

L'AIDE À L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE: POLÉMIQUE ÉLECTORALE OU RÉALITÉ INCONTOURNABLE ?

DANNY LEPAGE

RÉSUMÉ L'aide gouvernementale à l'industrie suscite, depuis de nombreuses années, des controverses, des oppositions internationales, des guerres commerciales, mais rien n'empêche les États occidentaux de recourir, plus souvent qu'autrement, à cette méthode pour conserver le niveau de compétitivité nécessaire à leur développement économique et social. Cet essai, basé sur une approche stratégique, a pour but de mettre en lumière ce qui pousse réellement l'État à intervenir auprès du secteur privé en particulier dans le secteur aéronautique, fer de lance de l'industrie québécoise. Le soutien gouvernemental semble indispensable afin de soutenir un secteur économique ayant connu, depuis les événements du 11 septembre 2001, une activité en dents de scie. Cette aide à l'industrie aéronautique serait-elle une polémique électorale ou une réalité incontournable ?

1. L'INFLUENCE DE LA STRUCTURE INTERNATIONALE

Organisme qui régit la plus part des activités économiques et, en somme, régule la compétitivité des nations, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est devenue, au cours des années, une organisation incontournable dans la gestion du commerce internationale. De ce fait, les pays adhérents doivent composer avec des normes internationales qui limitent les moyens d'intervention dans les secteurs industriels et les façons de soutenir leurs champions nationaux. La mondialisation et l'évolution constante de la relation « *État-entreprise* » invitent l'État à redéfinir son mode de fonctionnement et à revoir son rôle économique et social. La dynamique de la mondialisation exige, en effet, des États qu'ils se dotent d'une nouvelle fonction fondamentale, celle de s'assurer que « leurs » acteurs-clés stratégiques réussissent à insérer adéquatement l'économie nationale au sein de l'économie mondiale (Petrella, 1989). Dans ce but, l'État doit défendre ses champions nationaux et faire en sorte qu'ils soient reconnus dans le monde. L'industrie de l'aéronautique illustre bien ce nouveau rôle de l'État dans la mondialisation et manifeste également la dichotomie entre l'intervention publique en tant que moyen de support et la libéralisation des marchés réclamée par l'OMC.

La course aux contrats de Bombardier provoque, au niveau canadien (Canada et Québec), une course aux nouveaux moyens d'intervention publique. C'est grâce au développement rapide des compétences nécessaires à la réalisation d'un produit de qualité et de renom que Bombardier arrive aujourd'hui avec un nouveau projet qui soulève moult réactions et enjeux politiques. L'ajout à sa gamme d'un appareil de moyenne capacité, adapté aux besoins des transporteurs régionaux et à bas tarifs, mobilise, en effet, travailleurs, politiques et cercles d'affaires. Ces parties prenantes (*stakeholders*) souhaitent obtenir sa production au Canada, et particulièrement au Québec. « [À deux mois] de la date limite pour la remise d'un rapport final sur la faisabilité d'un nouvel appareil de 115 à 135 sièges au conseil d'administration de Bombardier pour l'acceptation ou pas du projet, et aussi pour le choix du lieu où cet appareil serait construit, les forces s'organisent pour mener une offensive mieux orchestrée sur le terrain politique » (Turcotte, 2004a:B1), témoignait à l'époque la direction syndicale. Le soutien gouvernemental semble

indispensable afin de soutenir un secteur économique ayant connu, depuis les événements du 11 septembre 2001, une activité en dents de scie. Paul Tellier, à l'époque Directeur général, témoignait à cet effet de l'importance d'une structure gouvernementale adéquate à ce secteur. « Dans un monde idéal, les gouvernements n'auraient pas à intervenir de cette manière. Mais le monde de l'aéronautique ne suit pas nécessairement le modèle théorique du libre marché. Et on ne va pas dicter aux États-Unis et aux pays de l'Union européenne comment gérer leurs affaires ». (Turcotte, 2004:B1). Une telle affirmation illustre le jeu actuel dans de nombreux secteurs industriels et ouvre la porte à des discussions sur la place de l'intervention publique dans le libre marché et sur la structure que forment ces industries. L'aide à l'industrie aéronautique est-elle une polémique électorale ou une réalité incontournable ?

