

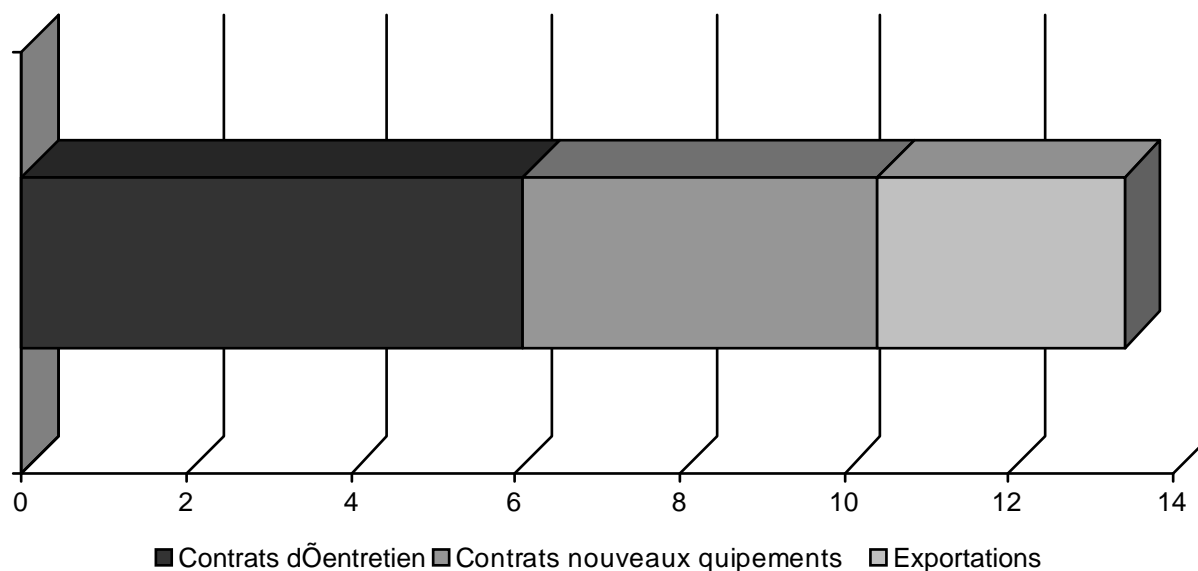
## La nouvelle dynamique de l'industrie de défense québécoise

*L'Action nationale*, novembre/décembre 2009, pp. 156-170

Yves Bélanger

Entre 2000 et 2009 l'économie de défense canadienne s'est développée substantiellement, passant de 12 à 23 milliards de dollars<sup>1</sup>. Étant associée aux dépenses d'entretien, aux achats d'équipement et aux exportations, environ 55% de cette somme a interpellé l'industrie. Le marché militaire canadien peut donc être estimé à près de 13 milliards de dollars, ce qui constitue un sommet depuis la fin de la guerre froide.

**Tableau 1**  
**Estimation des composantes du marché canadien de la défense en 2009**



Pourtant l'industrie canadienne demeure chancelante. Elle est à toutes fins pratiques inféodée aux grands conglomérats étrangers et assume un rôle très marginal dans la fabrication des armements achetés par le gouvernement canadien. Son savoir-faire est encore largement tributaire de technologies anciennes dont l'armée canadienne cherche précisément à s'affranchir. En ce qui concerne les achats de nouveaux équipements, elle est plus que jamais dépendante des retombées industrielles et régionales (RIR) négociées lors d'attribution de grands programmes, et ces RIR impliquent majoritairement des retombées indirectes dont l'apport économique est contesté. D'ailleurs, cette politique des RIR a été modifiée récemment<sup>2</sup> dans le but déclaré de

<sup>1</sup> Selon les données compilées pour l'année 2000-2001, les projections établies sur la base du budget 2009-2010 et des exportations 2008 en ce qui a trait à l'année 2009.

<sup>2</sup> Industrie Canada, *Amélioration de la politique des retombées industrielles et régionales du Canada*, septembre 2009.

permettre aux entreprises localisées au Canada d'assumer une tâche plus stratégique dans ce qu'on appelle « la chaîne de valeur globale » reliée à l'économie de défense.

