

L'accès des firmes canadiennes, du transport public et des télécommunications aux marchés publics américains (Note)

Robert Dalpé

Volume 15, numéro 1, 1984

Les processus décisionnels en matière de commerce extérieur :
quelques éléments de réflexion à la lumière de l'expérience
québécoise

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701622ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701622ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Dalpé, R. (1984). L'accès des firmes canadiennes, du transport public et des télécommunications aux marchés publics américains (Note). *Études internationales*, 15(1), 157–173. <https://doi.org/10.7202/701622ar>

NOTE

L'ACCÈS DES FIRMES CANADIENNES, DU TRANSPORT PUBLIC ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AUX MARCHÉS PUBLICS AMÉRICAINS

Robert DALPÉ*

La politique commerciale canadienne s'orientait depuis une décennie vers l'objectif de réduire la part des États-Unis dans les échanges en augmentant le commerce avec la CEE. Cette politique vient de prendre une autre direction: on propose maintenant une plus forte intégration des marchés canadien et américain¹. Les firmes canadiennes n'ont pu exporter sur le marché de la CEE, comme le supposait la « Troisième Option »². D'un autre côté, le marché américain devient moins accessible pour un certain nombre de produits. Les États-Unis cherchent à se replier face au déclin de quelques secteurs de l'industrie: par exemple, protection de l'industrie automobile par un contingentement des importations japonaises. Pour contrer ce repliement, la politique commerciale cherche à ouvrir le marché américain, surtout les secteurs où les firmes canadiennes sont concurrentielles – soit notamment le matériel de transport public et les télécommunications³.

L'application d'une nouvelle politique commerciale nous pousse à poser la question de la portée des mesures protectionnistes. Effectivement, les secteurs pour lesquels le Canada veut négocier un libre-échange sont parmi les plus protégés⁴: les textiles et le vêtement représentent l'un des rares secteurs où les barrières tarifaires demeurent élevées malgré les accords du GATT; l'industrie du transport en commun est protégée par les barrières non tarifaires, surtout les politiques d'achat.

* Étudiant au doctorat au Département de science politique de l'Université de Montréal. Je remercie Philippe Faucher et Louise Fortin de leurs commentaires sur ce texte.

1. CANADA, Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada pour les années 80, Document de travail*, Ottawa, 1983.
2. En 1979, 65,1% des exportations canadiennes étaient destinées aux États-Unis et 68,1% des importations provenaient de ce pays. Le poids des États-Unis dans le commerce s'est accru pendant que celui de l'Europe s'est réduit.
3. Un des trois objectifs concernant les exportations est d'élargir « nos possibilités d'exportations de produits alimentaires transformés, d'approvisionnements industriels (...) ainsi que de produits de haute technologie et d'autres articles manufacturés pour lesquels le Canada a ou pourrait avoir un avantage particulier, par exemple, le matériel de transport et de télécommunications et certaines catégories de machines ». *Ibid.*, p. 2.
4. Une des propositions du document est d'étudier la possibilité de négocier des accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis pour les textiles et le vêtement, la pétrochimie et le matériel de transport en commun.

Cette étude porte sur le commerce des firmes canadiennes sur les marchés publics américains et les conditions d'accès à ce marché. On peut alors poser deux questions: d'une part, l'impact d'un néo-protectionnisme passant par les barrières non tarifaires, d'autre part, la stratégie retenue par ces firmes pour les contourner. Cette pénétration est en cours dans les secteurs de l'armement et l'aéronautique, l'énergie, les télécommunications et les transports publics.

Le commerce continental de l'armement est déjà réglementé par un accord bilatéral entre le Canada et les États-Unis — *Canada-US Defence Production Sharing Agreement*⁵. La fabrication du matériel d'électricité reste en grande partie sous contrôle étranger. L'émergence de firmes à capital canadien reste un phénomène récent et certaines d'entre elles sont actives dans plusieurs secteurs, telles les firmes de génie-conseil. En conséquence, nous retenons deux secteurs sur lesquels mise le gouvernement canadien pour développer la capacité concurrentielle de l'industrie manufacturière.

Nous proposons de ne pas examiner le problème à partir d'un agrégat, mais plutôt à partir de chaque branche selon ses activités et sa position concurrentielle, afin de comprendre les conditions d'accès au marché américain. Cette méthode vise à insister sur le fait que les firmes ont des intérêts différents quant au choix d'une politique commerciale: chaque secteur est composé à la fois de filiales de firmes étrangères, de grandes entreprises concurrentielles sur les marchés internationaux et de firmes nettement moins compétitives. On insiste plus particulièrement sur des firmes comme Bombardier et Northern Telecom car il faut voir que, face à l'étroitesse du marché canadien, ces firmes occupent une fraction significative du marché — par exemple, Northern Telecom effectue plus de 60% des ventes de matériel de télécommunications au Canada⁶.

Afin de saisir l'impact de la protection américaine sur les firmes canadiennes, il faut connaître la capacité concurrentielle de ces firmes et l'état de la concurrence sur le marché américain. Il sera, par la suite, possible de situer la portée de cet éventuel libre-échange puisque l'un des secteurs analysés en fait partie.

I — LES BARRIÈRES NON TARIFAIRES

A — La dynamique des marchés publics

Les politiques d'achat représentent un mécanisme de politique industrielle dans la mesure où les gouvernements interviennent de manière directe ou indirecte pour privilégier certaines firmes: en ce sens, il faut que les achats s'effectuent auprès de fournisseurs qui n'auraient pas été sélectionnés si l'attribution s'était déroulée suivant les règles du marché. Par cette mesure, l'État peut soutenir la production nationale dans un secteur même si les firmes sont peu concurrentielles au niveau international.

La discrimination passe par trois mécanismes désignant trois étapes du processus d'achat⁷. Le premier concerne les spécifications du produit. L'acheteur doit déterminer quel type de produits il désire acquérir et il peut ajouter des exigences particulières. L'ajout de

5. Par le programme Canada-américain de partage de la production de défense, les marchandises canadiennes entrent aux États-Unis sans frais de douane. La production canadienne est aussi dispensée du *Buy American Act*.

6. En 1975, Northern Telecom effectuait 61,4% des ventes de matériel de télécommunications aux compagnies de téléphone. CANADA, Commission sur les pratiques restrictives du commerce, *Les Télécommunications au Canada*, Partie II, Ottawa, Consommation et Corporations, 1983, p.11.

7. Klaus STEGEMAN, *Canadian Non-Tariff Barriers to Trade*, Montréal, Private Planning Association of Canada, 1973, pp. 47-56.

spécifications fait en sorte que certains fournisseurs, ne pouvant plus offrir le produit, sont éliminés. Le second mécanisme prévoit la sélection des fournisseurs pouvant présenter une offre. Ainsi, on peut exclure les firmes qui n'ont pas la capacité d'offrir un produit de qualité ou de respecter les délais: l'acheteur procède à cette évaluation selon ses critères. Également, il existe des procédures pour limiter les offres aux producteurs nationaux. Le troisième mécanisme est l'évaluation des offres. Aux États-Unis et au Canada, les fabricants nationaux peuvent être choisis même s'ils offrent des prix supérieurs aux importateurs. De même, au Canada, les produits nationaux sont retenus même si leur prix dépasse de 10% celui des produits importés⁸.

