

La distribution régionale des contrats de défense : une donnée du problème de l'industrie militaire québécoise

Yves Bélanger et France Maltais



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/21025>

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1995

ISBN : 0715-3570

ISSN : 0715-3570

Référence électronique

Yves Bélanger et France Maltais, « La distribution régionale des contrats de défense : une donnée du problème de l'industrie militaire québécoise », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 26 | 1995, mis en ligne le 01 septembre 2023, consulté le 08 septembre 2023. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/21025>



Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Revue Interventions économiques

Papers in Political Economy

26 | 1995

De l'ordre des Nations à l'ordre des marchés

La distribution régionale des contrats de défense : une donnée du problème de l'industrie militaire québécoise

Yves Bélanger et France Maltais



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/21025>

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1995

ISBN : 0715-3570

ISSN : 0715-3570

Ce document a été généré automatiquement le 1 septembre 2023.

La distribution régionale des contrats de défense : une donnée du problème de l'industrie militaire québécoise

Yves Bélanger et France Maltais

01. Introduction

- 1 Lors de l'attribution à l'été 1992 du contrat d'intégration des systèmes de l'hélicoptère EH101 à la firme montréalaise Paramax, ce fameux projet annulé au cours de la campagne électorale de 1993, le ministre de la Défense de l'époque, Marcel Masse, soulignait le caractère inéquitable du traitement accordé au Québec par son ministère. Il précisait alors que cette injustice était la conséquence d'un détournement de la mission du ministère en vue de promouvoir une forme de politique économique consacrée au développement régional. Or ajoutait-il dans une allocution prononcée lors de la séance d'ouverture d'un symposium organisé par la section québécoise du Bureau fédéral de développement à l'intention des fournisseurs militaires du Québec, l'heure est à la « reconcentration géographique » de l'industrie de défense :

La question se pose donc de savoir si, dans un monde où la concurrence devient de plus en plus féroce, il ne vaudrait pas mieux, pour notre pays et pour notre industrie, jouer la carte de la concentration des compétences plutôt que celle de la dispersion des installations. (Masse, 1992)

- 2 Cette remise en question implicite du principe du partage régional des contrats de défense peut sembler accessoire dans notre environnement économique somme toute très peu militarisé. Il faut cependant savoir que, chaque année, le budget de la défense est à l'origine de 35% à 40% des achats réalisés auprès des entreprises par le gouvernement fédéral, qu'il soutient de façon active plusieurs secteurs technologiquement évolués comme l'aérospatiale et l'électronique de communication et qu'il sert d'appui aux plus importants programmes de recherche et développement.

À ce dernier chapitre, une étude réalisée en 1992 permettait de constater que, dans la région de Montréal, entre 20% et 25% de l'activité de R&D était financée par les programmes militaires (Bélangier et Ferenbach, 1992). Des recherches dérivées soulignaient en outre l'importance des emplois en cause. Au total, quelque 30 000 emplois dans l'industrie et 14 000 reliés aux bases militaires dépendaient en 1994 de l'économie de défense du Québec (D'Amours, 1994). Rappelons enfin qu'une partie significative des emplois en cause sont des emplois de qualité occupés par du personnel hautement scolarisé (Ferenbach, 1994).

- 3 Les critiques de l'ex-ministre de la Défense apparaissent d'autant plus significatives qu'elles interpellent par ailleurs une des formes les plus achevées de la politique économique canadienne. Peu de domaines d'intervention offrent en effet autant d'emprise et surtout autant de moyens au gouvernement pour faire la promotion de ses politiques industrielles et de sa vision du développement régional. Au cours des quinze dernières années, pas moins d'une trentaine de projets ont eu droit à des budgets supérieurs à 100 millions de dollars sous le contrôle exclusif du gouvernement. Parmi ces projets, certains, comme celui des F-18 dans l'aéronautique et celui des frégates dans l'industrie navale, ont littéralement fait office de politique industrielle. L'enjeu est donc significatif et le cadre en vertu duquel est déterminée la structure du partage régional ne peut être ignoré.
- 4 Le présent article a pour but d'évaluer l'impact de la politique d'attribution des contrats militaires sur la structure industrielle militaire du Québec. La question est d'actualité puisque l'ensemble de la politique industrielle rattachée aux programmes militaires est en voie d'être révisée. Il est probable que le prochain livre blanc sur la défense, dont la parution est prévue pour le début de l'année 1995, procédera en ce domaine à des annonces majeures. Rappelons que, en octobre 1994, le Comité mixte spécial sur la révision de la politique de défense du Canada a précisément invité le gouvernement à renoncer à ses ambitions de développement industriel dans le champ de la défense pour revenir à des préoccupations centrées sur l'objectif de permettre à l'armée de se rééquiper au meilleur coût possible (CCSC, 1994).
- 5 La recherche sur laquelle s'appuie notre analyse a été menée principalement dans le cadre d'une vaste étude sur l'économie de défense de la région métropolitaine de Montréal. En ce qui concerne spécifiquement le dossier de la répartition régionale des contrats, elle a donné lieu à une cueillette de données statistiques auprès des ministères fédéraux de la Défense nationale, de l'Industrie, science et technologie et des Approvisionnements et services. Avec la collaboration du Project Ploughshares de Waterloo, nous avons par ailleurs constitué une banque de données sur les contrats de défense de première source attribués depuis 1980 par le ministère de la Défense nationale du Canada et les clients étrangers des fabricants militaires canadiens. Cette banque rassemble les informations sur plus de 80% des contrats exécutés au Canada au cours de la dernière décennie. Une analyse encore plus détaillée du dossier québécois a été rendue possible grâce à la collaboration des commandants des principales installations de défense de la région de Montréal. Ces derniers nous ont notamment permis d'accéder aux données complètes des quelque 15 000 contrats de première source confiés aux entreprises de la région de Montréal entre 1987 et 1992. Ce travail de nature statistique a été complété par un programme de 75 entrevues mené entre octobre 1991 et mars 1992 auprès d'entreprises et d'organismes gouvernementaux.