Cette brève mise en contexte a pour but d'amener le lecteur à prendre conscience du fait que, même si le volume des activités liées au domaine de la défense s'est accru, cela n'a pas eu nécessairement un effet structurant sur l'industrie nationale. L'économie de défense canadienne des années 2000 a peu de choses en commun avec celle des années 1980, époque où se déchiraient les régions dans l'espoir d'attirer chez elles contrats, technologies et usines.

Même si elles sont très imparfaites, les données relatives aux dépenses du ministère de la Défense nationale par circonscription électorale permettent de constater que la part des contrats d'entretien et des dépenses en capital dévolue au Québec s'est établie en moyenne à 22%. Il n'est cependant pas impossible que cette performance se soit améliorée récemment car la compilation des chiffres reliés aux contrats accordés à des entreprises localisées au Canada entre 2007 et 2009 attribue au Québec 26% des achats militaires<sup>3</sup>.

La performance québécoise des années récentes a notamment été tributaire de la répartition des activités d'entretien et de formation. En effet, diverses firmes comme CAE, Bombardier, SNC-Lavalin, L-3 Communications ou General Dynamics (division Produits de défense et Systèmes tactiques ou PDST) se sont taillées une niche dans les contrats de service et elles y puisent une part substantielle de leurs revenus. L'accroissement de la part des retombées est également redevable à un cycle d'achat plutôt favorable au domaine aérospatial.

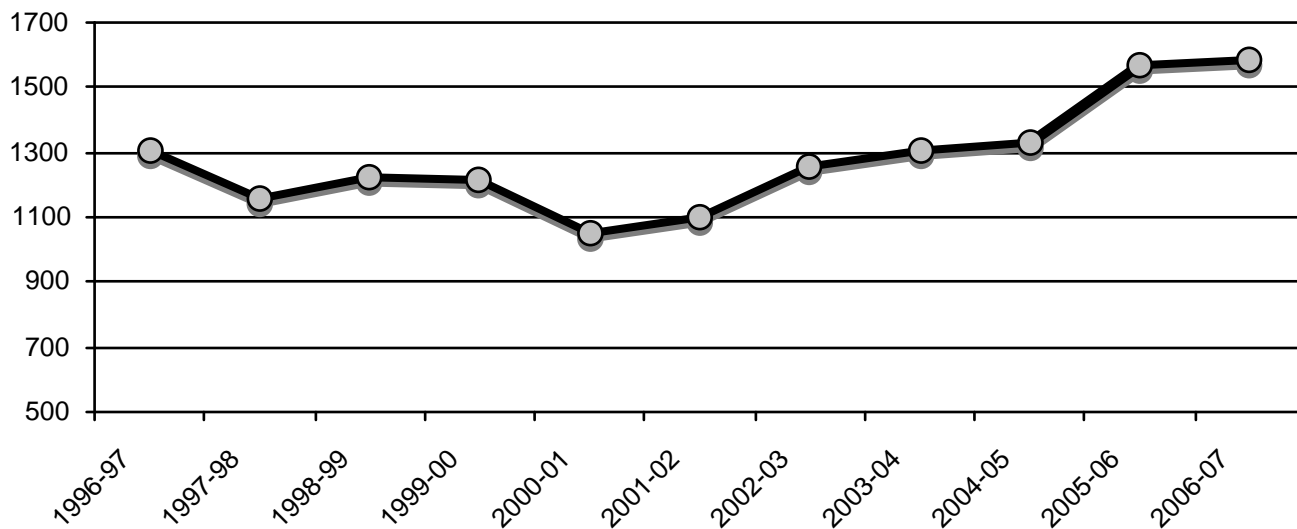
Retenons néanmoins qu'en ce qui a trait spécifiquement aux nouveaux équipements, la portion québécoise des contrats alloués au Canada est partie d'un très faible 8% en 2000 pour atteindre 16% en 2006. Elle a donc augmenté, mais demeure encore modeste. Dans le passé, la dynamique de ce segment du marché a été influencée par une stratégie visant à développer des domaines d'excellence dans les régions canadiennes. Les programmes de navires ont eu les Maritimes comme centre de gravité, les achats de véhicules terrestres et d'équipement électronique ont profité surtout à l'Ontario. Pour sa part le Québec a tiré son épingle du jeu dans les programmes associés à l'industrie aéronautique, mais comme son industrie est surtout enracinée dans le marché civil, elle a dû « partager » avec l'Ontario où le savoir-faire est plus militaire.

