

Article

« La politique économique du Japon à l'égard du Canada »

Frank Langdon

Études internationales, vol. 16, n° 3, 1985, p. 525-545.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701882ar>

DOI: 10.7202/701882ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU JAPON À L'ÉGARD DU CANADA

Frank LANGDON*

ABSTRACT — Japan's Economic Strategy toward Canada

Japan's basic economic strategy toward Canada is to gain an assured supply of essential commodities at reasonable prices, especially in the energy sector. The strategy results from consultation of government with business, government incentives, and business initiative in the private sector. It strives to keep the Canadian market open for its manufactures, especially motor cars, as part of the struggle to retain the American market. It is only cautiously investing in production in Canada as part of the effort to stave off protectionism or else to circumvent it, but without removing significant remaining trade barriers in Japan.

I — HISTORIQUE DE LA POLITIQUE

L'industrialisation récente du Japon et sa très forte dépendance au niveau des matières premières étrangères ont incité le gouvernement et le monde des affaires à une plus grande sécurité d'approvisionnement. La recherche de produits à prix avantageux et de nouvelle technologie importée ne vient qu'au second rang. Toutefois, à l'époque où le pétrole était abondant et peu onéreux, le Japon n'a pu se priver des avantages d'un combustible aussi abordable, d'autant plus qu'il était difficile, sans le pétrole, de rester concurrentiel sur le plan international. C'est pourquoi l'industrie houillère nationale fut démantelée et le Japon dépend à présent du charbon et du pétrole étrangers, moins onéreux. Les énergiques tentatives d'arrière-garde de l'industrie houillère japonaise pour se réfugier derrière le protectionnisme gouvernemental n'ont fait que retarder la nouvelle dépendance du Japon à l'égard du pétrole étranger moins coûteux. L'expérience du Japon dans le domaine de l'énergie illustre les besoins économiques du pays et à l'étranger tout en montrant comment ceux-ci déterminent les liens que le Japon a tissés aussi bien avec ses partenaires des rives du Pacifique, comme le Canada, qu'avec ses partenaires au Moyen-Orient et en Europe.

Nous tenons à remercier la Fondation du Japon et l'Institut de Recherches asiatiques de l'Université de Colombie-Britannique pour le support qu'ils ont apporté à la recherche, en préparation de ce texte, et à l'organisation de la Conférence commémorative Nitobe-Ohira, tenue à l'Université de Colombie-Britannique, où les résultats ont été présentés et critiqués.

* *Professeur au Département de science politique de l'Université de Colombie - Britannique, Vancouver, Canada.*

Revue Études internationales, volume XVI, n° 3, septembre 1985

Le volume énorme de produits ou de matières premières qui doivent être importés constitue la condition de base d'une économie aussi fortement industrialisée sur un si petit groupe d'îles. Bien que le commerce n'occupe pas une part aussi grande qu'au Canada dans le produit national brut, le Japon ne possède des matières premières qu'en quantités bien modestes, et doit importer jusqu'au tiers des aliments dont il a besoin. Il est un des plus gros importateurs internationaux de produits de base. L'essentiel de sa politique consiste à transformer et à manufacturer les matières premières, non seulement pour la consommation intérieure mais également pour le commerce de produits avec valeur ajoutée destiné à obtenir les devises étrangères qui paieront la facture totale des produits.

La sécurité économique exige un approvisionnement ininterrompu en produits essentiels comme le pétrole, mais aussi l'accès aux principaux marchés comme ceux des États-Unis et de la Communauté économique européenne. Les bénéfices tirés de l'exportation la plus rentable, l'automobile, suffisent à payer près de la moitié du pétrole. Les exportations vers les États-Unis et l'Europe sont presque aussi importantes que les importations de pétrole du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est. Les exportations de produits manufacturés sont essentielles pour payer les importations de denrées.

En comparaison, le marché canadien, bien qu'important, est limité par la taille modeste de sa population comparativement au marché américain ou à celui de l'Europe de l'Ouest. Le Canada est plus important pour le Japon en raison de ses exportations que de ses importations. Ce sont les produits envoyés au Japon, comme le charbon, l'uranium, le cuivre, l'aluminium et le blé, qui sont les plus importants. Bien que l'Australie et les États-Unis puissent presque toujours exporter les mêmes produits, le Canada fournit une part considérable de bon nombre des importations essentielles au Japon; il est par conséquent un autre fournisseur possible de ces produits et un partenaire relativement important dans la politique économique du Japon. Ce fut le cas pour une bonne part au cours des soixante dernières années.

Les expériences antérieures, comme la guerre du Pacifique et la reconstruction qui a suivi, influencent aussi la politique économique du Japon. Jusque vers 1965, il était nécessaire de s'assurer encore, pour permettre au gouvernement un contrôle étroit du commerce extérieur et des échanges, que les exportations puissent soutenir les importations de denrées essentielles. Des prix élevés et des quotas tout comme le contrôle des échanges ont permis au Japon de se construire une structure industrielle forte, particulièrement dans l'industrie lourde². Le Japon a toujours insisté sur l'introduction de la technologie de pointe, qui, dans le cas de l'acier, l'a rendu très concurrentiel par rapport aux industries américaines et européennes, plus vieilles et qui n'utilisent pas de méthodes nouvelles comme la fonte continue au même degré. La Corée, avec l'aide du Japon, a développé une technologie semblable, mais des salaires plus bas la rendent plus concurrentielle encore. Depuis 1970, le Japon a réduit ses quotas et ses tarifs au même niveau que celui de ses partenaires plus industrialisés, mais il affiche toujours un important protectionnisme en ce qui concerne le blé, les fruits et la viande. Si le Japon libéralisait les coûteux secteurs

2. Chalmers JOHNSON, *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, Stanford University Press, 1982, p. 199.

alimentaires, il dépendrait encore davantage des fournisseurs alimentaires étrangers, ce à quoi le lobby agricole, les technocrates et les organismes consultatifs s'opposent en raison du besoin de maintenir une production intérieure suffisante pour se protéger contre une interruption éventuelle de l'approvisionnement étranger³. Ainsi, quand les relations commerciales entre le Japon et l'étranger ont été rompues juste après la guerre du Pacifique, seul le gouvernement américain a permis au pays d'éviter la famine, en fournissant d'urgence des réserves alimentaires.

La stratégie traditionnelle du Japon a été d'obtenir des denrées sûres et abordables, et la technologie de pointe, afin d'être concurrentiel sur le plan international. Le cycle import-export avait un objectif important qui a été couronné de succès: gagner la valeur ajoutée par la transformation et la fabrication, la main-d'oeuvre en sus. Le Japon a contrecarré un objectif canadien similaire en misant trop sur les matières premières dans les importations canadiennes. Toutefois, au milieu des années 70, l'important ministère de l'Industrie et du Commerce international (MITI) a vivement appuyé, fait inhabituel, les tentatives d'introduction du réacteur nucléaire canadien CANDU. La Commission de l'Énergie atomique du Japon a rejeté l'idée, alléguant qu'il fallait développer le réacteur japonais d'eau lourde bien que l'importation de CANDU eût procuré au Japon des prêts canadiens avantageux, garanti l'approvisionnement en eau lourde et apporté une grande part de bonne volonté du Canada. La tradition du Japon de produire pour lui-même des biens manufacturés et de la haute technologie s'est réaffirmée, bien que le Japon soit demeuré très dépendant des États-Unis pour l'eau lourde, les réacteurs et la technologie⁴. Quelques années auparavant, des raisons semblables avaient empêché l'achat d'un avion-citerne canadien destiné à combattre les feux de forêt.

II – PARTIES CONCERNÉES DANS LA POLITIQUE DU JAPON

Il faut examiner la politique économique du Japon à la fois du point de vue du gouvernement et du monde des affaires. Les fonctionnaires des ministères du Commerce et de la Finance ont, depuis le début des années 1970, cessé d'exercer un contrôle étroit et ouvert, mais ont conservé une autorité considérable avec la Loi sur le Commerce extérieur de 1980; ils exercent officieusement une grande influence par des pressions sur les firmes qui sollicitent l'indispensable permission de poursuivre leurs opérations⁵. Bien que le ministère du Commerce du Japon ait été véritablement, dans les années 40 et 50, le maître d'oeuvre de la structure industrielle complexe du Japon actuel – en heurtant même la volonté de l'occupant

3. Tshusho Sangyo Sho, Sangyo Kozo Shingi Kai ministère de l'Industrie et du Commerce international, Conseil de la Structure industrielle, Keizai Anzen Hoshō no Kakuritsu o Mezashite. Vers l'instauration absolue de la Sécurité économique. Tokyo, Tsusho Sangyo Chosa Kai. Association de Recherche sur le Commerce et l'Industrie, 1982, pp. 43-51.