L'aide gouvernementale à l'industrie suscite, depuis de nombreuses années, des controverses, des oppositions internationales, des guerres commerciales, mais rien n'empêche les États occidentaux de recourir, plus souvent qu'autrement, à cette méthode pour conserver le niveau de compétitivité nécessaire à leur développement économique et social. Mais comment expliquer une telle attitude face aux règles internationales ? Comment réconcilier les intérêts privés et le rôle du gouvernement ? Pour répondre à ces questions, il importe de comprendre comment s'est formée l'industrie aéronautique au Canada, plus particulièrement au Québec, et comment s'est développée sa structure au cours des années. Afin de saisir les stratégies employées par les acteurs principaux, nous les inscrirons dans la convergence de quatre grands axes de la compétitivité nationale : évolution de la structure de l'industrie au Québec, la relation entre l'État et l'industrie et les stratégies industrielles et gouvernementales.

Nous explorerons dans cet essai le lien qui unit l'intervention publique et le cycle électoral, en développant une analyse stratégique basée sur les quatre grands axes de la compétitivité nationale. Il s'agit d'un terrain plus fertile que jamais compte tenu des enjeux politiques et électoralistes qui y sont rattachés. L'étude adoptera le cadre d'analyse stratégique de Jean Mercier (2004:34) inspiré de Gow (1992:41), dans lequel les acteurs clés, en occurrence Bombardier et le gouvernement, sont le point de convergence d'influences internes et externes afin de développer une stratégie (Mercier, 2004:35). « L'analyse stratégique, en insistant sur la multiplicité des enjeux, des intérêts et des acteurs, offre une perspective dynamique qui tient compte de la complexité des relations de pouvoir et des « accidents de terrain » de chaque situation particulière ». (Mercier, 2004:35). Nous utiliserons cette analyse dans une perspective critique afin de mettre en lumière les contradictions et les convergences stratégiques qui unissent ses acteurs, en concentrant notre attention sur le cycle électoral, période à laquelle se rattache souvent l'aide gouvernementale à l'industrie.

S'intéressant particulièrement aux stratégies et au comportement des acteurs, l'approche stratégique nous permet une analyse à plusieurs niveaux : des pouvoirs informels (en dehors des règles ou codes établis), des ressources, des règles du jeu, des sources d'appui et d'opposition et enfin, des sujets et objets d'autorité (Mercier, 2004:33). Pour permettre l'analyse de ces différents niveaux, nous explorerons, d'abord, l'évolution de la structure de l'industrie vers la mise en œuvre d'une des plus grandes grappes industrielles du

Canada. Pour ce faire, nous utiliserons les bases théoriques de Michael Porter (1981 & 1998) qui ont donné naissance à ce domaine d'étude. Ensuite, nous examinerons les relations entre les divers acteurs au travers l'analyse des diverses parties prenantes composant l'industrie. Finalement, il est indispensable de comprendre les motivations derrière chaque acteur. Ainsi, nous regarderons ce qui motive les acteurs industriels et étatiques à interagir dans un milieu compétitif en analysant les stratégies observées.

2. INSPIRÉE DE PORTER, L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE QUÉBÉCOISE ÉVOLUE

La base nationale doit demeurer le moteur de la globalisation pour un état affirme Michael Porter (1981), théoricien de la compétitivité nationale. Celle-ci exige donc l'adoption d'une stratégie de coordination internationale qui détermine la localisation des approvisionnements, de la production et de la recherche et développement, afin de bénéficier des avantages concurrentiels entre facteurs nationaux (Hafsi&Demers, 1993:52). Mais comment ?