Globalement, la valeur des contrats acheminés au Québec par la Défense nationale s'est accrue entre 2000 et 2006. Selon les données publiées par le ministère, la hausse aurait été de 600 millions de dollars sur six ans pour atteindre 1,7 milliard de dollars en 2006-2007. En ajoutant les exportations, on peut estimer, pour cette dernière année, la valeur annuelle totale des livraisons québécoises à 2,4 milliards de dollars. L'emploi associé aux activités des entreprises de défense du Québec a évidemment suivi le tracé des livraisons. On peut en évaluer le nombre à 12 000 pour l'année 2006.

---

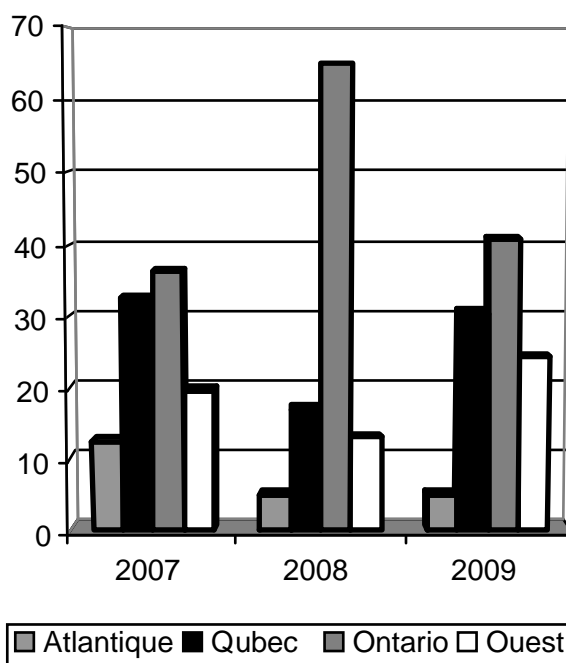
<sup>3</sup> Selon la compilation des données de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

**Tableau 2**  
**Valeur des contrats du ministère de la Défense nationale**  
**acheminés au Québec, en millions de dollars, 1996-2007**



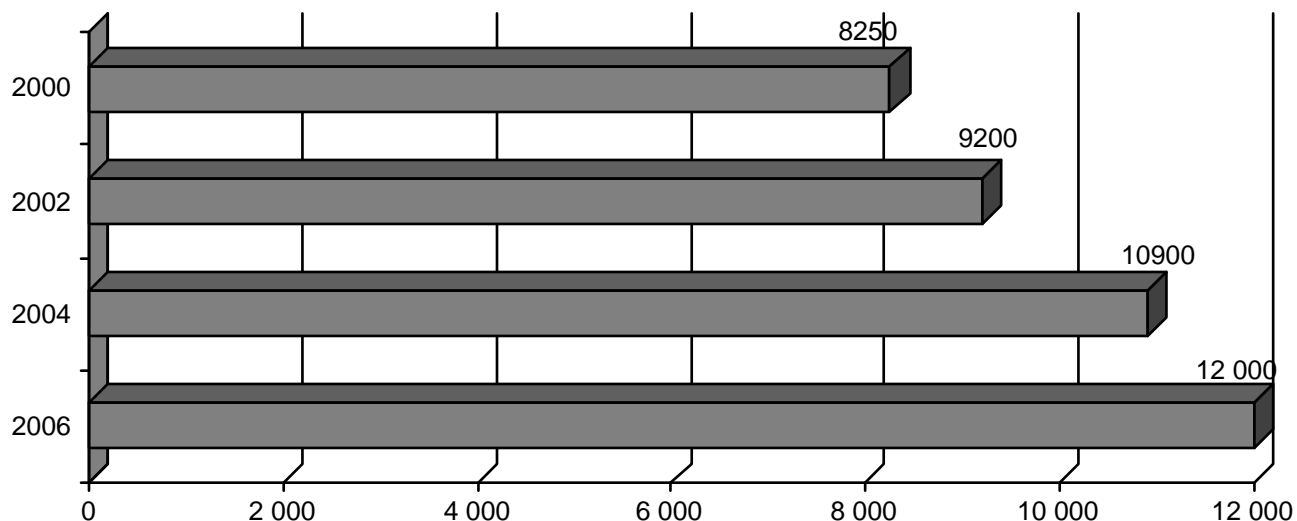
Sources : Ministère de la Défense nationale, *Dépenses estimatives par circonscriptions électorale*, 1996-97 à 2006-2007.