4. Frank LANGDON. *The Politics of Canadian-Japanese Economics Relations, 1952-1983*, Vancouver, UBC Press, 1983, pp. 110-115.

5. Malcom SMITH. « The Internationalization of the Japanese Economy: Legal Framework », texte préparé pour la Conférence sur le Commerce canadien et international, 5-6 juin 1983, organisée par l'Institut de Relations internationales et l'Institut de Recherche sur l'Administration publique du Centre asiatique de l'Université de Colombie-Britannique.

américain – le rôle des hommes d'affaires les plus importants est susceptible de prédominer⁶. Ainsi, à l'époque même où était créée l'actuelle structure industrielle du Japon, le ministère tentait de convaincre les douze plus importantes firmes automobiles japonaises de se regrouper en deux ou trois compagnies principales à l'instar de l'industrie américaine, afin de les rendre plus concurrentielles sur le plan international. Les compagnies, désireuses de préserver leur indépendance, ont refusé. Leur refus leur a valu de survivre et plus encore de devenir fortement concurrentielles sur les marchés internationaux. Ainsi, le protectionnisme antérieur aux années 1970 s'est révélé très avantageux pour l'industrie japonaise. La politique économique du Japon, comme telle, est le résultat de la croissance générale de l'industrie, constamment revue par le gouvernement, qui intervient à l'occasion ou essaie par divers moyens de stimuler et de régler, d'aider et d'influencer.

L'attitude du Japon envers un pays comme le Canada n'est pas le résultat d'une planification minutieuse. Il n'est pas difficile de voir comment cette attitude s'inscrit dans les rapports qu'entretient le Japon avec les fournisseurs de matières premières, et comment le pays traite avec le Canada de problèmes précis ou de secteurs du commerce et de l'investissement. Les discours que livrent des représentants du Japon au Canada peuvent aussi aider à jauger les objectifs du gouvernement nippon. C'est par le biais des nombreuses déclarations du gouvernement et du monde des affaires au Canada que la stratégie doit être analysée. Les déclarations proviennent aussi bien des délégations commerciales en visite au Canada que des groupes et des compagnies qui oeuvrent sur une base plus permanente à un niveau ou l'autre de la relation entre les deux pays.

Pour connaître le plan directeur du Japon, il serait bon de consulter *Industrial Policy Vision of the 1980s*⁷, une publication du Conseil de la Structure industrielle du ministère de l'Industrie et du Commerce international, publication générale, mais qui fait tout de même autorité. Le texte évalue à la fois le développement économique interne du Japon et son intégration croissante dans l'économie internationale, ou son « internationalisation ». Garantir l'approvisionnement en énergie prend une grande importance dans le document⁸. Le but d'une société axée davantage sur la haute technologie y est examiné, tout comme les orientations que devraient prendre les secteurs les plus importants. Le Conseil de la structure industrielle, conseiller du ministère du Commerce, est composé aussi bien d'éminents administrateurs des firmes dominantes que d'universitaires et de journalistes reconnus. L'équipe de recherche est composée de représentants et de services du ministère. Non seulement les chefs de file du monde des affaires représentent-ils leurs compagnies et leurs secteurs, mais encore font-ils souvent partie de leurs associations industrielles, de sorte que leur apport peut représenter un consensus important au sein de leur industrie ou même de l'association la plus importante dans le monde des affaires, la Fédération des Organisations économiques (Keidanren). Le rapport ou les avis que reçoit le ministre constituent un formidable stimulant non

6. C. JOHNSON. *MITI*, pp. 182-189.

7. Tshusho Sangyo Sho, Sangyo Kozo Shingi Kai, *80-Nendaino Tshusho Seisaku Bijon*. Prospective de la politique industrielle des années 80. Tokyo, Tshusho Sangyo Chosa Kai, 1980.

8. TSUSANSHO, *Keizai Anzen Kosho*, pp. 65-72.

seulement du secteur privé mais également des mandarins gouvernementaux de l'économie. Il peut y avoir un accord considérable sur les objectifs à moyen et à long termes, mais ces derniers seront fréquemment modifiés dans des rapports et des projections ultérieures. Quant aux sous-comités du Conseil, ils regroupent souvent des universitaires oeuvrant en qualité de chercheurs, comme le sous-comité ad hoc sur la sécurité économique⁹.

Les bureaux du Keidanren ressemblent à un ministère des Affaires extérieures s'occupant des relations économiques du Japon avec l'étranger¹⁰. La page couverture de tout numéro du *Keidanren Geppo* (Mensuel de la Fédération des Organisations économiques) comporte des photos et des en-têtes de délégations étrangères en visite au Keidanren Kaikan (bureaux de la Fédération). Ces délégations sont composées de fonctionnaires étrangers, parmi lesquels on a vu des ministres canadiens, des présidents d'associations de gens d'affaires étrangers, et des présidents des firmes étrangères les plus importantes. En 1983, le Keidanren a accueilli un groupe de professeurs de la faculté de droit de l'Université de Colombie-Britannique, groupe dirigé par Malcolm Smith, qui a brossé, devant une éminente assemblée de fonctionnaires japonais, un tableau des problèmes juridiques que rencontrent ceux qui font affaire avec le Canada. En 1974, le Keidanren a publié une excellente étude des problèmes économiques du Japon avec le Canada; l'étude a été menée par le ministère des Affaires extérieures, mais sa publication par le Keidanren assurait son objectivité et son souci du détail aussi bien que sa disponibilité pour les firmes concernées¹¹.

Les bureaux du Keidanren, à Marunouchi, le quartier des affaires à Tokyo, envoient à l'étranger d'importantes délégations d'affaires. Doko Toshio, le président du Keidanren, a amené avec lui en Europe un groupe d'hommes d'affaires, en 1976, pour « étudier des problèmes sociaux » comme la participation des travailleurs à la gestion des entreprises en Europe et le rôle des partis communistes en Italie, en France et au Portugal. Il s'est heurté à une guerre commerciale entre le Communauté européenne et le Japon, dans laquelle il s'est engagé imprudemment à réduire les exportations japonaises¹². La plupart des industries japonaises affectées et des représentants du ministère du Commerce s'y sont opposés. M. Toshio a alors tenté avec le Premier ministre et le ministre du Commerce de sauver la face et d'inciter les firmes à intensifier leurs importations de l'Europe dans l'espoir d'adoucir les industriels européens¹³. De la même façon, le ministre canadien de l'Industrie et du Commerce, Jean-Luc Pépin, avait tenté en 1972 d'inciter les

9. *Ibid.*; la page précédant l'index donne la liste des membres du sous-comité et de l'Université à laquelle ils appartiennent.

10. William E. BRYANT, *Japanese Private Economic Diplomacy, An Analysis of Business-Government Linkage*. New York, Praeger Publishers, 1975.

11. Keidanren Jimu Kyoku, Secrétariat de la Fédération des organisations économiques, *Nikka Keiza no Sho Mondai*. Problèmes des relations économiques nippo-canadiennes, Tokyo, 1974.

12. Albrecht ROTHACHER, *Economic Diplomacy between the European Community and Japan 1959-1981*. Aldershot, Gower Publishing Company, 1983, pp. 221-225.

13. Hosoya Chihiro et Minami Yoshikiyo, éditeurs et auteurs, *Oshu Kyodotai (EC) no Kenkyu, Seiji Rikigaku no Bunseki*. Étude de la Communauté européenne. Analyse de la dynamique politique, Tokyo, Shinyudo, 1980, pp. 344-348.

sociétés (sogo shosha) à acheter du Canada plus de produits manufacturés, afin de réduire l'insatisfaction du gouvernement fédéral à l'endroit du plan directeur. En aucun cas le plan directeur n'a changé.