Les mécanismes les plus utilisés sont les spécifications du produit et la sélection des fournisseurs. Ainsi, la discrimination effectuée au début du processus d'achat a pour effet de réduire le nombre de fournisseurs potentiels de telle sorte que les marchés publics deviennent souvent un marché non compétitif. En d'autres termes, au moment de l'évaluation des offres, la sélection est déjà faite. Ainsi, en 1981, pour les achats le plus de \$10,000 effectués par le gouvernement américain, 54,2% des dépenses se rapportaient à des achats effectués sur une base non concurrentielle⁹. Donc, la discrimination portant sur l'évaluation des offres et l'application d'une marge protectionniste en faveur des producteurs nationaux ne doit pas être surestimée puisque les fabricants étrangers sont déjà exclus.

Lorsque l'acheteur définit le produit qu'il compte acquérir, il sélectionne du même coup un certain nombre de fournisseurs. Cette sélection est surtout visible pour l'industrie de l'armement¹⁰. Dans ce secteur, il existe une relation entre l'acheteur et le vendeur; les deux parties participent au développement du produit. Puisque les fournisseurs font face à un seul acheteur et les coûts de l'innovation technologique sont très élevés, il faut s'assurer la collaboration de l'acheteur. La relation s'établissant entre l'État et les fournisseurs s'apparente à celle qui existe sur les marchés où on retrouve peu d'acheteurs et peu de vendeurs¹¹. L'État fournit un marché pour un produit et peut intervenir au niveau de l'innovation, surtout pour les produits pour lesquels il poursuit parallèlement des activités de recherche. Dans le secteur de l'armement, des organismes gouvernementaux effectuent une recherche technologique et on assiste à des transferts de technologie vers les fabricants¹².

En conséquence, la dynamique des marchés publics oblige les fournisseurs à se rapprocher des organismes gouvernementaux. La possibilité d'obtenir des commandes dépend de la capacité du vendeur à imposer son produit à l'acheteur, afin que la détermination des spécifications le désigne comme fournisseur privilégié. Cette dynamique tend à développer des monopoles bilatéraux. Dans le cas de plusieurs produits, les ventes se régionalisent, c'est-à-dire que chaque fournisseur réussit à monopoliser le marché sur lequel il s'est établi. Les firmes actives sur les marchés publics doivent viser à se rapprocher des

8. P. MORICI, A. SMITH, S. LEA, *Canadian Industrial Policy*, Washington, National Planning Association, 1982, pp. 60-64.

9. UNITED STATES, Office of the Federal Procurement Policy, *Proposal for a Federal Procurement System*, Washington, 1982, p. 27.

10. Jean-Pierre PONSSARD, Gérard de POUVOURVILLE, *Marchés publics et politique industrielle*, Paris, Economica, 1982, pp. 47-61.

11. E. A. VON HIPPEL, "The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process", *Research Policy*, vol. 5, no. 3, 1976, pp. 212-239.

12. Une étude gouvernementale montre que les transferts de technologie joints à une politique d'achat favorisent l'innovation: on cite le cas du Télidon et du développement, dans le secteur aérospatial, de stations terrestres à coût réduit. CANADA, Ministère d'État à la Science et à la Technologie, *Transferts de technologie par le Ministère des Communications; Étude de huit innovations*, Ottawa, Document explicatif no. 12, 1980.

acheteurs spécialement pour négocier les spécifications de ses produits. Ainsi, puisque la plupart des mécanismes de discrimination sont de nature informelle, la mise en place d'un libre-échange ne signifie pas l'ouverture totale des marchés publics.

B — Les politiques d'achat, comme barrières non tarifaires

Les politiques d'achat peuvent être perçues comme soutien à des entreprises en croissance ou comme soutien à des entreprises en déclin¹³. Dans le premier cas, il s'agit d'une protection limitée à quelques années, dans l'autre, au contraire, permanente. Dans les deux cas, cette protection offerte sur les marchés publics n'est aucunement unilatérale puisque les fournisseurs doivent être en mesure d'offrir un produit se rapprochant de la qualité et du prix de la concurrence internationale. Le recours à des barrières tarifaires et non tarifaires vient modifier la position concurrentielle des firmes. Pour celles qui sont établies sur le territoire national, ces mesures améliorent leur compétitivité par rapport aux fabricants étrangers. La part du marché qu'elles pourront accaparer dépend de la vigueur avec laquelle sont appliquées ces mesures protectionnistes et les ressources supplémentaires que l'État est prêt à y allouer.

Les politiques d'achat sont habituellement considérées comme des mesures de politique industrielle assez efficaces si on les compare à l'aide directe, la réglementation ou l'aide technologique¹⁴. Leur efficacité provient du fait qu'elles se rapportent directement au marché de la firme; en d'autres termes, ce sont les mesures qui se rapprochent le plus de la dynamique usuelle du marché. Également, ces mesures sont souvent jointes à un support technologique, puisque l'État poursuit de son côté des activités de recherche dans quelques secteurs. Ce support prend la forme d'idées, d'inventions et d'innovations où il peut effectuer directement des transferts technologiques. L'effet de ces mesures sur le développement de secteurs industriels ne peut se faire sentir que dans la mesure où l'État est responsable d'une portion significative des achats d'un produit, alors ces décisions peuvent entraîner une modification de la structure de la branche. Ce champ est limité à quelques branches: l'industrie de l'armement, les télécommunications, l'industrie aéronautique, l'industrie de l'énergie, les chantiers navals, l'industrie du transport en commun, l'infrastructure routière et la recherche scientifique. Dans les autres branches, la portée des achats gouvernementaux ne peut être que limitée.

Cette protection peut entraîner un contrôle indirect de l'investissement étranger en favorisant une participation du capital étranger passant par d'autres mécanismes que l'importation ou l'investissement direct. Le Japon et quelques pays européens effectuent une forte discrimination au détriment des produits importés et des firmes étrangères: cette limitation du marché ne signifie pas que les firmes sont non compétitives. D'ailleurs, il faut voir que les contacts entre les firmes étrangères et nationales sont fréquents puisque le développement des produits est identique d'un pays à l'autre. Pour le Japon, la protection des marchés publics représente un des mécanismes visant à empêcher l'investissement direct étranger et favoriser le transfert et l'exploitation de la technologie par des fabricants nationaux. Ainsi, la pénétration des marchés publics étrangers se fait suivant la stratégie industrielle définie par le pays hôte. Au Japon, cette pénétration se limite à la vente de licences. Dans certains pays

13. Jorge KATZ, *Technological Innovation Industrial Organization and Comparative Advantages of Latin America Metalworking Industries*, 1982 (texte d'une conférence présentée en 1982).

14. Roy ROTHWELL, Walter ZEGVELD, *Industrial Innovation and Public Policy*, London, Frances Pinter, 1982, pp. 90-115.

européens, on peut aussi établir des *joint ventures* avec des firmes nationales. Au Canada, la politique commerciale a plutôt visé à réduire l'importation en poussant les firmes étrangères à venir installer des filiales – le contrôle de l'investissement étranger constitue une mesure récente. Cependant, les marchés publics restent ouverts à l'importation, principalement pour l'armement et l'aéronautique.

C — Les marchés publics américains

En 1981, les marchés relevant du gouvernement fédéral américain ont représenté des achats de \$134 milliards. Également, par divers programmes d'assistance, ce gouvernement a juridiction sur des achats de \$25 milliards effectués par divers organismes publics¹⁵. Il faudrait ajouter les achats non subventionnés faits par les gouvernements locaux ou les sociétés d'État. En somme, il s'agit d'un marché de première importance.

