insulaire et manquant de ressources naturelles, la société japonaise a fait de la fabrication le pivot de son économie. Pour importer les matières brutes dont elle avait besoin, il lui a fallu se tourner vers l'exportation. Pour transformer ces matières brutes, elle avait besoin de capitaux et de savoir-faire technique. Sa vive propension à l'épargne lui a permis d'accumuler les capitaux. Avidée de technologie, elle l'a souvent importée de l'Ouest. Pour mettre à jour ses connaissances, elle a investi intensivement dans l'éducation technique de sa main-d'œuvre actuelle et de la relève. Pour s'adapter à l'évolution des avantages comparatifs sur les marchés mondiaux, elle dispose d'une main-d'œuvre souple, qui sait réagir rapidement aux conditions salariales et d'emploi. En plus de tout cela, elle a administré avec sagesse ses politiques budgétaires et monétaires. Au cours des deux dernières décennies, le Japon s'est transformé en l'un des pays où les niveaux d'inflation, de chômage, d'accroissement des dépenses publiques et de la dette nationale sont les plus bas du monde. En un mot, c'est la maîtrise des principes fondamentaux de l'économie qui explique sa réussite et ses partenaires commerciaux devraient admettre plus facilement qu'ils pourraient en tirer des leçons.

Pourquoi le Japon n'est-il pas plus «ouvert» aux étrangers? Économie aux capitaux excédentaires, le Japon a réagi dans une large mesure comme le ferait toute économie qui maximise ses profits. La popularité de ses produits a provoqué à l'Ouest des limitations volontaires des exportations (LVE) et autres restrictions commerciales. En conséquence, les consommateurs occidentaux ont payé plus cher certains produits japonais alors que, ironiquement, le Japon s'est assuré à long terme des profits et rentes extraordinaires. Pour répartir ces rentes, banques, politiciens, bureaucrates, industriels et salariés ont formé officieusement une alliance profitable à tous. Une entreprise étrangère ne disposant pas des mêmes liquidités et devant faire face aux frais fixes élevés d'investissement sur le coûteux marché japonais tout en étant écartée des alliances que les sociétés japonaises nouent entre elles (y compris des sources de financement apparentées et de la majeure partie du système de distribution) n'arrive généralement pas à s'implanter au Japon.

Les représailles ponctuelles des États-Unis ou d'autres pays peuvent permettre à quelques grandes sociétés occidentales triées sur le volet d'avoir leur part de rentes, mais cela ne crée pas beaucoup d'emploi aux États-Unis ou Canada, et n'ouvre pas de façon significative le marché japonais à l'investissement étranger. Ce qu'on a appelé la gestion commerciale axée sur des résultats a des chances d'entraîner un resserrement, plutôt qu'un relâchement, du contrôle du gouvernement et de l'industrie du Japon. Selon l'auteur du document, le défi japonais nécessite une évaluation plus honnête des moyens qui s'offrent aux partenaires commerciaux de ce pays d'émuler certaines pratiques : une gestion monétaire et budgétaire vigoureuse et constante, des efforts concertés pour créer un environnement propice à l'innovation et les avantages possibles que l'on peut tirer en encourageant les alliances entre sociétés (y compris avec le secteur financier) tout en assurant la concurrence entre ces alliances et au sein de ces alliances. Les mérites du système *keiretsu*, qui sont réels, devraient être examinés de près, tout en poursuivant,

par de vastes négociations, le processus consistant à réduire, des deux côtés du Pacifique, les pratiques de distorsion des échanges et de l'investissement.

Enfin, le Japon lui-même change. Son économie a été soumise à un ajustement capital après le renforcement du yen depuis le milieu des années 1980. Les taux de change affectent de façon prévisible les tendances d'achat des Japonais. Les importations de biens de consommation sont à la hausse. Les marchés financiers deviennent moins distinctifs. Étant donné les grands changements survenus dans les comportements japonais au cours des dernières années, on ne peut soutenir une approche entièrement nouvelle qui mettrait l'accent sur des objectifs prédéterminés plutôt que sur des règles convenues au niveau international.

Executive Summary

From the early 1960s, the Western policy community has been confounded by two questions concerning Japan. First, what accounts for the economic success of Japan? Second, how to deal with Japan's trade success? The Western response to Japan's re-emergence on the international scene has hit one snag after another. Informal trade restraints and bilateral "fixes" have largely by-passed the real problems.

There should be no mystery behind Japan's economic growth. Japan got most of its economic fundamentals right over an extended period of time. By seeking out examples of Japan's alleged trade and economic "deviousness" and cultural impediments, the West's response to Japanese trade success has been fundamentally flawed. Consequently, Japan-U.S. trade frictions have grown and economic nationalists in both countries have fed on them. This Paper argues that, rather than demonizing the Japanese, policy makers need to recognize Japanese strengths more honestly, target specific trading and investment distorting practices (which do exist), and accept that Western regimes also retain important protectionist features that, grosso modo, can and do distort trade and international investment flows. Further negotiations to liberalize these barriers are still required.

This Paper builds on a recently released companion document "And the Devil Take the Hindmost: The Emergence of Strategic Trade Policy" (No. 93/14). The objectives of the present Paper are to (a) discuss the nature of Japan-U.S. trade frictions and the measures adopted to resolve them; (b) review economic arguments that explain post-War growth in Japan; (c) discuss why bashing Japan with trade management measures will most likely not work; and (d) draw lessons from Japan's economic success and from the purported U.S. economic decline (which fuels Japan-U.S. trade frictions).

This Paper finds that there are sharp institutional differences between Japanese and U.S. markets. This is borne out in everything from the distribution system to the network system among companies to the financial role of banks. Some of Japan's markets appear to be characterized by cartel type arrangements between firms that may make it difficult for outsiders, including foreigners, to break in. However, there are real efficiency advantages to the Japanese style of business, arising from the virtues of long-term relationships, a flexible labour market and flexible manufacturing or corporate process "reengineering".

As a small island lacking natural resources, Japanese society has focused on manufacturing as the backbone of its economy. To import raw materials, it had to be export-oriented. To transform raw materials, it needed capital stock and technical know-how. The capital stock it accumulated has been financed by its high propensity to save. Technology it actively sought and often imported from the West. To produce new knowledge, it invested heavily in the technical education of its current and future labour force. To adapt to changing comparative advantage in global markets, it has a flexible labour market where wages and employment respond quickly. To top it all, it has responsibly managed its fiscal and monetary policies. Japan has turned in one of the lowest rates of inflation, unemployment, growth in public expenditures and national debt in the world over the last couple of decades. Japan has been an economic success because it got most of its economic fundamentals right. This is the real heart of the matter. Its lessons need more forthright recognition by Japan's trading partners.

Why is Japan not more "open" to foreigners? Japan is a capital-surplus economy that has, to a large extent, reacted as any profit maximizing economy would. The success of Japanese products was met with VERs and other trade restraints in the West. As a result, consumers in the West paid higher prices for certain Japanese exports, while, ironically, Japan got long term access to super-normal profits or rents. To divide up these rents in Japan, the banks, politicians, bureaucracy, industry and workers informally set up a mutually beneficial alliance. Outsiders, without the same degree of capital liquidity, faced by high sunk costs of investment in the expensive Japanese market, and stymied by Japanese intercorporate links (including linked sources of financing and much of the distribution system), have not generally been successful in establishing a corporate presence in Japan.

Japan bashing by the U.S. and others on a sector-by-sector basis might get a few chosen large corporations in the West to partake of these rents, but it does not create many jobs in the U.S. or Canada, nor open Japan to significant increases in foreign investment. So-called results-oriented trade management is more likely to lead to a market with more, rather than less, Japanese government and corporate control. This Paper suggests that our response to the Japanese challenge requires a more honest evaluation of how Japan's trading partners might emulate certain Japanese practices: solid, consistent monetary and fiscal management, the concerted effort to build an environment conducive to innovation, and the possible benefits of encouraging greater inter-corporate alliances (including with the financial sector) while ensuring

competition between and within such alliances. The *keiretsu* system's merits, and they clearly exist, should be reviewed closely, while continuing the process of liberalizing trade and investment distorting practices on both sides of the Pacific through broadly based negotiations.

Moreover, Japan itself is changing. The Japanese economy has undergone a major adjustment in response to the strengthening of the yen since the mid 1980s. Exchange rates do affect Japanese buying patterns in a predictable way. Japanese imports of consumer goods are on the rise. Financial markets are becoming less distinctive. Given the major shifts in Japanese behaviour over the past few years, a case for an entirely new approach that emphasizes pre-established targets rather than internationally arrived at rules cannot be sustained.

1. INTRODUCTION

1.1 Le conflit commercial entre le Japon et les États-Unis

Le Japon attire les foudres de ses partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis et l'Union européenne (UE), car il continue de dégager d'énormes excédents courants. On connaît très bien l'explication macro-économique de cette question : le déséquilibre entre les exportations et les importations est le reflet exact de l'équilibre entre l'épargne et l'investissement. Au cours d'un cycle économique, l'épargne et l'investissement intérieurs n'évoluent peut-être pas au même rythme, ce qui provoque un déséquilibre de la balance commerciale. Si le problème qui se pose est d'améliorer la situation de la balance des paiements des États-Unis, le fait de se concentrer sur les frictions commerciales entre ces derniers et le Japon ne le résoudra pas. Les analystes bien informés ne contestent pas le fait qu'un rééquilibrage des taux de change peut à la longue corriger les déséquilibres commerciaux et constitue le remède approprié.¹

Cependant, un groupe d'observateurs laissent entendre qu'ils ont cerné un aspect du problème inhérent au Japon. Ces analystes de la politique prétendent que le problème de Japon Inc. comporte trois questions d'ordre micro-économique. Premièrement, dans ce pays, la protection du gouvernement peut produire des entreprises gagnantes. Deuxièmement, les étrangers ne peuvent pas accéder au marché japonais. Troisièmement, les Japonais n'ont pas mis activement en application leurs règlements antitrusts. Ainsi, le système japonais est essentiellement un oligopole qui obtient des rentes économiques des consommateurs étrangers et locaux. Le «dénigrement systématique du Japon» est devenu un terme courant pour les critiques américaines à l'égard des pratiques commerciales du Japon et de l'organisation de son économie en général.

À la lumière de la croissance extraordinaire du Japon et des frictions commerciales qui en découlent avec les États-Unis, l'auteur de ce document pose les deux questions suivantes : d'abord, quelles leçons pouvons-nous tirer de la réussite du Japon? Ensuite, quelle politique commerciale les pays industrialisés doivent-ils adopter pour réagir aux pays qui font du rattrapage avec succès?

¹ Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1992, page 14. Mme Tyson est actuellement la présidente du Council of Economic Advisors du gouvernement Clinton.

● Le dénigrement systématique du Japon

On considère que la puissance économique et militaire des États-Unis d'après-guerre se fonde sur leur domination dans les domaines de la science, des industries de pointe, de la gestion et de l'administration. Grâce à une productivité totale des facteurs élevée², les États-Unis n'ont pas seulement obtenu un avantage comparatif sur les marchés mondiaux, mais ils ont également joui d'un avantage absolu. En raison de leur avance en technologie et en productivité, ils avaient aussi le revenu par habitant le plus élevé au monde et étaient le pays le plus prospère, ce qui a constitué une question de fierté nationale dans ce pays. En outre, ce leadership technologique a été pris pour acquis par la plupart des Américains.

Le Japon, l'Union européenne et les nouveaux pays industrialisés (NPI) ont imité les États-Unis. La plupart de ces pays rattrapent les niveaux de productivité et de revenu par habitant des États-Unis. Ces nouveaux venus sur la scène mondiale ont bénéficié de l'accès à la technologie et aux marchés américains, d'où la perception populaire que les États-Unis ont été pris à leur propre piège. L'affaiblissement de la domination des États-Unis dans quelques secteurs de l'industrie manufacturière a provoqué la peur d'une désindustrialisation sur une grande échelle et de la perte d'emplois bien rémunérés. On pense que la plupart de ces emplois ont été perdus au profit du Japon.

● Le nationalisme économique

Toutefois, le dénigrement systématique du Japon n'est pas seulement un problème d'ordre économique. L'objectif global consiste à rétablir le leadership américain dans le commerce mondial. Il s'agit essentiellement du nationalisme économique. Les partisans du nationalisme économique aux États-Unis veulent que leur gouvernement fasse deux choses.

Tout d'abord, les États-Unis doivent mettre en oeuvre une politique industrielle. Les partisans du nationalisme économique soutiennent que les politiques commerciales et industrielles stratégiques adoptées au Japon et en Europe ont été de grandes réussites. Les entreprises américaines ne peuvent pas concurrencer celles de ces pays sans le financement et la protection du gouvernement américain. On craint que la fin de la guerre froide n'entraîne une réduction des dépenses militaires américaines. De nombreuses entreprises américaines, qui dépendent de ces fonds pour financer leurs activités de R&D sont touchées par cette situation. La R&D qu'elles effectuent a des retombées importantes sur le reste de l'économie du pays. En conséquence, de nombreux secteurs florissants de l'industrie américaine se feront maintenant

² La productivité totale des facteurs (PTF) mesure la production de montants donnés de main-d'oeuvre et de capital; autrement dit, la production totale (Q), divisée par l'emploi de capital (K) et de main-d'oeuvre (L), ou officiellement, $PTF = Q/(K \times L)$. En gros, la PTF mesure le progrès technologique.

dépasser sur des marchés mondiaux concurrentiels. Le gouvernement américain devrait mettre en oeuvre activement une politique industrielle afin de compenser la perte des contrats du département américain de la Défense et de réagir au comportement «abusif» des Japonais et d'autres pays, autrement les États-Unis vont perdre des secteurs de l'industrie de pointe et des emplois bien rémunérés au profit de pays étrangers.

Deuxièmement, le gouvernement doit ouvrir des marchés dans les pays dont le revenu est élevé, en particulier le Japon. Tandis que les entreprises japonaises jouissent d'un accès relativement libre au marché américain (les théoriciens du «domaine de la stratégie» reconnaissent qu'il n'y a que très peu d'exceptions où les États-Unis recourent au protectionnisme), le gouvernement japonais est réticent à résoudre de nombreux obstacles «structurels» au «libre-échange», lesquels sont profondément ancrés au Japon. Malgré l'absence de barrières juridiques au commerce, la collusion entre les entreprises japonaises et un système de distribution hautement cartellisé bloquent réellement l'entrée de nombreux produits étrangers sur le marché japonais, même lorsque ces derniers sont moins chers et (ou) de meilleure qualité que leur équivalent local. De même, la collusion entre les entreprises locales et le gouvernement entrave l'investissement étranger direct. Les obstacles à l'établissement de succursales locales empêchent les exportations intra-entreprises et les autres exportations vers le Japon. Les sociétés américaines ne peuvent pas accéder au lucratif marché japonais.

Ce système (qui relève plus ou moins de la conspiration, selon les partisans de la théorie «stratégique») tend particulièrement à se resserrer lorsqu'une nouvelle technologie importante est en jeu, assurant aux entreprises japonaises une chance de capturer de nouveaux marchés même quand des sociétés étrangères ont de l'avance dans le domaine. En conséquence, le gouvernement américain (on entend souvent le même point de vue dans l'Union européenne) doit rééquilibrer la donne. Il faut forcer les Japonais à respecter les règles du jeu, à ouvrir leur marché aux entreprises américaines, secteur par secteur, grâce à la prise de mesures bilatérales ou unilatérales.

Malheureusement, les détracteurs du Japon et les partisans de politiques commerciales et industrielles stratégiques sont tombés têtes baissées dans le piège du nationalisme économique américain. Cela ne constitue pas un développement souhaitable pour les pays comme le Canada, qui désirent entretenir de bonnes relations commerciales avec les États-Unis. On ne peut pas résoudre les véritables problèmes économiques aux États-Unis en dénigrant le Japon, l'UE, ou d'autres pays encore. Il n'est pas possible non plus de les résoudre en mettant en oeuvre des politiques commerciales et industrielles stratégiques imprégnées de nationalisme. Une étude

parallèle soutient qu'en pratique les politiques commerciales et industrielles stratégiques ont eu très peu de succès.³

● **Le rattrapage dans le domaine de la productivité : la véritable question**

Le fond du problème est que les Américains n'ont pas encore accepté les changements économiques fondamentaux qui se sont opérés au cours des deux dernières décennies, tant aux États-Unis que dans l'ensemble du système commercial. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le phénomène du rattrapage par d'autres pays a poussé plus loin le processus de spécialisation internationale, et de plus en plus vite. Des entreprises de divers pays sont les chefs de file de la productivité dans différents secteurs de l'industrie. Les niveaux de productivité totale des facteurs dans les pays industrialisés convergent (voir la section 4.1 ci-dessous).

Les partisans du nationalisme économique aux États-Unis n'acceptent pas que la domination américaine dans un nombre si important de secteurs de l'industrie manufacturière ait été un fait unique dans l'histoire. Même lorsque le Royaume-Uni était le chef de file de la productivité à la fin du XIX^e siècle, cette domination n'était pas uniforme dans tous les secteurs de l'industrie. À cette époque-là, les États-Unis jouissaient de grandes capacités dans les machines-outils, la machinerie légère, comme les caméras et les machines à écrire, une vaste gamme de matériel électrique et les machines industrielles, comme les chaudières et les presses à imprimerie. L'Allemagne était la pionnière dans de nombreux produits chimiques.⁴ La domination américaine immédiatement après la Seconde Guerre mondiale a reflété la destruction, pendant la guerre, du stock de capital en Europe et au Japon, ainsi que le développement de nouvelles technologies importantes aux États-Unis. La situation actuelle est davantage caractéristique d'époques normales, avec une concurrence internationale et une division internationale du travail. Le fait est que l'économie américaine n'est pas entrée dans une période de déclin de longue durée, mais a plutôt pris la première position dans un groupe où tous les pays sont égaux. En outre, une gestion macro-économique comparativement laxiste aux États-Unis (en particulier, une gestion fiscale médiocre) a également causé des dégâts.

³ I. Prakash Sharma et Keith H. Christie, «L'émergence de la politique commerciale stratégique : chacun pour soi et Dieu pour tous», Groupe de la planification des politiques, document no 93/14, Affaires étrangères et Commerce international, décembre 1993.

⁴ Nathan Rosenberg, «Technological Change in the Machine Tool Industry, 1840-1910», *Journal of Economic History*, (23) 1963, pages 414 à 443.

1.2 La leçon à tirer de la réussite économique du Japon : la maîtrise des principes économiques fondamentaux

On peut tirer plusieurs leçons importantes de la réussite économique du Japon. En premier lieu, pour réussir dans le commerce (au niveau micro-économique), il est essentiel de mettre en place des politiques macro-économiques efficaces qui assurent une stabilité économique globale. Les décideurs ne doivent s'attendre à récolter les bénéfices à long terme d'un commerce libre que s'ils gèrent efficacement les politiques macro-économiques au niveau international.⁵ De 1960 à 1990, les dépenses publiques au Japon ont été modestes et le pays a bien administré ses politiques monétaire et fiscale. Ces dernières décennies, le Japon a enregistré l'un des plus faibles taux d'inflation, de chômage, de croissance des dépenses publiques et de dette nationale au monde. Son taux d'épargne intérieure a été constamment parmi les plus élevés des chefs de file de l'OCDE. Les États-Unis (et le Canada) ont moins bien réussi dans ces domaines.

Le Japon a réussi à développer une main-d'œuvre hautement qualifiée susceptible de créer et d'absorber de nouvelles connaissances et technologies. Il a réussi à absorber des transferts massifs de technologie en provenance d'autres pays. Il est bien plus important d'exploiter une technologie avec succès que d'être le premier à l'inventer. En outre, le marché du travail japonais se caractérise par des salaires et une main-d'œuvre souples (voir la section 3.1 ci-dessous). Les entreprises japonaises ont également réussi à concevoir une nouvelle méthode de production. La souplesse de la fabrication ou la «reconception» des procédés utilisés dans les entreprises combine de nouvelles technologies et des travailleurs «ayant des connaissances» dans des entreprises totalement nouvelles, au lieu de maintenir en vie de vieilles entreprises avec des investissements d'urgence en nouveaux ordinateurs, qui tiennent plus du rafistolage.⁶ Une

⁵ Jagdish N. Bhagwati, *Protectionism*, Cambridge, MA : MIT Press, 1988, page 129.

⁶ La réorganisation des entreprises, aussi appelée la reconception des procédés, exige des gestionnaires qu'ils oublient tout du fonctionnement de leur entreprise et réinventent cette dernière en partant de la base. La récompense? Des gains énormes en productivité et en compétitivité. Pourquoi oublier les anciennes méthodes? Aujourd'hui, le processus global de fabrication, de gestion ou de livraison d'un produit ou service devient de plus en plus compliqué. Les compagnies aériennes, les aciéries, les cabinets comptables et les unités de fabrication de puces informatiques d'aujourd'hui ont tous été créés en se fondant sur l'idée centrale d'Adam Smith - la division ou la spécialisation du travail et la fragmentation du travail qui s'ensuit au coup par coup. Les nouvelles technologies de calcul et de l'information, toutefois, permettent à une personne d'effectuer de nombreuses tâches différentes immédiatement. Néanmoins, l'adoption d'une nouvelle technologie dans son intégralité est un processus compliqué qui se heurte à la résistance des gestionnaires et des employés déjà en place. La nouvelle technologie adoptée par les entreprises organisées selon les anciennes méthodes les a submergée de données, mais ne leur a pas donné suffisamment d'information. Cette dernière doit être analysée efficacement, ce qui permet de prendre des décisions plus rapidement. Pour ce faire, il faut disposer d'une organisation horizontale et moins hiérarchisée, où l'information circule plus librement. Les vieilles méthodes d'entreprise n'ont simplement plus cours. Même une

main-d'oeuvre souple, combinée à la disponibilité d'un nouveau savoir-faire et d'un processus de fabrication souple, plutôt qu'une politique industrielle, a donné de bons résultats au Japon et constitue un exemple que d'autres pays peuvent adapter à leurs besoins.