Peut-être pour éviter la situation à laquelle la Mission Doko a abouti, la délégation de gens d'affaires venue au Canada en 1982 évaluer le marché de l'investissement a été menée par un cadre supérieur du ministère du Commerce, Moriyama Shingo, et le rapport fût produit par l'Association des Entreprises japonaises à l'étranger¹⁴. Les ministères du Commerce et des Affaires extérieures, ainsi que l'Organisation japonaise du Commerce extérieur (JETRO), parrainèrent la délégation. Un rapport plutôt sobre sur le climat de l'investissement critiquait l'Agence d'examen de l'investissement étranger (FIRA) mais se montrait à la fois prudent et rassurant en abordant le domaine des ressources dans une perspective à long terme. Les gens d'affaires, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux espérant, devant une forte récession, l'investissement japonais, ont accueilli la délégation avec grand enthousiasme.

Deux autres organisations mettent régulièrement les chefs de file du monde des affaires japonais en contact direct avec leurs homologues canadiens. Une d'entre elles est le Comité nippo-canadien de coopération en affaires, que les gens d'affaires japonais attendaient depuis longtemps, et qui a vu le jour en 1978, avec la bénédiction du ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean Chrétien. En tête de la section japonaise se trouvait alors Makita Hisao, le président de Nippon Kokan (Corporation japonaise de l'acier), la deuxième compagnie japonaise d'acier en importance. Minoru Kanao a succédé à Makita à la présidence de Nippon Kokan et de la section japonaise du Comité de coopération. David Culver, président de l'ALCAN, qui est propriétaire à 50 % de la *Japan Light Metal Corporation*, une des cinq plus grandes firmes japonaises d'aluminium, dirige la section canadienne du Comité. Le Comité de coopération, le plus prospère des groupes d'affaires bilatéraux, permet d'évaluer l'état et l'orientation des industries les plus importantes pour les deux parties. Il est plus qu'une simple occasion de rencontrer officiellement des intervenants, et il entraîne la participation d'importantes personnalités du monde des affaires. Les Japonais sont bien préparés et, souvent, ils acceptent de parler assez ouvertement de leurs projets.

L'autre organisation est le groupe d'affaires régional multilatéral, le Conseil économique du Pacifique (PBEC), fondé en 1967 par des administrateurs japonais et australiens et auxquels des Canadiens, des Néo-Zélandais et des Américains se sont joints. Bien que souvent critiqué comme ressemblant trop à un organisme de rencontres sociales, il fournit de véritables rapports sur le commerce dans le Pacifique, aux rencontres annuelles qui se tiennent dans la région. Gotoh Noboru, président du comité japonais et de Tokyu Corporation, a proposé avec vigueur la création d'une Communauté économique du Pacifique, où la région afficherait une plus grande intégration économique, qui pourrait aboutir à une forme de gouvernement sur le plan international. L'Asie du Sud-Est, dans le comité régional d'adhé-

14. Nihon Zaigai Kigyo Kyokai. Association des entreprises japonaises à l'étranger, *Kaigai Toshi Kankyo Chosa Dan (Kanada) Hokokusho*. Rapport de la Mission sur les conditions d'investissement étranger, (Canada), Tokyo, 1982.

sion, s'est montrée peu enthousiaste. Les pays membres de l'Association des États du Sud-Est (ASEAN) craignent la mise sur pied d'une plus grande organisation régionale incluant des grandes puissances comme le Japon et les États-Unis, qui pourraient les gêner dans leurs propres efforts pour créer eux-mêmes une sorte de marché commun ou d'association de libre-échange.

Les États-Unis, dans le passé, ont montré peu d'intérêt pour une plus grande intégration régionale parce qu'ils la croyaient surtout profitable au Japon. Toutefois, le PBEC exerce une fonction de liaison potentiellement importante en tant qu'organisation régionale dominante. En mai 1984, la rencontre annuelle du PBEC s'est tenue à Vancouver; le Canada se faisait l'hôte dans une période où, en Amérique du Nord, l'intérêt des affaires et du gouvernement se tournait de plus en plus vers la région du Pacifique, y voyant le moteur possible du commerce et du développement futurs.

III – GARANTIR L'APPROVISIONNEMENT ÉTRANGER: L'ÉNERGIE CANADIENNE

On peut constater que le monde des affaires japonais a été un acteur dominant à la fois dans la structure intérieure et extérieure du développement commercial et industriel, jusqu'à développer et instaurer sa propre diplomatie. Il a pris une importance considérable dans la politique japonaise à l'égard du Canada, qui est seulement une partie de son rayonnement global et de son champ d'activité. Toutefois, le secteur gouvernemental japonais, surtout le ministère du Commerce, est capable d'intervenir, comme on l'a vu dans le cas de l'agitation qu'a produite la Mission Doko. Les représentants du gouvernement se trouvent aussi au premier plan de la situation commerciale qui se développe dans le domaine clé de l'énergie. Même avant la crise du pétrole en 1973, ils avaient tenté d'insister sur la nécessité de se tenir prêt pour d'éventuelles pénuries de pétrole, mais ils ne pouvaient arrêter le passage rapide à un combustible ou à une source de matière plastique si souple et si bon marché. L'inquiétude engendrée par le nationalisme économique croissant, qui menaçait de compliquer l'accès aux ressources étrangères, a suscité la mission au Canada et aux États-Unis de Kondo Shinichi, un ancien ambassadeur du Japon au Canada et conseiller pour l'entreprise Mitsubishi. C'était au début de 1973, avant que l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP), jusque-là faible, paralysa le monde en menaçant de couper l'approvisionnement en pétrole des pays qui ont supporté Israël dans la guerre d'Octobre, et se mit à faire chanter les pays développés en faisant monter les prix en flèche. Shinichi évalua les possibilités que présentait le Canada de vendre au Japon du charbon, du pétrole et de l'uranium¹⁵. Il recommanda une participation conjointe du Japon et de compagnies canadiennes dans le projet de produire à partir des sables bitumineux de l'Alberta 200 000 à 300 000 barils de pétrole brut synthétique par jour, en utilisant un puits à ciel ouvert et des méthodes d'injection de la pression.

15. Kondo Shinichi. « On Energy Problems, Preliminary Report of the Energy Mission to U.S. and Canada », traduit du japonais par l'Ambassade canadienne à Tokyo, 30 mai 1973.

Suite à l'impact dramatique et bouleversant de la première crise du pétrole, le gouvernement japonais a créé, en 1975, un Conseil ministériel sur la Politique énergétique générale constitué du Premier ministre et de ministres supérieurs et ayant pour but de déterminer le plan directeur. Le Conseil voulait insister continuellement sur l'énergie nucléaire, sur la reprise de l'exploitation de sources énergétiques domestiques, comme le charbon, sur la diversification des approvisionnements étrangers et une participation plus grande dans le développement des ressources étrangères. Le groupe japonais de l'acier, sous la direction de Nippon Kokan, avait déjà bien amorcé l'importation modeste de charbon de la Colombie-Britannique, et des compagnies privées japonaises, conjointement avec la Compagnie d'Exploration pétrolière du Japon, avaient commencé à participer au développement des sables bitumineux. Les Tokyo et Kansai Electric Power Companies recevaient depuis 1969 d'importantes quantités de concentré d'uranium. Il était d'abord transformé aux États-Unis, car le Japon a acheté les réacteurs américains à l'eau ordinaire. Le Canada exerçait alors un quasi-monopole dans l'approvisionnement en combustible¹⁶.

Au Japon, un nouveau Conseil général de l'Énergie, conseiller du ministre du Commerce, commença à publier en 1976, des prévisions énergétiques à long terme, qui surestimaient considérablement la demande future¹⁷. Les prévisions de compagnies privées, davantage réalistes, se sont révélées plus modestes et plus proches de l'usage réel. Les prévisions du nouveau conseil étaient périodiquement ajustées à celles des compagnies privées. Nemetz et les Vertinsky ont noté que le chef du sous-comité du Conseil sur la demande et l'approvisionnement énergétiques à long terme est Ikuta, qui est aussi le président de l'Institut d'Économie énergétique; l'institut produit régulièrement des prévisions plus modestes. Le gouvernement, par ces estimations, veut probablement encourager le secteur privé à être prudent et à prévoir des arrêts subits d'approvisionnement, que l'on sait possibles depuis 1979, et qui pourraient se produire à nouveau si les dix ou onze millions de barils de pétrole exportés chaque jour devaient être retenus dans le détroit d'Ormuz.