Le développement industriel a considérablement changé de visage lorsque le concept de grappes industrielles, amené par Michael Porter à la fin des années 80, a défini une meilleure localisation des ressources et des entreprises d'une même industrie ou d'une industrie connexe. Les grappes industrielles se définissent principalement comme un lieu où la connaissance, les relations et les motivations des organisations vont, en général, dans un sens commun: insérer adéquatement l'économie internationale en devenant les plus compétitifs. Les grappes industrielles s'inscrivent dans la continuité des théories des structures organisationnelles: « Clusters represent a kind of new spatial organizational form in between arm's length markets on the one hand, and hierarchies, or vertical integration, on the other hand ». (Porter, 1998:79).

Grâce au concept des grappes industrielles (*clusters*), Michael Porter a dressé le portrait sans doute le plus révélateur de l'importance de la concentration d'entreprises ayant un marché similaire et complémentaire (Porter, 1998). Certaines anomalies ont cependant vite été décriées par d'autres auteurs (Martin & Sunley (2003)) qui voyaient dans la « théorie » de Porter, un outil purement politique : « His « cluster theory » has become the standard concept in the field, and policy-makers the world over have seized upon Porter's cluster model as a tool for promoting national, regional, and local competitiveness, innovation and growth ». (Martin&Sunley, 2003:1). Mais en quoi consiste réellement cette compétitivité concentrée ? Comment peut-on décrire l'impact de cette nouvelle structure sur la relation entre le gouvernement et les quatre différents facteurs industriels (la stratégie et la structure industrielle, la situation relative des facteurs, la nature et le niveau de la demande, et le dynamisme des entreprises connexes (fournisseurs)) que Porter (1981) avait, lui-même, établie au début des années 80 en élaborant le diamant de la compétitivité nationale ?

Par l'intégration de ces facteurs, les grappes industrielles participent, selon Porter, à la santé économique et constituent le meilleur moyen pour un État d'intégrer l'économie mondiale. Mais la prolifération des définitions donne l'impression d'un concept flou et

beaucoup trop vaste. Swann&Prevezer (1996) et Enright (1996) définissent les grappes industrielles comme un simple regroupement d'entreprises situées dans un même lieu géographique : « Clusters are here defined as groups of firms within one industry based in one geographical area ». (Swann&Prevezer, 1996:139). D'autres auteurs, Martin&Sunley (2003), Crouch&Farrell (2001:163) et Rosenfeld (1997:4), viennent, en revanche, préciser certains points qui nous permettent de mieux saisir les conditions de cette concentration géographique : les grappes sont également constituées d'interrelations et d'associations institutionnelles ayant des intérêts communs et complémentaires dans un espace géographique commun.

Il demeure toutefois difficile de définir clairement les limites des grappes industrielles. Porter (1998:79) restreint les grappes industrielles à une géographie des frontières politiques. Dans le cas qui nous intéresse, la grappe de l'aéronautique s'est formée au sein de la Communauté Urbaine de Montréal, lors de la mise en place d'une politique gouvernementale valorisant le développement économique et social par de nombreux investissements en éducation, dans les infrastructures industrielles ainsi que par des avantages fiscaux pour le développement de cette région cible. C'est à l'automne de 1990 que le terme « *grappe industrielle* » a vu le jour au sein du Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, alors dirigé par Gérald Tremblay, afin de relever les nombreux défis qu'allait apporter la venue du nouveau millénaire. « Pour relever le défi de l'an 2000, les entreprises devront se tourner vers une vision économique globale, a lancé le ministre Gérald Tremblay, de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, [...]. Le ministre a invité les entreprises à former des grappes industrielles en développant un meilleur partenariat entre les différents intervenants économiques ». (Presse canadienne, 1990:A8). En somme, les grappes industrielles révèlent la dépendance mutuelle et la responsabilité collective de toutes les entités afin de créer les conditions nécessaires à une production compétitive (Porter, 1998:90).

2.1. Élaboration d'une grappe industrielle aéronautique: une construction canadienne, mais surtout québécoise

Le succès du Canada dans le domaine de l'aéronautique est en grande partie attribuable à trois facteurs sous-jacents : une main-d'œuvre hautement qualifiée, une solide expérience économique et un engagement constant à l'égard de l'investissement pour la recherche et le développement (c.f. Goldstein&McGuire, 2004:549).