**Tableau 3**  
**La répartition régionale des contrats émanant de la Défense nationale,**  
**2007-2009**



Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, compilation des contrats accordés.

**Tableau 4**  
**Estimation de l'évolution de l'emploi direct lié au marché de la défense,**  
**Québec, 2000-2009**



Sources : Yves Bélanger, *L'industrie de défense du Québec : dynamique et enjeux*, Montréal, Méridien 1996 (pour 1993) et AIDC, *Canadian Defence Almanac 2002*, AIDC, 2003 et CADSI 2009.

### *Les leaders de l'industrie*

De nombreuses entreprises québécoises alimentées par les contrats de défense sont liées au domaine de l'aérospatial. À lui seul le fabricant de simulateurs de vol CAE a vendu pour 723 millions de dollars en produits et services militaires en 2009<sup>4</sup>. Cette entreprise occupe le 89<sup>ième</sup> rang dans la liste des plus importants producteurs militaires de la planète<sup>5</sup>. Actuellement, elle dispose du plus grand parc de simulateurs et de dispositifs de formation militaire au monde. Les autres grands fabricants de l'aérospatial actifs dans le marché de la défense sont Bell Helicopter Textron, Bombardier, Pratt & Whitney, Rolls-Royce, Esterline-CMC, L-3 Communications et Héroux-Devtek. Ce petit groupe d'assembleurs et d'équipementiers constitue la principale porte d'entrée des contrats de défense exécutés au Québec et est également à l'origine de la plupart des exportations militaires québécoises.

À l'extérieur du domaine aérospatial, le Québec compte des acteurs dignes de mention dans les munitions (GD-PDST), l'intégration de systèmes (Lockheed-Martin Canada et Rheinmetall), l'équipement de communication (Ultra Electronics) ainsi que la gestion de programmes et l'entretien de navires (par l'entremise de SNC-Lavalin exploitation et entretien<sup>6</sup>).

<sup>4</sup> Soit 43% de ses ventes. Voir CAE, *Rapport annuel 2009*.

<sup>5</sup> Selon la liste du SIPRI produite dans le *SIPRI Yearbook 2008*, Oxford University Press, 2008.

<sup>6</sup> Anciennement SNC Profac, une filiale ontarienne du groupe québécois.

L'économie de défense québécoise repose donc sur une douzaine de firmes clés alimentées par quelques centaines de sous-traitants et fabricants de composants. Seule une poignée d'entreprises évolue à l'extérieur de ce réseau et on la retrouve généralement dans les secteurs traditionnels (comme la confection de vêtements), la conception de logiciels et quelques services spécialisés.

Cette base entrepreneuriale, tout comme celle qui se déploie à l'échelle canadienne, ne peut pas être considérée comme une industrie comparable à celle des grandes puissances. Son apport en recherche et développement est marginal et elle est peu structurée. En fait il conviendrait mieux de la décrire comme une des composantes de la base industrielle de défense nord-américaine, elle-même intégrée à l'industrie occidentale<sup>7</sup>.

### *La dynamique continentale et son impact*

Même si le statut des entreprises canadiennes sur le marché militaire américain a été révisé à quelques reprises au fil des années, l'intégration nord-américaine a beaucoup progressé dans la foulée de la création de la North American Technology and Industrial Base Organization (NATIBO) en 1987 et des efforts du gouvernement canadien en vue de s'adapter aux contraintes sécuritaires américaines<sup>8</sup>. La dépendance à l'endroit des technologies étrangères au début des années 2000, lorsqu'a émergé une nouvelle génération d'armement, a poussé cette intégration un peu plus loin. On peut l'associer à deux phénomènes soit (1) l'intégration de l'industrie et (2) la transformation du marché accessible aux firmes canadiennes.