La combinaison de taux élevés d'épargne, qui a pu être canalisée vers des investissements, et de nouvelles technologies, qui ont pu être utilisées par une main-d'oeuvre bien instruite, a permis au Japon d'accroître rapidement sa productivité. La politique commerciale du Japon est axée vers l'extérieur. L'industrie japonaise a fabriqué des produits utiles pour les personnes dans le monde entier, pas seulement au Japon. On peut davantage atteindre une croissance et une prospérité économiques en faisant du commerce qu'en se satisfaisant de la deuxième ou de la troisième économie d'autonomie nationaliste.

● **La réaction commerciale des économies en rattrapage**

La meilleure réaction consiste à ne pas dénigrer les autres. Il se peut que des économies en rattrapage aient encore en place des politiques commerciales protectionnistes, sous le couvert de la justification de l'«industrie naissante» ou de la politique d'intérêts spéciaux. Quelle que soit la forme ou la justification des distorsions commerciales, ces questions doivent être réglées dans des instances multilatérales comme le GATT ou la nouvelle Organisation mondiale du commerce. Ces pays ont tout intérêt à continuer de jouir du statut de NPF sur les marchés des autres pays. L'auteur de ce document soutient que tous les pays ont également intérêt à régler les différends commerciaux qui apparaissent par des négociations multilatérales, plutôt que par la prise de mesures unilatérales ou bilatérales. Et il est important, dans les deux cas, de faire la distinction entre les barrières commerciales, les structures commerciales différentes (mais réactives au marché et économiquement saines) et les causes macro-économiques de l'augmentation à divers degrés de la productivité et de la croissance.

Les relations commerciales entre le Japon et les États-Unis démontrent que les mesures commerciales à court terme tendent à être accaparées à long terme par des intérêts spéciaux. Par la suite, les tentatives en vue d'éliminer ces distorsions commerciales se heurtent souvent à des lobbies et à des groupes de partisans du nationalisme économique bien organisés. Les États-Unis ont réagi à l'évolution de l'avantage comparatif dynamique par rapport au Japon, à commencer par les textiles dans les années 50, en passant des ententes de limitations volontaires des exportations (LVE) suivis d'accords d'accroissement volontaire des importations (AVI), lesquels tendent à favoriser les fournisseurs américains. Grâce à leur politique, les groupes de

réorganisation complète des entreprises existantes serait de peu d'utilité. Les partisans de la réorganisation des entreprises soutiennent que la puissance des technologies d'aujourd'hui peut apporter des gains commerciaux maximums si le monde des affaires repart à zéro et recommence avec de nouvelles entreprises. Ce principe est exposé en détail aux sections 3.1 et 4.3 dans les pages qui suivent.

pression représentant des secteurs de l'industrie «en déclin» aux États-Unis ont réussi à promouvoir le protectionnisme dans plusieurs secteurs.

Pour mettre en application les contingents, les LVE et les AVI imposés par les autorités américaines et européennes, les bureaucrates du MITI et du MDF ont été autorisés à partager le marché américain entre les entreprises japonaises. Si les possibilités de réaliser des bénéfices à l'exportation étaient limitées dans le secteur de la télévision, les entreprises japonaises se tournaient vers les automobiles, ensuite, vers les magnétoscopes, suivis des semi-conducteurs. Dans chaque catégorie de produits à l'exportation, lorsqu'elles étaient confrontées à des restrictions à l'étranger, les entreprises japonaises se sont lancées dans les segments du marché à plus forte valeur ajoutée, lesquels étaient dominés de longue date par les sociétés américaines et européennes. Des bénéfices colossaux ont été transférés de la poche des consommateurs occidentaux aux coffres des entreprises japonaises.

Chaque série de mesures protectionnistes prises pour contenir la concurrence japonaise, qu'elles soient bilatérales ou unilatérales, ne fait simplement qu'accroître les rentes des entreprises japonaises et renforcer les incitations à les préserver. Ces rentes sont utilisées pour faire des investissements supplémentaires dans de nouveaux secteurs au Japon et dans d'autres pays. Ainsi, chaque série de mesures protectionnistes en Occident aide les entreprises japonaises à financer leur prochaine incursion dans les secteurs de l'industrie à forte valeur ajoutée. La concurrence du Japon dans encore un autre secteur de l'industrie exacerbe les sentiments en Occident et les appels en faveur du protectionnisme atteignent leur paroxysme.

La meilleure réaction des économies «en rattrapage» ne consiste pas à prendre des mesures protectionnistes, mais à bien maîtriser nos principes économiques fondamentaux, à inciter une main-d'oeuvre capable d'adapter à de nouvelles connaissances à acquérir des compétences, à encourager l'investissement axé sur la R&D et de nouvelles connaissances et à favoriser les activités d'entreprenariat du secteur privé qui débouchent sur de nouvelles façons de satisfaire la demande des consommateurs sur le marché mondial.

Le reste du document est structuré comme suit : dans le chapitre 2, les différends commerciaux, au plan macro-économique et micro-économique, entre les États-Unis et le Japon sont exposés, ainsi que les mesures prises par ces deux pays pour les résoudre. Dans le chapitre 3, nous passons en revue les documents qui traitent des facteurs expliquant la croissance économique du Japon. Le chapitre 4 porte sur les différends commerciaux entre les États-Unis et le Japon. L'auteur du document soutient que ces conflits sont exagérés. La meilleure façon de les résoudre consiste à adopter des procédés de fabrication souples et à «réorganiser» les entreprises. Dans le chapitre 4, l'auteur démontre que la politique commerciale des États-Unis et du Japon est telle que les mesures commerciales bilatérales seront probablement très peu utiles pour résoudre les différends commerciaux. Le chapitre 5 présente les conclusions et décrit les conséquences pour le Canada.

2. LES PROBLÈMES COMMERCIAUX ENTRE LE JAPON ET LES ÉTATS-UNIS

Depuis 1945, le Japon et les États-Unis entretiennent une relation spéciale. L'occupation du premier par le second a été le point de départ des rapports dans lesquels le Japon deviendrait la Suisse du Pacifique et les États-Unis, son protecteur et son principal marché d'exportation. Les deux parties avaient tout intérêt à ce que le Japon soit prospère et stable politiquement. L'intervention des États-Unis et du Canada a été le facteur déterminant de l'adhésion du Japon au GATT en 1955 et de son retour dans le système commercial mondial.⁷ Toutefois, en raison des événements économiques des années 80, cette relation est devenue de plus en plus tendue.

La majeure partie des discussions et des tensions aux États-Unis se concentrent sur le déficit commercial permanent des États-Unis avec le Japon.⁸ On soutient que le marché japonais, quoique officiellement ouvert, est en fait fermé aux commerçants étrangers. Dans ce chapitre, nous examinons les aspects macro-économiques et micro-économiques des conflits commerciaux entre les États-Unis et le Japon et les politiques que les deux pays ont tenté de mettre en place pour régler ces problèmes. Le programme des relations économiques entre les États-Unis et le Japon a été mené par l'entremise d'initiatives comportant des approches multilatérales, bilatérales et unilatérales aux problèmes macro-économiques, structurels et sectoriels.

2.1 Les problèmes macro-économiques

La balance commerciale d'un pays est la différence entre ce qu'il produit et ce qu'il consomme. Lorsqu'un pays consomme plus qu'il ne produit, la consommation excédentaire doit être importée. La part du revenu courant qui n'est pas consommée localement peut être économisée en vue d'être investie dans le pays ou d'être expédiée à l'étranger. On peut résumer cela par l'équation suivante :

⁷ Frank Langdon, *The Politics of Canadian-Japanese Economic Relations 1952-1983*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983.

⁸ Les statistiques suivantes résument leurs relations commerciales entre les deux pays. Onze pour cent des exportations américaines vont au Japon, tandis qu'environ 30 p. 100 des exportations japonaises sont à destination des États-Unis. Inversement, les États-Unis comptent pour environ 24 p. 100 des importations japonaises, tandis que moins de 19 p. 100 des importations américaines proviennent du Japon. Ces chiffres portent sur la période allant de 1985 à 1992. Pour les statistiques sur des années précises, voir C. Fred Bergsten et Marcus Noland, *Reconcilable Differences? United States-Japan Economic Conflict*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993, tableaux 2.1 et 2.2.

Investissement privé + déficit financier = épargne intérieure + importations. Un pays qui investit plus qu'il n'épargne doit importer des économies et des marchandises de l'étranger pour combler les montants insuffisants. Étant donné l'investissement privé et l'épargne, toute augmentation du déficit financier devra être compensée par un accroissement des importations pour que l'équation s'équilibre. Les deux déficits, financier et commercial, sont liés. Une augmentation du déficit budgétaire du gouvernement provoque un accroissement du déficit commercial. Par conséquent, l'équilibre entre l'épargne et l'investissement de chaque pays, conjointement avec le taux de change réel, détermine dans une grande mesure l'excédent ou le déficit commercial global.

En raison de leur déficit financier, les États-Unis enregistrent un déficit commercial. Ce pays peut éliminer son déficit commercial en réduisant le déficit du gouvernement, ce qui aura pour effet de libérer l'épargne, laquelle servira à l'investissement, et permettra à la Federal Reserve de baisser les taux d'intérêt. Des taux d'intérêts plus faibles aux États-Unis réduiront le flux de capitaux vers ce pays et entraîneront une baisse supplémentaire de la valeur du dollar américain. Un dollar plus faible accroîtra la compétitivité des produits américains sur le plan international, et l'augmentation des exportations qui s'ensuivra éliminera progressivement le déficit commercial des États-Unis.

● Les initiatives en matière de politique macro-économique

On a réagi de trois façons au problème macro-économique.

1. *La gestion du taux de change* : En 1971, dans le cadre de l'Accord de Washington, les États-Unis ont insisté sur une réévaluation importante du yen. En 1977, les États-Unis ont insisté pour que le Japon n'intervienne plus en vue de freiner la montée du yen. En 1985-1987, dans le cadre du Plaza Agreement, les États-Unis ont demandé que le yen soit réévalué énormément. Au début de 1993, les États-Unis ont réussi à obtenir, «par des négociations», une appréciation du yen.
2. *L'amélioration des arrangements monétaires internationaux* : En 1986, les États-Unis et le Japon se sont entendus sur des «fourchettes de référence» pour le taux de change entre le yen et le dollar. En 1987, il a fallu changer la base de la fourchette, mais les efforts de stabilisation ont échoué.
3. *La réduction des excédents commerciaux du Japon à l'exportation grâce à des politiques macro-économiques* : Lors des sommets économiques de 1978 et de 1985, le Japon a accepté un objectif quantitatif d'accroissement de sa demande intérieure en vue de réduire son excédent commercial à l'exportation et d'aider les États-Unis à réduire leur déficit commercial. En 1986 et 1987, les deux pays ont baissé ensemble leurs taux d'intérêts à plusieurs occasions. Lors des pourparlers de 1989-1990 dans le cadre de l'Initiative

sur les obstacles structurels (SII), le Japon a accepté d'augmenter ses dépenses de travaux publics à long terme. À chaque fois, les États-Unis ont également promis de réduire leur déficit budgétaire et de prendre des mesures pour augmenter le taux d'épargne intérieur.

Malgré ces efforts, le déséquilibre commercial bilatéral entre les États-Unis et le Japon, bien qu'il ait été réduit à la fin des années 80, a persisté. Par ailleurs, les États-Unis n'ont pas beaucoup réduit leur déficit budgétaire.

2.2 Les problèmes micro-économiques

L'évolution de la dotation en facteurs, de la technologie, de la disponibilité et de la qualité des facteurs de production, ainsi que les ententes institutionnelles, ont toutes une incidence sur l'avantage comparatif dynamique des industries américaine et japonaise. Ces effets sont le sujet d'analyses micro-économiques. Les États-Unis se spécialisent dans les produits à base de ressources naturelles et la fabrication de produits de haute technologie, tandis que le Japon se spécialise dans une vaste gamme de produits manufacturés en se concentrant de plus en plus sur la haute technologie.

L'intervention des gouvernements des deux pays sur le marché bouleverse les structures commerciales. La participation des gouvernements au marché tend à produire des rentes que recherchent les entreprises et les groupes d'intérêts spéciaux. Ces derniers gaspillent des ressources en exerçant des pressions sur les bureaucraties en vue d'accaparer des rentes.

Le protectionnisme aux États-Unis

Après les négociations du Tokyo Round, les droits de douane moyens aux États-Unis étaient de 3,3 p. 100 pour les produits agricoles et de 5 p. 100 pour les biens industriels. Les États-Unis maintiennent des contingents officiels à l'importation d'un certain nombre de produits agricoles, notamment les produits laitiers, le sucre, les cacahuètes et le coton, tandis que plusieurs autres sont subventionnés sous le couvert de l'Export Enhancement Program, ce qui crée d'importantes distorsions commerciales. Les textiles et les vêtements font l'objet de contingents bilatéraux en vertu de l'Arrangement multifibres. Les États-Unis ont négocié des limitations volontaires des exportations (LVE) pour un certain nombre de produits. Les principales ententes de LVE avec le Japon concernent l'acier, les machines-outils, les télévisions couleurs et les automobiles. Toutefois, on n'est pas certain de leur incidence à l'heure actuelle. Les ententes de LVE portant sur les télévisions couleurs et l'acier ont été éliminées; celle qui concerne les machines-outils doit être éliminée progressivement et celle touchant les automobiles n'a plus force exécutoire.

En outre, les entreprises américaines ont utilisé abondamment des dispositions antidumping et de droit compensateur. Entre 1979 et 1990, elles ont engagé 5 poursuites

relatives à l'imposition de droits compensateurs et 58 poursuites relatives au dumping contre des exportateurs japonais; 43 de ces poursuites (soit 69 p. 100) ont débouché sur des restrictions au commerce.⁹ L'utilisation répandue et, on peut le soutenir, sans discernement de poursuites relatives à l'imposition de droits compensateurs et au dumping et de droits de douane a un effet protectionniste, en particulier l'usage abusif de la méthode de la «valeur calculée» en vue de déterminer l'ampleur du prétendu dumping.

Les États-Unis ont également divers règlements sanitaires, normes, exigences en matière d'essai et d'accréditation, ainsi que d'autres pratiques qui peuvent être considérés comme des barrières non tarifaires.¹⁰ En outre, la politique industrielle des États-Unis est soutenue par plusieurs pratiques fiscales et de subvention qui provoquent des distorsions commerciales. Les politiques fiscales américaines ont en fait subventionné l'investissement et la production dans certains secteurs de l'industrie. Le commerce et l'investissement sont aussi modifiés par les subventions sur les intrants, comme la fourniture d'énergie ou d'eau pour l'irrigation à faible prix, les dépenses gouvernementales en R&D, les importants achats effectués par le gouvernement, lesquels créent en fait un marché (par exemple, l'avionique ou les stations de poursuite au sol pour les satellites), d'autres pratiques gouvernementales qui favorisent les fournisseurs américains (par exemple, la «Buy America Act») et d'autres règlements du gouvernement qui ont pour effet de réduire implicitement les coûts relatifs de l'industrie américaine.¹¹

Les États-Unis ont aussi adopté des politiques destinées à soutenir leurs secteurs de pointe. Parmi ces politiques, mentionnons les crédits d'impôt spéciaux pour les dépenses de R&D, ainsi que les dépenses gouvernementales directes en R&D, par l'entremise de contrats de recherche, le système des laboratoires nationaux et les centres de R&D administrés par l'industrie et financés par le gouvernement fédéral, comme le consortium de R&D Sematech sur les semi-conducteurs. Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral compte pour 44 p. 100 des dépenses totales en R&D aux États-Unis, dont 53 p. 100 par l'entremise du département de la Défense. En 1988, environ 65 p. 100 du budget fédéral de R&D était lié à la défense.¹² Les entreprises américaines bénéficient de subventions énormes par l'entremise de l'Agence des

⁹ I.M. Destler, *American Trade Politics*, 2ème édition, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1991, Annexe C.

¹⁰ GATT, *Examen de politique commerciale : le Japon*, Genève, GATT, 1990.

¹¹ Richard N. Cooper, «Industrial Policy and Trade Distorsions», paru dans *op. cit.*, sous la direction de Dominick Salvatore, 1986.

¹² Council on Competitiveness, *Gaining New Ground : Technology Priorities for America's Future*, Washington, Council on Competitiveness, 1991.

projets de recherche évoluée (ARPA). À titre d'exemple, le gouvernement s'est récemment lancé dans un programme de cinq ans, doté de 1,9 milliard \$ US, afin de soutenir la recherche sur les superordinateurs et de concevoir un réseau de données électroniques pour superordinateur. En outre, le gouvernement des États-Unis a adopté une politique d'«encouragement à l'achat de produits américains» pour ses achats de superordinateurs. Enfin, on estime qu'en 1990, le gouvernement américain a dépensé 120 millions de \$ US en technologies d'imagerie à haute résolution (liées à la TVHD).¹³

L'adoption de politiques industrielles et de normes de travail inférieures par des municipalités et des États américains modifie également la structure du commerce et de l'investissement internationaux. Par exemple, afin d'attirer des multinationales étrangères dans certains États, les autorités locales ont offert des incitations très intéressantes dans les domaines de la fiscalité, des infrastructures et des prêts bancaires. Le prétendu droit au travail assure en pratique une activité syndicale moindre. Ces incitations à la relocalisation peuvent influencer sur les décisions d'investissement au détriment de pays comme le Canada.¹⁴

En 1983, les barrières non tarifaires ont réduit les importations totales américaines de produits manufacturés de 49,5 milliards \$, soit de près d'un quart.¹⁵ On ne dispose pas d'estimations directes plus récentes sur l'effet des politiques qui ont un effet de distorsion sur la réduction des importations américaines. Toutefois, on estime que les politiques américaines, comme les contrôles à l'exportation et les sanctions liées à la politique étrangère, ont *réduit* les exportations américaines de 10 à 30 milliards \$, en particulier dans les secteurs des produits chimiques, de l'équipement et des instruments.¹⁶

Le protectionnisme au Japon

Au Japon, les mesures à la frontière portent essentiellement sur l'agriculture, tandis que des mesures intérieures limitent le commerce d'autres produits. Comme nous le verrons au chapitre 3, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, le Japon a contrôlé ses

¹³ Cynthia A. Beltz, *High-Tech Maneuvers*, Washington, American Enterprise Institute, 1991.

¹⁴ Voir l'ouvrage de l'Office of Technology Assessment du Congrès américain intitulé *Multinationals and the National Interest: Playing by Different Rules*, Washington, D.C., 1993, pages 66 à 68, pour de plus amples renseignements sur les subventions à la relocalisation accordées par les États américains.

¹⁵ David Treffler, «Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: An Econometric Study of U.S. Import Policy», *Journal of Political Economy*. (101) 1993, pages 138 à 160.

¹⁶ J. David Richardson, *Sizing Up U.S. Export Disincentives*, Washington, Institute for International Economics, octobre 1993.

importations en vue de mieux allouer le peu de devises étrangères qu'il détenait. Le gouvernement a également maintenu des droits de douane élevés et des systèmes complexes de contingents et de licences d'importation. Il a soutenu des fabricants de secteurs prioritaires comme celui de l'acier, en leur accordant des prêts subventionnés et un traitement fiscal spécial. Par la suite, les mesures à la frontière touchant les produits manufacturés ont été assouplies progressivement. Vers le milieu des années 80, les niveaux tarifaires au Japon étaient comparables à ceux en vigueur aux États-Unis et dans l'Union européenne, et les contingents avaient été éliminés dans une grande mesure. À partir de 1989, le droit de douane moyen simple appliqué aux produits industriels (à l'exclusion du pétrole) est de 5,3 p. 100, et le droit de douane moyen pondéré selon les échanges, de 1,9 p. 100.¹⁷

Néanmoins, la croyance générale veut que le marché japonais est en fait fermé aux produits manufacturés importés. Parmi les méthodes utilisées pour contrôler les importations, mentionnons ce qu'on appelle les réseaux d'entreprises affiliées (*keiretsu*)¹⁸, qui ont un effet discriminatoire, les conseils administratifs fournis par les fonctionnaires en vue d'intimider les importateurs, l'utilisation abusive des procédures douanières, des normes de qualité et des exigences en matière de tests et d'accréditation en vue de décourager l'importation, l'exécution incomplète des droits de brevet et de marque, les méthodes d'achat du gouvernement qui favorisent les fournisseurs locaux et les restrictions imposées aux canaux de distribution pour les produits importés, pour ne citer que quelques unes. En 1983 (seule année pour laquelle on dispose de données), 46,7 p. 100 (moyenne simple), ou 61,7 p. 100 (moyenne pondérée selon les échanges) des exportations américaines vers le Japon se sont heurtées à diverses barrières non tarifaires, certaines d'entre elles ayant été mises en place de façon disproportionnée dans des secteurs de spécialisation américains.¹⁹ ²⁰ Toutefois, l'importance de ces barrières non traditionnelles au Japon est sujet à controverse.

Le phénomène des barrières non traditionnelles à l'accès des nouveaux venus aux marchés japonais est le résultat de l'interaction des forces sociales, politiques et économiques dans le temps. Une étude approfondie des secteurs pris individuellement révèle que ces barrières

¹⁷ GATT, 1990, *op. cit.*

¹⁸ Voir le chapitre 3.

¹⁹ Edward E. Leamer, «Empirical Studies of Trade Issues: The Structure and Effects of Tariff and Non-Tariff Barriers in 1983», paru dans *Political Economy of International Trade: Essays in Honour of Robert E. Baldwin*, sous la direction de Ronald Jones et d'Anne Krueger, Cambridge, M.A., Basil Blackwell.