Depuis une dizaine d'années, les ventes canadiennes du secteur de l'aéronautique ont doublé, pour dépasser les 23 milliards \$ en 2003, mais le secteur a connu une baisse en 2005 pour atteindre de 21,8 milliards \$ en 2005 (dont 18,5 milliards \$ en exportations). En 2005, 400 sociétés canadiennes employaient environ 75 000 travailleurs hautement qualifiés et rémunérés au-dessus de la moyenne. Les entreprises canadiennes sont des chefs de file sur le marché mondial pour les appareils régionaux, les avions d'affaires, les hélicoptères commerciaux, les petites turbines à gaz, les simulateurs de vol, les trains d'atterrissage et les applications spatiales. Elles occupent une place importante parmi les secteurs industriels présents au Canada et particulièrement au Québec. Constituant le troisième plus grand investisseur dans la recherche-développement (R&D) au Canada, effectuant 11 % de toute la R&D industrielle, l'industrie aéronautique s'avère un secteur

et un vecteur clés de l'économie canadienne par ses investissements et sa main d'œuvre hautement qualifiée. De plus, ainsi que le souligne l'Association canadienne de l'industrie de l'Aérospatial (AIAC), l'industrie s'est développée dans une multitude de divisions industrielles. Le Canada est ainsi devenu la 4^{ème} puissance aéronautique mondiale.

Le secteur québécois, pour sa part, occupe une grande place dans cette industrie de haute technologie au Canada représentant respectivement près de 52% et 50% pour le marché de l'emploi et des ventes de l'industrie. Ce fleuron du secteur industriel québécois emploie plus de 40 000 personnes et a généré, en 2005, des revenus de 11,4 milliards \$. Environ 150 entreprises sont actives dans ce secteur dominé par cinq grands maîtres d'œuvre: Pratt & Whitney, Bell Helicopter, Rolls Royce, CAE et finalement Bombardier. Ce dernier, 3^{ème} multinationale en importance au monde, est, sans contredit, le pilier de l'industrie au Québec et au Canada dominant la fabrication des jets d'affaires. En 2007, Bombardier employait plus de 27 000 travailleurs dans le monde avec des revenus supérieurs à 8,2 milliards \$us (carnet de commandes de 13,2 milliards de dollars américains au 31 janvier 2007)¹. Comment Bombardier est-il parvenu à devenir le leader canadien et le 3^{ème} leader mondial ? La pierre angulaire du développement de la filiale aéronautique est l'achat de trois piliers de cette industrie à la fin des années 80 et au début des années 90 lorsque Bombardier acquiert Canadair, Shorts et les actifs de Learjet. Bombardier s'engage officiellement dans ce domaine lorsque le gouvernement canadien, qui avait décidé quelques années auparavant de privatiser Canadair, accepte l'offre d'achat du groupe le 23 décembre 1986 (Bombardier, 1992:86).

Tableau 1. Naissance et expansion de la filiale aéronautique de Bombardier

<i>Date</i>	<i>Acquisition</i>
1986	Achat de Canadair au gouvernement canadien (Dorval, Canada)
1989	Achat de Shorts au gouvernement britannique (Belfast, UK)
1990	Achat de l'actif de Learjet Corporation (Wichita, USA)

Source : Bombardier (1992:86,108 et 139)

Au début des années 90, c'est au tour du gouvernement québécois de se doter d'une nouvelle stratégie de développement économique valorisant les grappes industrielles. Cet engagement, jumelé à la croissance rapide du secteur de l'aéronautique, a permis de fonder une structure solide et surtout d'augmenter la compétitivité canadienne et québécoise sur le marché mondial. En peu de temps, l'industrie s'est démarquée comme une force stratégique munie de champions nationaux d'envergure. Ce succès ne doit cependant pas masquer la diversité des intérêts des parties, qui forment une alliance parfois difficile à saisir. Même si l'aide gouvernementale a été justifiée par l'élaboration de la grappe industrielle, elle a vite donné lieu à de vives réactions dans le reste du Canada et demeure toujours un enjeu important entre les intérêts industriels et gouvernementaux. Comment peut-on expliquer cette alliance stratégique entre l'industrie et le gouvernement ? L'interdépendance conjoncturelle en serait la réponse.