Le mécanisme le plus visible de discrimination sur les marchés publics reste le *Buy American Act*: on offre une préférence de 6% aux produits des fournisseurs locaux et de 12% à ceux des petites entreprises ou ceux provenant de régions à haut taux de chômage. La marge passe à 50% pour le matériel de défense. Pour qu'un produit soit considéré comme américain, il doit présenter un contenu américain – généralement 50% – en plus d'être assemblé en partie aux États-Unis. Les négociations du Tokyo Round n'ont pas entraîné une réduction significative du recours à des mesures protectionnistes sur les marchés publics¹⁶. Ainsi, l'Accord du GATT ne prévoit l'ouverture des marchés publics que pour une quantité restreinte de produits. Les services et surtout les achats de matériel de défense, de télécommunications, de transport et d'énergie ne sont pas couverts¹⁷. Ainsi, l'Accord exclut les principaux achats des gouvernements.

La politique commerciale du gouvernement américain est devenue plus protectionniste depuis que l'industrie américaine devient moins concurrentielle. Le capital étranger y est peu implanté¹⁸. Les principales interventions visent à préserver le marché des firmes nationales qui se font prendre une partie de leurs ventes par l'importation: l'automobile, la sidérurgie et les téléviseurs. Les interventions proviennent de l'action des firmes et des syndicats. Dans le cas du transport public, l'objectif est aussi de forcer l'implantation de firmes étrangères. La discrimination au détriment des filiales de firmes étrangères est moins développée aux États-Unis que dans les autres pays industrialisés. En fait le protectionnisme est en développement et le premier facteur qui le génère reste la croissance des importations. Autrement dit, ce sont les secteurs où les firmes étrangères peuvent accaparer une bonne part du marché, où on note une croissance des mesures protectionnistes.

15. UNITED STATES, *op. cit.*, p. 5.

16. D.J. PETERSON, "The Trade Agreement Act of 1979: the Agreement on Government Procurement", *The Journal of International Law and Economics*, vol. 14, no. 2, 1980, pp. 321-348. D.V. ANTHONY, C. K. HAGERTY, "Cautious Optimism as a Guide to Foreign Government Procurement", *Law and Policy in International Business*, vol. 11, no. 4, 1979, pp. 1301-1343. A. L. C. de MESTRAL, "The Impact of the GATT Agreement on Government Procurement in Canada", dans John QUINN et Philip SLAYTON, éd., *Non Tariff Barriers After the Tokyo Round*, Montréal, The Institute of Research Public Policy, 1982, pp. 171-194.

17. L'Accord concerne les produits et les organismes gouvernementaux que les pays ont voulu inscrire sur les listes. Les États-Unis se sont retirés pour le matériel de défense, le Japon pour le matériel de télécommunications et la CEE pour l'énergie et le transport.

18. Alain RICHEMOND, Colette HERZOG, « Néo-protectionnisme et investissement international: le cas de l'accès au marché américain », *Revue Économique*, vol. 33, no. 6, 1982, p. 1086.

II – LA CONTINENTALISATION DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU TRANSPORT PUBLIC

A — L'industrie du transport en commun

1. Le marché américain

Les firmes américaines connaissent une réduction de leur production et ne sont pas concurrentielles dans le cas de certains produits, comme les chaussures et articles de cuir et l'électronique de consommation où les NPI maintiennent leurs exportations¹⁹. Le déclin est moins visible dans les secteurs du matériel de transport terrestre, la sidérurgie et le textile. De même, dans les secteurs de haute technologie, la part du marché international aux mains des firmes américaines est en réduction dans la mécanique non électrique et les instruments scientifiques et professionnels²⁰. En 1977, les importations occupaient 7,1% du marché interne et 8,3% en 1979. La production des firmes étrangères est aussi en hausse: elle occupe 4,7% du marché en 1977 et 6,0% en 1979²¹. Bien que plus présent au niveau des importations, le Canada ne contrôle que 10,1% de l'emploi fourni par les firmes étrangères; le Royaume-Uni et l'Allemagne ont une plus forte présence²².

La diminution de la capacité concurrentielle de l'industrie du transport terrestre a entraîné l'imposition de mesures protectionnistes. Pour l'industrie automobile, face à une augmentation continue de la pénétration des importations japonaises, le gouvernement américain a imposé un contingentement. Dans ce secteur, la production sous contrôle étranger est également en hausse: elle est passée de 0,1% à 4,5% de 1977 à 1979²³.

Ce déclin de la production américaine est visible aussi dans le secteur du transport public sur rail. Le principal indicateur de la faiblesse de la concurrence américaine dans ce secteur est le fait que quatre des cinq firmes américaines ont fermé leur division du transport public entre 1970 et 1978: Boeing a rencontré des difficultés au niveau technologique et Pullman a dû remplir des commandes sans clause escalatoire en période de forte inflation. Le cinquième manufacturier a été acquis par une firme allemande – en 1978, Thyssen, une sidérurgie allemande, achète Budd. De 1975 à 1978, quelques villes importent leurs véhicules de transport public: Atlanta achète du matériel français, Philadelphie importe des systèmes japonais et Chicago fait affaires avec Bombardier au Canada. Face à ce déclin de l'industrie, le gouvernement américain met en place le *Surface Assistance Act* en 1978: pour tous les achats de matériel de transport subventionnés par l'État fédéral, les villes devront appliquer le *Buy American Act*, c'est-à-dire exiger un contenu américain et qu'une partie de l'assemblage soit effectuée aux États-Unis. Cette diminution de la production américaine a fait en sorte que, pour le contrat du métro de New York, il n'y avait qu'une seule firme américaine susceptible de remplir la commande, soit Budd, filiale d'une firme allemande.

Il faut expliquer ce déclin par l'émergence des firmes étrangères surtout japonaises et européennes. En quelque sorte, les entreprises américaines n'ont pas réussi à moderniser leur production et deviennent moins concurrentielles pour ce type de produit. Également, la

19. Alain RICHEMOND, Colette HERZOG, *op. cit.*, p. 1071.

20. BANQUE PARIBAS, « Les échanges technologiques mondiaux », *Conjonctures*, vol. 12, no. 9, octobre 1982, p. 132.

21. Alain RICHEMOND, Colette HERZOG, *op. cit.*, p. 1082.

22. *Ibid.*, p. 1086.

23. *Ibid.*, p. 1084.

politique industrielle américaine n'a pas favorisé le développement de ces firmes, alors que les firmes européennes et japonaises profitent d'une forte participation de l'État et de protection sur leur marché national.

La pénétration des firmes canadiennes s'effectue dans un climat de faible compétition dans ce secteur. Dans la mesure où les entreprises canadiennes ont pu développer leur capacité de production, elles peuvent tenter de s'accaparer une fraction du marché. En ce sens, leur stratégie est de s'installer sur le marché américain afin de mieux concurrencer les firmes américaines. Dans ce cas, les firmes canadiennes peuvent avoir un accès plus facile au marché américain, dû à la similarité des marchés et à leur expérience aux États-Unis. Cette stratégie n'est valable que si les firmes canadiennes parviennent à accélérer leur modernisation, laquelle exige que certaines mesures soient prises au niveau de la politique commerciale et industrielle.

2. Une grande firme canadienne : Bombardier

Quelques filiales de firmes étrangères ont une production de véhicules de transport public sur rail. Par exemple, Hawker Siddeley, sous contrôle anglais avec une participation du gouvernement ontarien, est en mesure d'offrir quelques systèmes de transport. Cette firme utilise une technologie développée par la société d'État ontarienne UTDC – Urban Transportation Development Corporation. Bombardier représente une grande firme à capital canadien active dans quelques secteurs du matériel de transport; on la cite comme l'une des grandes réussites canadiennes des dernières années. Son développement s'est effectué en partie par l'intervention de l'État alors que les firmes américaines n'ont pas obtenu l'aide nécessaire.