L'intégration a résulté de la stratégie de regroupement et d'expansion des grands intégrateurs américains. Au Québec, comme au Canada, les nombreuses fusions et prises de contrôle qui ont jalonné les années 1990 ont alimenté le remodelage des bases industrielles nationale et provinciales en provoquant le regroupement de filiales étrangères. C'est ainsi que la firme Unisys est devenue Lockheed-Martin, la filiale d'un des plus puissants groupes de défense à l'échelle internationale. Par ailleurs, les conglomérats américains ont cherché à progresser sur les marchés étrangers, un phénomène qui a mené à l'achat de firmes sous propriété canadienne. Cette stratégie de croissance n'a pas été réservée au Québec, mais elle y a eu un impact déterminant.

En fait trois pôles d'activité importants ont quitté le giron canadien. En 2003, Bombardier a vendu ses activités d'entretien de la flotte de chasseurs du Canada à L-3 Communications (huitième firme de défense au monde). En 2006, le puissant conglomérat de défense General Dynamics (sixième firme de défense au monde), propriétaire de l'ancienne usine de blindés ontarienne GM Diesel depuis 2002, a procédé à l'acquisition des activités de SNC-Lavalin dans les munitions et la fabrication

---

<sup>7</sup> L'industrie de défense souligne avec insistance le caractère « global » de son marché.

<sup>8</sup> Par exemple, en vue de s'adapter aux contraintes sur le contrôle national américain des technologies de défense (ITAR), le gouvernement canadien a mis sur pied le Programme des marchandises contrôlées qui oblige les entreprises de défense appelées à être en contact avec des technologies protégées à détenir une accréditation.

de propulsif. Plus récemment, en 2007, CMC, sous propriété canadienne depuis 2001, a été vendue à Esterline Technology Corporation (centième firme de défense au monde), une autre entreprise américaine spécialisée en défense. Plus récemment (2008) le fabricant de satellites MDA<sup>9</sup> a été l'objet d'une offre d'achat du groupe Alliant Tech (23ième firme de défense au monde), projet qui a toutefois été bloqué par le gouvernement canadien. Suite aux transactions complétées, peu de grandes firmes implantées au Québec demeurent sous propriété canadienne. En effet, 9 des 12 leaders sont étrangers et 8 d'entre eux appartiennent à des intérêts américains.

La continentalisation, voire la globalisation, a également transformé la dynamique du marché. Au cours des années qui ont suivi la fin de la guerre froide, le marché canadien s'est replié et les grands programmes militaires se sont faits plus rares. Mais, à l'époque, le gouvernement avait pour ligne de conduite de favoriser le transfert de technologies vers les entreprises en place au Canada ou de privilégier l'implantation d'usines sur le territoire.<sup>10</sup> Dans la foulée du livre blanc de 1994, les économies budgétaires sont devenues la grande priorité gouvernementale et la défense a délaissé une politique favorable au maintien d'une assise industrielle nationale pour privilégier l'achat d'équipements existants. Cette décision s'est traduite par une stratégie d'acquisition au contenu étranger beaucoup plus consistant, laissant aux entreprises canadiennes l'accès à des retombées moins directement reliées aux achats.

Étant donné le nombre limité de nouveaux programmes d'équipement, la chose n'a pas été un grand sujet de débat jusqu'à ce que survienne le réinvestissement initié par le gouvernement Martin en 2005<sup>11</sup> et accentué par la suite.<sup>12</sup> Pas moins d'une vingtaine de programmes impliquant des milliards de dollars ont été alloués ou annoncés depuis. D'autres doivent suivre. On estime actuellement que les dépenses en approvisionnement vont se chiffrer à 240 milliards de dollars sur 20 ans<sup>13</sup>. Les achats en équipements pourraient atteindre 80 milliards de dollars d'ici 2020<sup>14</sup>.