²⁰ En revanche, 9,9 p. 100 (moyenne simple), ou 34,9 p. 100 (moyenne pondérée selon les échanges), des exportations japonaises vers les États-Unis en 1983 se sont heurtées à des barrières non tarifaires, ce qui indique que les exportations japonaises se heurtent également à ce genre de barrières de façon disproportionnée sur le marché américain.

réglementaires tendent à apparaître dans les industries fortement dominées par des groupes de pression japonais, par exemple, dans les secteurs des matières premières, où des lobbies de producteurs sont établis de longue date, ou dans les secteurs manufacturier ou des services hautement concentrés ou cartellisés, où le petit nombre de producteurs facilite l'organisation de groupes de pression de l'industrie. Cette multitude de barrières publiques et privées empêchent les nouveaux venus d'accéder au marché, qu'ils soient étrangers ou locaux.²¹

● **Les initiatives en matière de politique micro-économique**

En gros, trois genres d'initiatives en matière de politique micro-économique ont été lancées.

1. *Les initiatives sectorielles :*

a) Certains problèmes sectoriels ont été étudiés en groupes, comme les pourparlers axés sur le marché et sectoriels (AMS) qui ont eu lieu en 1985-1986. Ces pourparlers ont porté sur les télécommunications et d'autres produits électroniques, les produits forestiers, le matériel médical et les produits pharmaceutiques.

b) La plupart des autres problèmes sectoriels ont été réglés individuellement. Par exemple, les États-Unis ont cherché à limiter les ventes du Japon sur le marché américain (automobiles, machines-outils et acier dans les années 80) et à accroître l'accès d'une vaste gamme de produits américains au marché japonais (notamment les semi-conducteurs et les pièces d'automobiles récemment).

c) Néanmoins, d'autres initiatives ont été lancées sous la menace explicite ou implicite, par les États-Unis, de fermer leur marché si le Japon refusait de coopérer. Par exemple, la disposition appelée Super 301 de la Loi américaine sur le commerce force le gouvernement des États-Unis à désigner des «pays étrangers prioritaires» dont les pratiques commerciales sont «déloyales» selon lui et à établir un délai pour la prise de mesures correctives, sous la menace de mesures de rétorsion. En 1987, les États-Unis ont pris de telles mesures contre le Japon, car ce dernier n'avait pas respecté l'Accord sur le commerce des semi-conducteurs (STA) de 1986.

2. *Les questions structurelles :* Les pourparlers SII de 1989-1990 ont porté sur un grand nombre de questions structurelles. Par exemple, les États-Unis ont accepté d'améliorer leur système d'éducation et de chercher à rallonger l'horizon temporel de leurs

²¹ C. Fred Bergsten et Marcus Noland, *Reconcilable Differences? United States-Japan Economic Conflict*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993, chapitre 4.

investisseurs privés. Le Japon a accepté d'exécuter ses règlements antitrusts avec plus de vigueur afin de limiter la collusion dans les *kereitsu* et de modifier sa loi sur les grands magasins de détail afin d'ouvrir son système de distribution à des entreprises de grande distribution plus efficaces (comme Toys «R» Us).

3. *Les programmes d'accroissement volontaire des importations (AVI) ou d'indicateurs quantitatifs temporaires (IQT)* : Dans le cadre des AVI, le Japon s'est engagé à importer des quantités précises de semi-conducteurs et les secteurs pertinents de l'industrie japonaise ont établi eux-mêmes des objectifs d'importation de pièces d'automobiles et d'automobiles. Comme suite aux négociations antérieures, une forte proportion du commerce entre les États-Unis et le Japon est déjà géré par des indicateurs quantitatifs, lesquels devaient être temporaires.

Les États-Unis ont eu recours à une vaste gamme de techniques pour gérer les relations commerciales avec le Japon dans plusieurs secteurs. Des initiatives comme les pourparlers AMS, SII et d'autres encore, qui ont débouché sur des ententes de LVE et d'AVI, ont été lancées au niveau bilatéral. D'autres, comme les cas d'antidumping, ont pris la forme de mesures unilatérales prises contre le Japon. Certains responsables du gouvernement Clinton insistent sur l'adoption d'une méthode bilatérale de commerce administré «axée sur les résultats» pour les relations avec le Japon. Seules quelques initiatives macro-économiques ont été lancées au niveau multilatéral ou au sein du Groupe des Sept.

En pratique, ces initiatives n'ont généralement pas produit les résultats escomptés. Le déséquilibre commercial entre les États-Unis et le Japon est encore énorme. Il semble que le STA soit la seule initiative ayant quelque peu provoqué une augmentation de la part des semi-conducteurs américains sur le marché japonais. Cette réussite apparente et discutable a suscité l'intérêt des États-Unis pour une approche semblable dans d'autres secteurs comme les ordinateurs et les superordinateurs, les contrats de construction et le matériel de télécommunications. Le fait que les objectifs établis comme ceux prévus dans le STA et ceux relatifs aux achats de pièces d'automobiles aient été précisés pour des entreprises, et non pour le lieu de fabrication des produits, constitue une autre particularité des récents accords commerciaux américains-japonais susceptible de compliquer énormément la politique commerciale intérieure des États-Unis. Par exemple, on considère qu'un semi-conducteur fabriqué par Texas Instruments à Kyushu est américain, tandis qu'une puce Hitachi produite en Californie est japonaise. Cette pratique, qui fausse énormément les échanges (et qui peut bloquer les producteurs canadiens, même ceux qui ont des installations de production aux États-Unis), sera probablement étendue au contingent imposé sur les automobiles japonaises, si la production des chaînes de montage japonaises aux États-Unis est considérée comme des ventes japonaises dans ce pays (autrement dit, comme des «importations»). Il s'agit là de tentatives de recycler le mercantilisme dans le nouveau moule du nationalisme économique.

L'auteur du présent document soutient que les négociations visant à résoudre les problèmes d'accès au marché japonais doivent tenir compte des pratiques commerciales dans au moins trois secteurs, soit a) les marchés publics, b) les politiques de concurrence ou antitrust et c) l'établissement et la mise en application de normes. Nous ajouterons peut-être également quelques problèmes relatifs au droit des sociétés (p. ex., les règlements sur les prises de contrôle).

Le célèbre système de réseau d'entreprises, appelé *keireitsu*, peut être assez compétitif par lui-même. Toutefois, dans certains cas, notamment dans celui des services financiers, ces pratiques ont débouché sur une collusion commerciale efficace. Dans d'autres cas comme le système de distribution au Japon, ces pratiques ont provoqué un certain accaparement du marché par des entreprises en place au Japon. Les autorités japonaises ont établi des normes pour les produits et les procédures, normes qui peuvent limiter réellement l'accès de nouveaux venus au marché. De même que dans d'autres pays, les pratiques d'achats du gouvernement sont anticoncurrentielles et provoquent des distorsions commerciales. Il est nécessaire d'effectuer des recherches supplémentaires pour dresser une liste détaillée des pratiques qui manipulent le marché au Japon. Néanmoins, du point de vue canadien, il importe également, et peut-être même plus, que nous ne laissions pas cette concentration sur le Japon détourner notre attention de l'importance primordiale que revêt l'accès du Canada au marché des États-Unis et des pratiques faussant le commerce et l'investissement qui sont courantes sur ce marché.

3. REGARD SUR LE PAYS DU SOLEIL LEVANT : QUELLES SONT SES CARACTÉRISTIQUES?

Les politicologues ont proposé diverses analyses critiques du système politique japonais, de l'économie japonaise et des relations du Japon avec le reste du monde. Les analystes politiques comme Johnson, Prestowitz, Fallows et van Woferen, présentent le Japon comme une société néo-mercantile²². Prestowitz et van Woferen décrivent le Japon comme une société entièrement orientée vers la production, à laquelle elle doit sa force. Fallows attribue un système de valeurs entièrement différent au Japon. Ces experts en arrivent à la conclusion que les États-Unis doivent trouver un moyen nouveau et différent de commercer avec le Japon. Des analystes économiques tels que Lawrence et Balassa ainsi que Noland ont souligné le faible

²² James Fallows, «Containing Japan», *Atlantic*, mai 1989; 40-54, et «Looking At The Sun», *Atlantic*, novembre 1993; 69-100; Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-75*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982; Clyde V. Prestowitz, Jr., *Trading Places : How We Allowed Japan To take the Lead*, New York; Basic Books, 1988; Karel van Woferen, *The Enigma of Japanese Power*, New York: Knopf, 1989, et «The Japan Problem Revisited», *Foreign Affairs*, 69(4) 1990; 42-55.

niveau des importations japonaises de produits manufacturés ou du commerce intra-industrie avec le Japon²³. Ils croient que l'accès des étrangers au marché japonais est strictement contrôlé.

Les principaux obstacles qui empêchent d'accéder au marché japonais, font-ils valoir, trouvent leur origine dans le caractère très particulier des organisations commerciales japonaises et les rapports distinctifs qu'elles entretiennent entre elles et avec le gouvernement nippon. Les principales questions qui se posent du point de vue de l'analyse politique sont les suivantes : Quels facteurs ont contribué à la réussite du Japon? Quelles leçons les autres pays peuvent-ils tirer de l'expérience japonaise? Comment pourrait-on rendre le marché japonais plus accessible au commerce international? Les réponses à ces questions ne sont pas concluantes et sont extrêmement controversées. D'autre part, le débat sur les politiques stratégiques commerciales et industrielles est directement relié à ces questions²⁴.

À quoi faut-il attribuer le fait que, depuis la deuxième moitié du XIX^e siècle, le Japon a connu une croissance de sa productivité et une transformation structurelle qui ont surpassé celles de tous les autres grands pays industrialisés? Ces résultats impressionnants ne sont pas dus à un petit groupe d'institutions économiques récemment développées. Ils reposent plus probablement sur 150 ans de croissance et de changements structurels que le Japon a connus depuis son ouverture au commerce international, au XIX^e siècle. La performance économique japonaise a été beaucoup trop importante et pendant beaucoup trop longtemps, dans trop de contextes différents pour que cette croissance puisse être attribuée à une configuration particulière des institutions économiques japonaises. La géographie du Japon diffère grandement de celle des autres principales économies industrialisées. Au cours du dernier siècle, le Japon, qui manquait particulièrement de ressources naturelles, s'est distingué par la haute qualité de sa main-d'oeuvre et son sens inhabituel de l'épargne. Telles sont les caractéristiques qui confèrent au Japon son caractère distinctif.

Dans le présent chapitre, nous poursuivrons deux objectifs. Premièrement, nous récapitulerons les explications fournies à l'égard de la croissance économique japonaise. Deuxièmement, nous résumerons le débat quant à la mesure dans laquelle l'accès des étrangers au marché japonais reste très contrôlé. Pour commencer, nous décrirons certaines des

²³ Robert Z. Lawrence, «How Open is Japan?», paru dans *Trade with Japan, Has the Door Opened Wider?*, Chicago: University of Chicago Press, 1991: 9-37, sous la direction de Paul Krugman et «Japan's Different Trade Regime: An Analysis with Particular Reference to Keiretsu», *Journal of Economic Perspectives*, 7(3) Été 1993: 3-19; Bela Belassa et Marcus Noland, *Japan in the World Economy*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1988.

²⁴ Une étude parallèle explore de façon plus approfondie le débat sur les politiques stratégiques, commerciales et industrielles. Voir I. Prakash Sharma et Keith H. Christie, Document du Groupe de politiques n° 93/14, décembre 1993.

caractéristiques particulières de l'économie du Japon. Ensuite, nous examinerons le débat sur les facteurs expliquant la croissance économique spectaculaire de ce pays. Le Japon est différent. Toutefois, certains analystes font valoir que son économie n'est pas plus particulière qu'une autre. Le gouvernement japonais est intervenu, comme les gouvernements d'ailleurs, avec des résultats parfois bons parfois mauvais. Les marchés du Japon sont aussi concentrés que ceux de bien d'autres pays industrialisés. Les consommateurs japonais réagissent à l'évolution des revenus et des prix tout comme le font les consommateurs des autres pays.

3.1 Les aspects distinctifs de la structure industrielle du Japon

Un aspect frappant de l'économie japonaise est sa dépendance vis-à-vis des petites entreprises, qui représente l'une des composantes de son système de marchés concurrentiels. À la fin des années 80, il y avait plus de quatre millions d'entreprises à propriétaire unique. Les travailleurs indépendants et les membres de leurs familles qui travaillaient pour eux sans rémunération représentaient près du tiers de la population active, contre moins de 10 p. 100 aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Dans le secteur de la fabrication, près de la moitié de la main-d'oeuvre travaille dans des entreprises comptant moins de 50 employés. La proportion est la même en Italie, mais elle est beaucoup plus réduite aux États-Unis (approximativement 15 p. 100). Ces petites entreprises connaissent plus ou moins de succès et certaines d'entre elles sont en pleine expansion tandis que d'autres ralentissent leurs activités. Comme dans les autres pays industrialisés, le Japon a des sociétés petites et grandes. En 1988, environ deux millions de sociétés employaient plus de 30 millions de travailleurs, soit près de la moitié de la population active totale de 60,1 millions de personnes²⁵.

● Le système de réseau : le *Keiretsu*

Les grandes sociétés japonaises sont souvent liées à un réseau de petits fournisseurs par l'entremise du système *keiretsu*. Prenons la comparaison bien connue entre Toyota et General Motors. Dans les années 80, GM produisait à peu près la moitié de la valeur de ses automobiles; le reste était fabriqué par ses fournisseurs. Toyota produit seulement le quart de la valeur de son chiffre d'affaires. Toyota dépend deux fois plus que son concurrent américain le plus proche d'un immense réseau de fournisseurs et de sous-traitants. Au début des années 80, ces derniers étaient au nombre de 43 308. Il y avait parmi eux 168 sous-traitants de

²⁵ Federal Research Division, Library of Congress, *Japan: A Country Study*, Washington, D.C., 1992, p. 211-212.

«premier niveau» (fournisseurs «proches» et fréquents); 5 437 sous-traitants de «deuxième niveau»; et 41 703 sous-traitants de «troisième niveau» (fournisseurs «distants» et périodiques)²⁶.

Au Japon, les réseaux de ce genre et autres sont non pas l'exception, mais la règle. Le *keiretsu* traditionnel a été organisé autour des grandes entreprises commerciales du Japon. Mitsui et Mitsubishi en sont de bons exemples²⁷. Un *keiretsu* vertical est une entente entre le client et le fournisseur qui comprend des méthodes d'inventaire «juste à temps» et une collaboration sur le plan de la recherche-développement. Un autre genre d'alliance financière est le *keiretsu* centré sur une banque principale. Par exemple, le *keiretsu* Mitsui comprend 24 grandes sociétés : Mitsui Bank (la banque principale du groupe), Mitsui Trust (également une banque), Mitsui Life (assurance), Taisho F&M (assurance), Mitsui Bussan (société commerciale), Mitsukoshi (un détaillant), Mitsui Construction, Sanki Engineering, Mitsui Real Estate, Toray (textiles), Mitsui Toatsu (produits chimiques), Mitsui Petroleum, Mitsui Mining, Hokkaido Coal, Onoda Cement, Oji Paper, Japan Steel Works, Mitsui M&M (métaux non ferreux), Toyota Motors, Mitsui Shipbuilding, Toshiba (électronique), Mitsui OSK (transport), Mitsui Warehouse et Nippon Flour²⁸.

Au Japon (comme en Allemagne), la propriété du secteur industriel se caractérise par une participation des banques et des autres institutions financières plus importante qu'en Amérique du Nord ou au Royaume-Uni. Le réseau est cimenté par la participation réciproque. Cela représente plus de la moitié de toutes les actions de ces entreprises. En général, la banque principale finance à peu près le cinquième de tous les emprunts des sociétés non financières auxquelles elle est associée. La participation réciproque se traduit par des liens étroits entre la banque et son client, mais pas nécessairement par une mainmise des banques sur les sociétés industrielles. Les relations financières ne déterminent pas ce que chacun fait. Il n'est pas vrai qu'en général plus Toyota détient d'actions plus elle achète. Les institutions financières du Japon sont sous le contrôle du conseil d'administration. Les administrateurs évitent de s'ingérer dans les affaires des autres sociétés tant que ces dernières prennent de bonnes décisions commerciales. En conséquence, l'administrateur de l'industrie japonaise n'a pas les mains liées par un bilan qui l'oblige à penser uniquement au rapport du prochain trimestre. Il s'intéresse davantage à la viabilité commerciale à long terme de l'entreprise. Il se rend compte que

²⁶ James P. Womack, Daniel T. Jones et Daniel Roos, *The Machine That Changed the World*, New York; Harper, 1990; et M. J. Smitka, *Competitive Ties: Subcontracting in the Japanese Automotive Industry*, New York; Columbia University Press, 1991.

²⁷ Michael Gerlach, «*Keiretsu Organization in the Japanese Economy*», paru dans *Politics and Productivity*, sous la direction de Chalmers Johnson, Laura D'Andrea Tyson et John Zysman, Cambridge, MA: Ballinger, 1989: 141-176.

²⁸ Pour une analyse plus approfondie du *keiretsu*, voir Office of Technology Assessment, *op. cit.*, chapitre 4.

l'accumulation de ressources humaines et leur pleine utilisation sont à la clé du succès. Tout le système d'incitatifs et de répartition des employés d'une entreprise est dirigé vers cet objectif. Grâce à des relations étroites avec les banques, l'administrateur peut puiser dans des capitaux à long terme «patients». Par conséquent, on attribue souvent à ce genre de réseau le fait que les entreprises japonaises investissent à plus long terme.

L'organisation industrielle du Japon se caractérise, de plus en plus, par la structure maison mère-filiale. Elle se distingue donc de l'organisation occidentale dans laquelle les entreprises en pleine expansion prennent d'énormes proportions et deviennent souvent de grands conglomerats. Au fur et à mesure que l'entreprise prend de l'expansion, les économies d'échelle diminuent et la coordination ainsi que la supervision deviennent moins efficaces. La direction adopte une attitude bureaucratique et l'information ne circule plus efficacement d'un niveau à l'autre de la hiérarchie. Au Japon, une des solutions à ces problèmes a été de créer des filiales et de leur transférer certaines activités. Lorsqu'une filiale prend de l'expansion, elle embauche ses propres employés et elle peut même devenir indépendante. Par exemple, Toyota Motor a vu le jour en 1937 comme succursale de Toyota Automatic Loom, qui ne possède plus que 4,3 p. 100 de sa progéniture. Toyota Motor possède, quant à elle, environ 25 p. 100 de sa maison mère²⁹. Nous examinerons, ci-dessous, le processus de la réorganisation et de la fabrication souple, selon lequel des filiales entièrement nouvelles sont établies.

La structure maison mère-filiale est extrêmement souple et efficace. Une filiale peut être créée pour répondre à plusieurs besoins tels qu'un désir d'employer des travailleurs moins bien rémunérés pour des tâches exigeant moins de compétences, pour lancer de nouvelles lignes de produits qui pourront être abandonnées si elles n'obtiennent pas le succès escompté, pour promouvoir une diversification exigeant peu d'interaction avec les principales activités de la maison mère et améliorant le moral et l'indépendance des gestionnaires ou encore, pour commercialiser des produits et des services s'adressant à des clients cibles. Généralement, les filiales commencent leur existence dans le *keiretsu* de la maison mère et bénéficient des relations à long terme de cette dernière avec les autres membres du réseau. Néanmoins, il faut que leur bilan démontre, dans un délai raisonnable, leur viabilité commerciale. Un système d'ajustement des prix permet de partager les risques, d'assurer le rendement de l'innovation et de préserver la compétitivité du produit final. Par conséquent, les entreprises sont fortement incitées à réduire leurs frais généraux, à améliorer la qualité et à assurer la livraison du produit ou du service. Dans l'ensemble, ce système concurrentiel facilite un ajustement rapide de la quantité, la ponctualité des livraisons et le contrôle de la qualité.

²⁹ Hiroyuki Odagiri, *Growth Through Competition, Competition Through Growth, Strategic Management and the Economy in Japan*, Oxford; Clarendon Press, 1992, pages 144 à 151.

● Un marché du travail souple

L'emploi qui dure toute une vie se limite principalement aux grandes sociétés telles que Mitsubishi Corporation, NEC, Sony ou Toyota. Seulement le tiers des travailleurs japonais ont des emplois à vie. Ces entreprises ont beaucoup investi dans leurs employés. Contrairement aux firmes occidentales, elles hésitent à les licencier au premier signe de difficulté³⁰. La concurrence pour ces emplois est très serrée. Ces emplois à long terme côtoient un marché du travail beaucoup plus souple pour les fournisseurs de niveau inférieur. Cela exige des salaires flexibles, que le système a également fournis.

Les travailleurs des grandes entreprises reçoivent une bonne partie de leur paye sous la forme de primes et d'heures supplémentaires. Lorsque la demande diminue, ces éléments de rémunération peuvent être réduits, si bien que les coûts se trouvent limités et que l'entreprise ne fait pas faillite parce qu'elle a pour politique d'éviter les mises à pied. Les réseaux ont également joué un rôle complémentaire. En cas de crise, les différentes parties du réseau peuvent absorber les travailleurs des autres entreprises dont la situation est pire. L'ensemble du *keiretsu* présente donc les avantages des deux systèmes, soit la souplesse des succursales alliée aux investissements importants qui sont faits dans la formation au centre et qui ne seraient pas rentables sans la garantie d'une main-d'oeuvre stable³¹. Cet aspect du marché du travail semble avoir facilité énormément les efforts déployés par les sociétés japonaises pour s'adapter à l'évolution des conditions économiques.

