

Les enjeux économiques liés au programme du F-35

Yves Bélanger

Professeur

Département de science politique à l'UQAM et

Directeur du Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité.

En cette époque où les ressources requises par la modernisation du réseau de la santé et l'accès aux soins font cruellement défaut, plusieurs contribuables sont scandalisés par les annonces répétées de programmes militaires milliardaires et on peut les comprendre. Mais une fois la décision prise d'aller de l'avant avec l'achat des équipements, il devient nécessaire de s'y intéresser car des milliards en argent public, peut-être des dizaines de milliers d'emplois et des retombées technologiques potentielles sont en jeu. Comme les dépenses militaires représentent la principale source d'activité susceptible d'être mise à contribution en vue de développer l'industrie nationale, le devoir gouvernemental est alors de s'assurer que les contribuables y trouveront leur compte en procédant à des acquisitions qui correspondent aux objectifs de la politique de défense et qu'elles contribueront au développement économique.

Dans le dossier du F-35, il faut en premier lieu s'interroger sur l'appareil car il est l'objet de vives critiques depuis quelques années. Le programme a pris beaucoup de retard, les promesses faites en ce qui a trait à ses performances techniques suscitent le scepticisme et le coût unitaire de l'avion atteint des sommets. Lorsqu'il a été lancé en 2002, ce programme était estimé aux États-Unis à 178 milliards de dollars. Les analystes considèrent maintenant que cette dépense dépassera 350 milliards de dollars pour un nombre d'appareils inférieur à ce qui avait été projeté à l'origine¹.

Les pouvoirs publics canadiens auraient-ils pu choisir un autre appareil? Sans doute, mais le F-35 demeure toujours un programme phare aux États-Unis, pays avec lequel le Canada cherche à harmoniser ses équipements depuis longtemps notamment dans le domaine aérien. Il s'agit donc d'un appareil de cinquième génération offrant un plus haut niveau d'interopérabilité avec les pays alliés, doté de systèmes électroniques de pointe et dont la furtivité promet en principe une capacité de survie accrue. En outre, au fur et à mesure que le gouvernement canadien procède à ses annonces de contrats pour de nouvelles armes, on comprend mieux les objectifs qu'il entend poursuivre et il est clair qu'en cette matière la priorité n'est pas de survoler le territoire arctique, mais de disposer d'une force de frappe susceptible, au besoin, de contribuer à des opérations de combat sur la scène internationale. On peut ne pas partager ce dernier objectif mais il demeure que, vu sous cet angle, le F-35 est un choix qui se défend pour ses caractéristiques peu communes et aussi parce qu'il s'intègre à une génération d'armement qui demeurera accessible à peu de pays au cours des années à venir.

¹ Chiffres émanant du Pentagone et du Congrès des États-Unis. Voir « Le F-35 encore plus couteux », *Air et Cosmos*, 16 avril 2010 et Jeremiah Gertler, *F-35 Joint Strike Fighter (JSF) Program : Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 22 décembre 2009.

La question des retombées économiques soulève des enjeux d'une autre nature. En ce qui a trait aux contrats militaires, depuis les années 1970, plusieurs approches en matière de compensation économique se sont succédées. Le principe de base maintenant largement répandu sur la planète postule que le pays acheteur est en droit d'attendre des retombées équivalentes à celles qu'il obtiendrait si son budget était acheminé vers des fabricants nationaux. Cela a engendré la pratique d'accorder 100%² de la valeur d'un contrat en retombées.

Mais en ce domaine le Canada a beaucoup louvoyé au fil des années. À la fin des années 1970 l'accent était surtout placé sur les retombées indirectes, c'est-à-dire étrangères à l'équipement acheté. Il n'était pas toujours facile d'identifier les gains économiques véritables. Cette approche a été révisée par le gouvernement Mulroney en 1986 dans le but d'obtenir des résultats plus évidents sur les plans industriel, régional et technologique. C'est à ce moment que la politique des retombées industrielles et régionales (RIR) a pris forme. Critiquée à son tour pour son impact sur la hausse des coûts, cette politique a été révisée. Sa plus récente version réduit de moitié le pourcentage des retombées à intégrer à la soumission (de 60% à 30%), mais demande aux titulaires des contrats de soumettre un plan proposant des retombées de long terme.

Dans le dossier du F-35 le gouvernement renonce maintenant à cette politique contre des promesses, non divulguées, d'intégration de fabricants canadiens à la chaîne d'assemblage de l'appareil. Au cours des dernières années, plusieurs partenaires internationaux du F-35, comme le Danemark, se sont montrés insatisfaits du travail susceptible de leur être assigné compte tenu de la dépense à assumer pour l'achat des appareils. Certains ont menacé de se tourner vers un autre avion. En s'engageant à acheter 65 F-35 au prix de 9 milliards de dollars, il est manifeste que le Canada ne partage pas ce point de vue, même si, en matière de contrepartie économique, il recherche exactement la même chose que les autres pays.