02. Économie de défense et enjeux régionaux

- 6 Même si le thème de la régionalisation des impacts des dépenses militaires a été peu étudié, la documentation nous donne néanmoins accès à certains enseignements pertinents. Ainsi, à la suite d'une étude minutieuse des implantations industrielles de nature militaire dans le tissu régional britannique, Lovering (1989) constate que les critères d'approvisionnement de la défense et les contraintes de nature géostratégique ont amené l'économie de défense à contribuer à l'approfondissement des disparités régionales.
- 7 Une situation un peu semblable prévaut en France. Selon les données de la Direction générale des armements, 20% des départements possèdent la moitié des effectifs rattachés à l'industrie de défense. Dans certains départements tels le Var, le Cher, le Finistère et les Hautes-Pyrénées, plus d'un emploi industriel sur cinq dépend de l'armement. La logique territoriale serait une composante essentielle de la crise de l'industrie en Europe qui a pour caractéristique d'ajouter les dimensions spatiales du développement technique et technologique aux enjeux de localisation plus habituels (Carroué, 1993).
- 8 Cette logique économique de l'industrie militaire est également bien connue des analystes américains qui se sont penchés sur la distribution des budgets consacrés à la recherche et développement. Les firmes militaires actives en R-D sont généralement attirées par les centres de recherche universitaires et gouvernementaux, notamment les unités de recherche rattachées aux institutions militaires, provoquant la création de grappes spécialisées qui, en période de croissance des dépenses militaires, canalisent les ressources vers les programmes militaires. Suit l'inévitable processus de spécialisation industriel (Malecki et Stark, 1988). De véritables enclaves militaires se seraient ainsi développées. La nature oligopolistique de l'industrie n'a en rien contribué à redresser la situation. Todd (1988) la tient d'ailleurs responsable de la tendance à la spécialisation qui a émergé au cours des années quatre-vingt dans les régions aux économies militarisées.
- 9 Les travaux de Markussen montrent que cette spécialisation tout comme la dépendance d'une région face au militaire n'est pas de très bon augure. On se heurte rapidement, souligne-t-elle, à une foule de pratiques qui n'ont plus rien à voir avec les règles du marché parce qu'il s'agit d'un milieu qui, notamment, freine délibérément le rythme de la dispersion du savoir et des techniques en plus de monopoliser les ressources, ce qui entraîne parfois le sous-développement de zones entières (Markussen, 1984).
- 10 Étant donné l'importance que n'a cessé d'avoir l'économie militaire au sein des principaux pays industrialisés, on aurait pu s'attendre à d'autres conclusions. Les budgets d'armements n'offrent-ils pas aux gouvernements un outil d'intervention plutôt exceptionnel compte tenu du fait qu'ils sont reliés à un marché qui est précisément contrôlé par les instances gouvernementales ? Plusieurs auteurs suggèrent que le secteur de l'armement est effectivement mis à contribution dans le processus de planification et d'exécution de la politique industrielle (Bellon, 1986), mais il s'en trouve autant pour juger cette action inefficace ou inappropriée (Alic, 1992). Là où la production d'armement a été orientée vers le développement économique, l'effort a essentiellement porté sur la promotion de la R-D et l'impact sur les régions a été une conséquence généralement non volontaire et non planifiée.

- 11 En se donnant une politique dans le marché des biens militaires axée vers la promotion des régions, le Canada a donc choisi une voie originale. La configuration de son économie de défense n'est pourtant pas très différente de celle qu'on peut observer dans les autres pays industrialisés. Les travaux de Treddenick (1985 et 1988) ont en effet mis en évidence l'important déséquilibre dans le partage régional de l'activité économique militaire. L'industrie de défense, constate-t-il, est essentiellement ontarienne et québécoise, et donc le fait du centre du pays. C'est sa grande perméabilité aux interventions politiques qui en aurait fait un enjeu régional (Treddenick, 1988).
- 12 Selon Byers (1985), d'autres problèmes comme le développement technologique et la réduction de l'important écart entre les responsabilités et les ressources du ministère de la Défense auraient dû axer les énergies vers des objectifs plus militaires. Il constate toutefois que l'accent n'est pas mis sur le rééquipement de l'armée, mais plutôt sur la question des retombées industrielles. Cette tendance est à son avis d'autant plus déplorable qu'elle a politisé le processus de décision, compliqué la négociation des contrats et ajouté aux coûts des armements.
- 13 Ce processus de politisation qui prend racine à l'intérieur même du système fédéral (Maltais, 1992), entraînera le débat sur le terrain des conflits interrégionaux. La notion « d'équité régionale » dans le partage des contrats militaires incarnerait à cet égard la réponse apportée aux pressions issues des forces politiques régionales (Bélanger et Fournier, 1989) et c'est la mise en place d'un véritable système de gestion de cette notion qui en fera l'élément incontournable qu'elle est devenue.
- 14 Le Canada, en choisissant d'arrimer son industrie de défense à sa politique de développement régional serait-il tombé dans la politique « politicienne » ? Et si cette politique est abandonnée, qu'en résultera-t-il pour l'industrie québécoise ? La mise en perspective du cheminement qui a débouché sur la formulation de la politique actuelle apporte une vision beaucoup plus complexe de la relation qui s'est établie entre la gestion des programmes d'armement et la grande politique d'État.