Or les technologies convoitées par les forces armées canadiennes ne correspondent que rarement aux capacités des entreprises nationales et les contrats sont confiés à des fabricants étrangers, encore ici majoritairement américains. On comprendra sans peine que l'intérêt des industriels en place au Canada n'est plus le même. On espère maintenant que l'ouverture du Canada aux soumissionnaires en provenance des États-Unis ou de l'Europe leur permettra de participer à la globalisation croissante. De là

---

<sup>9</sup> Autrefois SPAR Aerospace.

<sup>10</sup> Cette approche avait notamment amené Oerlikon (devenue Rheinmetall) à s'implanter dans la municipalité de Saint-Jean-sur-Richelieu.

<sup>11</sup> Le budget 2006 annonçait une injection de 13 milliards de dollars sur cinq ans.

<sup>12</sup> Le gouvernement Harper annoncera une série de mesures après 2006. Les nombreux projets de modernisation de l'équipement encadrés par la politique Le Canada d'abord sont censés se traduire par des dépenses additionnelles de 30 milliards de dollars sur 20 ans.

<sup>13</sup> Canadian Association of Defence and Security Industries, Industry, *Engagement : Canada's Military Procurement System*, octobre 2009.

<sup>14</sup> Développement économique Canada, *Politique des retombées industrielles et régionales*, 20 octobre 2009.

émanent les pressions en vue de réformer la politique d'acquisition et notamment l'approche gouvernementale en matière de retombées industrielles et régionales (RIR).

*La politique des retombées industrielles et régionales : d'où viens-t-on, où va-t-on?*

La place occupée par les entreprises dans le marché de la défense est donc définie dans une large mesure par la politique des RIR. Or celle-ci a beaucoup loupé au fil des décennies.

Au cours des années 1970 les pays membres de l'OTAN se sont entendus sur le principe qu'un pays achetant de l'équipement militaire d'un fabricant étranger était en droit d'attendre de son fournisseur des retombées économiques égales à celles qu'il aurait obtenu s'il avait lui-même réalisé le produit. Le principe des retombées économiques liées aux programmes militaires allait être expérimenté par le Canada au cours des années subséquentes. On introduira des exigences liées aux retombées dans les diverses régions du pays après avoir été l'objet de nombreuses critiques dans l'octroi du contrat des F-18 en 1980. La tendance sera de rechercher un maximum de retombées compensatoires (c'est-à-dire non liées à l'exécution du contrat).

Estimant cette approche inefficace et les objectifs poursuivis souvent contradictoires, le gouvernement de Brian Mulroney adoptera en 1986 un programme de réforme de la politique d'acquisition s'adressant aux grands programmes de l'État (impliquant des déboursés de plus de 100 millions de dollars). Cette politique, en plus de clarifier les attentes gouvernementales, ouvrira la porte à des exigences plus précises en matière de répartition régionale des sous-contrats, de soutien à la PME et de contenu technologique. L'objectif sera d'initier des relations d'affaires durables pour les entreprises canadiennes. À l'époque, les attentes étaient généralement élevées en ce qui a trait aux retombées directes, encourageant les titulaires de contrat à construire usines et centres de services. Les RIR auront d'ailleurs tendance, fera remarquer le vérificateur général<sup>15</sup>, à se traduire par des hausses de coûts, voire des dépenses inutiles.

En 1994, dans le but premier de réaliser des économies, le gouvernement Chrétien changera de cap<sup>16</sup> en priorisant l'achat de matériels existants. L'approche des RIR en sera affectée dans la mesure où l'emphase sera à nouveau placée sur les retombées indirectes et la recherche de programmes moins coûteux.

Depuis l'annonce de la politique Le Canada d'abord<sup>17</sup>(2008) où les dépenses en équipements de défense sont appelées à franchir des sommets, le gouvernement Harper cherche à revenir à une ligne de conduite susceptible de favoriser le développement technologique, les investissements au Canada et la mise en place de relations plus durables entre les titulaires des programmes assujettis aux RIR et leurs fournisseurs canadiens. L'idée de base est de satisfaire plus rapidement les besoins de

<sup>15</sup> Rapport du vérificateur de 1992.