Le gouvernement du Japon, par des programmes visant à encourager le développement à l'étranger et la diversification géographique des sources d'approvisionnement, garantissait des prêts et une participation équitable. Quant au pétrole, les fonds publics, au Japon, ont servi à augmenter grandement les réserves. Le gouvernement a encouragé aussi le remplacement du pétrole par le gaz naturel, l'énergie nucléaire et le charbon. L'Organisation du Développement des Énergies nouvelles (NEDO) a été mise sur pied en 1980 pour aider au développement de gisements de charbon à l'étranger. Elle a garanti des prêts à quelques compagnies japonaises qui ramassaient des fonds pour la mine Quintette, près de Tumbler Ridge en Colombie-Britannique.

16. F. LANGDON, *Canadian-Japanese Relations, op. cit.*, p. 99.

17. P. NEMETZ, I. VERTINSKY, P. VERTINSKY, « Japan's Energy Strategy at the Crossroads », Étude de l'Énergie sur les bords du Pacifique, Faculté du Commerce et Institut de Recherches asiatiques de l'Université de Colombie-Britannique, p. 10 et fig. 1.

La récession mondiale, entre 1980 et 1983, combinée avec un souci de plus en plus grand d'économiser le pétrole, de nouveaux gisements de pétrole hors de l'OPEP et l'usage d'autres combustibles, a abouti à des surplus de pétrole et à une diminution du prix, non seulement du pétrole mais aussi des autres combustibles. On a reconsidéré sérieusement la situation, pour savoir si elle représentait un réaménagement de structure dans lequel des mesures pour préserver l'énergie étaient moins nécessaires ou bien si nous assistions seulement à une pause temporaire, avant une nouvelle pénurie énergétique et des prix plus élevés. Le ministère du Commerce du Japon devait constamment ajuster ses prévisions à la baisse. On a suspendu ou menacé de suspendre un grand nombre de nouveaux projets énergétiques, coûteux et pressés sur une grande échelle, dans les sables bitumineux et dans les régions éloignées.

Le charbon, la plus importante exportation canadienne vers le Japon, entre surtout dans la fabrication de l'acier. Le commerce et l'investissement ont débuté grâce à une initiative du secteur privé, aidée par des fonctionnaires du gouvernement canadien, parfois de façon peu orthodoxe¹⁸. La Chine s'est tenue à l'écart du marché japonais, de 1958 à 1960, en raison de son hostilité à l'endroit du premier ministre Kishi pour son appui à Chang Kai-Chek à Taïwan, ce qui a privé le Japon d'une source traditionnelle de charbon. Alors que cette source se tarissait, le marché du charbon dans l'Ouest canadien s'appauvissait parce que les voies ferrées accueillait des locomotives au moteur Diesel et que des propriétaires se mettaient à chauffer leur maison au mazout. Les mines du Sud-Est de la Colombie-Britannique avaient besoin de nouveaux clients pour rester ouvertes. Susceptibles d'intéresser les fabricants d'acier japonais, des fonctionnaires de l'Ambassade du Canada à Tokyo ont utilisé leurs fonds personnels et ont même emprunté de la Banque de Montréal afin d'acheter de Nippon Kokan du stock à la baisse. Cette action a aidé à écouler la marchandise et à gagner par conséquent la reconnaissance du puissant producteur d'acier.

Pendant ce temps, au Canada, la *Kaiser Steel Company* de Californie avait fait l'acquisition de propriétés à Sparwood. Elle obtint un contrat de quinze ans avec les fabriques d'acier japonaises de la *Nippon Kokan*, aidées par *Mitsubishi Canada*, la succursale locale de la plus grande firme japonaise. Malheureusement, des coûts supplémentaires, après le début du projet en 1970, ont atteint trente-trois millions de dollars à la fin de 1972. Le groupe japonais de l'acier est venu à la rescousse de la mine d'Edgar Kaiser, qui déclinait en investissant 55 millions de plus, et, en échange, en est devenue partiellement propriétaire. La crise du pétrole de 1973 a alors fait augmenter les coûts de l'énergie, de sorte que le prix du charbon a triplé. Depuis ce temps, la mine, un des plus gros fournisseurs de charbon canadien au Japon, est une importante source de revenus. Elle est maintenant la propriété conjointe des compagnies d'acier japonaises, de la société *Mitsubishi* et de la *British Columbia Investment Resources Corporation* qui, en tant qu'exploitant, est connue sous le nom de *Westar Mining Ltd.*

18. John SCHREINER, « Edgar F. Kaiser, Jr. », *Kanata*, CP Air Magazine, Spring/Printemps 1980, pp. 17-21.

Dans le cas du Canada, *Nippon Kokan* dirige un groupe d'acheteurs constitué des compagnies d'acier japonaises. En Australie, c'est *Nippon Steel* qui a pris la tête¹⁹. Le pouvoir du groupe d'acheteurs est considérable parce que celui-ci peut présenter une position commune quand il négocie le volume et les prix et qu'il est le principal acheteur, non seulement pour le Canada mais aussi pour l'Australie; en ce qui concerne le minerai, le groupe de l'acier est le principal acheteur, non seulement pour le Canada mais aussi pour l'Australie, l'Inde et le Brésil.

Le groupe de l'acier a signé des contrats de quinze ans avec deux nouvelles mines, Quintette et Bullmoose, au nord-est de la Colombie-Britannique, et s'est engagé à utiliser un nouveau terminus à Ridley Island, près de Prince Rupert, afin d'avoir un deuxième débouché sur la côte ouest du Canada pour l'expédition du charbon. L'importation de ces régions, qui date de la fin de 1983, nécessite un supplément pour assurer le financement des infrastructures ferroviaires et portuaires ainsi que des nouvelles mines et du nouvel emplacement minier de Tumbler Ridge. En raison d'une demande et d'une production d'acier toujours faible au Japon, les mines du Sud-Est de la Colombie-Britannique et de l'Australie ont dû accepter une baisse des prix et de la production. La pression d'une surproduction courante a déjà forcé la mine Quintette à accepter une baisse de \$8.50 du haut prix de \$100.00 la tonne qu'on lui payait au début de 1985. Les mines provinciales du sud-est recevaient environ \$69.00 la tonne.

La compagnie de Charbon Quintette Ltée, en raison de ses frais de développement de 1.3 milliard de dollars (canadiens), est probablement une des mines de charbon les plus coûteuses à ce jour. Neuf compagnies d'acier, une compagnie minière et deux autres sociétés, toutes du Japon, en plus de Charbonnages de France, de la compagnie de Charbon Denison Ltée, et de cinquante-cinq banques, en ont assuré le financement. Afin de fournir un couloir de transport par le nord pour le développement des provinces de l'Ouest canadien, le gouvernement fédéral a fourni environ \$485 millions pour l'amélioration de la ligne de chemin de fer du Canadien National et la construction d'un nouveau port charbonnier à Ridley Island, près de Prince Rupert. Le gouvernement provincial a fourni environ \$721 millions pour la construction et l'électrification d'une nouvelle ligne de chemin de fer en Colombie-Britannique jusqu'à l'emplacement des nouvelles mines, la construction d'autoroutes et le développement de la nouvelle ville de Tumbler Ridge. Malheureusement, le charbon des deux puits de la mine comprend une grande quantité de roches et de cendres volcaniques de sorte qu'il est plus difficile à extraire. En 1984, la première année complète d'exploitation, la production a été de 22 % inférieure aux prédictions mais les stocks expédiés dépassaient, malgré tout, les niveaux escomptés dans les quatre premiers mois de 1985. Au cours de l'année financière de 1984, le manque de revenus n'a pas facilité le paiement de l'intérêt sur les prêts. Les banques et le gouvernement devront peut être accorder de nouvelles subventions pour le développement d'un nouveau puits. Les difficultés de la mine ont mené au limogeage du président des mines Denison, qui en assurait l'exploitation. Les sommes dépensées par le gouvernement provincial ne seront pas récupérées par

19. Raymond VERNON, *Two Hungry Giants, the United States and Japan in the Quest for Oil and Ores*. Cambridge et London, Harvard University Press, 1983, pp. 99-100.

l'imposition d'une taxe de \$2.50 à \$3.00 sur la tonne de charbon. La mine a aussi été l'objet de longues récriminations par l'Assemblée législative provinciale. La mine Bullmoose, plus modeste avec ses \$275 millions, et dont Teck Corp. assure le fonctionnement, s'est montrée satisfaisante, et utilise aussi les nouvelles installations de transport. La mine Bullmoose est détenue par *Teck Corp.*, *Lornex Mining Corp.* et *Nissho Swai*, l'importateur japonais. Les nouvelles installations portuaires et les nouveaux moyens de communication financés par le gouvernement sont accessibles à d'autres usagers et à tout investissement pour le développement du Nord.