03. L'équité régionale : pierre angulaire du système d'octroi des contrats

- 15 L'émergence de sensibilités économiques régionales dans le champ de la défense s'est essentiellement produite au début des années quatre-vingt. Il faut dire que les budgets d'acquisition d'armement du ministère de la Défense avaient été fortement réduits pendant la plus grande partie de la décennie précédente et que ce n'est que tardivement que le cabinet accepta de donner son aval au programme de modernisation des équipements annoncé dans le livre blanc de 1971. Le coup d'envoi de la première véritable confrontation interrégionale surviendra avec l'annonce de la mise en route du programme des F-18 et l'ouverture, quelques mois plus tard, des soumissions pour le programme de construction des nouvelles frégates destinées à la marine. Ces deux grands projets vont coïncider avec l'adoption d'une politique d'acquisition centrée de façon moins exclusive sur l'obtention de compensations économiques de la part des fournisseurs étrangers pour privilégier, à la demande de l'industrie, une approche plutôt axée vers un accroissement des retombées économiques directes au pays.

- 16 On se souviendra notamment de la lutte pour l'obtention du contrat des F-18 comme d'un affrontement épique entre l'Ontario et le Québec, que le contexte du référendum de 1980 aura tôt fait de dramatiser. L'attribution de 2/3 des retombées aux entreprises ontariennes sera reçue comme une injustice voire une véritable provocation. C'est à la suite de cette confrontation dont le Québec est sorti perdant qu'a émergé le discours sur l'iniquité du traitement consenti aux contribuables québécois dans la répartition des activités rattachées au champ militaire. Tout au long des années quatre-vingt, le gouvernement québécois, en réclamant « sa juste part », attirera lui-même l'attention sur l'aspect régional des retombées. Dans la confrontation entre le Québec et les Maritimes pour l'obtention du programme des frégates qui suivra quelques mois seulement après l'attribution du contrat des F-18, le gouvernement fédéral se fixera pour objectif de préserver l'apparence d'équité. Il faut dire qu'on tentait déjà, à l'époque, d'utiliser les programmes militaires en vue de promouvoir certaines facettes de la politique gouvernementale. À la fin des années soixante-dix, en effet, alors que l'accent était placé sur la canadianisation des retombées des achats réalisés à l'étranger, le marché militaire a servi de pépinière d'entreprises. Plus tard, lorsque le gouvernement fédéral a tenté de formuler des stratégies industrielles adaptées aux caractéristiques de chaque province, on s'est tout naturellement tourné vers les contrats militaires en vue de soutenir l'effort de rationalisation dans les secteurs les plus dispersés et d'appuyer une démarche visant à promouvoir une nouvelle spécialisation régionale.
- 17 Une réponse plus administrative commence néanmoins à prendre forme en 1982 avec l'annonce d'une restructuration majeure de la gestion des dossiers industriels et du développement régional suite à la création du ministère de l'Expansion industrielle régionale. Le but de cette restructuration écrit Leyton-Brown (1982) était d'assurer une bonne pénétration des préoccupations économiques régionales à l'intérieur des différents ministères et au sein du Conseil des ministres. Elle atteindra ses objectifs dans les programmes de défense, non seulement dans les ministères chargés de l'administration des retombées économiques tels le ministère de l'Industrie et celui des Approvisionnements et services, mais également dans les services chargés de la gestion et de la planification des programmes d'armement du ministère de la défense. À partir de ce moment, non seulement le poids des enjeux économiques dans les dossiers reliés aux achats d'armement s'en trouve-t-il accru, mais le processus décisionnel est directement attaché à la logique particulière du développement régional. Tous les programmes visant l'achat de nouveaux systèmes d'armes qui suivront seront soumis à une analyse serrée de leurs retombées en région. Un virage vers un nationalisme économique accru épaulera par ailleurs les forces favorables à une plus grande canadianisation des contenus.
- 18 La mise en application, par le gouvernement fédéral, d'une politique des grands projets de l'État en 1985¹ confirme le rôle prépondérant des critères économiques, incluant celui des retombées régionales au sein du processus d'attribution des contrats. Tous les programmes engageant des budgets supérieurs à 100 millions de dollars, ce qui implique essentiellement des programmes d'acquisition d'armement, sont soumis à l'obligation de formuler des objectifs non militaires touchant plusieurs dimensions. Ces exigences portent notamment sur le niveau des retombées directes et indirectes du projet, sa distribution régionale, le développement technologique et l'effort consenti au soutien des petites entreprises. Les soumissionnaires sont par ailleurs astreints à

l'obligation de déposer un document sur les bénéficiaires industriels comptant généralement pour 35% de l'évaluation, contre 34% pour les aspects techniques du produit et 31% seulement pour le financement du programme. Une grille d'évaluation couvrant divers aspects de nature quantitative et qualitative est également mise en application. Notons que l'équilibre régional des retombées y est évidemment annoncé comme un des points majeurs de l'évaluation.