¹ Source: http://www.bombardier.com/index.jsp?id=3_0&lang=fr&file=/fr/3_0/3_0.jsp (consulté le 8 mai 2007)

3. L'INTERDÉPENDANCE CONJONCTURELLE: LE LIEN ENTRE L'INDUSTRIE ET LE GOUVERNEMENT

Certaines circonstances, que nous choisissons de nommer l'interdépendance conjoncturelle (c.f. Amacher&Boyes, 1982 et Rosenberg, 1992), font en sorte de maintenir les liens qui unissent ou désunissent les parties prenantes qui gravitent autour de l'aéronautique. Cet événement suscite d'importants débats sur la place de l'État dans l'industrie. « This implies that certain economic policy with an eye on economic indicators will fructuate over time so that peaks (or troughs) in series are synchronized with elections. They are consequently known as political business cycle models » (Alt&Chrystel, 1983:103). Selon Alt&Chrystel (1983), dans les modèles du « *political business cycle* », les dirigeants gouvernementaux sont à la recherche de nouveaux électeurs et d'une maximisation du vote. Trois arguments sont communs aux différents modèles: le gouvernement a pour objectif le gain électoral en maximisant le vote en sa faveur, les préférences de l'électeur reflètent son comportement lors du vote et le gouvernement manipule certaines données économiques pour maximiser ses chances de réélection.

Au-delà de la seule relation entre le gouvernement et l'électorat, nous retrouvons également une fenêtre d'opportunité intéressante pour les multinationales qui profitent de ces cycles pour attirer les capitaux nationaux vers leurs intérêts industriels. Ces cycles créent un contexte dans lequel, d'une part, une industrie (une entreprise) manipule l'aide gouvernementale par une surenchère internationale et où, d'autre part, les dirigeants gouvernementaux considèrent l'aide comme un moyen sûr de se maintenir au pouvoir dans un contexte électoral. Lorsque les deux événements (course à la subvention et période électorale) se produisent au même instant (voir figure 1 (#7), p.7), l'État et l'industrie sont plus étroitement liés que jamais.

3.1. L'importance des parties prenantes (*stakeholders*)

Qu'est-ce qui unit ces parties prenantes au point de les rendre indissociables ? Les premiers pas importants au sujet de ces acteurs surviennent avec l'approche de Edward Freeman (1984). Il décrit l'importance stratégique des parties prenantes afin de rendre l'organisation plus efficiente par l'étude des relations organisationnelles qui affectent ou qui sont affectées par la réussite de l'organisation (Freeman, 1999:234). Mitchell, Agle & Wood (1997), pour leur part, poussent plus loin l'étude de Freeman en développant une typologie plus précise, et surtout plus exhaustive, des différents types de parties prenantes, rejoignant ainsi la définition managériale élaborée par d'autres auteurs (Donaldson&Preston, 1995:67). Selon Mitchell, Agle & Wood (1997), les parties prenantes sont un outil managérial qui permet d'atteindre les objectifs organisationnels, dans le cas qui nous intéresse, subordonner l'aide gouvernementale aux intérêts de l'organisation. Trois facteurs, la légitimité, le pouvoir et l'urgence de la situation, doivent alors être considérés pour identifier les acteurs. Ils viennent préciser la théorie de Freeman (1984) par la présence et l'intensité des facteurs². En somme, les parties prenantes gravitent autour de l'organisation, tout en influençant et en étant influencées

² Voir figure 1: Aucun facteur : #8, un facteur : #1, 2 et 3, deux facteurs : # 4, 5 et 6, trois facteurs : #7 ;

par celle-ci. L'organisation se trouve alors au cœur d'un système instable où elle tente de réduire les risques de défaillance afin de maintenir le cap sur sa compétitivité.