Le marché américain représente un terrain hostile au développement de firmes dans ce secteur. L'automobile reste le moyen de transport privilégié et le transport public demeure un mode de déplacement alternatif; il ne constitue pas une priorité. Le gouvernement Reagan ne finance plus la mise en place de réseaux urbains. Contrairement à l'Europe, il n'y a pas non plus de concertation entre les villes pour adopter un même type de système. En conséquence, les fabricants font face à un marché diversifié et, dans une certaine mesure, incertain.

En ce sens, on peut estimer que la localisation au Canada représente certains avantages. L'intervention étatique favorisant Bombardier s'est manifestée sous la forme d'aide technologique et de politiques d'achat. Le développement de Bombardier dans le transport public part d'un contrat obtenu en vue de la construction du métro de Montréal. La firme possédait déjà une capacité technologique pour la fabrication de matériel de transport, mais ne disposait pas de technologie pour ce type de véhicule. À cause d'une politique d'achat protectionniste fermant le marché aux fabricants étrangers, Bombardier a pu obtenir la technologie d'une firme française qui a rendu possible la fabrication sous licence et l'accès à une technologie de pointe. Par la suite, cette barrière a aussi favorisé la pénétration du secteur du matériel logistique. Ainsi la politique d'achat a permis plutôt la diversification que l'émergence de la firme comme telle.

La capacité technologique américaine du transport terrestre se limite à l'automobile et elle n'est pas directement utilisable pour le transport public sur rail: les firmes américaines n'obtiennent pas d'avantage dans ce domaine. Par contre le gouvernement canadien est enclin à soutenir ce type d'industrie. En recherche industrielle, le ministère de l'Industrie et du Commerce a accordé à Bombardier une subvention de \$27 millions échelonnée sur sept ans à partir de 1980. Une partie de la recherche peut se faire par l'entremise des centres de recherche publics: le BTM de la ville de Montréal, pour le transport public et le centre de recherche du Canadien National à Montréal, qui est d'ailleurs le plus grand centre de ce type en Amérique du Nord. Pour le transport public et le transport ferroviaire, la conception des modèles est rapide, mais la mise au point exige des tests successifs qui doivent être faits par

les sociétés exploitantes. L'exemple du Turbo de United Aircraft indique que les entreprises publiques américaines ne sont pas en mesure de soutenir des firmes innovatrices²⁴.

Pour innover, Bombardier a plutôt avantage à demeurer au Canada car l'installation de filiales aux États-Unis ne lui donne pas accès à un milieu très innovateur. De même, les coûts de production ne devraient pas pousser Bombardier à produire aux États-Unis. Les usines canadiennes ont une taille permettant de les minimiser. Si la délocalisation de la production s'effectue, c'est plutôt pour contourner les barrières non tarifaires américaines et se rapprocher des marchés.

L'installation de la filiale de Bombardier aux États-Unis coïncide avec la mise en place du *Surface Assistance Act*. Les premières ventes sur le marché américain de ce type de produit s'effectuaient par l'exportation: à la fois l'absence de politiques d'achat et la faiblesse de la concurrence permettaient cette activité. La mise en place du *Buy American Act* visait à limiter l'accès au marché aux firmes déjà installées aux États-Unis et à forcer l'implantation d'entreprises voulant pénétrer ce marché. Les politiques d'achat représentent une barrière non tarifaire relativement efficace pour fermer le marché de l'importation. Par contre puisqu'il n'y a pas de réglementation de l'investissement direct étranger, les entreprises qui installent des filiales peuvent contourner les barrières.

Un second facteur favorisant une implantation aux États-Unis est de tenter un rapprochement avec les sociétés exploitantes. On peut estimer que l'installation d'une filiale permet de développer un plus grand pouvoir d'intervention sur les politiques gouvernementales²⁵. Par exemple, pour une firme installée au Canada, la contestation du *Buy American Act* ne peut se faire que par l'entremise du gouvernement canadien. Dès son implantation aux États-Unis, la firme peut obtenir des appuis visant à permettre le relachement de l'application du *Buy American Act*. Cette situation est un indicateur de l'efficacité de cette barrière non tarifaire, puisque la firme n'obtient une capacité d'intervention qu'au moment où elle est implantée.

À partir du moment où une firme veut avoir des ventes régulières sur les marchés publics, l'implantation devient presque nécessaire. Face à la dynamique des marchés publics, il faut intervenir auprès des sociétés exploitant les réseaux de transport pour imposer les spécifications de ses produits. En raison du déclin des firmes nationales, les sociétés exploitantes ont fait affaire directement avec des firmes étrangères. Cependant, cette situation représente quelques incertitudes: d'une part, il n'est pas possible de s'assurer un marché et d'autre part, il ne doit pas émerger de nouveaux concurrents aux États-Unis. En ce moment, Bombardier tente de s'approprier le marché nord-est américain, surtout la ville de New-York, en tant que plus grand marché mondial. L'installation d'unités de production dans cette région devrait permettre d'augmenter son pouvoir de négociation: la firme se rapproche des marchés et l'activité dans ses usines est directement attribuable aux commandes obtenues de ces sociétés. En devenant employeur, la firme développe un nouveau moyen de pression pour empêcher que les commandes soient exécutées dans d'autres régions.

Face à la relative diversification du marché, Bombardier a opté pour une stratégie technologique lui permettant d'offrir toute la gamme des produits. Pour ce faire, la firme fabrique ses véhicules sous licence. Dans une certaine mesure, cette stratégie technologique

24. J. LUKASIEWICZ, *The Railway Game: a Study in Socio-Technological Obsolescence*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1976, pp. 151-154.

25. Peter C. BUCKLEY, Mark CASSON, *The Future of the Multinational Enterprise*, New York, Holmes & Meier Publishers, 1976. Pour ces auteurs, l'installation de filiales permet de contourner la protection favorisant les firmes nationales.

est efficace pour occuper le marché américain parce que la firme est active dans un secteur de marchés publics. La technologie obtenue provient de firmes européennes et japonaises. La fabrication sous licence est possible dans la mesure où les firmes étrangères ne peuvent desservir le marché nord-américain par l'exportation ou encore ne tentent pas une implantation. Sur le marché américain, Bombardier fabrique des véhicules sous licence belge et japonaise. Quant aux firmes belges, elles n'ont pas la taille nécessaire dans leur pays pour s'implanter en Amérique du Nord. Pour le métro de New-York, Bombardier utilise la technologie japonaise et le transfert est attribuable à l'application du *Buy American Act*. La firme japonaise Kawasaki a pu procéder à la vente par l'exportation jusqu'au moment où la ville a reconnu le *Buy American Act*. Elle a ensuite cédé des installations de production et, d'autre part, les firmes japonaises sont peu portées à s'installer en Amérique du Nord. Ainsi, on peut soutenir que l'application de mesures protectionnistes aux États-Unis est nécessaire pour permettre à la firme de poursuivre sa stratégie technologique.