- 19 Les fournisseurs militaires seront les premiers entrepreneurs à devoir apprendre à doser leurs propositions de retombées de manière à satisfaire une foule d'attentes encore très imprécises, mais dont l'influence est déterminante sur l'attribution des marchés. Le Vérificateur général soulignera d'ailleurs dans son rapport de 1992 que plusieurs projets mis en route peu de temps après l'adoption de la politique des grands projets, dont celui consacré au remplacement des véhicules blindés pour la milice et celui de la modernisation de l'équipement électronique du chasseur CF-5, ont débouché sur des décisions « où le processus normal d'approvisionnement a été contourné en raison de considérations industrielles ou régionales » (Vérificateur général, 1993, p. 443).

Tableau 1 : Quelques grands programmes d'acquisition de matériels du ministère de la Défense et leurs engagements sur le plan régional (en millions de dollars)

PROGRAMME	Date d'attribution	Coût du programme	ENGAGEMENTS RÉGIONAUX			
			Atlantique	Québec	Ontario	Ouest
FRÉGATES	1983	9,050	1,584	1,338	662	106
SYST. ALERTE DU NORD *	1985	1,083	11	10	320	490
SYST. DE DÉFENSE À BASE ALTITUDE (DABA)	1985		78	125	210	25
TRUMP	1986	1,805	10	344	508	31
VÉHICULES LOURDS	1988	365	15	29	255	1
VÉHICULES BLINDÉS LÉGERS*	1989	156	30	**	**	30
SYST. TACTIQUE DE CONTRÔLE ET DE COMMUNICATION	1992	1,899	28	45	161	911

* Les retombées régionales estimées au départ en pourcentage du contenu canadien ont été transposées en dollars pour la bonne compréhension du tableau.

** Non précisé.

Source : Partie trois du budget du ministère de la Défense nationale, 1990/1991 à 1994/1995.

À plusieurs reprises à partir du milieu des années quatre-vingt, l'analyse des retombées économiques promises et leur distribution régionale entraîneront une modification de l'ordre de préférence du ministère de la Défense. De même, des propositions moins coûteuses seront écartées en vue de donner avantage à des retombées plus conformes aux attentes gouvernementales (BIPE, 1989). Mais l'arrivée du gouvernement Mulroney donne un coup de barre à la politique de développement régional en accordant aux régions éloignées une place plus névralgique au sein des institutions économiques fédérales. Les modifications au système de représentation des régions au sein des grands dossiers économiques apportés par le gouvernement conservateur, dont la création d'un ministère de la Diversification de l'Ouest et la mise sur pied de grandes agences de développement régional dans l'Ouest et dans les Maritimes, contribueront

au renforcement des préoccupations favorables à une distribution plus « équitable » des contrats entre les régions. En l'absence d'une politique industrielle structurée en matière de développement entrepreneurial et technologique, le développement régional est littéralement devenu la pierre angulaire du système d'attribution des contrats.

- 20 Notons que le nouveau système s'est mis en place alors même que le budget d'acquisition de biens de capital connaissait une forte croissance. Ni le Québec ni l'Ontario n'eurent à l'époque à subir de baisse dans les commandes. De même, les deux provinces ne semblent pas avoir perçu à l'époque comme une menace trop immédiate l'implantation consécutive de nouvelles usines dans les autres régions. La situation changera lorsque le contexte de croissance cédera le pas devant la lutte au déficit fédéral et la démilitarisation consécutive à la fin de la guerre froide.

04. L'évolution dans la distribution des contrats et le cas québécois

- 21 L'analyse input-output des chercheurs du Centre for Studies in Defence Ressources Management du National Defence College of Canada qui porte sur l'ensemble des retombées des dépenses du ministère de la Défense et non pas sur la seule répartition des contrats aux entreprises, présente un portrait des retombées économiques qui montre bien les déficits récurrents encaissés par l'économie québécoise. Ces données indiquent clairement que la politique des grands projets de l'État n'a contribué que marginalement à l'amélioration de la performance globale du Québec. En fait, seul l'Ouest semble avoir véritablement tiré avantage de cette politique.
- 22 Il faut préciser que la part des dépenses du ministère reliée à la rémunération des personnels occupe une place proportionnellement beaucoup plus importante dans les Maritimes et dans l'Ouest que dans les deux régions du centre du pays. Cette situation est évidemment reliée à l'inégale distribution des grandes bases militaires, notamment des bases navales et aériennes. L'importance des effectifs ontariens est pour sa part essentiellement rattachée à la présence même du ministère, dont les bureaux sont situés à Ottawa, auquel s'ajoutent diverses installations (bases, collège de Kingston, siège du NORAD, etc.)².

Tableau 2 Répartition régionale des dépenses militaires* (en pourcentage)

	<i>Atlantique</i>	<i>Québec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Ouest</i>
1983	16,1	18,2	46,9	18,8
1984	16,8	14,9	48,8	19,5
1985	16,5	15,9	49,3	18,3
1986	18,1	16,3	45,8	19,8
1988	20,9	21,0	38,6	19,6
1989	16,7	20,3	46,1	16,9
1990	18,7	16,0	40,7	24,6
1991	16,2	18,9	43,6	21,3
1992	20,0	18,2	39,3	22,4
1993	17,7	19,7	39,3	23,4
<i>Moyenne</i>	17,7	17,9	43,8	20,5
<i>% population</i>	8,8	25,5	36,6	29,1

*Incluant les salaires versés au personnel, les budgets de fonctionnement des bases et les achats en équipements.