Le groupe d'acheteurs japonais de charbon ne fait pas que transiger directement avec des pays comme le Canada, les États-Unis, l'Australie, la Colombie, la Chine et l'Union soviétique; il négocie également avec chaque compagnie canadienne en particulier. Il a ainsi une meilleure emprise sur le marché mondial et, en tant que principal acheteur qui accapare une grande part du marché d'exportation du charbon, il détermine également, en grande partie, le développement régional du produit. On prétend souvent que les compagnies japonaises ont intérêt à favoriser la surproduction afin de faire baisser le prix des fournisseurs. Toutefois, le Japon n'est pas responsable de la surproduction actuelle de charbon et des autres sources d'énergie. L'ouverture récente de nouvelles mines est attribuable bien plus à l'intérêt des entrepreneurs canadiens qu'aux pressions des Japonais. En effet, il existe de nombreux projets de nouvelles mines de charbon que les propriétaires sont pressés de développer dès l'instant où la demande de charbon reprendra en Colombie-Britannique.

La politique de diversification des Japonais qui sous-tend le développement des deux nouvelles mines au nord de la province a été d'encourager les achats de charbon hors des États-Unis et de l'Australie, où ils ont souffert en même temps des effets de grèves et de l'arrêt des transports. La montée du mouvement *Solidarité* en Pologne a occasionné une augmentation temporaire de la demande du charbon de la côte Est des États-Unis. Par contre, le transport du charbon de la côte Ouest du Canada n'a jamais été entravé par des grèves ou par la congestion des ports. Les acheteurs d'acier au Japon ont encouragé le développement d'un nouveau port dans le nord de la province afin d'avoir deux possibilités d'accès au marché dans l'Ouest canadien au lieu de l'unique installation portuaire actuelle. Les exportations canadiennes de charbon ont dès lors augmenté considérablement mais, en raison de la production d'acier actuelle et future au Japon, elles ne peuvent rivaliser avec la forte quantité de charbon en provenance des mines de l'Alberta et du sud de la Colombie-Britannique sans compter la production actuelle et future des autres pays.

Les déboires de l'industrie australienne du sucre ne se répéteront probablement pas ici. Quand le prix mondial du sucre tomba, les acheteurs du Japon refusèrent de prendre livraison du sucre en provenance d'Australie au prix élevé qui avait été convenu. Cette question de rupture de contrat a été réglée à Londres lorsqu'elle est devenue une affaire grave entre les parties concernées, c'est-à-dire les gouvernements du Japon, de l'Australie et de l'État du Queensland. Les Japonais ne participant pas au financement des installations sucrières, il leur fut plus facile de ne pas respecter les clauses du contrat.

Dans le cas des compagnies d'acier japonaises, leur politique à l'égard du Canada a été d'assurer un approvisionnement stable en énergie à un prix raisonnable grâce à des contrats à long terme et à une participation modeste dans le développement et le financement de l'industrie en Colombie-Britannique et en Alberta²⁰. Une démarche similaire a été entreprise par d'autres compagnies dans les secteurs de la forêt et des mines de cuivre en Colombie-Britannique²¹.

Un aspect supplémentaire de la politique a été la diversification, en vertu de laquelle les trois principaux fournisseurs, l'Australie, les États-Unis et le Canada se sont accaparés une grande part du marché du charbon des aciéries. Au moins trois autres fournisseurs ont aussi été retenus: la Chine, la Sibérie et l'Afrique du Sud. Ces pays présentaient nettement plus de risques étant donné la nature instable et arbitraire de leur système politico-socio-économique, mais étaient importants comme partenaires d'appui et capables d'expansion future en des circonstances plus favorables. Les trois premiers fournisseurs étaient sujets à l'impact arbitraire de grèves, d'embargos politiques ou économiques sur des exportations clés, ou à l'insistance d'adhérer aux clauses des contrats en dépit de la surproduction et du prix à la baisse.

Déjà en 1972, les producteurs canadiens refusèrent de modifier des clauses d'un contrat lorsque des acheteurs japonais envisagèrent de réduire les expéditions de concentré et d'accroître le coût de transformation en Colombie-Britannique. Le ministre de l'Industrie et du Commerce, Donald MacDonald, tenta d'inciter les mines à agir ensemble pour résister à la pression. Les mines se devaient cependant de réduire les stocks expédiés et d'accepter des frais d'exploitation plus élevés à cause des conditions économiques qui se détérioraient. En temps de surproduction et de prix à la baisse le groupe d'acheteurs japonais a une voix déterminante en transigeant avec les fournisseurs étrangers.

Ce sont les grèves simultanées de charbon en Australie et aux États-Unis simultanément qui ont grandement réduit les exportations de charbon et ont forcé les acheteurs japonais à marchander pour obtenir du charbon à meilleur prix. Par conséquent, ils ont décidé d'acheter plus de charbon de la Colombie-Britannique, et ont rendu possible le développement de nouvelles mines de charbon au Nord-Est en 1982-1983, préconisé depuis longtemps par *Nippon Kokan* et les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique. La situation a changé alors de la pénurie à l'abondance comme les prix mondiaux baissaient et que les approvisionnements se remettaient à augmenter avec la reprise économique, à la suite de la grave récession, juste après la décision d'ouvrir de nouvelles mines en 1981.

En 1984, les producteurs de charbon d'Australie et du Sud-Est de la Colombie-Britannique acceptaient des prix plus bas et des réductions dans leurs envois et, en 1985, la compagnie Quintette devait également consentir à réduire le prix de son charbon. L'Australie est apparemment parvenue à satisfaire les commandes par des

20. Heather R. GIBB « Re-Examining « Japan Incorporated »: Japanese Coal Procurement and Western Canadian Coal », thèse de maîtrise en science politique, Université de Colombie-Britannique, 1984, pp. 53-55.

21. F. LANGDON, *Canadian-Japanese Relations*, op. cit., pp. 119-125.

stocks plus importants que la normale en raison de l'absence de grèves totales ou partielles dans les ports. Les acheteurs japonais commandaient au moins 20 % de plus que les quantités désirées pour se prémunir des grèves. Cela se produisit justement au moment où de nouvelles mines commençaient à fonctionner dans le Nord-Est et le Sud-Est de la Colombie-Britannique et également en Alberta. Le prix préférentiel consenti pour le charbon du Nord-Est était prévu pour aider à payer par les nouvelles mines et leurs coûts d'infrastructures élevés. Cette situation n'est pas sans rappeler celle du sucre du Queensland du fait que de nouvelles installations coûteuses étaient construites et demandaient que les prix et les volumes consentis soient maintenus pour les financer. Le gouvernement fédéral australien et celui de chaque État de l'Australie avaient investi des ressources considérables dans les projets avant que les changements ne surviennent dans l'économie.

Le secteur du charbon illustre l'expansion générale de la politique économique japonaise à la fois au niveau régional et envers le Canada, un des pays développés du Pacifique qui fournit au Japon des matières premières. Le secteur privé japonais est évidemment la force motrice du développement et du maintien des mines canadiennes de charbon, qui ont seulement quelques autres clients, beaucoup moins importants. Le gouvernement japonais a aidé à établir l'essentiel de la politique globale du Japon, une politique élaborée par des dirigeants d'entreprises qui coopèrent en tant que groupe avec le monde extérieur même s'ils se livrent chez eux une dure lutte.

Le gouvernement du Japon était prêt à offrir plus d'encadrement, et il l'a fait quand l'approvisionnement énergétique fut menacé durant les deux crises du pétrole, en 1973 et en 1979. La brusque récession des années 1981-1983 et ses séquelles semblent avoir produit une sorte de troisième crise de surproduction. Comme dans d'autres secteurs, le Canada et les États-Unis sont concurrents sur le marché énergétique japonais du charbon et éventuellement du pétrole et du gaz naturel liquéfié. Le Japon fait face à deux partenaires commerciaux importants, qui exigent le maintien des prix et du volume des exportations ou leur accroissement considérable. En arrière-plan apparaît la forte demande de protection contre les exportations de voitures japonaises même quand l'industrie nord-américaine est redressée. Durant l'année électorale 1984, ce dernier problème a créé beaucoup de tension dans les relations à la fois canadiennes et américaines avec le Japon, et il menace le libéralisme économique appliqué en vertu du GATT.