● Une évaluation du système de réseau

L'entreprise est une institution qui limite au maximum le coût d'organisation de l'activité de production de biens et services. Les travailleurs, les gestionnaires, les actionnaires et les autres agents économiques ont, individuellement, d'énormes lacunes sur le plan de l'information et des incitatifs. L'entreprise est une structure efficace en ce sens qu'elle réunit tous ses agents de façon à réduire le coût des ressources. Le réseau *keiretsu*, qui ne se limite pas au Japon, mais que l'on retrouve ailleurs dans l'est de l'Asie et en Allemagne (avec la participation réciproque sous la direction des banques), est un système efficace. Est-ce également un système concurrentiel? En fait, les rivalités peuvent s'exercer librement au sein du réseau³².

³⁰ L'effet positif de cette pratique japonaise sur la productivité est décrit dans Masahiko Aoki, "Toward an Economic Model of the Japanese Firm", *Journal of Economic Literature*, (28) mars 1990: 1-27.

³¹ *Economist*, "Turning Point: A Survey of the Japanese Economy", 6 mars 1993.

³² Des années 50 jusqu'au milieu des années 80, le marché japonais des motocyclettes a été le théâtre d'une concurrence féroce entre Yamaha et Honda. Pour une excellente description de la concurrence sur le marché japonais, voir James C. Abegglen et George Stalk, Jr., *Kaisha: The Japanese Corporation, How Marketing, Money*

La société Toyota a pour politique d'acheter des pièces semblables à plusieurs fournisseurs si bien qu'elle dépend rarement d'un seul. Cette pratique impose une certaine discipline aux fournisseurs. En même temps, les fournisseurs de Toyota ne travaillent pas exclusivement pour cette dernière. Ils sont libres d'obtenir la clientèle d'autres entreprises. Cela les incite davantage à demeurer efficaces et adaptables. Par conséquent, la structure industrielle du Japon récompense la souplesse sur le plan de la production, de la spécialisation et de la répartition du travail.

Il semble également que les réseaux japonais soient extrêmement efficaces pour ce qui est de combler les lacunes sur le plan de l'information et les asymétries des incitatifs entre les divers agents économiques. Ils surmontent certaines des difficultés que connaissent les entreprises non constituées en réseau. Dans l'ensemble, le Japon peut, grâce à la confiance et aux relations à long terme, basées sur la confiance, qui caractérisent le système *keiretsu*, parvenir à des résultats comparables à ceux que les États-Unis obtiennent au moyen de poursuites devant les tribunaux et de la législation contractuelle. Une alliance de grandes entreprises est moins compétitive que des grandes sociétés qui se font concurrence, mais un réseau d'alliances comprenant chacune de nombreuses petites sociétés ouvre largement la porte à la concurrence interne³³. Dans les secteurs où les restrictions commerciales ne causent pas de distorsions sur les marchés japonais, les réseaux tolèrent et même favorisent une rivalité interne intense et *ils peuvent être compétitifs au niveau national*.

Toutefois, les alliances de réseaux peuvent réduire la concurrence à d'autres égards. Le *keiretsu* intégré horizontalement peut avoir plus de facilité à dominer le marché de consommation. Dans certaines circonstances, un *keiretsu* intégré verticalement peut être en mesure d'obtenir des rentes de ses fournisseurs. Tel qu'expliqué au chapitre 4, le système *keiretsu* peut également faciliter la collusion lorsque les distorsions commerciales génèrent des rentes. Pour préserver ces rentes, les réseaux se referment et il peut être plus difficile aux étrangers de s'implanter sur les marchés nationaux du Japon.

● La souplesse du secteur de la fabrication

Les entreprises japonaises ont mis au point de nouveaux systèmes de fabrication souples qui présentent d'importants avantages sur la production de masse. Les techniques de production de masse, qui ont vu le jour, au XIX^e siècle, aux États-Unis, se servent de pièces normalisées

and Manpower Strategy, Not Management Style, Make the Japanese World Pace-Setters, New York; Basic Books, 1985, chapitre 4.

³³ Voir ce point de vue dans Gary R. SaxonHouse, «What Does Japanese Trade Structure Tell Us About Japanese Trade Policy?», *Journal of Economic Perspectives*, 7(3), été 1993: 21-43; pour le point de vue contraire, voir Rober Z. Lawrence, *op. cit.*, 1993.

interchangeables dans le cadre d'un processus qui réorganise les objets physiques. Toutefois, les gens excellent à produire des idées, et pas seulement à assembler physiquement des marchandises. Nous ne pouvons pas résister à l'envie d'expérimenter et de résoudre des problèmes. Les travailleurs des chaînes de montage sont peut-être les mieux placés pour expérimenter et poser des questions s'ils sont libres de le faire et s'ils y sont incités. La production souple ou l'amélioration continue repose sur une série d'arrangements et d'impératifs physiques qui poussent tous les membres d'une organisation à rechercher des petites améliorations dans la façon dont les choses sont faites.

Le système d'inventaire «juste à temps», par exemple, qui a été mis au point chez Toyota, a été conçu non pas comme un moyen de réduire le coût des intérêts sur les produits fabriqués, mais plutôt comme un moyen de fonctionner «sans filet de sécurité», afin que toute faiblesse du système soit mise en lumière et corrigée immédiatement. Les systèmes d'inventaire et de manutention des marchandises, les lumières rouges, jaunes et vertes qui se trouvent à chaque poste de travail (rouge pour arrêter la chaîne, jaune pour faire venir un surveillant) et le système de suggestion des employés fournissent tous une rétroaction. Ils révèlent quels sont les maillons les plus faibles de la chaîne de production et indiquent là où l'expérimentation et les améliorations seraient les plus avantageuses. Pour régler les problèmes qui sont découverts, il est parfois possible de modifier la disposition de la chaîne de montage, la répartition des tâches entre les travailleurs ou la conception des produits fabriqués. Par conséquent, pendant que l'organisation s'en tient strictement à une même conception pour ses produits et sa fabrication, elle ne cesse d'expérimenter les innombrables façons de faire les choses ou les variations légèrement différentes d'un même produit. La souplesse signifie que l'organisation peut passer rapidement d'une conception à une autre qui sera légèrement supérieure. Le succès des sociétés japonaises démontre qu'il est avantageux de passer de la production de masse à un mode de production plus souple.

3.2 Le secteur financier au Japon

Le système financier moderne du Japon a été, comme d'autres institutions, modelé au cours de l'occupation américaine, en 1945-1950. Les activités bancaires et le courtage des valeurs mobilières ont été séparés, tout comme le prévoyait la Loi américaine Glass-Steagall de 1933. En outre, les banques ont été fractionnées en plusieurs niches à la fois sûres et rentables : les banques de crédit à long terme; les banques de fiducie; les banques régionales de détail et de services bancaires aux grandes entreprises ainsi que les opérations de change de la Banque de Tokyo³⁴. Le but global visé était de mettre les institutions financières au service de l'industrie.

³⁴ Bill Emmott, *The Sun Also Sets: The Limits to Japan's Economic Power*, New York: Random House, 1989, p. 95.

Dans les années 50 et 60, le Japon a dû faire face à des déficits de son compte courant et il a été dans l'obligation d'importer des capitaux. Dans un monde de taux de change fixes, le Japon a maintenu un contrôle des changes et une régulation de la circulation des capitaux. La Banque du Japon a surtout géré sa politique monétaire en allouant du crédit aux banques. Les taux d'intérêt sur les dépôts ont été fixés par le ministère des Finances et la Banque du Japon. Le ministère des Finances exerçait un contrôle très strict sur le budget, l'allocation de l'argent et les taux d'intérêt. En conséquence, les entreprises industrielles étaient sûres d'avoir à leur disposition des capitaux stables et fiables, généralement à faible coût.

La tâche de percevoir les fonds publics avait été répartie entre les banques (administrées par le ministère des Finances) et les Postes (administrées par le ministère des Postes). Le ministère des Postes offrait des taux d'intérêt légèrement supérieurs à ceux des banques. Comme les autorités fiscales japonaises n'avaient pas accès aux dossiers postaux, en pratique, les déposants pouvaient gagner des revenus d'intérêt exempts d'impôt. Les Postes accumulèrent ainsi un nombre de comptes plus important que la population totale du Japon. En 1988, le gouvernement étant convaincu que l'épargne excédentaire du Japon causait des problèmes d'excédent commercial, il élimina cet incitatif fiscal à l'épargne.

Les banques commerciales étrangères sont entrées au Japon dans les années 60 et 70. Elles ont profité d'un droit exclusif d'accorder des prêts en devises étrangères à l'industrie japonaise. Les réformes ont débuté en 1970-1972, lorsque le Japon a commencé à accumuler un important excédent de son compte courant. En 1977, les institutions financières ont été autorisées à vendre des obligations du gouvernement avant qu'elles n'arrivent à échéance et un marché secondaire de ces instruments s'est développé. En 1980, le contrôle des changes a été suspendu en majeure partie, ce qui a marqué le début d'une libre circulation des capitaux au Japon³⁵. La suppression du contrôle des changes signifiait que les taux d'intérêt japonais ne pouvaient plus être isolés des influences internationales. Comme l'excédent de capitaux du Japon s'accroissait et qu'il n'était plus nécessaire de canaliser l'argent, les pressions en faveur d'une plus grande libéralisation du secteur financier se faisaient de plus en plus fortes. Les entreprises s'éloignaient des banques et se dirigeaient vers les marchés des valeurs mobilières pour y trouver des capitaux à un taux plus avantageux. L'endroit le plus économique où aller chercher de l'argent était le marché européen.

Quand le contrôle des changes a été suspendu, les banques japonaises ont envahi le marché des prêts en devises étrangères. Les étrangers voulaient de nouvelles sources de profit. En novembre 1983, le Trésor américain lança une offensive contre le reste de la réglementation financière japonaise en faisant valoir que le Japon devait se doter d'un marché libre et ouvert

³⁵ Pour placer cela dans sa perspective internationale, signalons que la Grande-Bretagne elle-même ne s'est pas débarrassée du contrôle des changes avant 1979.

pour que le yen puisse trouver sa véritable valeur au niveau international. Des changements ont alors été jugés nécessaires pour rectifier le déséquilibre commercial entre les États-Unis et le Japon plutôt que la politique économique américaine. En mai 1984, une entente «yen-dollar» fut conclue en vue d'une réforme financière au Japon. Cet accord fut présenté comme une percée américaine sur le marché japonais. Les banques étrangères furent autorisées à transiger des obligations du gouvernement et à se lancer sur le marché fiduciaire. Les banques étrangères, qui avaient l'habitude des opérations swap sur taux d'intérêt à l'étranger, ont obtenu de bons résultats sur ce marché à Tokyo.

Depuis 1984, les entreprises japonaises ont continué à emprunter en émettant la plupart de leurs obligations outre-mer. De toute évidence, l'industrie japonaise avait intérêt à relâcher ses liens avec les banques japonaises et ces dernières avaient intérêt à les laisser faire. Après tout, les banques sont souvent d'importants actionnaires et elles veulent donc que les entreprises de leur *keiretsu* soient les plus concurrentielles possible³⁶. Les gestionnaires financiers des institutions japonaises ont pris l'habitude d'investir à l'étranger. Ils font des efforts pour acquérir des compétences au moyen de la concurrence ou d'unions. Pour obtenir une formation et gagner de l'expérience, les banques de placement japonaises outre-mer ont acheté des intérêts dans des maisons financières occidentales; par exemple, Nippon Life a acheté des parts dans Shearson Lehman, de New York. Les investissements japonais sont passés de moins 0,8 milliard de dollars américains³⁷ en 1982 à plus 102 milliards en 1986; cependant, en 1992, ce chiffre était retombé à environ 28 milliards.

Le Japon a peut-être une économie de premier plan qui fait l'envie du reste du monde, mais il a un système financier de second plan. Au cours de la deuxième moitié des années 80, le Japon a connu le plus gros boom financier du siècle qui a été suivi d'un fiasco spectaculaire. La spéculation a été alimentée par un crédit à bon marché et très facile à obtenir. Le Japon a fait une indigestion de crédit. Le prix des terrains a fait l'objet d'une surenchère. La solide économie de fabrication s'est laissée engoutir dans le tourbillon de la spéculation. L'indice Nikkei, qui représente la moyenne du prix des actions à la Bourse de Tokyo, a plus que triplé, passant de 11 500 au début de 1985 à 38 900, quatre ans plus tard. À partir de son apogée, en 1989, l'indice Nikkei était retombé à 17 000 en 1992³⁸.

Ce fiasco s'est traduit par le rétrécissement du marché boursier, l'effondrement du marché immobilier, une montagne de mauvaises créances, le ralentissement de l'économie et une vague de scandales. Ces événements ont révélé que : a) les marchés financiers japonais étaient

³⁶ Bill Emmott, 1989, *op. cit.*, pages 112 à 114.

³⁷ Net des gains réinvestis. Source: Nations Unies, *Étude sur l'économie mondiale 1993*, Tableau A.26.

³⁸ Edward J. Lincoln, *Japan's New Global Role*, Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1993; 28-9.

manipulés avec l'approbation tacite des bureaucrates; b) le système *keiretsu* et la participation réciproque donnaient à une poignée de sociétés une influence indue sur le marché; c) les hommes d'affaires et les financiers s'alliaient ouvertement à des gangsters; et d) les grandes banques toléraient la fraude³⁹. Pour la première fois depuis des années, l'industrie japonaise doit maintenant payer davantage que les sociétés américaines pour emprunter de l'argent. Cela va, inévitablement, nuire à la compétitivité industrielle du Japon. La compétence de la bureaucratie et plus particulièrement du ministère des Finances et de l'ordre politique en place est de plus en plus mise en doute. Au cours des élections de juillet 1993, le Parti démocratique libéral (PDL) a perdu sa majorité pour la première fois depuis la guerre. Le Japon a, devant lui, la perspective d'une croissance réelle très faible de son PNB pour les deux prochaines années. En 1992, la croissance réelle du PNB est tombée à 1,6 p. 100 alors qu'elle était de 6,2 p. 100 en 1988 et on s'attend à ce qu'elle soit de moins de 0,5 p. 100 pour 1993⁴⁰.

3.3 La protection agricole

La protection de l'agriculture a commencé dans les années 40 pour remédier aux difficultés causées par la migration vers les villes. Pendant les années où il a été au pouvoir, le PDL a surtout recueilli les suffrages et l'argent des agriculteurs. Le soutien de l'agriculture peut être considéré comme un élément du système d'assistance sociale étant donné que de nombreux agriculteurs ont l'âge de la retraite. Certains d'entre eux sont même retournés à la terre à leur retraite, après avoir travaillé dans l'industrie. Le seul groupe d'âge qui produit de plus en plus d'agriculteurs à plein temps est celui des plus de 65 ans.

Le gouvernement protège l'agriculture en partie au moyen de subventions directes, mais surtout en contrôlant les importations, en garantissant les prix et en se chargeant de la distribution des denrées alimentaires. Les organismes gouvernementaux paient aux producteurs six à dix fois le prix mondial pour le riz et le revendent aux consommateurs de quatre à huit fois le prix mondial⁴¹. En raison de cette politique, non seulement le Japon produit son riz à grands frais sur de petites superficies, mais il a également, la plupart des années, une production excédentaire que le contribuable doit entreposer. Les importations de riz sont interdites, sauf dans les cas d'urgence (les importations de 1993 en sont un bon exemple).

Cette protection couvre également certaines denrées que le Japon produit en faible quantité. Le Japon importe environ 90 p. 100 de son blé, mais celui-ci est acheté en totalité par

³⁹ Christopher Wood, *The Bubble Economy: Japan's Extraordinary Speculative Boom of the '80s and the Dramatic Bust of the '90s*, New York: Atlantic Monthly Press, 1992.

⁴⁰ Economist Intelligence Unit, *Country Report: Japan, 4e trimestre 1993*, Londres, 1993.

⁴¹ Bill Emmott, 1989, *op. cit.*

un organisme gouvernemental qui le revend au prix fort pour aider les quelques producteurs nationaux et limiter la concurrence entre le pain et le riz. Des systèmes similaires s'appliquent au boeuf, au sucre et aux produits laitiers qui ne sont pourtant pas des aliments japonais traditionnels. Cela témoigne du pouvoir du lobby agricole.

3.4 Le faible niveau de l'investissement étranger direct au Japon⁴²

Une autre particularité souvent attribuée au Japon est le niveau particulièrement bas de l'investissement étranger direct et surtout de l'investissement américain. La situation est en train d'évoluer à cet égard, mais il faut l'analyser dans un contexte historique. En 1640, conformément à ses politiques isolationnistes, le gouvernement Tokugawa avait déjà fermé le Japon à la majeure partie du commerce et de l'investissement étrangers. Avec l'arrivée du commodore Perry, l'investissement étranger fut autorisé dans quelques ports. En 1899, le régime Meiji autorisa explicitement les étrangers à investir dans des coentreprises et des filiales en propriété exclusive sur le marché national japonais. La première coentreprise appartenant en majorité à des intérêts américains fut créée en 1899 entre Western Electric et Nippon Electric Company (NEC). Par la suite, d'autres multinationales américaines s'associèrent à des *zaibatsu* japonais (compagnies industrielles et commerciales). Entre 1929 et 1936, toutefois, l'investissement étranger direct américain cumulatif diminua du quart, tombant à 47 milliards de dollars. Il baissa encore de 25 p. 100 entre 1936 et 1941, tombant à 33 milliards⁴³.

Immédiatement après la guerre, l'occupation alliée espérait obtenir l'écroulement des *zaibatsu* japonais. De nombreuses autorités d'occupation craignaient que l'actif japonais ne reste grandement sous-évalué à la suite des ravages de la guerre et qu'il soit donc vulnérable à une prise de contrôle étrangère. Toutefois, les parrains du «New Deal» américain, qui géraient l'occupation alliée au Japon, considéraient les grandes multinationales avec énormément de suspicion. Pour prévenir ces prises de contrôle par les multinationales étrangères, le contrôle des capitaux devint quasi permanent, avec l'entière approbation du milieu des affaires et du gouvernement du Japon⁴⁴.

Plus précisément, l'occupation alliée construisit les deux grands piliers de la réglementation japonaise de l'après-guerre : a) la Loi sur le contrôle des changes (LCC), promulguée en 1949 et b) la Loi sur l'investissement étranger (LIE) de 1950. La LCC plaçait

⁴² Je remercie, sans engager sa responsabilité, John Treleven, du *Trade Planning and Operations Bureau*, pour avoir discuté du sujet avec moi et avoir fourni la référence des documents cités ici.

⁴³ Dennis J. Encarnation, *Rivals Beyond Trade: America versus Japan in Global Competition*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1992, p. 45.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 46.

sous le contrôle du ministère des Finances la presque totalité des opérations de change tandis que la LIE étendait expressément le contrôle des changes aux entreprises étrangères présentes au Japon. De plus, la LIE accordait au ministère du Commerce international et de l'Industrie (MCII) ainsi qu'à d'autres organismes gouvernementaux un vaste éventail de pouvoirs vaguement définis. Ces organismes scrutaient et réglementaient les investissements proposés de façon à ce qu'ils contribuent à l'industrialisation et à l'orientation générale vers l'exportation. Même après la consolidation de sa position sur le marché des changes, au milieu des années 60, le Japon craignait toujours de perdre le contrôle sur son propre développement économique, ce qui a largement influencé la réglementation, jusque dans les années 70⁴⁵.

Le Japon se distingue également par le type d'investissements étrangers directs qu'il a autorisés. En général, les multinationales américaines établissent des usines de production (dont elles sont principal actionnaire) pour vendre dans le pays hôte et sur les marchés d'autres pays par l'entremise de filiales dans lesquelles elles ont une participation majoritaire. Au Japon, cela a été rarement le cas. Les sociétés américaines ont souvent été obligées de constituer des filiales dans lesquelles elles étaient minoritaires. Certaines grandes sociétés des États-Unis comme IBM, ont eu beaucoup de difficulté à établir des installations de production au Japon. Le gouvernement américain a toléré cette situation en restant absent de la scène.

Pendant au moins une dizaine d'années après l'occupation, le Département d'État des États-Unis a continué à vouloir faire du Japon un rempart démocratique contre un éventuel empiètement communiste au sud de la Mer de Chine et dans la péninsule de Corée. Par conséquent, les États-Unis n'ont accordé que peu d'attention à la promotion du commerce et de l'investissement étrangers directs au Japon. Les initiatives économiques que le gouvernement américain a prises vis-à-vis du Japon visaient à garantir l'ouverture des marchés outre-mer aux exportateurs japonais et à assurer des conditions propices au développement économique et à l'autosuffisance du Japon⁴⁶.

Au cours de la période de réglementation qui a suivi la guerre, les demandes d'investissement étranger ne recevaient jamais l'approbation automatique du gouvernement japonais. Le MCCI et les autres ministères - qui travaillaient avec la participation active des oligopoles du *keiretsu* japonais - étaient au centre de ce régime de réglementation. Généralement, le MCII insistait pour que l'acquisition technologique soit dissociée de la participation étrangère; ou, s'il n'était pas possible d'obtenir la technologie requise sans participation, il exigeait que la participation étrangère reste minoritaire ou que l'on constitue tout au plus des coentreprises à part égale plutôt que des filiales dont les intérêts étrangers auraient

⁴⁵ *Ibid.*, pages 46 et 47.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 56.

été majoritaires. Le MCII et les autres organismes gouvernementaux classaient les importations par ordre de priorité. Le MCII imposait alors des restrictions quantitatives (contingents) pour les importations les moins souhaitables (comme les produits alimentaires et les matières premières), et n'approuvait automatiquement que quelques-unes des importations jugées les plus souhaitables (produits ciblés et produits de consommation).