Source : Major Serge Caron, *The Economic Impact of Canadian Defence Expenditures*, Report #24, Centre for Studies in Defence Ressources Management, National Defence College, juin 1994, p. 11.

- 23 La part des effectifs stationnés au Québec est étonnamment peu élevée, avec 17,3% seulement des postes. Le ministère de la Défense nationale a toujours éprouvé de la difficulté à expliquer cette situation. Différents arguments reliés à la position géostratégique de la province et au faible intérêt du gouvernement provincial comme de l'ensemble de la population québécoise pour les institutions militaires ont été invoqués dans le passé. Quoi qu'il en soit, l'allocation proportionnellement plus généreuse de contrats liés à la fabrication et à l'entretien des systèmes d'armement a toujours été un peu perçue comme une forme de compensation destinée à rééquilibrer les dépenses du ministère de la Défense. Il est vrai que le Québec semble, du moins en apparence, faire meilleure figure à ce dernier chapitre, mais il appert que la grande majorité des contrats va néanmoins à l'Ontario où est située la masse critique du complexe militaro-industriel canadien.
- 24 La part des provinces de l'Ouest est quant à elle le reflet d'une économie qui demeure toujours sous-développée dans le domaine industriel. On s'étonnera de la performance somme toute très honorable des entreprises des Maritimes qui, en étant le siège de l'industrie navale militaire, ont bénéficié des généreux contrats consacrés au cours des dernières années au renouvellement de la marine.

Tableau 3 : Répartition régionale des dépenses du ministère de la Défense nationale 1992-1993, selon la catégorie (en pourcentage)

Régions	Personnels	Budget bases et salaires	Achats équipement
Maritimes	22,8	23,2	14,8
Québec	17,3	14,7	30,1
Ontario	32,6	34,5	37,3
Ouest	27,3	27,6	17,8
Canada	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère de la Défense nationale, Estimation des dépenses du MDN par circonscriptions électorales, Ottawa, 1993.

- 25 Il était donc prévisible qu'une modification dans le système d'attribution des contrats provoque une rupture dans un équilibre interrégional déjà un peu aléatoire. L'effet des réformes apportées par la politique des grands projets de l'État sera majeur. La conséquence la plus visible a été une modification fondamentale de la distribution régionale des contrats.
- 26 Analysons de plus près la distribution des contrats. Même s'il est vrai que le marché s'est distribué de façon très variable au cours des dernières années, nous avons assisté (cf. tableau 4) à un déplacement marqué de l'activité économique rattachée aux contrats de défense, le tout s'étant réalisé pour le plus grand bénéfice des Maritimes et de l'Ouest. Ainsi la part de la valeur des contrats de première source allouée à l'Ouest canadien est-elle passée de 10% en 1980-1981, soit l'année de l'entrée en vigueur de la politique des grands projets, à 18% en 1990-1991. Au cours de la même période, celle des Maritimes s'est accrue de près de 5 points de pourcentage pour atteindre 12%. L'attribution des contrats a évidemment évolué dans le sens inverse au Québec et en Ontario.

Tableau 4 : Évolution de la répartition régionale des programmes d'acquisition militaire de première source (en pourcentage)

Contrats militaires	1980-1981	1985-1986	1990-1991
Ontario	58%	56%	45%
Québec	31%	28%	25%
Ouest	9%	10%	18%
Maritimes	2%	6%	12%

Source : Industries, Sciences et Technologies Canada, compilation spéciale, 1992

- 27 Le Québec a connu une année particulièrement désastreuse en 1986-1987 (ne figure pas au tableau), année où la province n'a obtenu que 17% des contrats alloués par le ministère de la Défense. Notre enquête auprès des entreprises nous a amenés à conclure que cette performance particulièrement mauvaise a été causée par les pressions faites par les gouvernements de l'Ouest après une vague de maîtrise d'œuvre jugée trop favorable au Québec. C'est grâce à l'obtention de contrats alloués sans appel d'offres que la situation s'est redressée au cours des deux années suivantes ³.
- 28 La principale conséquence de ce processus de redistribution des fonds assignés à la fabrication des armements a sans doute été de faire émerger de nouveaux concurrents au sein de la base industrielle du pays. C'est en tirant-bénéfice de cette politique par exemple que s'est constitué une industrie des véhicules militaires concurrente à celle de l'Ontario dans l'Ouest du pays. De même le Québec a-t-il dû affronter de nouveaux concurrents dans divers domaines dont celui, névralgique pour son économie, des systèmes de communication. Mais comme le contexte budgétaire du ministère de la Défense permettra à peu de chose près de maintenir jusqu'en 1989 ses dépenses en capital, l'impact sur les entreprises des provinces centrales demeurera limité.
- 29 Les choses vont changer avec le début des années quatre-vingt-dix sous l'emprise du nouvel ordre international relié à l'effondrement du bloc de l'Est. À la période d'abondance des années quatre-vingt va en effet succéder une phase de rationalisation des dépenses qui affectera une bonne partie de la base industrielle de défense du pays. L'analyse des données disponibles permet en effet de constater (cf. année 1991-1992 du tableau 3) que le premier réflexe des autorités fédérales a été de protéger le noyau ontarien du complexe. Il faut dire qu'elles ont en cela été très largement encouragées par le Vérificateur général qui n'a cessé, au cours des cinq dernières années, de dénoncer le gaspillage relié au saupoudrage des contrats en région. Dans son rapport de 1992, ce dernier estime à 20% du total des programmes les coûts supplémentaires représentés par les objectifs industriels et régionaux (Vérificateur général, 1992). Il constate en outre que la réalisation d'objectifs industriels a souvent entravé la démarche adoptée par le ministère de la Défense pour satisfaire ses besoins opérationnels.
- 30 Après l'obtention de l'important contrat d'entretien des F-18 qui a permis au Québec de reconquérir une partie du marché en 1990-1991, la situation s'est dégradée de façon marquée en 1991-1992, année où la part de la province a atteint un plancher historique de 12,9%. Le nombre de contrats alloués aux firmes québécoises a également chuté de façon prononcée au cours de cette dernière année pour se fixer à un plancher inférieur de 15% à la performance de 1989-1990 et de 50% de celle de 1986-1987. Selon toute vraisemblance, les fournisseurs québécois, déjà très lourdement touchés par la mise en