Les ventes de Bombardier sur le marché américain peuvent augmenter si la concurrence demeure faible. L'implantation aux États-Unis pourrait perpétuer cette relative faiblesse de la concurrence. D'abord, l'accès direct au marché américain vient nuire à l'émergence des firmes; ensuite, on empêche l'arrivée de concurrents européens. Ainsi, on peut comprendre que les entreprises qui se retrouvent dans la même situation que Bombardier vont directement profiter d'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis. Ici, il faut situer deux caractéristiques du marché: premièrement, les firmes canadiennes sont concurrentielles par rapport aux firmes américaines; deuxièmement, les firmes canadiennes se retrouvent en concurrence sur le marché américain avec les firmes européennes et japonaises. Un libre-échange touchant à la fois les barrières tarifaires et non tarifaires pourrait permettre aux entreprises canadiennes de remplacer les firmes américaines qui ne se sont pas modernisées. De même, les firmes européennes et japonaises, obligées de franchir les barrières, seraient dès lors moins menaçantes pour les firmes canadiennes. Bref, le libre-échange entre le Canada et les États-Unis permettrait de développer un marché continental à l'abri des firmes étrangères.

3. *L'industrie de l'autobus et de l'autocar*

La fermeture du deuxième plus grand producteur d'autobus en Amérique du Nord, American Motors, a laissé un vide que les firmes canadiennes ne semblent pas en voie de combler. L'industrie canadienne dans ses secteurs se retrouve dans une position de faiblesse qui ne lui permet pas de faire face à la concurrence des firmes américaines. Du même coup, cette industrie est très affectée par les mesures protectionnistes.

Cette absence de capacité concurrentielle provient surtout de la limitation de la capacité technologique dans ce secteur. Les firmes canadiennes n'effectuent généralement pas de recherche industrielle et font de la production en courtes séries ou sur commande. Cette production repose sur une technologie et des pièces américaines. On importe des pièces dès qu'elles nécessitent un certain niveau de connaissances: achat des moteurs, des transmissions et des systèmes électriques²⁶. Cette situation suppose que leur production n'est concurrentielle que pour les courtes séries. Le plus grand constructeur à capital canadien, la firme manitobaine Flyer, fabrique ses autobus à partir d'un moteur acquis de General Motors. Si cette firme peut s'approvisionner chez son principal concurrent, c'est en partie parce qu'elle est limitée à des marchés secondaires.

26. CANADA, Conseil des Sciences, *Les transports et notre avenir énergétique*, Ottawa, Rapport no. 34, 1982, chapitre 5. QUÉBEC, Ministère des Transports, *Les voies de l'avenir; la recherche et le développement en transport*, Québec, 1983, pp. 198-199.

Les firmes canadiennes ont accès à deux types de marché. Le premier est celui de la fabrication sur commande et en courtes séries que délaisse General Motors. Ces entreprises vendent des véhicules sur le marché continental, mais ce type de production ne permet pas de générer les ressources nécessaires pour développer ses capacités technologiques et moderniser les processus de production. D'ailleurs, cette production est possible du fait que General Motors standardise la fabrication et ne peut produire sur commande. Le second est celui des marchés protégés par les politiques d'achat. Par exemple, Flyer occupe le marché de Winnipeg et une partie de celui de l'Alberta et de la Saskatchewan: toutefois, ces commandes ne sont pas suffisantes pour développer ses capacités de production.

Cette industrie est particulièrement affectée par le *Buy American Act* puisque cette mesure oblige les firmes canadiennes à procéder à une partie de l'assemblage aux États-Unis. Il s'agit de la seule activité qui peut se faire entièrement au Canada. La production au Canada entraîne déjà une importation de pièces et la valeur ajoutée au Canada est restreinte: les exportations aux États-Unis contiennent souvent un contenu américain supérieur à ce qui est exigé.

Les fabricants sont surtout affectés par des questions de douanes et de contenu américain. Leur absence de compétitivité les force à favoriser le maintien des barrières tarifaires. Les firmes canadiennes ne sont pas en mesure d'empêcher l'implantation de fabricants étrangers. Trois fabricants allemands tentent actuellement des implantations aux États-Unis: Vetter, Neoplan et Maschinenfabrik Augsburg Nurgberg²⁷. Les firmes allemandes sont à l'avant-garde au niveau technologique et disposent d'un marché national vaste favorisant le renforcement de leur capacité de production. En raison d'une concurrence accrue, le développement de cette branche risque de demeurer à la remorque des politiques d'achat, lesquelles leur garantiront une fraction du marché canadien. Les interventions étatiques sont récentes et on remarque peu de changements, par exemple, l'intervention du gouvernement du Québec auprès de Prevost Car. Également, ces firmes, étant limitées à certaines régions sur le marché canadien et à un rôle secondaire sur le marché américain, ne peuvent atteindre une taille les rendant compétitives face aux grandes firmes américaines. Une libéralisation du marché américain pourrait devenir intéressante, mais ne doit pas être accompagnée d'un mouvement similaire au Canada.

Plusieurs firmes à capital canadien se montrent favorables à l'organisation d'un libre-échange dans leur secteur de production: Alcan, Pétrosar, Spar Aerospace, CAE Electronics et d'autres²⁸. Pour Pétrosar, le marché d'exportation est saturé et ce libre-échange des produits pétrochimiques pourrait ouvrir de nouveaux créneaux²⁹. Il ne s'agit pas nécessairement de grandes firmes mais de firmes qui ont développé leur capacité concurrentielle par rapport aux firmes américaines. Sur le plan de la haute technologie, ces firmes sont également innovatrices. Pour les secteurs à plus faible intensité technologique, les firmes ont développé des mécanismes afin de suivre les innovations technologiques.

À partir du cas du transport public et des firmes à capital canadien, on peut soutenir qu'une ouverture des marchés publics serait surtout intéressante pour les grandes firmes qui sont déjà présentes sur le marché américain. Puisque la discrimination porte surtout sur les spécifications, il faut quand même prévoir des installations aux États-Unis. Ensuite, les autres barrières non tarifaires demeurent: l'aide technologique et l'aide directe. La capacité

27. CANADA, Conseil des Sciences, *op. cit.*

28. Voir les déclarations des représentants de ces firmes au Comité Sénatorial. CANADA, Sénat, Comité Sénatorial des Affaires étrangères, *Les relations du Canada avec les États-Unis*.

29. *Ibid*, 8 juillet 1980, pp. 9:12 et 9:14.

concurrentielle des firmes vient en partie de ces mesures de politiques industrielles. Dans le contexte de forte intervention de la part des gouvernements européens et japonais, l'orientation de ces mesures devient importante pour réglementer le commerce international.

4. *Les filiales de firmes étrangères*

Un concurrent de Bombardier, Hawker Siddeley, filiale d'une firme anglaise, présente un discours différent, en soulignant les conséquences du libre-échange sur les activités canadiennes: une libéralisation des marchés entraînerait selon eux une relocalisation de leur production au Canada et une augmentation du commerce continental. Les dirigeants soutiennent que les activités dans les Maritimes, les Prairies et la Colombie-Britannique ne sont rentables qu'en raison des tarifs: les usines restent peu productives, de petite taille et supposent des coûts de transport élevés pour la vente des marchandises³⁰. Les activités au Québec et en Ontario ne devraient pas être affectées par l'ouverture des marchés. Étant filiale d'une multinationale étrangère, la localisation des activités de production répond à des incitations différentes de celles des firmes à capital canadien.

L'implantation au Canada permet, d'une part, de contourner les barrières tarifaires et non tarifaires et, d'autre part, de soutenir la concurrence canadienne et étrangère localisée au Canada. Il faut effectuer suffisamment de production au Canada pour profiter des marchés publics. Dans certains cas, la multinationale octroie des mandats mondiaux de production aux filiales actives sur les marchés publics pour avoir accès à l'aide directe et aux transferts de technologie provenant des laboratoires d'État des pays hôtes. En conséquence, une libéralisation des échanges entraînerait une spécialisation de la production qui s'effectuerait près des marchés les plus importants. S'il ne demeure pas d'autres barrières, les multinationales pourraient surtout desservir le marché canadien par l'importation.