<sup>16</sup> Livre blanc de 1994.

<sup>17</sup> Le Canada d'abord.



la Défense nationale, de pouvoir s'appuyer sur une industrie de défense plus compétente, mieux arrimée aux grands intégrateurs qui dominent l'économie de défense occidentale et apte à jouer un rôle plus consistant au sein du marché planétaire de la défense. La politique des RIR est donc redessinée dans l'optique, non plus de rechercher le maximum de retombées, mais un contenu canadien apte à faire émerger une industrie engagée à long terme face à la défense. Il s'agit d'une forme de retour aux valeurs mises de l'avant à l'époque où le gouvernement Mulroney cherchait à appuyer sa politique industrielle sur ses programmes militaires. Ce dernier imposait toutefois des contenus régionaux. Le gouvernement Harper a donné moins d'importance à cette dimension dans sa nouvelle politique. Il semble en effet que les contenus régionaux seront déterminés d'abord et avant tout par les titulaires de contrats en fonction d'une logique d'affaires

Rien n'assure le Québec qu'il va tirer avantage de cette nouvelle politique car sa performance va dépendre de l'effort déployé par ses entrepreneurs. Or comme une importante frange de la population québécoise, ceux-ci entretiennent une relation un peu énigmatique avec tout ce qui touche à l'univers militaire.

#### *L'attitude des entrepreneurs face à la défense*

La société québécoise, le gouvernement provincial et plusieurs ailes régionales des partis politiques qui le représentent à l'échelon fédéral nourrissent des points de vue ambigus sur le domaine de la défense. Règle générale, le sujet n'est pas très populaire car une sensibilité antimilitariste a toujours été perceptible au Québec. On se souviendra par exemple des vives réactions qui ont suivi le déclenchement de la guerre en Irak et celles qui accompagnent depuis 8 ans le déploiement en Afghanistan.

Paradoxalement on a souvent réclamé une juste part des retombées liées aux dépenses fédérales. Les Québécois paient des impôts à Ottawa et ils sont naturellement en droit de s'attendre à ce qu'une portion correspondante des achats gouvernementaux soit acheminée vers des fournisseurs localisés dans la province. Or 40% des achats fédéraux concernent des produits de défense et les programmes militaires impliquent les achats les plus importants. Certains dossiers tels les F-18, les frégates de type City Class et les hélicoptères embarqués sur ces frégates ont d'ailleurs donné lieu, dans le passé, à des débats acrimonieux où les revendications québécoises se sont clairement exprimées.

Néanmoins, nos recherches passées et actuelles auprès des entreprises québécoises nous ont permis de constater qu'un grand nombre de propriétaires et gestionnaires d'entreprises éprouvent le même malaise que la majorité des Québécois face à tout ce qui est militaire. Un grand nombre de dirigeants ne souhaitent pas associer l'image de leur entreprise au domaine de la défense. À l'époque où le Canada était identifié aux missions de paix de l'ONU, ce malaise était moins grand. Maintenant qu'il participe à la guerre en Afghanistan et qu'il propose de s'associer plus systématiquement à des interventions de rétablissement de la paix par la force, les sensibilités antimilitaristes s'expriment plus franchement. Dans un tel contexte, il devient difficile de créer de la distance entre la fabrication d'équipement militaire et le conflit.

Ceci étant et compte tenu de l'abandon par le gouvernement fédéral d'une politique de retombées imposant une répartition des contrats entre les régions, la capacité du Québec de tirer avantage de la nouvelle politique des RIR va dépendre de l'aptitude des entreprises à développer leur marché en défense et de la capacité à attirer de nouveaux fournisseurs. Or, pour les raisons que nous venons d'évoquer, il est loin d'être acquis que les entrepreneurs québécois seront au rendez-vous. S'ils n'y sont pas, il est très prévisible que la part des retombées économiques militaires allouée au Québec diminuera et il est probable qu'un sentiment d'injustice en surgira. Un nouveau drame inextricable, dont seul le Québec a le secret, pourrait alors éclater lorsqu'arrivera le moment de répartir les retombées des prochains programmes multimilliardaires.