Les restrictions imposées par le MCII à l'égard de l'investissement étranger direct et, indirectement, sur la fabrication étrangère au Japon, à l'instigation des oligopoles japonais, ont eu de profondes répercussions sur le commerce intra-société et plus particulièrement sur les exportations américaines vers le Japon. Étant donné que les multinationales américaines n'avaient pas, dans le secteur de la fabrication, des filiales dans lesquelles elles étaient majoritaires, les possibilités d'exportations intra-société des États-Unis vers le Japon ne se sont pas matérialisées. En raison de l'absence de concurrence étrangère et de l'existence du système *keiretsu*, les entreprises japonaises ont dominé le marché nippon ou en ont tiré des rentes de monopole. Tout IED qui a réussi à surmonter les obstacles de la réglementation du MCII s'est trouvé confronté à un nouveau défi lorsque les sociétés japonaises se sont unies, au sein de leur *keiretsu*, pour en interdire l'accès⁴⁷. Par conséquent, pour pénétrer le marché japonais et y soutenir leurs ventes, les sociétés américaines ont dû consacrer une bonne partie de leur investissement (plus que dans les autres pays) à la mise en place d'un réseau de distribution⁴⁸.

Alors que le gouvernement japonais empêchait les multinationales d'accéder au marché local, de nombreuses sociétés américaines ont quant même réussi à y pénétrer (dans le cadre du régime «fondé sur le yen»). Entre 1956 et 1966, l'IED américain au Japon a quintuplé, passant de 140 millions à 731 millions de dollars. Toutefois, même si cette croissance a été rapide, l'IED était très limité au départ : en 1966, le Japon ne représentait que 2 p. 100 de la masse totale de l'IED américain dans les pays industrialisés. En 1979, le Japon a finalement aboli la Loi sur l'investissement étranger et modifié la Loi sur le contrôle des changes. Au cours de la première décennie de la libéralisation des capitaux, qui a duré jusqu'en 1977, l'IED américain au Japon a sextuplé, passant de 731 millions à 4,6 milliards de dollars. Entre 1982 (année où le dollar a atteint son point culminant au cours de la décennie) et 1988 (lorsqu'il est tombé à son niveau le plus bas), l'IED américain au Japon a doublé, passant de 6,6 milliards à 16,9 milliards de dollars. Également, en 1988, les ventes des multinationales américaines établies au Japon

⁴⁷ Il est probable que pour interdire l'accès au *keiretsu*, les sociétés membres ont augmenté leur participation réciproque. La participation réciproque est répandue dans l'industrie japonaise, mais elle s'est accentuée de façon spectaculaire au cours de la décennie qui a précédé la libéralisation des capitaux. Par exemple, la participation réciproque au sein du groupe Mitsubishi a presque doublé entre 1964 et 1973, passant de 13 p. 100 à 24 p. 100 de l'actif en circulation des sociétés associées à Mitsubishi; et chez Mitsui, elle a progressé de 9 p. 100 en 1964 à 15 p. 100 en 1973. Source: Dennis J. Encarnation, *op. cit.*, 1992, p. 75.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 75.

étaient devenues comparables - et même souvent supérieures - aux ventes équivalentes dans les autres pays industrialisés. De plus, en 1989, 9 p. 100 de la totalité de l'IED américain dans les systèmes de distribution outre-mer se trouvait au Japon, même si le Japon n'accueillait que 5 p. 100 à peine de l'IED total des multinationales américaines (établissements de distribution et de production confondus).

3.5 La croissance industrielle au Japon

La croissance économique est un phénomène mal compris. Personne ne peut expliquer de façon convaincante pourquoi l'économie de la Chine a décliné à compter du XVI^e siècle alors qu'elle avait été jusque-là l'une des plus riches au monde. Personne ne peut expliquer non plus pourquoi, à compter de 1820, l'Occident est entré soudainement dans une période de 170 années pendant lesquelles son PIB réel a augmenté de 2,7 p. 100 par an et son revenu réel par habitant, de 1,6 p. 100 par an, multipliant sa production par 70 et son revenu par habitant par 14 alors qu'au cours des quatre siècles précédents, la croissance du revenu occidental avait été huit fois moindre malgré des progrès technologiques considérables⁴⁹. La croissance économique du Japon n'est pas facile à expliquer. Entre 1870 et 1938, le PIB réel du Japon par habitant a augmenté de 1,8 p. 100 par an, celui du Canada, de 1,6 p. 100 et celui des États-Unis, de 1,5 p. 100. Entre 1950 et 1973, ce taux de croissance est passé à 8,2 p. 100 pour le Japon, 3 p. 100 pour le Canada et 2,2 p. 100 pour les États-Unis. Toutefois, plus récemment, entre 1973 et 1987, ce même taux est tombé à 2,8 p. 100 pour le Japon, 2,2 p. 100 pour le Canada et 1,4 p. 100 pour les États-Unis⁵⁰.

Le Japon a connu deux périodes de modernisation économique. La première a commencé en 1854 et a duré jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La deuxième a été entamée en 1945 et s'est poursuivie jusqu'au début des années 90. Entre 1950 et 1990, au Japon, le revenu réel par tête est passé de 1 230 \$ US (au taux de 1990) à 23 970 \$ US, ce qui donne un taux de croissance de 7,7 p. 100 par an. Au cours de la même période, l'Amérique n'a eu une croissance de son revenu par tête que de 1,9 p. 100 par an. Pourquoi le Japon a-t-il mieux réussi? C'est une question extrêmement controversée. Les économistes, les sociologues, les politicologues, les anthropologues sociaux et les analystes politiques ont tous leur idée sur la question.

La plupart des théories et sous-théories expliquant le succès du Japon peuvent être classées en trois grandes catégories : a) les théories économiques néo-classiques; b) les explications fondées sur les politiques commerciales et industrielles; et c) les explications

⁴⁹ Angus Maddison, *The World Economy in the 20th Century*, Paris: OCDE, 1989.

⁵⁰ Angus Maddison, OCDE, 1989, *op. cit.*

culturelles. C'est entre les défenseurs des deux premiers types de théories que la controverse est la plus féroce, surtout chez les économistes.

● **L'explication économique néo-classique**

La théorie économique communément répandue considère la croissance comme une accumulation efficace du capital. Plus une économie dispose d'un capital important, plus elle peut produire au moyen d'une population active donnée. Cette théorie suppose notamment que plus une économie consacre de ressources à l'accumulation de son capital, plus elle s'enrichira. Une autre supposition est qu'une économie fera le bon «choix» quant aux choses à produire si, dans l'ensemble, les décisions économiques sont fortement décentralisées, autrement dit, si on laisse les marchés fonctionner librement.

Le Japon se conforme très bien à ces principes fondamentaux. Si un pays veut faire d'importants investissements, il a besoin de capitaux à un coût abordable. Pendant de nombreuses années, le Japon était avantagé sur ce plan, ce qui a certainement stimulé l'investissement. La principale source de cet avantage était son taux d'épargne élevé, qui se traduisait par de faibles taux d'intérêt réels et des capitaux d'investissement peu coûteux. Depuis les années 50, le Japon a eu l'un des taux d'épargne les plus élevés au monde. Ce taux d'épargne exceptionnel a été maintenu pendant des années et, au cours de cette période, il a financé des taux d'investissement exceptionnellement élevés.

Du point de vue macro-économique, le Japon a adopté des politiques monétaires et fiscales prudentes. Le Parti libéral démocratique, à tendance conservatrice, est resté au pouvoir entre 1955 et 1993. Si l'on se fie au critère habituel des impôts et des dépenses publiques, cela s'est notamment traduit par un gouvernement relativement petit. Entre 1960 et 1990, les dépenses publiques du Japon absorbaient, en moyenne, 26 p. 100 du PIB. Le chiffre correspondant pour les États-Unis était de 32 p. 100.

Les récents progrès des analyses économiques soulignent que, du point de vue de la productivité économique, la qualité de la main-d'oeuvre, c'est-à-dire du capital humain, est plus importante que sa quantité. Le Japon a réussi à consacrer d'importantes ressources à l'éducation. L'enseignement primaire a été rendu public, universel et normalisé. À chaque barreau suivant de l'échelle, la partie publique de l'éducation rétrécit et devient plus élitiste jusqu'à ce qu'elle devienne minuscule au niveau universitaire. L'une des conséquences de ce système est une sélection fondée sur le mérite qui permet à un pourcentage plus élevé d'enfants de familles à revenu moyen d'avoir accès à l'enseignement universitaire public tandis que les riches qui n'obtiennent pas des notes suffisantes se retrouvent dans le grand nombre d'universités privées que compte le pays.

En outre, l'efficacité avec laquelle le capital physique et le capital humain sont fusionnés est cruciale pour la croissance économique⁵¹. La principale raison pour laquelle les pays développés sont riches - et pour laquelle au moins la moitié de leur croissance économique provient de l'augmentation de la productivité - est qu'ils ne manquent pas d'idées quant à la façon de générer et d'appliquer les nouvelles connaissances. Les idées ne sont pas du capital humain. Il s'agit du réservoir mondial de connaissances. L'avantage des idées c'est qu'une fois qu'elles existent quelque part, n'importe qui peut les acquérir et les utiliser. D'autre part, plus on a de contacts avec les meilleures sources d'idées étrangères, mieux on peut générer une croissance économique rapide⁵². Le Japon n'a pas été très réceptif, en pratique, à l'investissement étranger direct, mais il a très bien su écouter les signaux émanant des marchés d'exportation dans lesquels il s'était aventuré et acheté des licences technologiques étrangères. Le Japon a manifesté une grande ouverture d'esprit pour ce qui est des transferts de technologie d'outre-mer et particulièrement des États-Unis. Une population active riche en capital humain a pu reproduire, adapter et modifier le savoir-faire technologique importé des pays occidentaux. Cela a rendu l'industrie japonaise compétitive à l'échelle mondiale.

Le transfert massif de technologies provenant des États-Unis et d'Europe occidentale a servi de base technologique à la quasi-totalité des industries modernes du Japon. Sans la technologie occidentale, le capital physique, le capital humain et la main-d'oeuvre n'auraient jamais suffi à placer aussi rapidement les sociétés japonaises dans la position concurrentielle qu'elles occupent actuellement. Le fait que le MCII ait joué le rôle d'arbitre pour veiller à ce que le prix payé en redevances ne soit pas trop élevé est une toute autre question⁵³. Ce qui importe c'est qu'au moment où ces transactions commerciales volontaires ont eu lieu, les entreprises occidentales les ont jugées rentables.

Il est vrai que le coût cumulatif de toute la technologie que les sociétés japonaises ont achetée à l'Occident entre 1951 et 1983 ne dépassait pas 17 milliards de dollars, ce qui ne représente qu'une fraction du budget annuel de recherche-développement des États-Unis⁵⁴. Le revenu de la vente de technologie représentait un rendement inespéré sur des investissements dans la R&D qui avaient déjà été amortis. Les résultats ont été désastreux. La technologie

⁵¹ Tel qu'indiqué au chapitre 4, une mesure de cette efficacité est la productivité totale des facteurs (PTF). Le calcul de la PTF donne une assez bonne idée de la façon dont fonctionne le moteur de l'économie.

⁵² Voir la «nouvelle théorie de la croissance» dans Paul M. Romer, «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy*, 98, 1990: S71-102.

⁵³ Tel qu'indiqué ci-dessus, le MCII a dû intervenir à cause des taux de change fixes et du contrôle des capitaux qui les accompagnait.

⁵⁴ James C. Abegglen et George Stalk Jr., 1985, *op. cit.*

vendue aux entreprises japonaises est revenue, sous une forme améliorée, concurrencer féroce­ment les sociétés américaines. Mais toutes les entreprises étrangères ne sont pas tombées dans le piège. Quelques firmes éclairées comme IBM et Texas Instruments, se sont servies de leur technologie pour abattre les barrières qui les empêchaient d'entrer dans le *keiretsu* japonais pour établir des filiales en propriété exclusive au Japon.

● **L'explication fondée sur la politique commerciale et industrielle stratégique**

Une autre école de pensée souligne le rôle de la planification industrielle et de l'intervention gouvernementale. Toutefois, les défenseurs de ce point de vue prennent soin de mettre en lumière les conditions politiques qui doivent nécessairement régner pour que cette approche donne les résultats escomptés. Il faut notamment que la bureaucratie nippone soit relativement peu limitée par la Diète en ce qui concerne certains aspects cruciaux de la politique économique. Les objectifs de cette politique devraient être clairs et les instruments ne doivent pas être politisés. L'analyse de la politique industrielle du Japon peut se faire en deux phases. De 1950 au début des années 70, l'économie japonaise était gérée comme une économie de «pénurie». Depuis le milieu des années 70, le gouvernement a joué un rôle plus subtil et plus ambigu⁵⁵.

● **La politique industrielle japonaise initiale**

On reconnaît aux ingénieurs bureaucrates du ministère des Finances et du ministère du Commerce international et de l'Industrie du Japon le mérite d'avoir bien su guider l'économie à travers les difficultés et d'avoir su soutenir le miracle économique. Certains font valoir que les autorités de ces deux ministères ont établi, en collaboration étroite avec les dirigeants du milieu des affaires, une série de plans nationaux. Au cours des années 50 et 60, le prix des devises étrangères et les taux d'intérêt sont restés bas si bien qu'il a fallu rationner les opérations de change et le crédit. Le gouvernement a imposé des droits de douane et des restrictions des importations de façon à protéger certaines industries naissantes. Le secteur des produits intermédiaires tels que l'acier était l'un des grands favoris. Les Japonais ont mis au point des subventions, des incitatifs fiscaux et des règlements auxquels ils ont associé une protection commerciale plus ou moins flagrante ou discrète, un crédit dirigé et de copieuses «directives administratives» visant certains secteurs. À cet égard, l'État a été (et reste encore selon certains) la force dirigeante de l'économie japonaise.

Selon les normes nord-américaines, le gouvernement semble s'être fortement ingéré dans l'économie nippone au cours de cette période. La politique du gouvernement japonais se distingue non pas par ce qu'elle a fait, mais plutôt par ce qu'elle n'a pas fait. L'investissement

⁵⁵ Kozo Yamamura, «Caveat Emptor: The Industrial Policy in Japan», paru sous la direction de Paul R. Krugman, dans *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MA: MIT Press, 1986: 169-209.

public ou privé dans l'industrie a peu suivi l'orientation dictée par les planificateurs. Toutefois, le plan gouvernemental, de même que les nombreuses «visions» du Japon industriel énoncées par le MCII, ont incité les investisseurs privés à réviser leurs priorités lorsqu'ils jugeaient qu'il était commercialement rentable de le faire. En communiquant des conseils et de l'information sur la technologie étrangère et en exhortant sans relâche les entreprises à l'acquiescer, le gouvernement a sans doute poussé encore l'économie dans la bonne voie.

Les conseils du MCII n'ont pas toujours été suivis. Quelques industries japonaises qui ont obtenu d'excellents résultats comme le secteur de l'électronique de consommation et des machines industrielles, ont reçu peu de conseils ou ont décidé de passer outre à certains moments critiques. Par exemple, les efforts déployés par le MCII pour réduire le nombre d'entreprises dans le secteur de l'automobile n'ont rien donné jusqu'ici⁵⁶.

Parmi les politiques intelligentes formulées par les ministères figurait l'appui à l'investissement dans la R&D, au moyen de généreux allègements fiscaux et d'une aide directe aux technologies commerciales que le gouvernement jugeait prometteuses. Les politiques du MCII ont contribué à rediriger les ressources libérées par les industries en déclin vers des emplois productifs dans d'autres secteurs de l'économie. Par exemple, le gouvernement japonais a aidé les chantiers maritimes à réduire leur capacité de production⁵⁷.

La question cruciale est de savoir si la politique industrielle nipponne explique vraiment la croissance rapide des années 50 et 60. L'économie aurait-elle pu croître aussi rapidement sans cette politique? Ce n'est pas sans une certaine prudence qu'il faut attribuer principalement ce succès à la politique industrielle.

Premièrement, il est possible que le gouvernement japonais ait pris de bonnes décisions concernant l'investissement, mais que le marché aurait pris des décisions semblables s'il en avait eu l'occasion. La politique industrielle du Japon a été appliquée dans une économie réglementée. Pour compenser les distorsions causées par le rationnement des opérations de change, des importations et du crédit, le MCII et le ministère des Finances ont réparti les ressources de façon rationnelle. En fin de compte, le Japon a obtenu un résultat qu'il aurait enregistré même si le gouvernement n'était pas intervenu.

Deuxièmement, le dynamisme de son industrie aurait peut-être permis au Japon de parvenir au succès commercial sans l'intervention du gouvernement. Sa réussite est due à de nombreux facteurs : le Japon avait le taux d'épargne le plus élevé au monde, un système éducatif

⁵⁶ James C. Abegglen et George Stalk Jr., 1985, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 33.

efficace, de bonnes relations syndicales-patronales ainsi qu'une orientation et une gestion commerciales tournées vers l'extérieur. Certains des secteurs les plus prospères du pays, notamment l'automobile et l'électronique de consommation, n'étaient pas de ceux auxquels le gouvernement accordait une importance prioritaire.

La politique commerciale a également été un véritable gâchis, guidée par des intérêts politiques. Dans les années 50 et 60, les innombrables subventions, allègements fiscaux et règlements qui régissaient l'activité économique japonaise étaient généralement, comme dans d'autres pays, le résultat d'une lutte entre des groupes d'intérêt concurrents. Les ministères se battaient pour leurs clients, les politiciens pour leurs électeurs et les dirigeants du milieu des affaires pour leur secteur. Lorsque la protection douanière a été levée, les jeunes industries les plus prometteuses du pays ont généralement été les premières exposées à la concurrence internationale. Les secteurs en perte de vitesse ont réussi à s'accrocher plus longtemps aux droits de douane et aux contingents. Cette constatation infirme l'opinion couramment répandue selon laquelle la protection des importations a été habilement manipulée pour accélérer la transformation structurelle de l'économie.

● La politique industrielle actuelle du Japon

La politique industrielle japonaise des années 50 et 60 est l'image du Japon qui reste bien présente dans l'esprit de beaucoup de gens. Toutefois, le rationnement des opérations de change et du crédit est révolu. Depuis le milieu des années 70, la politique industrielle nipponne a cherché à promouvoir une nouvelle série d'industries basées sur le savoir ou la haute technologie. Les instruments de la politique industrielle ont été un ensemble de subventions modestes pour la R&D et d'incitatifs accordés aux projets de recherche entrepris conjointement par le gouvernement et l'industrie dans le but de mettre au point des technologies nouvelles. Dans les années 80, les politiques commerciales et industrielles du Japon étaient sans doute moins interventionnistes que celles de la plupart des pays d'Europe⁵⁸.

⁵⁸ Selon une étude, la proportion du commerce extérieur assujéti à des barrières non douanières avait augmenté comme suit.

	1966 (%)	1986 (%)
Communauté européenne	21	54 (19)
Japon	31	43 (14)
États-Unis	36	45 (12)
Totalité des pays industrialisés	25	48 (16)

Source: Sam Laird et Alexander Yeats, «Trends in Nontariff Barriers of Developed Countries, 166-1986», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 126(2), 1990: 299-326.

Les industries ciblées depuis 1975 ne représentent qu'une faible partie de l'économie japonaise. Ni les automobiles, ni les appareils électroniques de consommation (téléviseurs, stéréos, magnétoscopes, etc.) n'entrent dans le domaine de la technologie de pointe qui a fait l'objet de coentreprises de recherche-développement. Les produits de consommation japonais qui ont tant contribué à la visibilité du succès des exportations nippones ne reflètent donc pas la nouvelle politique industrielle. Cependant, le Japon est devenu un producteur important de certains produits (p. ex., les machines-outils) pour lesquels la politique industrielle récente a joué un rôle capital.

On peut dire, en tout cas, que la politique industrielle du Japon favorise l'entreprise privée et la croissance économique⁵⁹. Pendant de nombreuses années, les sociétés japonaises ont reçu des incitatifs pour vendre à l'étranger; toutefois, ceux-ci se contentaient généralement de compenser le coût élevé des intrants résultant des droits et des quotas d'importation. Par conséquent, ces incitatifs sont peut-être restés sans effet sur la performance commerciale du Japon. De plus, une politique qui cherche à favoriser l'entreprise risque fort d'être anti-consommateurs, du moins à court terme. Une politique qui favorise l'épargne a également pour effet de réduire la consommation. Cela explique pourquoi certains partisans de l'interventionnisme se demandent s'il y a lieu de louer l'ingérence du gouvernement japonais ou de la déplorer.

Souvent, le gouvernement n'a pas réussi à bien gérer ses propres affaires. Avec sa dette et ses pertes considérables, le chemin de fer national du Japon en témoigne. La *Sales Monopoly Corporation* en est un autre exemple, avec ses prix élevés et son marché fermé, surtout pour le tabac⁶⁰. En outre, si la bureaucratie japonaise est si habile à gérer l'économie et à la réglementer, pourquoi le ministère des Finances a-t-il laissé la spéculation prendre des proportions aussi hasardeuses à la fin des années 80? Il aurait sûrement dû voir, dans sa boule de cristal, à quel point ce serait dangereux! À la suite des récents scandales, le ministère des Finances a vu son autorité diminuer considérablement. N'oublions pas que la spéculation s'est produite sous ses yeux. Pour conclure, les ministères exercent moins de contrôle sur l'économie qu'on ne le croit généralement. Il est difficile d'imaginer que les ministères pourraient concevoir et exécuter, année après année, des plans qui seraient tous couronnés de succès.

Les barrières non tarifaires sont définies comme les mesures non tarifaires visant spécifiquement à limiter le commerce ainsi que diverses politiques nationales (normes techniques ou normes de santé et de sécurité, ajustements fiscaux à la frontière, etc.) qui imposent, accessoirement, des frais supplémentaires aux fournisseurs étrangers. Si l'on tient compte uniquement de la première catégorie de restrictions, ce sont les chiffres (pour 1986) qui s'appliquent.

⁵⁹ *Economist*, "Turning Point: A Survey of the Japanese Economy", 6 mars 1993.