Il est, par ailleurs, important de mentionner que la théorie des « *stakeholders* » n'est pas un concept statique. Au contraire, les acteurs évoluent au sein des divers groupes dans lesquels ils peuvent perdre (s'éloigne du centre du diagramme, #1, 2, 3 ou 8) ou gagner (s'approche du centre du diagramme, #4, 5, 6, 7) en légitimité, en pouvoir et en urgence. De plus, ces interactions interviennent à divers moments, allant d'une conjoncture économique changeante à la réaction aux attentats terroristes.

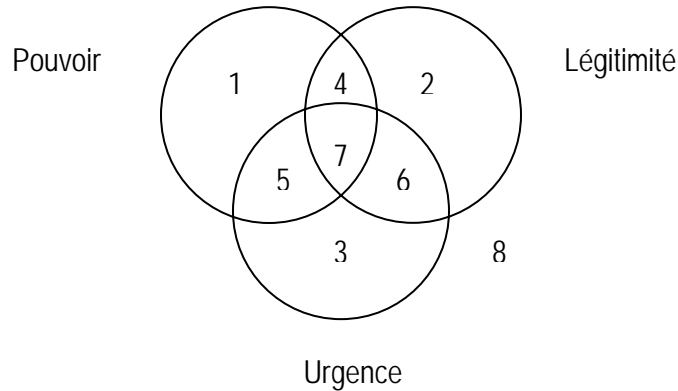


Figure 1. Classes qualificatives des parties prenantes³

Dans le cas présent, le secteur de l'aéronautique est un exemple où l'on constate le lien important entre le pouvoir, la légitimité et l'urgence qui lie l'industrie au gouvernement (la partie prenante) en situation de développement de nouveau produit, recherche de financement ou autres. Par surcroît, le lien inverse (gouvernement à industrie (partie prenante)) se confirme de plus en plus lors des périodes électorales où l'industrie devient un levier important de support électoral ou du moins, une possibilité pour le parti au pouvoir d'attirer la sympathie des électeurs en offrant un soutien financier substantiel aux entreprises qui les emploient.

3.2. Le gouvernement sous influence

Du côté gouvernemental, Wilson (2000) observe le même phénomène au sein des régimes politiques en qualifiant d'agents « *stresseurs* », toutes les influences qui modifient la structure, les objectifs ou les fondements paradigmatiques d'un régime politique ou d'une politique publique. « These factors either impose stress (stressors) on the regime or enable (enablers) change ». (Wilson, 2000:260). De plus, l'auteur ajoute le caractère public propre aux institutions gouvernementales en considérant l'impact des divers leaders d'opinion et la couverture médiatique comme des facteurs de stress publics (Wilson, 2000:263). Nous observons donc une convergence des parties prenantes vers le centre du diagramme (figure 1) durant les périodes électorales, là où les enjeux économiques et sociaux sont au cœur des débats de société et de l'attention populaire.

³ Tirée et traduite de Mitchell, Agle & Wood (1997:872).

En somme, la théorie des parties prenantes nous permet de constater l'interdépendance mutuelle entre les acteurs stratégiques de notre société et l'importance de bien saisir les opportunités qui s'offrent à eux. « On sait déjà que c'est ensemble que les entreprises du secteur aéronautique, par exemple peuvent solutionner leurs problèmes de formation de main-d'œuvre ou d'instauration de la qualité totale, tant chez elles et chez leurs fournisseurs ». (Le Cours, 1990:G1). Au sein de cette industrie, il est évident que les acteurs principaux ont fait leur devoir en élaborant des stratégies industrielles et gouvernementales dans le sens d'un intérêt commun, par conséquent, d'une relation « gagnant-gagnant ». Nous retrouvons, d'une part, un apport en capital public important au sein de l'industrie pour le développement d'une nouvelle gamme d'avions commerciaux. D'autre part, les retombées anticipées du projet constituent un apport au capital politique des gouvernements fédéral et provincial qui est le bienvenu à la suite du scandale des commandites et des sondages défavorables aux deux paliers de gouvernement. Simple hasard conjoncturel ou stratégies planifiées pour profiter du pouvoir, de la légitimité et de l'urgence de la situation ?