Cette entorse à la politique des RIR ne déplaît certainement pas aux entreprises militaires. Au fil de la dernière décennie les grands intégrateurs de l'industrie de défense occidentale ont cheminé vers ce qu'ils appellent la « globalisation » de leurs activités soit la recherche d'une intégration industrielle plus poussée à l'échelle internationale. Ce processus est plus intense entre les fabricants d'armement d'Europe occidentale et ceux de l'Amérique du Nord. Quel qu'en soit le profil, l'industrie souhaite l'avènement d'une base d'approvisionnement (formée des fournisseurs) plus intégrée et voit d'un œil de plus en plus critique les doublages de capacité que les politiques de retombées nationales lui imposent. Le programme du F-35 semble être la première percée majeure vers l'abolition progressive du protectionnisme économique qui caractérise le marché de la défense. Il faudrait peut-être que nous discutons des conséquences à long terme avant d'innover sur le sujet. Les entreprises militaires en place au Canada risquent peu de se plaindre car l'approche d'Ottawa garantit des retombées dirigées vers elles et pas ailleurs. Or le programme des RIR peut permettre à des firmes n'ayant pas de compétences militaires de tirer avantage des retombées industrielles. La chose est fréquente dans le secteur aérospatial où s'échangent des contrats impliquant des avions civils contre des achats d'équipement militaire. Il suffit d'être ouvert à ce genre de transaction.

² Dans le passé certains projets ont offert plus, d'autres moins.

Pourquoi devrions-nous concentrer les retombées sur le seul domaine militaire et les entreprises qui y évoluent? N'est-il pas un peu tard pour chercher à promouvoir la croissance de l'industrie canadienne au sein de la base industrielle de défense occidentale.

L'industrie de défense canadienne se présente aujourd'hui comme une composante périphérique de sa grande soeur américaine. Les usines vraiment dédiées à la défense appartiennent majoritairement à des intérêts américains et très peu disposent de la capacité d'assembler de grands équipements militaires. Le savoir-faire en place est de plus en plus spécialisé. Une petite constellation de PME complète le tableau mais elle est en bonne partie à la remorque du marché américain. L'analyse des rares données disponibles confirme le déplacement à l'étranger des contrats alloués par le Canada. Les chiffres compilés par le ministère de la Défense nationale sur la base des dépenses par circonscription électorale, une des rares sources publiques encore accessibles, tend à valider ce constat³. En 1998-99 les dépenses en équipement majeur se sont chiffrées à 1,7 milliard de dollars et seulement 12,7% de la somme était liée à des contrats conclus avec des entreprises étrangères (essentiellement américaines). Dix ans plus tard les dépenses atteignaient 3,2 milliards de dollars mais cette fois 54% concernaient des contrats signés avec des entreprises localisées à l'extérieur du pays. Ce pourcentage s'est accru tout au long de la décennie et, pendant que les transactions avec des firmes étrangères s'accroissaient, la valeur des contrats acheminés vers des entreprises localisées au Canada diminuait. À elles seules ces données permettent de comprendre l'importance des engagements en retombées économiques pour les entreprises nationales. Étant donné que la politique « Le Canada d'abord » adoptée en 2006 planifie des dépenses de plusieurs dizaines de milliards de dollars⁴ le sujet est loin d'être secondaire. Avec la politique des RIR le fardeau des retombées au Canada reposait sur les titulaires des contrats. Dans le cas de l'entente conclue pour le programme de F-35, il est maintenant sur les épaules des firmes canadiennes qui doivent démontrer leur compétitivité auprès d'un donneur d'ordres soumis à de fortes pressions en vue de réduire ses coûts tout en améliorant la performance de ses appareils. Le climat pourrait rapidement devenir lourd pour les éventuels fournisseurs canadiens.