⁶⁰ *James C. Abegglen et George Stalk Jr., 1985, op. cit., p. 32.*

Le gouvernement ne s'est pas non plus distingué par sa planification commerciale ou la perspicacité avec laquelle il a su choisir les technologies gagnantes. La liste des technologies à développer au Japon est à peu près la même que dans tous les autres pays. Elle comprend l'électronique, la biotechnologie, l'aérospatiale et les matériaux nouveaux tels que la céramique fine. Même dans un domaine aussi évident que la robotique, c'est seulement après une décennie d'expérimentation dans le secteur privé (plus d'une centaine d'entreprises produisant des robots) que le gouvernement a mis en place le premier programme de développement de la robotique⁶¹. Dans l'ensemble, même s'il est vrai que le gouvernement est intervenu dans l'économie japonaise, cette intervention n'a probablement pas joué le rôle décisif qui lui est souvent attribué.

La performance économique du Japon a surpassé celle non seulement des grands pays industrialisés, mais également du reste de l'Asie. Le Japon a eu une croissance plus rapide pendant près de 50 ans, depuis 1945, et également au cours des six décennies qui ont précédé le début de la guerre du Pacifique, à la fin des années 30. Il faut signaler qu'au cours de cette période, la politique industrielle japonaise ne visait aucun secteur en particulier et qu'il n'y avait pas non plus de super-ministère comme le MCII et le ministère des Finances pour diriger les industries nippones sur la voie de la croissance économique. La performance économique extraordinaire du Japon ne se fonde pas sur quelques arrangements institutionnels distinctifs⁶².

3.6 L'investissement étranger direct du Japon

Les mouvements de capitaux compensent les excédents ou les déficits du compte courant. Un excédent du compte courant, par exemple, sous-entend qu'au lieu d'utiliser la totalité des devises étrangères gagnées en vendant des produits d'exportation pour acheter des produits d'importation, les sociétés peuvent acheter un actif à l'étranger. Une société japonaise fait un investissement étranger direct (IED) lorsqu'elle établit une filiale à l'étranger, lorsqu'elle achète une entreprise à l'étranger, lorsqu'elle en prend le contrôle ou lorsqu'elle participe à sa gestion⁶³. Les mouvements de capitaux japonais ont été touchés par la politique gouvernementale. Au cours des années 50 et de la première moitié des années 60, quand le Japon faisait face à un déficit chronique de son compte courant, le désir de maintenir une bonne cote de crédit sur les marchés internationaux des capitaux et la crainte d'une dévaluation de sa monnaie l'ont conduit

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Gary R. Saxonhouse, «What Does Japanese Trade Structure Tell Us About Japanese Trade Policy?», *Journal of Economic Perspectives*, 7(3) été 1993: 21-43.

⁶³ Il n'est pas facile de distinguer l'IED de l'investissement de portefeuille (qui vise à obtenir un rendement sans participer à la gestion ou au contrôle de la société). Pour cette raison, tout investissement dans une société étrangère qui permet d'acquérir 10 p. 100 ou plus de ses actions est souvent considéré comme un investissement direct.

à resserrer son contrôle sur l'entrée et la sortie des capitaux. Dans le cadre de ces contrôles, par exemple, le gouvernement a strictement limité l'IED au Japon, mais il a favorisé les contrats de licence avec des sociétés étrangères pour avoir accès à leurs technologies.

Le Japon est resté un pays débiteur net prudent jusqu'au milieu des années 60. En 1967, l'investissement japonais à l'étranger commençait à surpasser l'investissement étranger au Japon. Cependant, le pays est resté un créancier net modeste jusqu'aux années 80 où il a élargi énormément sa position de créancier. En 1982, l'investissement étranger direct du Japon n'était que de 4,1 milliards de dollars américains⁶⁴; en 1987, il s'élevait à 18,4 milliards et en 1990, il avait grimpé à 46,3 milliards, avant de retomber à environ 15 milliards, en 1992. La valeur cumulative de l'investissement étranger direct japonais est passée de moins de 3,6 milliards, en 1970 à 36,5 milliards⁶⁵ en 1980 et à plus de 353 milliards, à la fin de mars 1992, 42 p. 100 de cet investissement étant fait aux États-Unis⁶⁶.

L'emplacement de l'investissement direct japonais à l'étranger a changé. En 1970, 21 p. 100 de cet investissement se situait en Asie et près de 22 p. 100 aux États-Unis. En 1988, la proportion de l'investissement en Asie avait légèrement diminué, tombant à moins de 18 p. 100 tandis que les investissements aux États-Unis avaient nettement augmenté, passant à 39 p. 100 du total. La croissance importante des investissements outre-mer dans les années 60 et 70 venait du désir d'obtenir l'accès aux matières premières. Comme le Japon devenait plus dépendant des matières premières importées, de l'énergie et des produits alimentaires, l'investissement direct était un bon moyen de s'assurer d'un approvisionnement. D'autre part, la hausse des frais de main-d'oeuvre au cours de cette période a incité certaines industries travaillistiques, surtout l'industrie textile, à s'implanter à l'étranger⁶⁷.

L'investissement dans d'autres pays industrialisés comme les États-Unis a souvent été motivé par les obstacles dressés devant les exportations japonaises. Les restrictions touchant les exportations d'automobiles vers les États-Unis, qui sont entrées en vigueur en 1981, sont devenues l'un des principaux facteurs qui ont incité les fabricants d'automobiles japonais à établir des usines de montage aux États-Unis. La même chose s'était produite plus tôt, dans les années 70, pour les fabricants de téléviseurs. De plus, les sociétés japonaises exportant à partir de pays en développement, ont souvent obtenu un tarif préférentiel dans les pays industrialisés

⁶⁴ Net des gains réinvestis. Source: Nations Unies, *Étude sur l'économie mondiale, 1993*, Tableau A.26.

⁶⁵ Federal Research Division, Library of Congress, *Japan: A Country Study*, Washington, D.C., 1992, Tableau 31.

⁶⁶ Economist Intelligence Unit, *Japan: Country Profile 1992-1993*, Londres, 1992, p. 42.

⁶⁷ Pour une analyse de l'IED japonais, voir Ryutaro Komiya et Ryuhei Wakasugi, "Japan's Foreign Direct Investment". *Annals, AAPSS*, 513, janvier 1991 : 48-61.

(dans le cadre du système généralisé de préférences). En deux mots, le protectionnisme des pays industrialisés à l'endroit des importations provenant directement du Japon a souvent été à l'origine de l'investissement étranger direct japonais.

Après 1985, la hausse rapide de la valeur du yen a sérieusement sapé la compétitivité internationale de nombreux produits, notamment celle des appareils électroniques complexes fabriqués au Japon. Les fabricants japonais ont commencé à chercher activement à abaisser leurs coûts de production. Ce facteur a accéléré graduellement l'investissement étranger direct du Japon. La proportion de la production des usines japonaises des pays d'Asie à bas salaires destinée au marché japonais est passée de 10 p. 100 en 1980 à 16 p. 100 en 1987⁶⁸.

L'IED a soulevé plusieurs problèmes nouveaux au Japon. Le plus important est l'asymétrie de plus en plus prononcée des niveaux d'investissement. La valeur cumulative de l'IED japonaise externe a augmenté à un rythme annuel de 25 p. 100 de 1980 à 1990, mais pendant ce temps l'IED de provenance étrangère a connu une croissance de 13 p. 100 (à partir d'un niveau beaucoup plus bas). Le peu d'IED américain au Japon a pris les proportions d'un véritable différend (voir également le paragraphe 3.4 ci-dessus).

3.7 Les Japonais n'achètent pas de produits étrangers : un mythe?

Le Japon est un pays commerçant qui ne dépend pas beaucoup des exportations. En fait, en 1990, le Japon n'a exporté que 11 p. 100 de son PIB, contre 21 p. 100 pour l'Italie, 23 p. 100 pour la France, 25 p. 100 pour la Grande-Bretagne, 25 p. 100 pour le Canada, 32 p. 100 pour l'Allemagne de l'Ouest et 57 p. 100 pour la Hollande. La part des exportations du Japon n'est importante que comparée à celle des États-Unis (10 p. 100)⁶⁹. Étant donné que les importations sont grosso modo, l'envers des exportations, les importations japonaises représentaient 10 p. 100 du PIB de ce pays en 1990 contre 11,3 p. 100 pour les États-Unis, 21 p. 100 pour l'Italie, 23 p. 100 pour la France, 25 p. 100 pour le Canada, 26 p. 100 pour l'Allemagne, 27 p. 100 pour la Grande-Bretagne et 52 p. 100 pour la Hollande⁷⁰. Ces chiffres laissent entendre qu'il faudrait considérer le commerce international comme la circulation dans les deux sens des importations et des exportations. Un pays qui importe une proportion plus restreinte de son PIB en exporte également une proportion moindre. Le Japon ne fait pas exception à la règle.

⁶⁸ Federal Research Division, Library of Congress (1992), 280.

⁶⁹ Calculé en dollars américains aux prix actuels et à la parité actuelle du pouvoir d'achat pour 1990. Source: Organisation pour la coopération et le développement économiques, *Statistiques rétrospectives : 1960-1990*, Paris, 1992.

⁷⁰ Toutes ces données se rapportent à 1990. Source: OCDE, 1992, *op. cit.*, Tableau 6,13, p. 72.

La prospérité du Japon a suscité des réactions énergiques aux États-Unis, en Europe et ailleurs. Malgré toutes les affirmations contraires, le Japon est un pays qui, comme tous les autres, est influencé par la nature humaine et les forces du marché. Les Japonais ne sont pas une race à part. Ils réagissent à la prospérité en achetant des articles coûteux. Ils réagissent à la liberté financière en cherchant à conclure des marchés avantageux ou à faire des coups d'argent. Ils réagissent à des pensions de retraite plus confortables et plus sûres en économisant moins. Ils réagissent aux bas prix en achetant davantage de produits d'importation.

● **Les importations japonaises de produits de consommation**

Même en 1985, alors que l'excédent commercial du Japon se dirigeait vers de nouveaux sommets, le Japon a acheté des importations d'une valeur de 118 milliards de dollars, à peu près comme la Grande-Bretagne. Toutefois, 36 milliards ou 30 p. 100 de ces importations étaient des produits manufacturés. En 1987, le Japon a importé pour 128 milliards de marchandises dont environ 45 p. 100 de produits manufacturés. En 1988, plus de la moitié des importations japonaises étaient des produits manufacturés (la moyenne est d'environ 70 p. 100 pour l'ensemble des pays industrialisés). De 1986 à 1989, les importations de marchandises ont augmenté plus rapidement que la demande nationale finale. Parmi les importations qui ont enregistré une croissance rapide figuraient les automobiles, les métaux précieux, l'acier, l'outillage électrique et les produits de tabac. Pendant ce temps, l'Asie du Sud-Est⁷¹ est restée la principale source d'importation de marchandises du Japon (25 p. 100 du total en 1989), suivie des États-Unis (23 p. 100) et de l'Europe (13,5 p. 100)⁷². En 1992, le Japon a importé du Canada pour 7,5 milliards canadiens de marchandises (soit 4,6 p. 100 de la totalité des exportations canadiennes) et exporté au Canada pour 10,8 milliards canadiens de marchandises⁷³.

Les goûts et les habitudes des Japonais ont également évolué. Existe-t-il vraiment une phobie à l'égard des produits étrangers? Certainement pas, si vous comptez les produits fabriqués au Japon par des filiales de sociétés étrangères ainsi que les importations. De nombreuses multinationales étrangères vendent, au Japon, les marchandises qu'elles fabriquent sur place. Il s'agit notamment de Nestlé, Unilever, IBM Japon, Coca-Cola, Philips, Procter & Gamble, Texas Instruments, 3M et de bien d'autres. Chaque Japonais mange chaque année 40 p. 100 de moins de riz qu'au début des années 50. McDonald est la plus grande chaîne de restaurants du pays. En 1987 et 1988, le Japon a connu la croissance la plus forte de sa

⁷¹ Il faut signaler au lecteur que c'est dû en partie aux mouvements intra-groupe créés par l'investissement japonais en Asie du Sud-Est, tel qu'indiqué ci-dessus.

⁷² GATT, *Trade Policy Review: Japan*. 1990. Genève: GATT, novembre 1990.

⁷³ Données provenant des Douanes. Source: Statistique Canada, n° de catalogue 65-202 et 65-006.

consommation, ce qui lui a permis d'enregistrer le taux de croissance économique le plus rapide depuis dix ans.

Le marché de la consommation des importations a également changé. Pour bien voir que la réaction des consommateurs japonais devant la hausse de leur revenu et la baisse des prix est telle que l'avait prédit la théorie économique, il suffit d'examiner le Tableau 1. La croissance de la valeur des importations entre 1984 et 1992 correspond aux caractéristiques d'une économie en pleine croissance qui commence par de faibles importations. Ce qu'il y a de plus frappant dans le Tableau 1 ce sont les importations de produits pour lesquels le Japon passe souvent pour posséder un avantage comparatif. La croissance des importations laisse entendre que l'avantage comparatif est un phénomène dynamique non seulement pour les États-Unis et le Canada, mais également pour le Japon. Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'IED japonais s'est traduit par l'implantation de succursales japonaises à l'étranger qui réexportent maintenant leurs produits au Japon. Les pays où les Japonais ont implanté leurs usines de fabrication bénéficient, avec le temps, des retombées de la technologie japonaise et commencent à exporter ces produits grâce à des coûts de production plus bas⁷⁴. Les caractéristiques de ce cycle des produits est à peu près le même que dans le cas des échanges commerciaux entre les États-Unis et le Japon.

Le système de distribution du Japon est compliqué et intégré dans le réseau *keiretsu*. Il y a de trop nombreux grossistes et autres intermédiaires et trop de petits détaillants. Plus particulièrement, la part de l'ensemble des ventes au détail des supermarchés est limitée par la Loi sur la vente au détail à grande échelle du Japon, qui limite le nombre et la taille des nouveaux magasins de façon à protéger les «petits magasins du coin»⁷⁵. Comme les agriculteurs, les petits boutiquiers constituent un groupe de pression bien organisé et puissant. Néanmoins, les détaillants japonais commencent à contourner le système de distribution coûteux et inefficace de leur pays en achetant directement à l'étranger. En 1988, les importations représentaient environ 13 p. 100 des ventes des supermarchés, contre 8,7 p. 100 en 1985.

⁷⁴ Yung Chul Park et Wom-Am Park, «Changing Japanese Trade Patterns and the East Asian NICs», paru dans, *op. cit.*, sous la direction de Paul R. Krugman, 1991: 85-115; et Peter A. Petri, «Market Structure, Comparative Advantage, and Japanese Trade Under the Strong Yen», paru sous la direction de Paul R. Krugman, dans *op. cit.*, 1991: 51-82.

⁷⁵ Pour une analyse du système de distribution japonais, voir Takatoshi Ito et Masayoshi Maruyama, «Is the Japanese Distribution System Really Inefficient?», paru sous la direction de Paul R. Krugman, dans *op. cit.*, 1991: 149-73; ainsi que Motoshige Itoh, «The Japanese Distribution System and Access to the Japanese Market», paru sous la direction de Paul R. Krugman, dans *op. cit.*, 1991: 175-89.

Tableau 1 : Importations du Japon (en dollars américains actuels)

	1984	1988	1992	Croissance (%) 1984-1992
Calculatrices	10 032	131 712	112 693	1 023
Téléviseurs couleur	3 247	111 881	382 017	11 665
Radios portatives	1 729	21 909	67 756	3 819
Magnétoscopes	5 092	68 509	81 597	1 502
Ventilateurs électriques	4 105	29 836	23 032	461
Caméras	106 037	175 649	415 079	291
Équipement de golf et de tennis	228 041	662 431	892 752	291

Source : Banque de données sur le commerce international des Nations Unies.

*Étude de cas : Pampers au Japon*⁷⁶

Procter & Gamble a développé le marché de la couche jetable, en partant de zéro, avec ses *Pampers*. Peu à peu, Procter & Gamble a réussi à convaincre suffisamment de mères japonaises de se servir de couches jetables et cette société a vu d'abord d'un assez bon oeil ses concurrentes japonaises pénétrer le marché, parce que cela promettait de populariser encore plus la couche jetable. Tous les fabricants représentaient sur leurs boîtes de produit des bébés occidentaux et les noms étaient écrits en anglais : il n'y avait aucune xénophobie à cet égard.

Toutefois, entre 1983 et 1986, Procter & Gamble a été presque chassé du marché par ses concurrents locaux, et notamment par un nouveau petit fabricant appelé Unicharm. À l'époque, il aurait été facile de conclure que les consommateurs rejetaient le produit étranger maintenant qu'il y avait des équivalents fabriqués au Japon. Cette conclusion aurait également été erronée. Unicharm avait une technologie supérieure (autrement dit, les couches étaient plus absorbantes et elles fuyaient moins) et sa publicité était également meilleure. Les mères japonaises se comportaient comme n'importe quelle mère étrangère l'aurait fait : elles voulaient le meilleur

⁷⁶ Bill Emmott, *op. cit.*, 1989, pages 67 et 68.

produit pour leur bébé. À compter de 1986, Procter & Gamble a riposté en apportant une nouvelle technologie et une publicité plus attrayante mieux adaptée à la mentalité locale au lieu de la publicité à l'américaine. Procter & Gamble a ainsi récupéré sa part du marché qui est passée d'à peu près 5 p. 100 à 30 p. 100 et plus.

En résumé, la politique industrielle n'est pas la principale raison du succès du Japon. C'est plutôt l'organisation du système économique japonais qui a favorisé la croissance et rendu les industries du pays concurrentielles sur le marché international. Le gouvernement a sans doute aidé les industries de diverses façons, allant de la simple application, au départ, de la théorie de l'industrie naissante à un rôle plus subtil en tant que centre d'information, coordonnateur et signaleur. La motivation donnée par le système économique a été plus importante que la politique gouvernementale pour aider l'industrie japonaise à se prévaloir des nouveaux débouchés sur le marché mondial. Les politiques commerciales et industrielles stratégiques n'auraient jamais suffi à apporter au Japon le niveau de développement qu'il a atteint après la guerre. Ce qui compte c'est la présence d'un mécanisme de marché compétitif et efficace. En l'absence de ce mécanisme, aucun gouvernement, quelles que soient sa compétence et sa stabilité, n'aurait jamais pu réaliser ce que le Japon a réalisé.

4. LA PASSION, LES VRAIS PROBLÈMES ET LA POLITIQUE : LES CONFLITS COMMERCIAUX ENTRE LE JAPON ET LES ÉTATS-UNIS

Les Américains regardent le Japon avec fascination et envie. Leur fascination s'explique par la façon remarquable dont le Japon s'est relevé d'un retard relatif dans son développement et d'une défaite militaire écrasante pour atteindre une position exceptionnelle sur le plan financier et technologique. Le Japon suscite également de l'envie parce que cette progression contraste avec le déclin graduel de la suprématie des États-Unis qui s'est accompagnée d'une stagnation ou même d'une baisse du niveau de vie pour un grand nombre d'Américains. Dans une large mesure, la réussite du Japon rappelle et symbolise de façon déplaisante le fait que l'économie américaine n'a pas su maintenir la croissance de la prospérité économique. Aux États-Unis, dans le coeur des nationalistes économiques, réside la crainte que les États-Unis soient en train de se désindustrialiser, qu'ils perdent du terrain dans les industries de haute technologie et que leur compétitivité internationale soit en perte de vitesse et que les emplois bien rémunérés disparaissent.

Dans ce chapitre, nous explorons les raisons pour lesquelles le déséquilibre commercial entre le Japon et les États-Unis n'est pas un simple problème d'ajustement macro-économique, mais est dû aux écarts dans la productivité internationale. Les tenants du nationalisme économique soulignent que la croissance de la productivité américaine a baissé au cours des deux dernières décennies tandis que celle du Japon a réussi à prendre la tête.

La leçon qu'ils tirent de la réussite japonaise est qu'il est important d'utiliser activement la politique industrielle pour promouvoir les industries nationales. Toutefois, une étude récente indique que leurs craintes ne se basent pas sur les faits.

4.1 La baisse de la compétitivité et la désindustrialisation des États-Unis

● La compétitivité et la balance commerciale : de la passion aux véritables problèmes

La compétitivité signifie que les entreprises produisent des marchandises de haute qualité et qu'elles les vendent à bas prix sur les marchés internationaux. Un pays compétitif est difficile à définir, mais disons qu'il peut réussir sur le plan du commerce international grâce à la technologie de pointe et à une forte productivité, avec les revenus et salaires élevés que cela entraîne. La *productivité* est une mesure globale de la compétitivité. Une forte *productivité totale des facteurs* (PTF) résulte de l'utilisation d'une haute technologie et se traduit par de hauts revenus pour le capital et la main-d'oeuvre et par de faibles coûts de production⁷⁷. Un pays dont la productivité de la main-d'oeuvre et la productivité totale des facteurs sont élevés peut soutenir la concurrence sur le marché international tout en générant des revenus élevés et un haut niveau de vie.

L'important déficit commercial que les États-Unis ont accumulé au cours des années 80 tandis que le Japon et l'Allemagne enregistraient d'importants excédents, ont été cités, dans la presse populaire, comme la preuve que la compétitivité des États-Unis était en baisse. Le raisonnement est le suivant : si un pays a des entreprises compétitives dans de nombreux sous-secteurs, il devrait avoir un excédent commercial. Inversement, un pays qui n'a que quelques entreprises compétitives doit avoir un déficit commercial. Le problème est que les déséquilibres commerciaux ont tendance à être temporaires. Le déficit américain a certainement persisté pendant près d'une décennie. Toutefois, à long terme, de solides raisons économiques expliquent pourquoi la balance commerciale d'un pays s'équilibre à peu près. Il est presque certain qu'après avoir accumulé une dette internationale importante dans les années 80, les États-Unis connaîtront, à l'avenir, un excédent commercial en payant l'intérêt sur leur dette et en remboursant peut-être une partie du principal.