Au début des années 1970, le Canada a grandement réduit ses exportations de pétrole, mise à part l'huile lourde, difficile à raffiner sur place. La possibilité que le Canada atteigne l'autosuffisance en pétrole et devienne un pays exportateur, si les sables bitumineux et les sources plus difficiles d'accès étaient davantage exploitées, a soulevé l'espoir d'approvisionner le Japon. En conséquence, les compagnies japonaises de concert avec la société para-public *Japan Petroleum Development Corporation*, ont investi une part modeste dans le développement des sables bitumineux. En 1979, la crise du pétrole a suscité de nouveau l'intérêt du Japon pour les nouvelles sources de pétrole. Ainsi, la *Compagnie de pétrole de l'Arctique*, détenue par la compagnie *Japan National Oil*, et des compagnies privées ont prêté \$225 millions à *Dome Canada* et \$175 millions à *Dome Petroleum* pour l'exploration dans la mer de Beaufort. Les sommes ont été investies au cours des saisons de

forage 1981-1982 et doivent être remboursées en extractions pétrolières ou par le remboursement en 203 % des fonds dépensés. Les découvertes n'ont pas garanti la production commerciale jusqu'à ce que le forage du puits Amauligak J-44 de la compagnie *Gulf Canada Resources*, en 1984, donne espoir que la concentration y soit suffisante. Le forage au printemps 1985 pourrait justifier le développement d'un oléoduc.

La récession de 1981-1982 et la surproduction du pétrole en raison du prix à la baisse de l'énergie ont occasionné la fermeture des grandes usines de sables bitumineux, coûteuses, pendant que les petites usines planifiaient de prendre de l'expansion en 1984. La participation du Japon aux projets de coopération pour l'extraction des sables et la production de pétrole brut synthétique est tombée ou a ralenti considérablement. Le forage dans la mer de Beaufort et au large de la côte atlantique, où des réserves commerciales de pétrole ont été découvertes ou sont en voie de l'être, a été encouragé sous les Libéraux par d'importants stimulants, qui ont rendu 80 % des dépenses accordées aux compagnies canadiennes. Le forage par Dome dans la mer de Beaufort a été grandement subventionné par les contribuables canadiens. Ces paiements ne sont plus en vigueur maintenant. À Tokyo, des rapports confus de la presse japonaise sur la réponse d'Okonogi, ministre du Commerce, à un parlementaire de l'opposition laissaient entendre que le gouvernement du Japon s'opposait à toute transaction future avec *Dome Petroleum*, alors en difficulté. Il y a eu un moment d'émoi à Toronto et à New York en février 1984 quand la Bourse a empêché la vente des actions de la compagnie, en raison de sa mauvaise posture.

Dome Petroleum procède lentement au refinancement de son énorme dette de plusieurs milliards de dollars, qui a soulevé un nombre considérable de critiques, dans l'opposition et chez les concurrents industriels japonais qui n'appartenaient pas au groupe des compagnies coopérant avec Dome. Le type d'approche de groupe que l'on a vu chez les compagnies d'acier ou les compagnies minières, leurs alliés commerciaux et leurs banques ne semblent pas s'appliquer aux domaines du pétrole et du gaz. Les pétroles de Dome ont été comparés au projet d'une raffinerie de pétrole à Terre-Neuve, projet mené par le financier new yorkais John Shaheen et surnommé avec justesse "Come by Chance". Dans ce fiasco, l'important commerçant japonais Ataka et Compagnie s'est ruiné, et la firme Chu Itoh a dû épouger le déficit²². Malgré les sérieux problèmes financiers de Dome, le gouvernement du Canada a grandement contribué au refinancement de la compagnie, en mettant de côté de grosses sommes d'argent, dans le budget de 1983.

Un autre grand projet énergétique est le projet de \$2.5 milliards d'expédier au Japon à partir de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, du gaz naturel liquéfié, projet originellement mené par *Dome Petroleum* et la firme *Nissho Iwai*. Dans ce cas, des excédents d'un gaz d'accès facile s'observent. Les commissions énergéti-

22. Fujiwara HAJIME, « Dare mo Shiranai 'Dai ni no Ataka Jiken' Kinyu Pannikku no Hikigane ni Naru Ka, Nihon ga Ireageru Domu Sekiyu Kaisha no Kiki. Le deuxième incident Ataka que personne ne connaît, la crise de Dome Petroleum, dans laquelle le Japon a dépensé inconsidérément, déclencherait-il une panique financière? », *Bungei Shunju* Annales de Printemps et d'Automne d'Art et de Littérature, avril 1983, pp. 146-160.

ques du Canada et de la Colombie-Britannique ont accordé la permission d'expédier encore du gaz, et l'Alberta contre son gré, a livré au Japon des quantités suffisantes. En Alberta, on préférerait réserver la plus grande part du stock aux Américains, quand croîtrait la demande. Toutefois, les acheteurs japonais constituent un autre marché étranger, qui réduira la dépendance à l'égard du marché américain, particulièrement dans une période de surplus énergétique, alors que des producteurs de l'Ouest canadien ont hâte de vendre le gaz en réserve qui s'accumule ici. Lorsque les problèmes de Dome furent largement discutés à Tokyo, en avril 1983, Jean Chrétien, alors ministre canadien de l'Énergie, s'est arrêté à Tokyo, à son retour de Corée, pour assurer au ministre japonais du Commerce que le gouvernement fédéral canadien entendait toujours appuyer Dome dans ses projets de développement énergétique. Pour satisfaire les Japonais, qui cherchaient à avoir accès sans plus tarder au pétrole canadien, en échange du financement du projet, le ministre canadien répondit que, selon une politique gouvernementale toujours ferme, le pétrole pourrait être exporté seulement si la production dépassait la demande intérieure²³. Même dans les prévisions gouvernementales les plus optimistes on n'envisage pas du tout une telle possibilité avant le début des années 1990. Toutefois, le gouvernement du Canada a permis à Dome d'expédier au Japon, à partir d'avril 1983, de petites quantités de pétrole de l'Ouest canadien parce qu'alors un surplus d'huile légère commençait également à s'accumuler.

Dome s'est mise à jouer un rôle minime au milieu de 1984 quand le projet a été rebaptisé Canada LNG, alors sous la direction de la *Union Oil of Canada* et de *NIC* (Nissho Iwai Corporation) Resources, une filiale de Nissho Iwai. En mai 1985, Union Oil s'est retiré du consortium; *Mobil Oil Canada*, dont la maison-mère américaine était déjà occupée, avec *Pertamina* en Indonésie, à fournir au Japon du gaz naturel liquéfié, lui a succédé. *Mobil Oil* et *Petro-Canada* ont fait une mise de fonds de 30 %, *Nissho Iwai* maintient ses 15 %, *Coast Transmission* a 15 % et *Suncor Inc.* 10 %. La nouvelle compagnie achètera le gaz de producteurs et de fournisseurs en Alberta et en Colombie-Britannique, puis construira l'oléoduc jusqu'à Grassy Point, près de Port Simpson, et l'usine de liquéfaction, qui produira annuellement, à partir de 1989, 2.35 millions de tonnes de gaz naturel liquéfié, pendant vingt ans. Elle en sera propriétaire et assurera leur fonctionnement. Elle affrètera les pétroliers pour le transport du gaz naturel liquéfié, et vendra le gaz aux compagnies japonaises de services publics, dirigées par la *Corporation d'Électricité Chubu*. *Osaka Gas* s'est retirée du projet en février 1985, après avoir longtemps tardé à le mettre en marche.

La décision des gouvernements fédéral et provinciaux de supprimer la taxe sur le revenu du gaz et du pétrole, en 1985, et l'accord du groupe canadien du gaz naturel liquéfié sur un prix plus flexible et plus bas ont fait revivre le projet en difficulté. Un projet rival avec *Mitsui* et *Mitsubishi* pour le gaz du plateau du nord-ouest australien a une envergure quatre fois supérieure au projet de *Nissho Iwai*-

23. *Nihon Keizai Shimbun* Revue économique du Japon, « Shasetsu: Nikka Shigen Kaihatsu no Shiren ni Taisho Se yo. Testons le développement nippo-canadien des ressources », 18 avril 1983, éditorial, p. 2.