B — L'industrie des télécommunications

1. *Le marché américain*

Depuis 1970, le marché américain est plus ouvert aux importations de matériel de télécommunications: en 1980, les importations représentaient 10% du marché intérieur, comparativement à 3% en 1970³¹. Ces importations proviennent surtout des NPI et du Japon. Depuis 1976, le Japon réduit sa part du marché, alors que les NPI d'Asie et d'Amérique latine augmentent leur vente. Les pays de la CEE exportent peu aux États-Unis: les importations européennes représentent 1% du marché intérieur, le Japon 3% et les NPI 3%. Ainsi, l'avantage des pays importateurs repose surtout sur des coûts de production inférieurs pour des produits intensifs en main-d'œuvre. L'Europe ayant des conditions de production se rapprochant de celles des États-Unis, le marché d'importation lui est presque fermé.

Aux États-Unis, les services téléphoniques demeurent sous le contrôle de l'entreprise privée. Il s'agit néanmoins d'un secteur fortement réglementé et monopolisé. En ce sens, étant actives dans le domaine des services publics et constituant des monopoles naturels, les sociétés exploitantes sont devenues les plus grandes sociétés des États-Unis. La réglementation a aussi permis le développement de filiales manufacturières où elles effectuent la majorité des approvisionnements. La firme AT & T contrôle 80% du réseau américain et s'approvisionne chez son fournisseur Western Electric. GTE détient 10% du réseau et

30. *Ibid.*, 16 octobre 1980, pp. 11:11 et 11:12.

31. Alain RICHEMOND, Colette HERZOG, *op. cit.*, p. 1079.

fonctionne de façon identique. Les achats de produits ne provenant pas de filiales représentent un phénomène rare. Cependant, puisqu'il s'agit d'un marché de plus de \$20 milliards, il faut retenir que les achats hors filiales forment quand même un marché significatif pour les firmes canadiennes. Ainsi, Northern Telecom a vendu autour de \$200 millions à AT & T en 1982 et Mitel vend aussi quelques produits. Le reste du marché américain, soit 10%, est occupé par des exploitants indépendants, qui n'ont pas de politique d'achat préférentielle en faveur de certains fournisseurs.

On distingue trois secteurs à l'intérieur de la branche des télécommunications: le matériel téléphonique, le matériel de télécommunications ou de transmission et l'aérospatial. Ce dernier secteur connaît un développement à l'extérieur des sociétés exploitantes et est aux mains de l'État. Les monopoles naturels de la téléphonie et des télécommunications sont en érosion puisque des brèches se sont créées des deux côtés³². Pour le matériel téléphonique, quelques firmes offrent des appareils et des systèmes téléphoniques que les firmes exploitantes doivent légalement reconnaître et brancher sur le réseau. Les télécommunications demeurent un monopole naturel, mais l'introduction des satellites a créé une brèche.

Depuis quelques années, des actions sont prises par des firmes pour forcer AT & T à se départir de ses filiales. Certains fournisseurs, s'appuyant sur les lois réglementant la concentration et la concurrence, veulent forcer le démantèlement d'AT & T et des filiales. D'après les derniers jugements, AT & T doit fractionner son réseau des filiales et adopter des pratiques d'achat se rapprochant de la concurrence. Ces interventions juridiques vont influencer fortement l'état du marché et favoriser un accès plus facile aux firmes canadiennes.

2. Les firmes canadiennes

a) Northern Telecom

Cette filiale de Bell Canada constitue la plus grande firme à capital canadien à haute intensité technologique. Cette firme occupe plus de 60% du marché canadien du matériel de télécommunications³³. En 1982, les ventes étaient de \$3 milliards et la firme était active dans une dizaine de pays³⁴. Dans ce secteur de la haute technologie, l'absence d'une forte capacité technologique représente une barrière au développement des firmes et à la pénétration des marchés étrangers. Leur compétitivité repose en grande partie sur leur potentiel d'innovation, la qualité des produits et la faculté de demeurer à la pointe des développements technologiques.

Pour Northern Telecom, les ventes sur le marché américain étaient de \$1462 millions en 1982 et dépassaient les ventes au Canada. Cet indicateur montre que cette firme est compétitive par rapport aux firmes américaines et aux multinationales européennes et japonaises. Northern Telecom est en mesure de procéder à l'innovation et aux adaptations de façon à suivre l'évolution internationale du produit.

La plupart des pays européens ont nationalisé leur réseau téléphonique et ont une grande firme de télécommunications – comme Siemens ou Ericsson – présente sur le marché américain. Dans une certaine mesure, bien que Bell Canada demeure une entreprise privée, Northern Telecom détient certains avantages que confère la nationalisation. Principalement, cette firme est le fournisseur privilégié de Bell; elle fabrique 85% de son matériel. Son

32. Gerald W. BROCK, *The Telecommunication Industry*, Boston, Harvard University Press, 1981.

33. En 1975, Northern Telecom occupait 61,4% du marché. Bell Canada y effectuait 82,0% de ses achats.

34. NORTHERN TELECOM, *Rapport annuel 1982*.

développement technologique s'est effectué parce que Northern Telecom, d'une part, dispose d'un marché lié grâce à ses relations avec Bell Canada et, d'autre part, a accès directement au réseau pour tester les produits. La participation de Bell Canada a été très importante dans la mise en place du Centre de recherche du groupe; Bell Canada a financé les débuts de ce Centre puis en a transféré la propriété à Northern Telecom. Contrairement à la réglementation américaine, la Commission des pratiques restrictives a jugé que la fusion Bell Canada-Northern Telecom avait permis de développer une technologie canadienne des télécommunications³⁵. Il fallait accroître l'apport des fournisseurs indépendants, mais ne pas briser la fusion.

À cause de ses activités de recherche technologique, Northern Telecom est en mesure d'offrir toute la gamme des produits de télécommunications. On peut estimer que cette dernière dispose d'un avantage technologique pour trois produits: les logiciels, les traitements de signaux et surtout les circuits intégrés à grande échelle. Les activités de recherche industrielle ont fait passer de 10% à 82% la quantité de produits de leur propre conception, rendant presque nulle la fabrication de produits sous licence américaine. Soulignons à ce propos que Northern Telecom vend des commutateurs à AT & T et dispose là d'une technologie de pointe pour un produit dont la demande est croissante³⁶.

Les ventes de Northern Telecom sur le marché américain ont nécessité l'implantation d'unités de production sur ce territoire et la firme a mis en place dès le début une stratégie d'acquisition de firmes américaines déjà en production. Également, une partie de la recherche technologique est effectuée aux États-Unis. Ce marché est exploité par le biais de filiales et de Centres de recherche. D'ailleurs, la croissance du volume des ventes est récente: en 1977, le marché américain absorbait 16% des ventes de l'entreprise, comparativement à 40,9% en 1981 et 48,2% en 1982. En 1980, les activités en recherche industrielle occupaient 2 210 personnes au Canada et 580 aux États-Unis. En 1982, 13 400 des 34 480 employés de la firme travaillaient aux États-Unis. La recherche industrielle effectuée aux États-Unis porte sur l'adaptation des innovations canadiennes. Cependant dans le cas de la bureautique et la téléphonie on vise l'innovation. En somme, Northern Telecom vise l'approvisionnement du marché américain par ses filiales puisque les exportations canadiennes sont limitées. Plus précisément, les possibilités d'exporter ne sont visibles que depuis l'installation des filiales. Alors que la première filiale a été installée en 1971, les exportations n'ont atteint un niveau substantiel qu'en 1980.