En termes généraux, la position commerciale des États-Unis peut s'améliorer grâce à de faibles salaires ou des taux de change dévalués ou en raison d'une forte productivité globale des facteurs. À la fin des années 80, la position commerciale des États-Unis s'est améliorée parce que le dollar avait perdu de sa valeur, ce qui a réduit les salaires américains par rapport à ceux des autres pays industrialisés. En conséquence, les États-Unis peuvent enregistrer un excédent commercial grâce à des salaires réels plus bas. En pareil cas,

⁷⁷ La PTF mesure la production d'une quantité donnée de main-d'oeuvre et de capitaux.

pourrait-on conclure à une amélioration de la compétitivité américaine? Certainement pas. La compétitivité ne se définit pas ainsi. Cela démontre que le succès sur le plan des exportations ou même un excédent commercial global ne permet pas de mesurer la compétitivité nationale. La capacité de soutenir la concurrence sur le marché international grâce à une forte productivité et des revenus élevés est un objectif qu'il vaut la peine de viser. Les décideurs politiques ont parfaitement raison de vouloir accélérer la croissance totale ou la productivité globale et d'améliorer la compétitivité.

En fin de compte, le déséquilibre commercial entre les États-Unis et le Japon pose, certes, un problème, mais n'est pas la principale raison qui fait craindre aux États-Unis de perdre leur compétitivité. Les questions qui se posent réellement sont les suivantes : Comment les industries américaines peuvent-elles augmenter leur PTF et la maintenir à long terme? Toutefois, les détracteurs du Japon et de l'Europe soulignent que les États-Unis ont également perdu du terrain sur le plan de la productivité. Examinons ce qu'il en est vraiment.

● Ne pas craindre une convergence de la productivité⁷⁸

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les niveaux de productivité globaux des pays industrialisés ont eu nettement tendance à converger. À la fin des années 80, les niveaux de productivité globale des pays industrialisés étaient très proches les uns des autres, mais les États-Unis étaient encore en tête. Cette convergence a pu être observée depuis au moins un siècle⁷⁹. Les États-Unis possédaient un important avantage sur le plan de la productivité de la main-d'oeuvre par rapport à tous les autres pays (comme le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Allemagne et le Japon) après la guerre mondiale qui avait dévasté l'industrie européenne et japonaise. Cet avantage sur le plan de la productivité était dû à deux facteurs : l'utilisation de plus de capitaux par travailleur au niveau de l'industrie et une technologie supérieure dans pratiquement chaque secteur. La meilleure technologie américaine se traduisait par une PTF plus élevée dans chaque industrie, par rapport aux autres pays industrialisés.

L'accumulation du capital et les progrès technologiques ont largement contribué à la convergence de la productivité de la main-d'oeuvre dans les divers secteurs. Le rattrapage technologique a été particulièrement important entre le début des années 60 et le début des

⁷⁸ Ces données sont tirées de David Dollar et Edward N. Wolff, *Competitiveness, Convergence and International Specialization*, Cambridge, M.A.:MIT Press, 1993.

⁷⁹ Moses Abramovitz, «Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind», *Journal of Economic History*, (46) juin 1986: 385-406; et William J. Baumol, «Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show», *American Economic Review*, (76) décembre 1986; pages 1072 à 1085.

années 70. La convergence technologique (telle que mesurée par la PTF) était particulièrement forte dans les industries et les pays qui accusaient un gros retard par rapport aux États-Unis. Les derniers arrivés et les économies arriérées pouvaient bénéficier davantage des innovations et du savoir-faire des pays en tête du peloton. Ils ont connu une croissance rapide en important de l'outillage qui matérialisait les technologies de pointe ou en empruntant des idées qui n'étaient pas concrétisées dans des machines. La convergence de la productivité des autres pays vers celle des États-Unis a progressé rapidement au cours de la période de reconstruction, de la fin des années 40 jusqu'à la fin des années 70. Depuis, ce rythme a ralenti.

Au milieu des années 70, le Japon et l'Allemagne avaient atteint à peu près 90 p. 100 de la PTF du secteur de la fabrication des États-Unis et la dispersion entre tous les pays de l'OCDE était mineure. Après 1973, la convergence de la productivité de la main-d'oeuvre dans les diverses industries a ralenti considérablement (et celle de la PTF s'est plus ou moins arrêtée). À compter du milieu des années 70, les avantages du retard économique s'étant épuisés, la convergence de l'intensité du capital (mesurée par le ratio capital-main-d'oeuvre) a été le principal facteur ayant influé sur la modeste croissance économique au niveau global. Une autre caractéristique de cette période est que l'intensité du capital, le degré de technologie et la productivité de la main-d'oeuvre ont varié davantage au niveau de l'industrie qu'au niveau du secteur de la fabrication en général.

Le fait que la productivité globale soit davantage similaire d'un pays industrialisé à l'autre que d'un secteur de l'industrie à l'autre indique que plusieurs pays se sont spécialisés et sont ainsi devenus les plus grands producteurs dans divers secteurs. On peut dire la même chose de l'intensité du capital. Par l'entremise de marchés, les pays ont choisi de faire leurs principaux investissements dans la nouvelle technologie dans des secteurs différents. Cela explique pourquoi des pays autres que les États-Unis sont devenus des chefs de file sur le plan de la technologie et de la productivité de la main-d'oeuvre. La croissance de la productivité a été concentrée dans des industries différentes d'un pays à l'autre. Le Japon a obtenu de bons résultats dans le secteur du fer et de l'acier, la France et l'Italie, dans celui des textiles, du vêtement et des produits de cuir et l'Allemagne, dans celui du matériel de transport et de l'outillage. Les industries en question sont diverses, mais on ne peut pas les distinguer selon qu'elles ont une haute valeur ajoutée ou une faible valeur ajoutée.

Le commerce international semble jouer un rôle crucial dans la convergence de la productivité. Le secteur de la fabrication, qui est le plus ouvert au commerce et à l'investissement, est, par rapport aux services publics et communautaires ainsi qu'aux services sociaux et personnels, celui qui, de tous les secteurs des économies industrialisées, a eu le niveau de productivité le plus stable. De plus, au cours des années 60, les *différences de coût unitaire* entre les pays ont été dominées par des écarts dans le salaire réel, mais en 1982, *la différence dans les niveaux de la PTF était le facteur dominant.*

Il est intéressant de constater que le déplacement des emplois vers les secteurs à forte productivité caractérisés par une haute valeur ajoutée par travailleur, n'a pratiquement joué aucun rôle dans la convergence de la productivité globale de la main-d'oeuvre dans les divers pays industrialisés. Cette constatation permet de répondre par un non catégorique à la question suivante : Le rattrapage de la productivité totale du Japon a-t-il été réalisé en éliminant graduellement les États-Unis des principales industries à haute valeur ajoutée?

Le Japon a rattrapé les États-Unis parce que sa productivité a augmenté dans chaque secteur par rapport à celle des États-Unis. La même conclusion vaut pour les autres pays de l'OCDE. En outre, l'importance du rattrapage a varié considérablement d'une industrie japonaise à l'autre. Dans quelques secteurs, en 1986, la productivité nipponne a surpassé celle des États-Unis ou s'en est rapprochée largement⁸⁰. Par exemple, dans le secteur du fer et de l'acier (où le Canada était le chef de file mondial en 1986), la productivité japonaise est passée de 30 p. 100 de celle des États-Unis, en 1963, à 105 p. 100 de la productivité américaine; pour les produits de verre, elle a progressé de 38 p. 100 en 1963 à 99 p. 100 en 1986 et pour le raffinage pétrolier, elle est passée de 52 p. 100 en 1963 à 103 p. 100 en 1986. Dans les autres secteurs, la convergence n'a pas été aussi forte. Dans le domaine de

80

Productivité moyenne (%) dans 12 pays industrialisés par rapport au chef de file (= 100%)		Productivité japonaise (%) par rapport à la productivité américaine (= 100%)		
1986		1963	1982	1986
Produits chimiques industriels	51 (Canada)	24	69	84
Autres produits chimiques	44 (É.-U.)	28	74	84
Fer et acier	61 (Canada)	30	124	105
Métaux non ferreux	58 (Canada)	31	86	85
Produits de papier	60 (É.-U.)	27	52	60
Produits de métal, n.c.a.	63 (Canada)	24	61	73
Outillage	59 (É.-U.)	27	67	73
Matériel de transport	50 (É.-U.)	30	65	68
Produits de bois	58 (Canada)	24	66	65
Produits électriques	61 (É.-U.)	30	60	63
Raffinage pétrolier	33 (France)	52	103	103

Source: D. Dollar et E.N. Wolff, 1993, Tableau 3.2

l'outillage, en 1963, la productivité japonaise était de 27 p. 100 par rapport à celle des États-Unis et, en 1986, elle atteignait 73 p. 100; pour ce qui est des produits chimiques industriels (domaine dominé par le Canada) le Japon produisait 24 p. 100 de la production des États-Unis en 1963 et 84 p. 100 en 1986; en ce qui concerne le matériel de transport, cette proportion était de 30 p. 100 en 1963 et de 68 p. 100 en 1986; dans le cas des produits électriques, elle était de 30 p. 100 en 1963 et elle ne dépassait pas 63 p. 100 en 1986. Les exemples les plus extrêmes sont les produits reliés aux ressources naturelles tels que les produits alimentaires et les produits de tabac. Toutefois, la productivité relative du Japon est restée faible dans d'autres secteurs comme le vêtement, les marchandises professionnelles et la poterie.

● La désindustrialisation : la fiction du déclin économique des États-Unis

Les États-Unis ont-ils perdu une partie importante de leur industrie par rapport à d'autres pays avancés comme le Japon et l'Allemagne? Telle est la crainte émise par l'école de la désindustrialisation. Entre 1985 et 1990, les États-Unis ont conservé la même proportion, soit 37 p. 100, de la production totale du secteur de la fabrication des pays de l'OCDE⁸¹. Cela indique qu'il n'y a pas eu de désindustrialisation des États-Unis par rapport aux autres pays de l'OCDE. En fait, les pays ne progressent pas ou ne font pas de rattrapage en volant aux autres des emplois dans les secteurs à haute valeur ajoutée et ils ne perdent pas non plus du terrain en perdant des emplois dans ces secteurs. Les États-Unis sont non seulement restés forts dans le secteur de la fabrication, mais ils ont élargi leur avance par rapport à leurs proches rivaux.

La domination américaine du commerce mondial des années 50 et du début des années 60 est terminée, non pas parce que les États-Unis ont obtenu de piètres résultats, mais parce que les autres pays les ont rattrapés (sur le plan de la technologie et des immobilisations) comme ils devaient logiquement le faire une fois la période de l'après-guerre terminée. L'économie mondiale se caractérise maintenant par une spécialisation et une différenciation internationales de plus en plus grandes : divers pays sont les chefs de file pour ce qui est de la productivité des diverses industries. Cependant, la réciproque est que l'économie des États-Unis n'est pas entrée dans une phase de déclin séculaire, mais qu'elle est plutôt au premier rang des pays comparables.

⁸¹ OCDE, Indicateurs des activités industrielles, divers numéros.

4.2 Un problème qui n'en est pas un : la rivalité États-Unis/Japon sur le plan de la R&D

Les États-Unis et le Japon jouissent tous deux d'un avantage comparatif dans les secteurs qui font beaucoup de R&D. Les sociétés japonaises sont nettement avantagées dans le domaine de l'équipement de bureau et du matériel de télécommunication, mais elles le sont peu pour ce qui est des avions, des produits pharmaceutiques, des produits chimiques agricoles, des moteurs à vapeur et des turbines. L'avantage comparatif des États-Unis est de loin le plus fort pour les avions, suivis du matériel médical, puis des moteurs à vapeur et des turbines⁸². Il semble que ce soit complété par une spécialisation dans la haute technologie. Les États-Unis ont tendance à se spécialiser dans les industries scientifiques⁸³, tandis que le Japon se concentre davantage sur la recherche reliée à un produit et appliquée plutôt que la recherche fondamentale.

L'investissement croisé dans les activités de R&D, entre les États-Unis et le Japon a pris énormément d'expansion ces dernières années. La R&D totale entreprise chaque année par les filiales américaines des sociétés japonaises est passée d'une valeur de 300 millions \$ US en 1987 à environ 750 millions en 1989. Cela représentait 1,1 p. 100 de l'ensemble de la recherche-développement financée cette année-là par les sociétés des États-Unis⁸⁴. En général, les filiales américaines des sociétés étrangères ne se distinguent pratiquement pas des opérations nationales des entreprises américaines sur le plan de la valeur ajoutée par travailleur, de la rémunération par travailleur et de la R&D par travailleur⁸⁵. De plus, les résultats des enquêtes laissent entendre que les Japonais souhaitent surtout mettre au point des produits pour le marché américain et puiser dans la base

⁸² B. Belass et M. Noland, *op. cit.*, 1988. Ce résultat est également confirmé par Gene M. Grossman dans «Explaining Japan's Innovation and Growth: A Model of Quality Competition and Dynamic Comparative Advantage», *Bank of Japan Monetary and Economic Studies*, (8) 1990: 75-100.

⁸³ Ces secteurs sont caractérisés par de grandes entreprises capables de financer la recherche fondamentale nécessaire à l'innovation. Leur R&D est également consolidé par le système universitaire relativement ouvert des États-Unis. Au contraire, les sociétés privées japonaises fonctionnent dans un système relativement fermé. Cela se traduit par une asymétrie en ce qui concerne l'accès de chaque pays à la R&D de l'autre pays.

⁸⁴ Edward M. Graham, «Japanese Control of R&D Activities in the United States: Is This Cause for Concern?», paru sous la direction de Thomas S. Arrison et al., dans *Japan's Growing Technological Capability*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1992; 189-206.

⁸⁵ Edward M. Graham et Paul R. Krugman, *Foreign Direct Investment in the United States*, 2^e édition, Washington: Institute for International Economics, 1991.

scientifique américaine⁸⁶. Également, la politique scientifique bilatérale actuelle cherche à donner aux chercheurs américains un meilleur accès aux laboratoires des sociétés japonaises.

Inversement, les sociétés américaines qui opèrent au Japon emploient 5 200 chercheurs et ingénieurs et consacrent chaque année plus de 500 millions de dollars à leurs activités de R&D au Japon. Ces entreprises ne semblent pas s'être heurtées à de gros obstacles pour investir dans la R&D au Japon et la majorité d'entre elles considèrent que cet investissement est rentable et comptent l'augmenter au cours des cinq prochaines années. Les réponses données aux enquêtes indiquent que si les sociétés américaines font de la R&D au Japon c'est surtout pour mettre au point de nouveaux produits destinés aux marchés asiatiques et assimiler plus énergiquement la technologie de fabrication et de production japonaise afin de retransférer ces connaissances aux États-Unis⁸⁷. Étant donné ces raisons, il est peu probable que les activités de R&D au Japon remplacent des investissements qui, autrement, auraient été faits aux États-Unis.

En résumé, les activités qui ont lieu au Japon et aux États-Unis dans le domaine de la technologie de pointe se caractérisent généralement par une spécialisation complémentaire. Par conséquent, il semble plus rationnel et plus logique de favoriser la coopération entre les deux partenaires commerciaux que de s'en prendre aux Japonais.

4.3 La réémergence de la compétitivité : la «réorganisation» de sociétés souples

Nous tenons maintenant pour acquis que les produits manufacturés sont fabriqués au moyen de pièces interchangeables. Toutefois, il y a 150 ans, une telle idée suscitait de l'étonnement et de l'incrédulité. À l'époque, en raison des méthodes artisanales utilisées, il fallait concevoir et fabriquer chaque article séparément. D'habiles ouvriers donnaient aux produits leur forme finale au prix d'un long travail. La production de masse a changé les méthodes de production artisanales et permis de produire chaque marchandise selon une conception qui a fait ses preuves⁸⁸. Les grosses compagnies compétitives comme Ford, GM et Sears ont abaissé leurs prix au fur et à mesure que les économies d'échelle ont réduit leurs frais généraux. Les analystes politiques accordent encore un rôle central à des variables telles que les économies d'échelle dans la production normalisée et la taille des sociétés. Les

⁸⁶ Lois S. Peters, «Technology Strategies of Japanese Subsidiaries and Joint Ventures in the United States», paru dans *International Commercial Policy*, Washington, D.C.: Taylor & Francis, 1993, sous la direction de Mordechai E. Kreinin.

⁸⁷ Justin Bloom, «Survey of Direct U.S. Private Capital Investment in Research and Development Facilities in Japan», Washington, D.C.: National Science Foundation, janvier 1991.

⁸⁸ Nathan Rosenberg, *The American System of Manufactures*, 1969.

défenseurs des politiques commerciales et industrielles stratégiques soulignent qu'il est important que les grandes sociétés nationales préservent les emplois bien rémunérés et tirent des rentes des marchés mondiaux.

Toutefois, la production de produits fabriqués en grande série représente de nos jours une proportion de moins en moins grande de la production des pays industrialisés. La croissance du revenu par habitant de ces pays, depuis la Seconde Guerre mondiale, a entraîné une augmentation de la demande de produits de qualité et d'un éventail de produits différenciés. La croissance du commerce entre ces pays, dans le cadre d'une même industrie, manifeste cette tendance. Le marché continue à évoluer. Les gens veulent des produits qui remplissent des fonctions précises. Si le traitement de textes est la seule chose que l'on attend d'un ordinateur personnel, toutes les autres fonctions ajoutées à la version normalisée de cet ordinateur sont coûteuses et compliquées pour l'entreprise qui achète ce genre de matériel. Les entreprises qui vendent des produits et services répondant à ses besoins particuliers ont davantage de chances de rester concurrentielles sur les marchés mondiaux. Par conséquent, les entreprises, même les plus prospères et les plus prometteuses, doivent mettre au point de nouvelles techniques qui leur permettront de survivre dans le climat actuel où la concurrence est de plus en plus serrée. Cela les oblige souvent à oublier la façon dont on travaillait à l'époque du marché de masse. Ce qui importe de plus en plus c'est la façon dont nous voulons organiser le travail étant donné les exigences des marchés d'aujourd'hui et la puissance des technologies actuelles⁸⁹. Aucune politique commerciale ou industrielle stratégique ne peut apporter ce genre de «réorganisation des entreprises». Les sociétés japonaises ont adopté des procédés de fabrication souples, comme nous l'avons vu au paragraphe 3.1 ci-dessus, non pas dans le cadre de la planification du MCCI ou du ministère des Finances, mais en fonction d'intérêts commerciaux qu'elles ont définis elles-mêmes.

Les sociétés japonaises ont démontré que a) chaque travailleur d'une organisation, du haut au bas de l'échelle, peut acquérir des connaissances si on lui en fournit l'occasion et b) les ordinateurs et la nouvelle technologie tels que les robots ont rendu périmées un grand nombre de tâches spécialisées, ce qui permet à une personne non seulement d'accomplir le travail de plusieurs employés, mais également de remplir diverses fonctions en même temps. Les nouvelles technologies d'informatique et de communication aideront les entreprises à adopter un mode de production souple. Toutefois, c'est la reproduction des méthodes et l'innovation qui jouent un rôle fondamental, et non pas les ordinateurs et les machines-outils. Les sociétés sont très découragées de constater que les milliards investis dans les ordinateurs au cours des dix dernières années n'ont pas permis d'accroître leur productivité plus qu'ils ne

⁸⁹ Michael Hammer et James Champy, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York; Harper Colling Publishers, mai 1993.

l'ont fait. La réorganisation des entreprises exige de repartir à zéro. Pour se restructurer, les entreprises peuvent avoir expérimenté des façons entièrement différentes d'organiser toutes leurs formes d'activité.

Le succès avec lequel certains fabricants d'automobile japonais ont pénétré le marché de l'automobile de luxe atteste du pouvoir de la réorganisation. Pour produire la Lexus, Toyota a créé une société entièrement nouvelle, Honda a lancé Acura; et Nissan, Infinity. Ils ont ainsi évité de se heurter aux intérêts des gestionnaires et des employés des anciennes sociétés. Cet exemple indique que les entreprises le mieux à même d'opter pour une fabrication souple ont plus de chances de protéger et de préserver leur capacité à répondre aux besoins de leur clientèle d'une façon nouvelle et de soutenir la concurrence. De plus, les activités à haute valeur ajoutée qui génèrent des rentes se situent souvent dans des créneaux spécialisés du marché haut de gamme, que la technologie de fabrication souple est le mieux en mesure de desservir.

La fabrication souple commence déjà à se répandre par l'entremise de l'investissement étranger direct japonais au Canada, en Asie du Sud-Est, en Europe et aux États-Unis. L'Allemagne et l'Italie ont déjà commencé à adopter ces formes plus fluides d'organisation commerciale. Les limites de l'entreprise sont plus floues et intègrent souvent des relations étroites et continues avec les fournisseurs et l'ensemble de la collectivité. Les secteurs les plus cruciaux de l'économie italienne ne sont pas les grandes sociétés enfermées dans une dépendance mutuelle et régies par une politique industrielle financée par l'État, mais les réseaux locaux de petites entreprises semi-autonomes⁹⁰.