place du principe de l'équité régionale, n'ont pas su ou pas pu tirer avantage du processus de rationalisation budgétaire.

- 31 La nouvelle politique a également eu pour résultat d'affaiblir la capacité de rétention des contrats en région. Depuis 1985, on constate à cet égard chez les soumissionnaires une tendance beaucoup plus systématique à rechercher des partenaires dans toutes les régions du pays. Le marché de défense canadienne ayant, comme dans tous les pays industrialisés, développé une forte tendance oligopoliste, le processus d'ancrage de l'industrie dans les régions périphériques s'est également manifesté par des relocalisations de filiales ou divisions de grandes entreprises. Plusieurs grands maîtres d'œuvre ont ainsi été amenés, non pas seulement à gérer une forme plus achevée de distribution des contrats, mais également à procéder à une fragmentation de leur propre organisation. On s'est donc ouvert à un partage qui a aussi eu des conséquences structurelles sur l'industrie. Il ne pouvait en découler qu'une plus grande interpénétration au plan économique.
- 32 Comme le Québec, dit Treddenick (1988), est une des régions les plus dépendantes des contrats militaires, il fallait s'attendre à ce qu'on y vive beaucoup plus difficilement la régionalisation. C'est ce qui s'est produit. Certaines entreprises du Québec, dans l'espoir de préserver leur marché, ont procédé à l'achat d'entreprises ou à l'implantation de nouvelles unités à l'extérieur de la province. Citons en exemple Pratt & Whitney qui a ouvert deux nouvelles usines canadiennes dont l'une est située dans les Maritimes et l'autre dans l'Ouest. Lavalin, une société maintenant rattachée au groupe SNC/Lavalin a mené une politique similaire en achetant les entreprises UTDC en Ontario et Fenco des Maritimes. Marconi et Bombardier, deux autres grands maîtres d'œuvre québécois ont suivi des cheminements similaires. Ce redéploiement des entreprises québécoises ne peut évidemment être uniquement imputé à la trajectoire du marché militaire, mais nos recherches auprès de leurs gestionnaires nous ont permis de constater que les politiques en vigueur dans le domaine militaire ont joué un rôle important.
- 33 L'économie de défense du Québec a donc dû, avant même que l'heure du désarmement n'ait sonné, affronter un affaiblissement de son marché, et la glissade n'a fait que s'accélérer depuis que l'heure est à la rationalisation des dépenses. Il faut en effet bien comprendre que les intentions de soustraire les programmes militaires de la politique des grands projets de l'État auxquelles nous avons précédemment fait référence ne visent pas la reconcentration de l'industrie, leur objectif est de mettre fin aux programmes d'armement *made in Canada* en vue de permettre au ministère de la Défense de parvenir à remplir ses objectifs de renouvellement des équipements avec un budget réduit. Depuis 1987, le pouvoir d'achat du ministère de la Défense a diminué de 16% et la portion de ce budget qui est consacrée à l'achat de systèmes d'arme a été amputée de 27%. Selon les prévisions actuelles, le budget devrait diminuer d'un 6% additionnel d'ici 5 ans.
- 34 Le problème du déclin du marché militaire est déjà très réel au Québec, tout particulièrement dans la région de Montréal où il se trouve concentré. La très grande majorité des entreprises de la province participant à la production militaire ont dû affronter une diminution de leur chiffre d'affaires au cours des dernières années. Une analyse statistique plus poussée permet de constater que cette perte d'activité n'est pas uniquement imputable à une chute de la valeur des contrats, elle est aussi causée par une réduction marquée du nombre même des contrats confiés aux entreprises du Québec.

Tableau 5 : Évolution du budget fédéral consacré aux achats en systèmes d'armement (en millions de dollars)

Année	A : en dollars courants	B : en dollars de 1987*
1987-1988	2,571	2,571
1988-1989	2,441	2,328
1989-1990	2,209	1,999
1990-1991	2,178	1,860
1991-1992	2,275	1,849
1992-1993	2,330	1,857
1993-1994	2,345	1,826
1994-1995	2,437	1,874**
1998-1999***	2,400	

* Pondéré selon l'IPC

**Projection du taux d'inflation : 1%

*** Selon les projections du ministère et si la part des dépenses en capital s'accroît comme prévu à 26%

Source : Partie trois du budget du ministère de la Défense nationale, 1987-1988 à 1994-1995