Pour cette firme, la production aux États-Unis permet à la fois de mieux connaître le marché et de prendre part aux activités technologiques américaines³⁷. Ici, ces deux facteurs sont reliés puisque la connaissance de la technologie utilisée par AT & T donne du même coup les spécifications des produits demandés. La participation aux activités technologiques américaines permet de mieux desservir ce marché. D'un autre côté, cette stratégie permet aussi de rendre moins difficile la diversification. Au Canada, on trouve une capacité

35. « Dans l'ensemble, Northern a été une compagnie très prospère. Bell a contribué à ce succès, surtout en offrant un marché et un appui à la recherche. Bien qu'il soit difficile d'identifier et d'évaluer précisément l'importance de l'apport de Bell au processus de mise au point des produits, il ne faut négliger aucun aspect de la relation verticale comme cause possible du rendement global de Northern ». CANADA, Commission sur les pratiques restrictives du commerce, *op. cit.*, p. 222.

36. *Investor's Digest*, 9 mars 1983, vol. 14, no. 5, p. 77.

37. Lawrence G. FRANKO, *European Business Strategies in the United States*, Genève, Business International S.A., 1971. Cet auteur montre que les firmes européennes sont attirées par la technologie américaine et localisent les activités de production aux États-Unis pour profiter de l'activité technologique.

technologique avancée pour le matériel de télécommunications, mais très limitée pour les autres secteurs de l'électronique. La diversification de Northern Telecom vers la bureautique se fait uniquement à partir des États-Unis. La stratégie est d'acquérir les firmes Sycor et Data 100 produisant déjà de l'équipement électronique de bureau et se situant dans les régions où existe une filière technologique. Northern Telecom a un Centre de recherche dans la Silicon Valley, qui lui donne accès au développement technologique américain. En somme cette stratégie permet une meilleure connaissance des exploitants et rend plus facilement décelable les changements survenant chez eux.

L'installation sur le marché américain permet d'augmenter sa capacité d'intervention auprès de ce gouvernement, dans le but surtout de faire appliquer les lois anti-monopoles et faire cesser la fusion entre AT & T et ses filiales. Face à l'ouverture des marchés qui est en voie de se réaliser, il lui faut avoir une bonne connaissance de la demande ce qui implique une installation sur le marché américain.

b) Les firmes moyennes

Autour de Northern Telecom et des centres de recherche fédéraux, on retrouve quelques firmes de taille moyenne offrant des produits de télécommunications. Leur développement s'effectue en relation étroite avec ces grandes firmes. Par exemple, la création de Mitel s'est faite à partir de chercheurs provenant de Northern Telecom. Leurs produits sont compatibles avec le matériel de Bell Canada et Northern Telecom. Quant aux autres firmes, on attribue les innovations marquant leur création à des recherches effectuées dans les laboratoires publics – CNRC ou le Ministère des Communications – ou des firmes privées telles que Northern Telecom et IBM.

Les firmes de la vallée de l'Outaouais ont accès au marché américain mais généralement par la voie de l'exportation. Cependant la société Mitel a connu une croissance rapide qui a nécessité son implantation à l'étranger dès les premières années. D'après ses dirigeants, face à des marchés publics très protégés, la seule façon de les desservir est d'assurer aux gouvernements des activités productives dans leur pays³⁸. La firme Lumonics connaît une forte croissance et exporte autour de 50% de sa production aux États-Unis sans implantation d'unités de production. On peut attribuer cette percée du marché américain au fait que cette entreprise n'a pas de concurrents sur ce territoire³⁹.

À partir de l'analyse de ces firmes, on peut en déduire que le marché de l'exportation vers les États-Unis est ouvert aux firmes ayant un avantage différent des firmes américaines. C'est pourquoi les firmes du Japon ou des NPI arrivent à exporter sur ce marché. L'avantage procuré par des coûts de production inférieurs pour les produits à forte intensité en main-d'œuvre n'est pas accessible aux firmes canadiennes. Elles se retrouvent en concurrence avec les firmes européennes et américaines et doivent réussir à s'accaparer les marchés malgré cette compétition. L'existence d'une concurrence forte aux États-Unis devient un facteur favorisant l'implantation de firmes sur ce marché. L'exportation reste possible seulement pour les firmes ayant l'exclusivité d'un produit ou une avance technologique. Autrement, la concurrence et l'existence de barrières tarifaires et non tarifaires nécessitent de localiser la production aux États-Unis. De plus, un fabricant ne peut être assuré de conserver l'exclusivité de son produit puisqu'il peut être imité par un concurrent; sans compter que son produit peut devenir obsolète étant donné les changements technologiques fréquents.

38. Guy P. F. STEED, *Les entreprises émergentes*, Ottawa, Étude de Documentation no. 48, Conseil des Sciences, 1982, pp. 151-154.

39. *Ibid*, pp. 148-149.

III – LA POLITIQUE COMMERCIALE CANADIENNE

Adoptant une position résolument libre-échangiste, la dernière version de la politique commerciale canadienne s'intéresse surtout à l'ouverture des marchés étrangers. On y retrouve deux grands axes: d'une part, l'application de mesures protectionnistes visant la liquidation graduelle des secteurs en déclin et, d'autre part, la négociation d'un accès au marché américain afin d'accroître les exportations de produits concurrentiels. Dans une certaine mesure, la gestion de la politique commerciale est de déterminer les principales barrières tarifaires et non tarifaires mises en place par les partenaires commerciaux du Canada dans les secteurs où son industrie est concurrentielle. Par la suite, il faut intervenir auprès de ces pays pour faire tomber ces barrières et garantir aux firmes canadiennes un accès stable à ces marchés. Dans les secteurs de pointe – matériel de transport, aéronefs et produits électroniques – l'accès aux marchés étrangers est fortement réglementé par les politiques d'achat⁴⁰.

Cette intervention est due au fait que quelques firmes canadiennes sont confrontées aux mesures protectionnistes américaines, telles Bombardier face au *Buy American Act* et au *Trade Agreement Act*⁴¹. Aussi, quelques travaux académiques ont-ils conclu qu'il fallait négocier un accord bilatéral d'ouverture des marchés⁴². Du même coup, on insiste sur l'inefficacité des mesures protectionnistes appliquées au Canada:

Many of the high-technology products which Canadian producers could produce competitively are especially important in procurement markets; US procurement restrictions thus have great economic impact on Canadian producers. The possibility of being sheltered by equivalent restrictions in Canada is not equivalent consolation (...) If we wait too long, however, those Canadian firms which really want to compete in the US procurement market will establish factories in the US, and the issue will disappear. Apparently, those Canadian producers and Canadian bureaucrats who want to keep — even to intensify — procurement restrictions in Canada are willing to see this price being paid⁴³.