Cette analyse souligne combien il est important d'établir pourquoi les sociétés japonaises et leurs produits ont eu du succès sur un marché ou un autre. Un partisan du nationalisme économique pourrait faire observer que les Japonais ont, une fois de plus, chassé les producteurs américains et européens du segment hautement lucratif du marché automobile et que le gouvernement doit défendre les intérêts nationaux à long terme. Cependant, les entreprises japonaises ne doivent pas leur succès aux directives gouvernementales. Elles le doivent plutôt à leur adaptation rapide aux nouvelles réalités dans un marché féroce concurrentiel et à la mise en oeuvre de la fabrication souple en appliquant la nouvelle technologie aux travailleurs du «savoir». Il faut souligner que c'est l'adoption et l'application, plutôt que la production - laquelle se situe probablement aux États-Unis - de nouvelles connaissances qui a apporté au Japon un nouveau mode de production et des avantages comparatifs. L'accès rapide à la technologie nouvelle est essentiel pour assurer la compétitivité d'un pays avancé. IBM et Sears n'ont pas descendu la pente parce qu'ils n'étaient pas dans le bon secteur d'activité. La bureaucratie nationale ne

⁹⁰ John Kay, *The Foundations of Corporate Success*, Londres: avril 1993.

peut pas non plus les conduire au nirvana en choisissant pour eux des nouveaux secteurs. Toutes les sociétés savent que les marchés mondiaux concurrentiels ne sont pas pour les traînants. La meilleure façon dont les sociétés américaines et européennes peuvent défier les Japonais est de les concurrencer sur le plan de la production et des innovations commerciales.

4.4 La politique commerciale Japon-États-Unis : un dénigrement bilatéral inefficace

Les relations commerciales entre le Japon et les États-Unis montrent que les mesures commerciales sont accaparées par des groupes d'intérêt particulier. Lorsqu'on cherche ensuite à éliminer ces distorsions, on se heurte souvent à des groupes de pression bien organisés et aux partisans du nationalisme économique. Devant l'évolution de leurs avantages comparatifs dynamiques vis-à-vis du Japon, d'abord en ce qui concerne le textile, dans les années 50, les États-Unis ont réagi en instaurant une limitation volontaire des exportations (LVE), une expansion volontaire des importations (EVI) et des objectifs quantitatifs. Les groupes de pression des États-Unis ont réussi à obtenir que les secteurs soient protégés, l'un après l'autre. Cela a généré des rentes pour le Japon.

Pendant plus de 30 ans, le Parti démocratique libéral (PDL) est resté majoritaire au Parlement japonais. Le PDL est divisé en factions politiques. Comme le pouvoir politique n'a pas changé de main, on a vu se développer tout un réseau d'intérêts particuliers connu sous le nom de *zoku* ou «tribus» qui se sont partagé les rentes politiques. Le PDL s'intéressait à chaque secteur tel que la fabrication, l'agriculture, les finances, les télécommunications et les autres, en lui affectant une division de recherche politique distincte (PRAC). Les membres de la Diète devaient siéger au comité du PRAC. Il y avait un de ces comités pour chaque ministère de la bureaucratie nipponne⁹¹. Par conséquent, l'organisation politique et bureaucratique a permis aux intérêts de l'industrie d'être mieux défendus que ceux des consommateurs.

Pour mettre en oeuvre les contingents et les LVE imposés par les autorités américaines, le gouvernement japonais a dû intervenir sur le marché. Les bureaucrates du

⁹¹ Masahiro Okuno-Fujiwara, «Industrial Policy in Japan: A Political Economy View», paru dans *Trade with Japan, Has the Door Opened Wider?*, sous la direction de Paul Krugman, Chicago: University of Chicago Press, 1991: 271-296. De plus, les conflits interministériels ont parfois été portés devant le PDL et le *zoku*. Les groupes les plus puissants, tels que le *zoku* de l'agriculture, le *zoku* de la construction et le *zoku* de la petite entreprise, sont ceux qui s'intéressent le moins à la libéralisation du commerce. Les agriculteurs ne représentent peut-être que 6 p. 100 de la population, mais en raison d'une répartition inégale des circonscriptions de la Diète, le vote agricole se trouve gonflé à 18 p. 100 et, en fait, les agriculteurs élisent 25 p. 100 des membres de la Diète. Voir Amelia Porges, "U.S. Japan Trade Negotiations: Paradigms Lost", paru sous la direction de Paul Krugman, dans *op. cit.*, 1991 : pages 305 à 327.

MCII et du ministère des Finances ont fortement influencé la régulation et la répartition des ressources limitées dans les années 50 et 60, comme nous l'avons vu au chapitre 3. Ces mêmes ministères ont dû ensuite procéder à la répartition du marché des États-Unis. Ils ont dû transformer les quotas d'exportation en quotas de production pour les producteurs japonais. De façon à augmenter au maximum les profits des sociétés japonaises présentes sur le marché des États-Unis (et de l'Europe), les bureaucrates ont conçu des arrangements du genre cartel entre lesquels ils ont réparti le marché d'exportation. Cette solution crée des rentes pour ces industries (y compris les actionnaires, les gestionnaires et les travailleurs). Par conséquent, la politique commerciale américaine a, en fait, favorisé la cartellisation de certaines parties de l'économie japonaise. À cet égard, ce que l'on considère communément comme la fonction de planification du MCII et du ministère des Finances serait la réaction naturelle aux pressions commerciales américaines (et européennes dans une moindre mesure).

Les objectifs sectoriels ne peuvent être respectés que si le MCII et le ministère des Finances sont suffisamment puissants pour diriger avec précision le comportement des entreprises japonaises. La bureaucratie nipponne est alors forcée d'organiser et de contrôler de nombreux cartels d'achat⁹². Les entreprises sont obligées de s'entendre sur la façon de se répartir les produits importés. Les sociétés japonaises augmentent leurs profits en achetant des intrants étrangers moins chers et en fabriquant certains produits à l'étranger, mais elles peuvent continuer à exercer leur pouvoir sur les prix et les méthodes de mercatique nationales⁹³.

Les différends commerciaux entre les États-Unis et le Japon revêtent généralement la forme de plaintes émises par les producteurs américains qui reprochent aux politiques du gouvernement japonais et aux pratiques du secteur privé de les exclure des marchés cartellisés du pays. Ces sociétés demandent alors au gouvernement américain de les aider à ouvrir ce marché de force. Les Japonais réagissent à ces pressions étrangères en acceptant d'ouvrir le secteur visé aux étrangers. Cela incite les sociétés américaines à présenter des demandes successives pour avoir accès à d'autres secteurs. Les Japonais choisissent la solution qui avantage leurs producteurs de même que ceux des États-Unis en formant un

⁹² Par exemple, pour mettre en oeuvre l'Accord commercial sur les semi-conducteurs (ACS) conclu en juillet 1986 avec les États-Unis, le MCII a établi un cartel de production, en émettant des "prévisions" trimestrielles de la demande et de la production de semi-conducteurs qui donnaient l'imprimatur administratif implicite. En février 1987, le MCII a commencé à émettre des «demandes» de réduction de la production. Par conséquent, un des effets de l'ACS a été, comme pour la limitation volontaire des exportations d'automobiles, d'accroître le contrôle du MCII sur l'économie japonaise. Voir C.F. Bergsten et M. Noland, *op. cit.*, 1993, p. 130.

⁹³ Une caractéristique frappante du marché japonais est que les multinationales japonaises dominent de façon inhabituelle les importations japonaises. Par comparaison, pour ce qui est des exportations entre les États-Unis et l'Europe, ce sont les entreprises du pays exportateur qui dominent les ventes intra-société.

cartel de producteurs appuyé par le gouvernement. En conséquence, de plus en plus de sociétés américaines commencent à exercer des pressions pour obtenir une protection.

Certaines approches axées sur les résultats peuvent avoir pour effet d'accroître les profits de certaines sociétés américaines sur le marché japonais. Une fois établies au Japon, les sociétés étrangères peuvent estimer avoir intérêt à renforcer les barrières d'accès au lieu de les supprimer. Les consommateurs japonais ne vont pas nécessairement profiter pleinement de l'accès à des produits importés à meilleur marché. Par exemple, la *Fair Trade Commission* du Japon a affirmé qu'une coentreprise constituée de Apple (É.-U.) et Canon maintenait à un niveau trop élevé le prix des ordinateurs Apple sur le marché japonais en recourant à diverses pratiques commerciales restrictives⁹⁴. Au lieu de conduire le Japon sur la voie de la libéralisation du commerce, les politiques axées sur les résultats telles que l'expansion volontaire des importations ou les objectifs d'importation quantitatifs établis pour certains produits ont, en fait, favorisé un marché où le gouvernement et les sociétés exercent un contrôle plus important sur le marché plutôt que l'inverse.

Une approche axée sur les résultats peut augmenter le volume des importations qui entrent au Japon, mais il n'est pas clair que cela se traduira par des avantages économiques pour les États-Unis et des emplois bien rémunérés pour les travailleurs américains. Dans un monde où les multinationales dominent le commerce, ce lien n'existe pas nécessairement. Si les sociétés américaines obtiennent l'accès au marché japonais, elles peuvent décider de produire davantage localement ou d'alimenter le marché japonais à partir de leurs filiales établies dans d'autres pays. Par exemple, une importante initiative américaine ayant pour effet d'ouvrir le marché de Tokyo au téléphone cellulaire de Motorola va augmenter les ventes de téléphones conçus et fabriqués par Motorola en Malaisie. Les partisans du commerce administré considéraient sans doute qu'il s'agissait d'une entente commerciale «fructueuse». Cependant, l'augmentation des ventes de Motorola n'a contribué en rien à améliorer la balance commerciale américaine vis-à-vis du Japon. Le revers de ce genre de situation aurait de quoi décevoir les détracteurs du Japon. En outre, il faut vérifier et contrôler les accords. Aucun pays, pas même les États-Unis, n'est vraiment équipé pour faire face à un système qui requiert une gestion minutieuse et détaillée de l'économie internationale.

Il est tentant, pour les États-Unis, d'essayer de résoudre leurs problèmes commerciaux avec le Japon sur une base bilatérale. Étant la plus grande économie mondiale, les États-Unis semblent être dans une position particulièrement forte pour affronter les petites économies une par une. L'unilatéralisme ou le bilatéralisme permettent aux États-Unis de défendre énergiquement leur point de vue. Toutefois, comme nous l'avons vu ci-dessus,

⁹⁴ Robert Z. Lawrence, paru dans *op. cit.*, sous la direction de Paul Krugman, 1991, p. 12.

cette approche présente de nombreux inconvénients. La limitation des importations de produits japonais au moyen des LVE se traduit par l'imposition d'une taxe aux consommateurs américains, des rentes pour les sociétés japonaises et la cartellisation du marché nippon. L'expansion volontaire des importations et les objectifs quantitatifs permettront seulement à quelques sociétés américaines privilégiées de puiser dans les rentes des marchés japonais. Cela ne rendra pas véritablement ces marchés plus ouverts à la concurrence étrangère.

5. CONCLUSIONS

Le commerce entre les pays industrialisés se concentre de plus en plus dans les secteurs de la haute technologie où la R&D est importante. Les frictions commerciales entre les États-Unis et le Japon se situent souvent dans ces secteurs. Tous les pays de l'OCDE disposent des ressources financières et humaines nécessaires pour faire de la R&D avancée. En conséquence, il est logique que chaque pays soit le berceau des entreprises qui sont des chefs de file dans leurs domaines. Il est mutuellement avantageux pour tous les pays riches que leurs entreprises se spécialisent dans divers sous-secteurs et gammes de produits et qu'il y ait un volume important de commerce entre ces pays.

● Les conflits dans le commerce de la technologie de pointe

Les gouvernements de tous les pays reconnaissent que la R&D et la production de nouveau savoir ont des retombées bénéfiques importantes. Le secteur de la haute technologie se caractérise également par une forte productivité et des salaires réels élevés. Cependant, d'importants investissements doivent être faits dans la R&D dès le départ pour produire un savoir-faire à la fine pointe du progrès. Dans des conditions idéales, l'intervention du gouvernement est justifiable si les marchés ne s'arrangent pas pour qu'un projet présente à peu près les mêmes avantages pour le secteur privé et l'ensemble de la société. Néanmoins, qu'il existe ou non des échecs mesurables du marché, les gouvernements de la plupart des pays subventionnent les industries de haute technologie. Chaque gouvernement soutient ses entreprises nationales dans le but d'être le premier à se placer sur le marché mondial. Il cherche ainsi à s'assurer des rentes dans les nouveaux secteurs d'activité. Quand de nombreux pays visent le même objectif, les différends commerciaux sont inévitables. La situation s'aggrave lorsque les groupes d'intérêts particuliers de chaque pays exercent des pressions sur la politique commerciale. Les différends commerciaux entre les États-Unis et le Japon, dont il est question ici, témoignent de ce résultat.

Le différend commercial entre les États-Unis et le Japon n'a pas une simple dimension économique. Le déficit commercial des États-Unis vis-à-vis du Japon est

considéré comme un problème, mais il n'est pas au centre du conflit. Les détracteurs du Japon et les partisans du nationalisme économique des États-Unis croient que l'érosion de la domination américaine dans plusieurs secteurs est due à ce que le Japon «triche». Ils craignent une désindustrialisation à grande échelle aux États-Unis. Bien des gens considèrent que le Japon ne joue pas franc jeu sur les marchés mondiaux, que le gouvernement japonais a réussi à cibler et à accaparer des industries rentables dominées jusque-là par les États-Unis et que le Japon a rendu délibérément son marché inaccessible aux sociétés américaines. La solution, selon eux, consiste à ouvrir le Japon (souvent bilatéralement, en pratique) et à poursuivre une politique industrielle active aux États-Unis.

Nous faisons valoir ici que les mesures commerciales unilatérales ou bilatérales prises dans le cadre de ce différend peuvent ouvrir le marché japonais à quelques grandes sociétés américaines, mais pas à la totalité de la concurrence étrangère (et japonaise) potentielle. Un partage aussi limité du marché japonais entre les sociétés américaines et japonaises fermera la porte à des entreprises rentables d'autres pays comme le Canada. La politique la plus avantageuse est une approche multilatérale visant à libéraliser davantage l'accès au marché nippon. Les consommateurs du Japon auront également davantage à gagner de l'approche multilatérale. Également, une plus grande libéralisation du marché s'impose aux États-Unis et en Europe.

- **Les leçons à tirer de la croissance économique japonaise et ses conséquences pour le Canada**

Les preuves examinées ici indiquent qu'il n'est pas possible de caractériser les pays selon qu'ils se spécialisent dans les secteurs à haute valeur ajoutée ou à faible valeur ajoutée. Il existe un vaste éventail d'activités à haute productivité qui sont dispersées dans tous les secteurs de la fabrication et des services. Un document d'accompagnement faisait valoir qu'il n'existe pas de secteur magique meilleur qu'un autre et qu'il n'y avait pas de méthode fiable pour choisir les gagnants. En général, les pays ont tendance à se spécialiser dans des industries où ils peuvent réaliser des économies d'échelle et avoir une fabrication souple de façon à répondre aux exigences du marché mondial.

Comment les économies avancées en viennent-elles à se spécialiser dans la technologie de pointe et les secteurs à haute valeur ajoutée? À cet égard, les facteurs examinés ici pour expliquer la croissance économique du Japon et sa réussite sont instructifs. Dans les années 70 et 80, les sociétés japonaises se sont éloignées de la fabrication de base pour s'aventurer dans les activités reposant sur le savoir. Les trois ingrédients essentiels ont été des investissements à grande échelle (financés par un fort taux d'épargne national), une main-d'oeuvre souple composée de travailleurs possédant du «savoir» et la disponibilité de nouvelles connaissances pouvant être utilisées commercialement.

Il faut souligner que l'investissement de capitaux et le progrès technologique se complètent de façon positive. Autrement dit, la demande d'investissement dépend, en partie, de la possibilité d'utiliser une nouvelle technologie. En outre, la production de savoir commercialisable a des retombées bénéfiques. La demande de commercialisation des nouvelles connaissances entraîne, à son tour, des investissements supplémentaires. Au centre de tout ce processus figure le rôle des idées nouvelles et des travailleurs possédant le «savoir» qui trouvent de nouvelles conceptions et de nouvelles façons de produire de nouvelles marchandises répondant aux besoins des consommateurs. L'investissement dans les ordinateurs, dans les machines, dans les outils et autres choses du même genre est sans doute nécessaire, mais il ne suffit pas. Un nouveau logiciel n'est utile que si un travailleur possédant le savoir requis peut s'en servir pour résoudre les problèmes d'un client. Les nouvelles exigences des clients nécessitent de nouveaux investissements qui deviennent rentables grâce à une main-d'oeuvre bien instruite. Les résultats que cela donne au Japon sont non seulement la Lexus, l'Acura, l'Infinity ou la machine à faire du pain, mais également une foule d'autres produits.

Le but politique global à poursuivre doit être la croissance de la productivité canadienne. La présente analyse permet de constater que les sources de croissance de la productivité de chaque pays sont l'innovation, l'absorption rapide de la technologie étrangère et l'investissement. En conséquence, le Canada doit centrer ses efforts sur trois domaines qui sont : a) la nouvelle technologie, b) une main-d'oeuvre suffisamment instruite et formée, et c) de nouveaux investissements dans ces domaines.

Pour les économies de taille moyenne comme le Canada, il est plus important d'avoir accès à la R&D et à la nouvelle technologie, quelle que soit son origine, que de dépenser les ressources limitées des contribuables pour cibler des industries qui produiront cette technologie au Canada. Dans ce but, il est essentiel a) d'augmenter l'investissement national et b) d'attirer l'investissement étranger.

Pour le Canada, la transmission internationale du savoir-faire technologique et ses retombées revêtent une importance cruciale. Les retombées technologiques peuvent se matérialiser même si les endroits où l'invention a lieu, où le nouveau produit est fabriqué et où ce nouveau produit est utilisé sont séparés par des milliers de milles de distance⁹⁵. La

⁹⁵ Quel est le véhicule des retombées technologiques - la proximité géographique et la distance (le temps de déplacement) entre l'usine qui fournit le produit et celle qui l'utilise? Certains ont parlé d'effets d'agglomération, avec des grappes d'industries connexes produisant des retombées appréciables grâce à la proximité géographique. D'autres ont avancé le concept d'une «chaîne alimentaire», les progrès technologiques d'un secteur dépendant de la proximité (géographique) de son fournisseur. Cependant, en cette ère du courrier électronique et des télécopieurs, rien ne prouve que la situation géographique est essentielle pour la transmission de la nouvelle technologie d'un secteur à l'autre ou que les retombées dépendent même d'une fabrication *nationale*. Ces retombées peuvent avoir

proximité géographique entre celui qui met au point la technologie nouvelle et ceux qui l'utilisent et l'adoptent peut être importante, mais elle n'est pas essentielle. Les multinationales jouent également un rôle crucial dans le processus de retombées⁹⁶. En conséquence, l'ouverture du commerce et surtout l'ouverture aux *importations* contribue dans une large mesure à la croissance de la productivité du pays.

Au Japon, la possession d'actions se caractérise par une participation plus importante des banques et autres institutions financières que ce n'est le cas en Amérique du Nord. Toutefois, cela n'a pas conduit les banques à prendre le contrôle des entreprises industrielles. Il existe des relations étroites entre les banques et leurs clients au sein du système *keiretsu* et à l'extérieur. Grâce à ces relations avec les banques, les gestionnaires japonais peuvent puiser dans des capitaux à long terme «patients». En conséquence, les sociétés japonaises ne sont pas aussi limitées par un bilan qui met exagérément l'accent sur l'amélioration des bénéfices au trimestre suivant. Nous avons fait valoir ici que le réseau dense que forment les entreprises japonaises contient les ingrédients nécessaires pour la création d'un marché compétitif, à la condition que l'environnement national et extérieur soit structuré de cette façon. En modernisant notre politique de concurrence et notre législation régissant les institutions financières, il est important de tenir compte des avantages éventuels du système de réseau japonais, y compris ceux de la participation réciproque.

Un autre aspect bien connu de l'expérience japonaise a été la stabilité macro-économique de ce pays. Le Japon a bénéficié d'un faible taux d'inflation, d'un faible taux de chômage, même en période de récession, d'un taux d'épargne élevé, d'une dette publique peu importante par rapport à son PIB et de faibles taux d'intérêt. Le Japon a bien géré ses politiques financière et monétaire qui ont soutenu sa forte croissance économique. Il est aussi essentiel pour les autres pays qu'il l'a été pour le Japon de mettre en place de bons principes macro-économiques et micro-économiques.

lieu, semble-t-il, même si un pays fabrique les intrants (comme les microplaquettes au Japon) et un autre les extrants correspondants (tels que les ordinateurs ou les logiciels au Canada).

⁹⁶ Magnus Blomstrom and Edward N. Wolff, "Multinational Corporations and Productivity Convergence in Mexico", NBER Working Paper no. 3141, octobre 1989.



- 16. Le Libre-Echange Nord-Américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (À paraître). SP47
- 17. Dangerous Liaisons: The World Trade Organization and the Environmental Agenda, by Anne McCaskill. Document n° 94/14 (À paraître). SP48
- 18. Damned If We Don't: Some Reflections On Antidumping and Competition Policy, by Keith H. Christie. Document n° 94/15 (À paraître). SP49

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

- 1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
- 2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).* SP24

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

- 1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).* SP26
- 2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).* SP34
- 3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khan. Document n° 94/06 (avril 1994).* SP40
- 4. China 2000 : The New Challenge, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (septembre 1994).* SP34

CA1 EA533 93P16 FRE ex.1 DOCS
 Sharma, I. Prakash
 Japon Inc 43277091

- 5. The Japanese Way of Doing Business: A Study of Japanese Firms, par James M. ...

Non-Financial

D) AUTRES DOCUMENTS :

- 1. Croissance démographique et politiques canadiennes, par ... Séquences pour les ... 1992).* SP14
- 2. Pour des sanctions économiques, par ... Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22
- 3. L'or noir : Évolution et perspectives, par ... le Canada, par ...
- 4. Croissance économique et politiques canadiennes, par ... et éléments d'une ... SP42
- 5. Still an Albatross? The Canadian Trade Policy, par ... Document n° 94/09 (mai 1994) SP43

* Disponible en français