- 35 Selon une compilation du ministère de la Défense, en 1990-1991 on a attribué 47% moins de contrats qu'en 1986-1987 (Bélanger et Ferembach, 1992) Il en a notamment résulté d'importantes pertes d'emplois. À ce chapitre, la situation n'a pas cessé de se dégrader depuis le début des années quatre-vingt-dix. Au cours des sept dernières années (1987-1994) plus de 14 000 emplois ont été perdus de sorte qu'on compte maintenant quelque 26 000 personnes engagées dans la production de produits militaires spécialisés en défense et d'autres biens de consommation courante. La compilation récente de données d'emploi recueillies auprès d'un échantillon de 40 entreprises montre bien que la plus grande partie des pertes d'emplois est récente et qu'elle a été brutale. Cette enquête indique en effet une diminution de 45% des emplois rattachés à la production militaire depuis 1990⁴. Plus de la moitié d'un groupe de 75 entreprises du Québec engagées dans la fabrication de produits spécialisés en défense que nous avons visité en 1992 avait procédé à des mises à pied au cours des 24 mois précédant notre passage. Or, ce qui est peut-être encore plus préoccupant, cet impact s'est essentiellement fait sentir dans les secteurs de pointe au plan technologique, notamment dans la fabrication de produits électroniques et l'aérospatiale.

05. Une solution ?

- 36 L'économie de défense du Québec est donc en crise, et cette crise est en grande partie imputable à la politique de répartition des contrats appliquée par le gouvernement fédéral. Étant arrivé à ces conclusions, le Groupement des industries de défense du Québec (GIDQ) où siègent des représentants de la haute direction des huit plus importants fabricants militaires du Québec a décidé de mener sa lutte sur le terrain politique en vue de renverser cette situation et de faire reconnaître le Québec comme centre d'excellence dans le domaine de la défense. Il espère manifestement que l'abandon des objectifs liés au développement industriel et régional va permettre, comme le suggérait l'ex-ministre Masse en 1992, de « reconcentrer » l'industrie dans la région de Montréal. Mais lors d'un colloque organisé au printemps 1994 par la *Canadian Defence Preparedness Association*, une organisation dont la mission est de promouvoir le

développement de l'industrie militaire canadienne, des représentants des principaux ministères à vocation économique et d'autres du ministère de la Défense sont venus dire aux industriels du Québec que cette idée de promouvoir des centres d'excellence était incompatible avec les intentions gouvernementales et la nouvelle dynamique budgétaire. Cette porte est donc fermée.

- 37 Plus encore, la réalité du complexe industriel de défense du Canada étant déjà régionale, il apparaît que la lutte pour la survie des entreprises prendra à son tour le profil d'un conflit entre les régions, la confrontation sera d'autant plus vive qu'elle ne sera pas, cette fois, atténuée par la dissémination des sous-contrats aux quatre coins du Canada. Comme les contrats accessibles aux fabricants canadiens seront moins nombreux maintenant que le gouvernement a choisi de privilégier l'achat de systèmes existants à l'étranger, chaque programme risque d'être perçu comme une occasion unique. Si, par exemple, le programme de remplacement des bateaux d'approvisionnement est mené à terme et qu'il continue d'être à la portée des fabricants canadiens, la lutte sera certainement très vive entre le chantier Saint-John Shipbuilding des Maritimes et MIL-Davie du Québec, et le perdant pourrait bien être contraint de fermer ses portes. Les programmes de remplacement des camions et des autres véhicules dont la vie utile est terminée vont pour leur part mener à une confrontation entre les usines de l'Ouest et celles de l'Ontario.
- 38 Dans cette prochaine guerre, les entrepreneurs québécois qui ont le désavantage de ne pas nécessairement posséder les usines les plus neuves, ni les plus performantes, pourraient bien se retrouver à nouveau confrontés à des problèmes majeurs. Étant donné par ailleurs que le Québec abrite la majorité des maîtres d'œuvre, assembleurs et intégrateurs en opération au Canada et que ce type d'entreprises serait directement affecté par une politique d'approvisionnement à l'étranger, on peut déjà anticiper une nouvelle vague de fermetures et de mises à pied. Le Bloc québécois a bien compris la menace qui plane au-dessus des entreprises québécoises impliquées dans le marché militaire. Dans un rapport récent, il invite le gouvernement à faire preuve de discernement :
- Nous estimons qu'il faut se garder des analyses simplistes. Pour plusieurs domaines d'activité où les firmes canadiennes sont tout à fait compétentes, le marché militaire est, quoi qu'on en dise, vital. L'objectif de réduire les coûts d'approvisionnement doit donc donner lieu à un arbitrage qui tienne compte des entreprises en place et des politiques industrielles et économiques que le gouvernement peut par ailleurs être amené à promouvoir. (Bloc québécois, 1994, p. 16)
- 39 Peu importe le mode sur lequel sera gérée la décroissance, il est acquis que le complexe industriel militaire du Québec en sera une des principales victimes et il faut rapidement chercher une autre solution qui soit susceptible de préserver l'expertise développée dans le cadre des programmes militaires et de sauver les emplois qui peuvent encore l'être. Ailleurs dans le monde, de nombreuses entreprises, parfois même des pays entiers, ont choisi d'opter pour la reconversion de leur industrie militaire, ce qui se traduit dans la pratique par la mise en forme de diverses stratégies de diversification des entreprises de défense les plus menacées. Étant donné qu'une partie significative de l'économie du Québec a développé une relation de dépendance face au marché militaire, la formule présente un intérêt certain. Il reste vrai qu'elle chemine péniblement, mais des avancées importantes sont faites présentement. Les pays où les forces favorables à la démarche se heurtent aux plus grandes difficultés sont ceux où la

structure de la recherche scientifique et industrielle a développé de trop forts liens de dépendance face aux programmes militaires et ceux où la diversification est considérée comme une aventure risquée. Au Canada, la R-D, même celle qui puise son financement dans les goussets des militaires, a en général gardé le contact avec l'industrie civile. La diversification si elle est contestée par certains représentants du monde des affaires, demeure une politique reconnue et institutionnalisée dans plusieurs provinces, notamment celles de l'Ouest.