Mobil Oil. Ce sont les deux plus gros projets de gaz nouveau que soutiennent les compagnies japonaises qui en ont besoin. Si les projets canadien et australien échouaient, de nombreux projets pourraient permettre à d'autres pays de fournir le gaz. Des services publics japonais et des firmes, tout comme des représentants du gouvernement, ont probablement l'impression que le Canada et l'Australie constituent des fournisseurs plus sûrs, plus accessibles dans le Pacifique que d'autres fournisseurs au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est. Le Canada et l'Australie constituent pour le Japon d'autres importateurs, et le projet canadien de gaz naturel liquéfié offre au Canada un autre marché d'exportation.

IV – GARANTIR LA DEMANDE ÉTRANGÈRE: LES AUTOMOBILES

L'accès au marché canadien pour les exportations japonaises les plus importantes, les automobiles, est devenu un grave problème politique au sein même du Japon et entre celui-ci et le Canada. Le problème est dû au recul sans précédent de l'industrie au début des années 1980 dans la production nord-américaine, fortement intégrée, et dans la mise en marché d'automobiles. Le chômage élevé et les pertes des compagnies furent à l'origine d'une très forte vague protectionniste, visant à limiter l'exportation d'automobiles japonaises au Canada et aux États-Unis et en outre à limiter la production japonaise pour ainsi fournir de l'emploi en Amérique du Nord²⁴. Les demandes les plus fortes sont venues des travailleurs unis de l'automobile et de l'Association des manufacturiers de pièces d'automobiles. L'industrie automobile est l'un des employeurs les plus importants au Canada. Le lobby politique exercé sur le gouvernement fédéral pour forcer la production japonaise locale n'a pas diminué en dépit des conditions prospères qui ont prévalu de nouveau en 1983.

Les usines canadiennes vendent environ 80 % de leur production aux États-Unis, principalement des modèles de grosses voitures, toujours populaires à cause de la baisse des prix de l'essence dans ce pays. La pression de l'industrie canadienne pour l'application d'un contenu à 60 % canadien dans les voitures japonaises vendues au Canada, similaire à la pratique des producteurs américains au Canada depuis près de 75 ans, ne surprend pas²⁵.

Les arguments en faveur du libre-échange soulignent le coût élevé des mesures protectionnistes, confirmé par le cas de l'Australie où les règlements du contenu local à 85 % ont fait énormément augmenter le coût des automobiles. Toutefois, au Canada, les mesures ont amené la création d'une industrie automobile importante et profitable dont dépendent d'autres industries d'importance, notamment celles de l'acier et du verre. Les prix des voitures se comparent à ceux des États-Unis et non de l'Australie. Même la production ultra-efficace et à moindre coût du Japon a été atteinte par un marché fortement protectionniste avant 1969. Les sociétés japonaises

24. Federal Task Force on the Canadian Motor Vehicle and Automotive Parts Industries, *An Automotive Strategy for Canada*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services, mai 1983.

25. Gilbert R. WINHAM, « The Political Economy of Protectionism in the Automobile Industry: The Canadian Case », Centre d'Études de politique étrangère, Université Dalhousie, sans date.

ont prétendu qu'elles produiraient trop peu de voitures pour réaliser des économies de production à grande échelle si elles les fabriquaient au Canada pour les vendre sur le marché intérieur seulement. Quatre-vingt pour cent de la production automobile canadienne est exportée aux États-Unis franc de port par suite du pacte automobile qui s'appliquerait également à l'équipement d'origine des usines japonaises implantées au Canada. Ainsi la compagnie Honda construit maintenant une usine d'assemblage de \$100 millions à Alliston en Ontario, et Toyota vient d'ouvrir officiellement en avril 1985 une usine de \$20 millions pour la fabrication de roues en aluminium à Delta en Colombie-Britannique. Les \$20 millions ne sont que le dixième des \$200 millions de l'usine Toyota-General Motors de Fremont en Californie; à cause de son étendue, le Canada a eu sa part des investissements japonais dans les compagnies nord-américaines. Avec quelques achats en fiducie de pièces d'autos fabriquées au Canada, les investissements japonais dans l'automobile au Canada atteindront environ \$125 millions comparativement aux quelque \$4 milliards que les compagnies japonaises ont injectés dans l'industrie automobile aux États-Unis.

Les constructeurs japonais d'automobiles ont commencé à produire des voitures aux États-Unis dans un marché plus étendu de façon à réduire les pressions occasionnées par les lois sur le contenu domestique. Honda produit déjà des voitures à Marysville en Ohio et Nissan construit des camionnettes à Smyrna au Tennessee. Toyota commence à produire conjointement avec General Motors à son usine de Fremont en Californie. Mitsubishi Motors et Chrysler prévoient construire une usine de \$500 millions en 1988 dans le Mid-West ou le Sud des États-Unis. Mazda commencera à fabriquer 200 000 nouvelles voitures aux États-Unis vers la fin de 1986. Les trois géants américains importent aussi des fabricants japonais un grand nombre de petites voitures auxquelles ils apposent leur marque, et ils augmentent la quantité de pièces d'autos japonaises.

Les quotas temporairement consentis sur les exportations de voitures japonaises vers les États-Unis conclus en 1981 par des pourparlers officieux entre les représentants des gouvernements ont été suivis quelques mois plus tard d'un arrangement similaire mais moins favorable obtenu par le Canada. Ce cadre a été déterminé en fonction du parc de voitures, de sorte que la réduction importante de la demande et de la production de grosses voitures américaines au Canada a fait grimper la part des exportations japonaises à près de 30 % en 1982. La nouvelle demande de grosses voitures a fait chuter la proportion sous les 16.5 % en 1984.

Aux États-Unis, des désaccords sont aussi apparus dans le commerce d'autres produits exportés du Japon en grande quantité, mais l'accroissement des exportations américaines vers le Japon a rencontré des difficultés. Malgré l'amélioration de la production automobile américaine, il est devenu impérieux d'augmenter les quotas consentis d'exportations automobiles du Japon, pour éviter plus de mesures protectionnistes, qui ont failli revenir sur le tapis lors de la campagne présidentielle de 1984. Toutefois, avec le début de la nouvelle année fiscale en avril 1985, les États-Unis ont cessé d'insister sur les quotas japonais, consentis ou non. Selon Yoshi Tsurumi, les restrictions sur les importations d'automobiles japonaises ont coûté (seulement en 1984) aux acheteurs américains d'automobiles treize milliards de

dollars, en gonflant le prix de la voiture américaine moyenne de 1 500 dollars²⁶. Le gouvernement du Japon a immédiatement annoncé qu'il maintiendrait une sorte de restriction, afin d'empêcher une augmentation brusque et massive des exportations automobiles, qui attiseraient la tension déjà grande créée par les surplus d'exportations énormes et toujours croissants. Aux États-Unis, quand des membres protectionnistes du Congrès et des syndicats ont découvert que le gouvernement du Japon voulait permettre un accroissement de 25 %, ils ont protesté à cors et à cris. En réalité, le gouvernement du Japon restreignait les fabricants automobiles, dont les projets expansionnistes non-coordonnés auraient augmenté les exportations d'environ 50 % en 1985.

Au Canada, les négociations se sont poursuivies, pendant que les gouvernements fédéral et ontarien voulaient s'assurer d'un investissement japonais plus important, d'une plus grande production automobile et de l'achat de pièces au Canada, avec maintien de la quote-part pour le moment. *Canadian Motors Industries*, filiale de Toyota, a ouvert à Point Edward en Nouvelle-Écosse, au début des années 70, une usine d'assemblage d'automobiles, mais elle a encouru des pertes et a dû fermer en 1975, après seulement quelques années d'opération. Malgré cette fâcheuse expérience et ses opérations coûteuses en Australie, Toyota a ouvert une usine de fabrication de roues en aluminium, à Delta en Colombie-Britannique. Le projet profita de la politique proposée par le groupe d'investisseurs japonais venu en 1982, qui suggérait, pour les futurs investissements au Canada, l'utilisation de matières peu coûteuses dans les secteurs énergétiques, comme l'aluminium. Même si l'usine est trop petite pour exercer beaucoup d'impact en matière d'emploi ou de nouvelles exportations, le projet encouragera peut-être les Japonais à investir davantage dans l'industrie de l'automobile, s'il s'avère un succès pour Toyota. L'emplacement de l'usine sur les rives du Pacifique diminuera les coûts de transport au Japon et en Californie, où sont destinées la plupart des roues d'automobiles. Le centre du Canada, où se situe le marché principal, est le meilleur endroit pour une nouvelle production importante, et se trouve également près des centres américains dominants de production et de commercialisation. Honda songe à importer de ses usines américaines quelques-unes de ses pièces.