Par ailleurs, les entreprises localisées au Canada doivent se qualifier comme fournisseur sur ce seul programme des F-35. Si le marché de la défense était en période d'expansion comme cela a été le cas depuis le début des années 2000, sur la base d'une logique strictement commerciale on pourrait estimer que cela aurait de forte chance de servir de point d'accès à un domaine d'activité potentiellement porteur. Or la croissance dans les dépenses militaires n'est plus au rendez-vous, du moins en Occident. Tous les marchés européens sont en phase de contraction et les signes de déclin se multiplient aux États-Unis incitant d'ailleurs l'industrie à fermer des usines, à procéder à des mises-à-pied et à envisager des fusions. Aujourd'hui la plupart des grands intégrateurs militaires américains cherchent aussi des avenues de diversification et il n'est plus rare de les voir courtiser des fabricants d'équipement énergétique ou se tourner vers d'autres secteurs prospères comme celui de la santé. Étant donné que l'univers de la défense est devenu incertain n'aurait-il pas été plus

³ Ministère de la Défense nationale, *Dépenses estimatives du MDN par circonscription électorale et par province, exercice financier 2008-2009*, Ottawa, MDN, 2010

⁴ 80 selon Développement économique Canada.

sage d'ouvrir des portes vers le domaine civil plutôt que de lier la transaction projetée au seul marché de la défense? Nous estimons que cette question mériterait également d'être discutée.

Dans un passé pas si lointain les RIR ont souvent constitué un enjeu régional, chaque province cherchant à tirer avantage des opportunités d'affaires liées aux programmes militaires. Étant donné que le F-35 interpelle un secteur d'activité où le Québec représente une force, le Bloc québécois estime que la province devrait être la principale bénéficiaire des retombées du programme. N'en a-t-il pas été ainsi pour l'Ontario lorsque se sont engagés des travaux en vue de moderniser la flotte de véhicules terrestres et les provinces côtières ne seront-elles pas prochainement, en toute logique, le point de chute des contrats liés au renouvellement de la marine (35 milliards de dollars sur 30 ans)? Il faut reconnaître que le Québec n'a pas été choyé au cours de la dernière décennie en ce qui a trait aux achats d'équipement. Les données disponibles indiquent qu'en 2008-2009 seulement 16% des sommes distribuées au Canada ont été acheminées vers la province. En intégrant au calcul les contrats alloués à l'étranger, cette proportion n'atteint pas 8%⁵. Certes cela ne signifie aucunement que l'économie de défense y est aussi faible, mais cela permet en revanche de constater à quel point la capacité d'obtenir des sous-contrats auprès d'entreprises localisées ailleurs constitue une donnée clé pour les entreprises québécoises.

Il est donc tout à fait légitime de s'interroger sur les retombées du F-35. Comme il est acquis que l'assemblage final de l'avion se fera aux États-Unis (Usine de Fort Worth), du moins pour les appareils destinés à l'Amérique du Nord, et que les grands équipementiers impliqués dans le programme tels Northrop-Grumman, BAE, Honeywell, Pratt & Whitney, Alenia, Harris Corp. ou L-3 assembleront leurs segments de l'avion dans leur pays d'origine, le Canada a devant lui des options limitées à partager avec les autres partenaires du programme qui ont tous, sans exception, déjà cherché à sécuriser des segments de l'appareil pour fins de production nationale. Certes diverses activités allant des logiciels de formation aux composants de trains d'atterrissage en passant par de multiples pièces présentent un potentiel économique, mais les fabricants de tous les pays seront en piste, notamment les firmes qui détiennent une expertise en phase avec la technologie spécifique à cet avion et elles ne sont pas légion au Québec. Dans le contexte actuel elles devront proposer mieux que les Turcs, les Britanniques, les Néerlandais et les autres. Dans ce cadre, un défi de taille est lancé aux organisations impliquées dans le développement du secteur aérospatial du Québec et aux entreprises de la province. Devrait-on présumer qu'Ottawa a fait comme les autres partenaires du programme en se réservant certaines composantes ou sous-assemblages qui lui permettent aujourd'hui d'avancer des chiffres sur les retombées potentielles?⁶ Si tel est le cas, le gouvernement ne pourrait-il pas faire preuve d'un peu plus de transparence et ainsi orienter les efforts des intervenants québécois?

⁵ Ministère de la Défense nationale, *Dépenses estimatives du MDN par circonscription électorale et par province, exercice financier 2008-2009*, Ottawa, MDN, 2010

⁶ Évaluées à 12 milliards de dollars selon les déclarations officielles.

Où alors ne pourrait-on pas imaginer une autre façon de faire? Par exemple, ne serait-il pas plus sage d'acheter maintenant un nombre limité d'appareils et de prendre une option d'achat sur le reste de la flotte. La formule est couramment utilisée par l'aviation civile. Cette approche permettrait de s'assurer que l'appareil répond adéquatement aux besoins canadiens, que le niveau de retombées économiques attendues se confirme et est équitable d'un point de vue régional. Un tel cas de figure obligerait le fabricant du F-35 à déployer plus d'efforts en vue de satisfaire les attentes canadiennes. Alors pourquoi tout précipiter en allant de l'avant avec une décision aujourd'hui si difficile à justifier?