- 40 Une chose est toutefois certaine : si rien de sérieux n'est fait pour remédier à la situation actuelle, l'affaiblissement de plusieurs des meilleures entreprises du Québec dans les secteurs de pointe va se poursuivre. Cela contribuera à accentuer le problème de déclin industriel qui frappe déjà plusieurs régions de la province, dont au premier chef celle de Montréal. L'économie du Québec doit donc, lucidement, faire face au défi que lui lance maintenant l'adaptation aux nouvelles réalités du marché militaire.

BIBLIOGRAPHIE

- ALIC, J.A. et al. (1992). *Beyond Spinoff, Military and Commercial Technologies in a Changing World*, Boston, Harvard Business School Press.
- BÉLANGER, Y. et C. FEREMBACH (1992). *L'économie de défense de Montréal, un enjeu pour les années quatre-vingt-dix*, Ville de Montréal et Office de l'expansion économique de la CUM juin,
- BÉLANGER, Y. et P. FOURNIER (1989). *Le Québec militaire*, Montréal, Québec/Amérique.
- BELLON, B. (1986). *L'interventionnisme libéral ; la politique industrielle de l'État fédéral américain*, Paris *Economica*.
- BLOC QUÉBÉCOIS (1994). *Rapport dissident des députés du Bloc québécois membres du comité mixte spécial sur la révision de la politique de défense du Canada*, Ottawa, Chambre des communes.
- BUREAU D'INFORMATION ET DE PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES (BIPE) (1989). *L'industrie aérospatiale au Canada*, ronéotypé.
- BYERS, R.B. (1985). « La défense nationale et l'achat du matériel de défense » dans D. STAIRS et G.R. WINHAM, *Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure*, Ottawa, Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada.
- CARROUÉ, L. (1993). *Les industries européennes d'armements*, Paris, Masson.
- COMITÉ CONJOINT DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LA RÉVISION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE (1994). *Rapport*, Ottawa, Chambre des communes.
- D'AMOURS, M. (1994). « Portrait de l'industrie militaire », dans *Vie ouvrière*, novembre-décembre 1994, p.18.

- FEREMBACH, C. (1994) L'enjeu du désarmement et le problème de l'emploi : un portrait de la situation, *Continentalisation, Cahiers de recherche du Groupe de recherche sur la continentalisation*, UQAM, 94-3.
- LEYTON-BROWN, D. et B. MACDONALD (1982). « Industrial Strategy », dans *The Canadian Strategic Review 1982*, Toronto, Canadian Institute of Strategic Studies.
- LOVERING, J. (1989). « The Changing Geography of the Military Industry in Britain » dans *Regional Studies*, vol. 25, p.282.
- MALECKI, E.J. et L. STARK (1988). « Regional and Industrial Variation in Defence Spending : Some American Evidence » dans M. BREHENY, *Defence Expenditure and Regional Development*, New York, Mansell Publishing.
- MALTAIS, F. (1992). Incidence des dépenses militaires sur les économies régionales au Canada et aux États-Unis : analyse comparative de la fin de la guerre du Viet-Nam à la fin de la guerre froide. Mémoire M.A. science politique, UQAM.
- MARKUSSEN, A. (1984). *The Politics of Region*, New Jersey, Rowan & Allenheld.
- MASSÉ, M. (1992). Notes pour une allocution devant les participants au Symposium sur les industries de défense au Québec, Montréal, 25 novembre.
- MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE (MDN) (1994). Incidence du budget, *Défense nationale*, Ottawa, février
- TODD, D. (1988). *Defence Industries ; A Global Perspective*, London, Routledge.
- TREDDENICK, J. (1985). « Regional Impact of Defence Spending » dans B. MACDONALD, *Guns and Butter ; Defence and the Canadian Economy*, Toronto, CISS.
- TREDDENICK, J. (1988). « The Economic Significance of the Canadian Defence Industrial Base » dans D.G. HAGLUND, *Canada's Defence Industrial Base*, Kingston, Ronald P. Frye and Co., p.44
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (1993). Rapport à la Chambre des communes 1992, Ottawa.

NOTES

1. Annoncée plus formellement en 1986.
2. Les annonces du budget fédéral de février 1994, suite à d'importantes coupures dans les effectifs et les infrastructures militaires, vont certainement avoir une influence sur la répartition régionale des dépenses du ministère de la Défense nationale. Selon les projections actuelles, la part du Québec, par exemple, devrait passer de 19,5% en 1992-1993 à 22,0% en 1996-1997. Cet objectif sera évidemment atteint dans la mesure où la répartition régionale ne sera pas affectée par de nouvelles coupures (MDN, 1994).
3. Les chiffres d'Approvisionnements et services Canada montrent en effet qu'un nombre record de contrats a été soustrait à la procédure d'appel d'offres en 1989-1990 et 1990-1991. En 1989-90 la valeur totale des contrats en cause a atteint \$376,4 millions. En 1990-1991 elle s'est établie à \$542,2 millions, soit une somme représentant 36% de l'ensemble des contrats confiés à des entreprises de la province.
4. Compilation réalisée entre le 15 janvier et le 21 février 1994.