L'industrie canadienne a récemment amélioré sa productivité, et accueille de nouveaux et massifs investissements américains dans les usines d'automobiles. Néanmoins, on dit souvent qu'il en coûte plusieurs milliers de dollars de moins pour fabriquer au Japon des voitures semblables aux voitures nord-américaines; au Japon, la productivité continue sans doute à maintenir la différence de coût. Par conséquent, si le Japon peut toujours pénétrer le marché nord-américain à volonté, on a peut-être encore raison de craindre pour l'industrie canadienne la plus importante et la plus prospère. Néanmoins, il semble vraiment improbable que les États-Unis ou le Canada permettent au gouvernement japonais de s'immiscer encore davantage dans l'industrie de l'automobile. Pourtant les projets d'exportation de compagnies privées japonaises semblent plutôt extrémistes. L'arrivée au Canada en 1984 d'automobiles coréennes hautement concurrentielles a accentué le désir de l'industrie canadienne, hormis General Motors, d'exiger une bonne proportion de contenu canadien de la part des constructeurs japonais ou étrangers, comme c'est le

26. Hobart ROWEN, « Oh What a Feeling! Toyota, » *Sun* (Vancouver), 3 février 1985, p. A6.

cas pour les Américains. Les Japonais n'apprécieront pas de voir appliquées des mesures aussi protectionnistes, permanentes ou additionnelles, mais ils veilleront à préserver dans les meilleures conditions possibles l'accès à leur marché le plus important en Amérique du Nord.

Néanmoins, le Canada doit éviter les représailles japonaises dans des secteurs qui fonctionnent bien, comme les exportations de charbon ou de bois. En 1984, le commerce canadien avec le Japon est presque en équilibre, avec un léger surplus de soixante millions de dollars au chapitre du commerce des marchandises, ce qui reflète l'important accroissement des importations japonaises, en même temps qu'augmentaient les exportations. Le surplus commercial, plus modeste, peut donner au Canada une position légèrement meilleure dans les négociations pour obtenir un contenu canadien plus grand dans l'industrie automobile, soit à l'aide de plus d'investissements japonais dans l'automobile, ou de l'achat de pièces au Canada. Le Canada, en raison d'un retour à un commerce d'automobiles plus libre, sur le beaucoup plus vaste marché américain, éprouvera de la difficulté à obtenir avec succès des concessions japonaises sur le contenu, même si on a eu encore une fois recours à un blocus administratif des importations d'automobiles japonaises sur la côte ouest. Il sera même probablement difficile pour les hauts fonctionnaires canadiens d'obtenir un accord japonais de restriction volontaire et continue des exportations automobiles.

V – IMPACT DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE JAPONAISE SUR LE CANADA

La politique de base du Japon depuis qu'il s'est lancé dans un programme d'industrialisation (de modernisation ou d'internationalisation) il y a plus d'un siècle en a été une de substitution aux importations. Le Japon a restreint les importations de produits manufacturés, quand il pouvait s'en passer, et s'est de plus en plus appliqué à doter sa population de produits manufacturés au pays, ainsi qu'à payer par ses exportations les importations de matières premières. Une telle politique a donné aux institutions japonaises une organisation économique et culturelle de longue portée, qui importe et adapte la technologie étrangère afin de fabriquer pour le pays la plupart des produits importants. Elle a également fait naître l'ambition de pouvoir les exporter. Cette ambition est peut-être partagée par la plupart des pays industrialisés mais peu l'ont poursuivi avec tant de tenacité.

Le Japon, qui a une économie exceptionnellement dépendante de matières premières étrangères, n'a pas seulement besoin de « garantir l'approvisionnement étranger » mais aussi « la demande étrangère ». Il doit maintenir des marchés étrangers, particulièrement chez les grands acheteurs de l'Amérique du nord et de la Communauté européenne, afin d'obtenir les devises étrangères nécessaires pour payer ces matières premières essentielles. On ne sait pas exactement à quel point le modèle commercial de base peut être modifié pour permettre un commerce plus horizontal dans le cas de produits manufacturés ou de haute technologie semblables, entre le Japon et ses principaux marchés en Amérique du nord et en Europe. Le gouvernement des États-Unis et la Commission de la Communauté européenne réclament incessamment ce type de commerce, qu'ils pratiquent déjà entre eux.

Ces derniers voient dans les déficits énormes et croissants de leur balance commerciale avec le Japon un signe de l'absence de cette sorte de réciprocité. Les dollars recueillis en abondance des surplus d'exportation vers les États-Unis permettent au Japon d'éponger les énormes déficits de son commerce du pétrole avec le Moyen-Orient. Simultanément, il cherche le moyen de réduire sa dépendance économique à l'égard de cette contrée instable. Une partie de la politique japonaise est de s'orienter vers les industries de l'information et de la haute technologie qui demandent moins de pétrole; une autre partie est de remplacer le pétrole par un combustible de moindre qualité et de chercher d'autres fournisseurs qui soient plus sûrs. Ainsi l'importance des exportations énergétiques canadiennes actuelles et futures, importance appelée à persister, a permis aux prix de rester concurrentiels.

On ne laissera probablement pas les frictions au sujet des exportations d'automobiles au Canada menacer le commerce entre le Japon et le Canada, commerce très profitable aux deux pays. Maintenant que les États-Unis modèrent leur demande de restrictions, il sera difficile pour le Canada de gagner plus de concessions ou même de conserver sa quote-part. La demande japonaise de ressources canadiennes, habituellement modeste et l'exiguïté du marché canadien, réduisent la possibilité pour le Canada de faire des concessions protectionnistes.

Nous avons examiné les mesures prises pour garantir l'approvisionnement énergétique avant et après la crise du pétrole. Nous les avons vues en temps de pénurie et de surproduction. Les mesures habituelles incluaient des contrats d'approvisionnements à long terme, la participation à l'exploration et au développement comme dans le cas des sables bitumineux et du forage fontalier dans la mer de Beaufort. Pour garantir l'approvisionnement, il faut aussi garantir la demande, car seuls de grands bénéfices provenant des exportations peuvent soutenir les importations essentielles.

Toutefois, les frictions commerciales, le protectionnisme et les demandes de réciprocité accompagnent la structure industrielle qui se développe au Japon, tout comme celle qui change ou persiste chez ses partenaires commerciaux du monde industrialisé, dont le Canada. Les trois problèmes ne sont pas seulement le fruit de la grave récession récente, ils existaient avant et il faudra fournir un effort considérable pour y répondre adéquatement. Bien que les gouvernements deviennent des acteurs de plus en plus importants, le secteur privé des pays impliqués prend tout autant d'importance. Les réalités économiques répondent rarement comme le voudraient les gouvernements ou le monde des affaires.

Quelle est la politique économique du Japon à l'égard du Canada? Celle de garantir l'approvisionnement en produits essentiels à des prix raisonnables, particulièrement dans le domaine énergétique. De la part du Japon, cela signifie une approche plutôt prudente de l'investissement dans l'exploration, le développement et la production, en grande partie dans une entreprise conjointe. Bien que quelques timides tentatives, dans l'industrie canadienne, aient donné des résultats intéressants, des projets plus ambitieux ont connu des échecs retentissants. Les entrepreneurs japonais ne se sont pas non plus habitués aux problèmes du monde du travail canadien, au nationalisme économique des contrôles de l'investissement étranger, sous les Libéraux, ou à la guérilla économique entre les provinces et le gouverne-

ment fédéral, si fréquente dans le domaine énergétique. Le marché nord-américain revêt pour le Japon une grande importance, et il s'intègre à sa politique de garantie de l'approvisionnement. Tant que la production canadienne ne peut franchir librement la frontière sud, le Japon n'est pas intéressé à investir sur une plus grande échelle. Toutefois, le marché canadien est intéressant pour les exportations de produits manufacturés japonais. Le Canada, en tant que marché partiellement intégré aux États-Unis en ce qui concerne les automobiles, est un champ de bataille important pour garder ouvert tout le marché nord-américain et empêcher le protectionnisme ou du moins le réduire, afin de poursuivre le commerce habituellement très favorable que le Japon y entretient. [*Traduit de l'anglais*]