Une première limite de cette argumentation est de ne pas expliquer comment s'est opéré le développement des firmes actives sur les marchés publics. Ainsi la plupart des firmes canadiennes offrant des produits à moyenne et haute intensité technologique ont profité des politiques d'achat protectionnistes au Canada: c'est le cas de Bombardier, Northern Telecom, Spar Aerospace, Mitel ou Lavalin. Ces firmes vendent leur production sur les marchés publics, effectuent de la recherche technologique pour certains organismes étatiques et sont parmi les plus subventionnées au chapitre de la recherche industrielle. Bref ce discours oublie que leur développement est en partie attribuable aux barrières non tarifaires; il soutient implicitement que ces firmes sont peu protégées par l'État et les marchés publics locaux trop restreints ne permettent pas l'expansion des firmes. On ne discute pas le développement que ces mesures peuvent permettre dans certains secteurs, mais plutôt le fait que ces pratiques viennent enfermer les firmes canadiennes sur le marché canadien. Par la

40. CANADA, Affaires extérieures, *op. cit.*, pp. 28-29.

41. Stephen CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto, James Lorimer and Company, 1982, pp. 18-19.

42. Rodney de C. GREY, *Trade Policy in 1980's; an Agenda for Canadian-US Relations*, Montréal, C.D. Howe Institute, 1981. Sur la question des barrières non tarifaires: Frederic LAZAR, *The New Protectionism; Non-Tariff Barriers and their Effects on Canada*, Toronto, James Lorimer-Canadian Institute for Economic Policy, 1981.

43. Rodney de C. GREY "Some Issues in Canada-US Trade Relations", *Canadian Public Policy*, vol. 8, numéro spécial, 1982, p. 454.

suite, parvenues au stade où il n'y a plus aucune possibilité de croissance, elles s'orientent vers d'autres marchés et délocalisent la production.

En ce sens, d'après ce discours, la politique commerciale constitue le premier mécanisme pour assurer la compétitivité des firmes canadiennes: les firmes doivent avoir accès à un marché assez vaste leur permettant d'atteindre une taille suffisante pour réaliser des économies d'échelle. On conclut donc que l'adoption d'une politique industrielle vigoureuse n'est pas une mesure de premier plan pour améliorer la compétitivité des firmes. La politique commerciale canadienne, la politique monétaire et la lutte à l'inflation passent avant la politique industrielle⁴⁴. On établit une liste de secteurs où les firmes sont concurrentielles sans chercher à expliquer pourquoi et par quels mécanismes ces firmes maintiennent et augmentent leur vente. Par la suite, les secteurs en déclin sont condamnés dans la mesure où, n'ayant pas de politique industrielle, on ne peut les moderniser.

Une seconde limite de cette argumentation est de ne pas formuler les conditions permettant de maintenir l'avantage concurrentiel dans ces secteurs. Par rapport à certains pays européens et au Japon appliquant une politique industrielle plus vigoureuse, l'accès à un vaste marché ne peut constituer une condition au maintien de ces firmes. En ce sens, la politique commerciale doit être accompagnée de certaines mesures visant à soutenir ces entreprises. Leur capacité de vendre sur les marchés étrangers dépend de leur faculté d'offrir un produit de qualité et d'innover. C'est à cette étape qu'elles doivent pouvoir recourir aux ressources de l'État.

Troisièmement, cette politique est centrée sur quelques grandes firmes déjà concurrentielles et actives sur les marchés étrangers. Cependant, les firmes moins concurrentielles risquent de perdre une partie de leur marché à la suite de l'ouverture du marché canadien. Face à un éventuel libre-échange, les firmes canadiennes ne forment pas un bloc homogène. La mise en place d'un marché commun sectoriel est souhaitable uniquement pour quelques firmes qui sont déjà concurrentielles sur le marché américain. Le secteur du matériel de transport public est représentatif de l'hétérogénéité des firmes. On trouve des filiales de firmes étrangères qui s'installent au Canada en raison des barrières tarifaires et non tarifaires; des firmes qui disposent d'une capacité technologique et organisationnelle, capables, pour certains produits, de concurrencer les firmes américaines; des firmes qui sont dans une situation de dépendance technologique face aux firmes américaines et qui occupent un marché secondaire, comme la fabrication sur mesure ou en courtes séries. En ce sens, la libéralisation des échanges et une plus forte intégration à l'économie américaine ne protège que les intérêts des grandes firmes. Ce libre-échange peut leur assurer un plus grand marché et faciliter les échanges entre le Canada et les États-Unis.

Quatrièmement, ce discours ne tient pas compte de toutes les barrières limitant la circulation des marchandises entre les deux pays. Ainsi, la discrimination exercée sur les marchés publics ne se limite pas au *Buy American Act*: l'accès au marché public dépend aussi de la capacité à imposer son produit. Également, le développement des firmes actives sur les marchés publics dépend d'autres mesures. Par exemple, pour le transport public, les promoteurs du libre-échange supposent que l'aide technologique de l'État va se poursuivre et que le gouvernement américain n'encouragera pas par des mesures similaires l'émergence de firmes concurrentes. La mise en place d'un libre-échange portant seulement sur les barrières tarifaires et certains mécanismes formels des politiques d'achat laisse intact d'autres mesures permettant de réglementer le commerce.

44. CANADA, Affaires extérieures, *op. cit.*, p. 14.

Cinquièmement, les mesures mises en place au Canada pour développer les secteurs à plus forte intensité technologique par le moyen de politiques d'achat ont également été tentées par les autres pays industrialisés. En conséquence, l'internationalisation de ces firmes reste difficile. Par exemple, la multinationalisation en Europe n'est plus possible puisque plusieurs pays ferment les marchés publics aux firmes étrangères. Les politiques d'achat représentent un mécanisme de discrimination assez discret et efficace.

Voulant convaincre les Canadiens de l'intérêt d'un libre-échange avec les États-Unis, les rédacteurs de *La politique commerciale du Canada pour les années 80* adoptent une stratégie étapiste en proposant une libéralisation des échanges dans quelques secteurs où la compétitivité des firmes canadiennes est connue. En conséquence, il reste possible de convaincre les Canadiens de la valeur de leur proposition. Toutefois, il faudrait vérifier si le gouvernement américain va accepter d'ouvrir ses marchés dans les secteurs où ses firmes sont moins compétitives⁴⁵. On peut penser que le gouvernement américain exigera aussi l'ouverture d'autres secteurs.

CONCLUSION

La réduction des barrières tarifaires prévue par le GATT jusqu'en 1987 fera en sorte que la majorité des échanges entre le Canada et les États-Unis s'effectueront sans tarifs douaniers. En conséquence, les barrières non tarifaires deviennent maintenant la question centrale de la politique commerciale par exemple, les subventions aux exportations et le contrôle de l'investissement étranger. Les différends entre le Canada et les États-Unis portent déjà sur ces questions: l'Agence d'examen de l'investissement étranger, le Programme énergétique national et le *Buy American Act*.

Grâce à certaines interventions généralement non planifiées de politique industrielle sur les marchés publics, on trouve quelques firmes qui ont développé une capacité concurrentielle internationale. Celles-ci réussissent à contourner les mesures protectionnistes en établissant des filiales dans les pays étrangers. En effet, lorsque ces firmes sont concurrentielles, elles ont accès aux marchés étrangers par plusieurs créneaux: l'exportation, l'installation de filiales ou la vente de licence de technologie. Face à la libéralisation des échanges, ces firmes doivent pouvoir compter sur leur position dominante sur le marché canadien. À cet égard, le paradoxe est le suivant: soit maintenir les mesures protectionnistes au Canada, soit lutter contre les barrières non tarifaires des pays concurrents. La politique commerciale canadienne s'oriente explicitement vers la seconde alternative. Cependant, à partir des firmes analysées, la première alternative s'est avérée efficace: étant fortement protégées, ces entreprises sont compétitives sur les marchés étrangers et, malgré les barrières au commerce, ont accès aux marchés internationaux.

45. Fred LAZAR, *op. cit.*, p. 63.