4. DES STRATÉGIES TOUT DE MÊME DIFFICILES À CONCILIER

Une étude plus précise des stratégies individuelles permet de suggérer qu'il s'agit bien d'une planification astucieuse afin d'aligner les objectifs de chacun. Comme le mentionnent Hafsi&Demers (1993), l'entreprise, en l'occurrence Bombardier, a tout intérêt à profiter de son pouvoir décisionnel pour protéger et améliorer son avantage concurrentiel sur les joueurs internes et externes de l'industrie. Répondant aux caractéristiques propres d'une multinationale, elle n'a qu'un but : offrir le meilleur rendement pour ses actionnaires en profitant du marché global. Pour ce faire, la multinationale est à la recherche des conditions qui lui permettront de se développer et lui garantiront le succès: économies d'échelle, économies de localisation, économies d'expérience, la nature de la technologie, l'accès au capital, etc. (Hafsi&Demers, 1993). « À l'ère de la mondialisation, la nationalité ne pèse pas lourd. Le premier devoir des sociétés cotées en bourse, telle Bombardier, est de fournir les meilleurs rendements possibles à leurs actionnaires ». (Yakubuski, 2004:24). La mondialisation crée donc un conflit important entre les politiques du marché libre et les politiques managériales adoptées par la multinationale (Buckley&Ghauri, 2004). Cette dernière doit, en plus, de maximiser les bénéfices de ces actionnaires, prendre en considération les nouveaux enjeux mondiaux, tels que les normes internationales de l'OMC, l'intégration régionale, l'élargissement des marchés financiers, les nouveaux marchés commerciaux, etc. (Buckley&Ghauri, 2004). Les développements récents en Russie, en Chine et la concurrence féroce avec le Brésil montrent l'importance de l'influence de l'environnement internationale sur la stratégie et les activités nationales.

4.1. Une stratégie industrielle

Deux options, développées par Rugman&Verbeke (1998), s'offrent alors à la multinationale. D'une part, nous retrouvons la relation « exogène » où la multinationale évolue au sein des règles établies par les agences gouvernementales qui s'occupent du développement industriel. D'autre part, la relation dite « endogène » où la multinationale

tente de modifier le contenu des programmes ou des processus de politiques gouvernementales afin d'orienter ces outils vers ses propres intérêts. Cette approche est d'autant plus utilisée que l'industrie compte parmi les groupes les plus influents sur la scène politique (Howlett&Ramesh, 2003:71). Dans le cas qui nous intéresse, c'est la deuxième option qui est privilégiée. L'appui canadien à l'industrie signifie des avantages compétitifs importants pour inciter Bombardier à rester sur le territoire canadien. Cette position permet alors à Bombardier d'élever les enchères entre les pays les plus offrants afin de profiter de l'avantage concurrentiel de la localisation.

Par ailleurs, pour que l'industrie profite au maximum des différentes opportunités qui s'offrent à elle, ses gestionnaires doivent développer leur sens de l'opportunité. « Managers need an understanding of competitiveness which will enable them to make decisions and take or action of tangible nature ». (Connor, 2003:199). Pour ce faire, Connor (2003) identifie cinq facteurs managériaux primordiaux à la compétitivité, sans lesquels les mesures stratégiques et politiques entreprises peuvent s'avérer inefficaces. L'organisation doit, premièrement, être consciente de ses capacités internes (*fit*) pour qu'elle ait les ressources appropriées pour son développement. Elle doit, deuxièmement, être attentive (*alert*) à l'évolution du marché en maximisant les opportunités d'apprentissage par une utilisation stratégique de l'information et des connaissances acquises. Troisièmement, le développement de projet durable (*durable*) avec une planification stricte permet une stabilité dans l'organisation. Quatrièmement, l'organisation doit être créative (*innovative*) en élaborant des projets qui la rendront plus compétitive. Enfin, l'organisation et ses dirigeants doivent savoir s'adapter (*adaptable*) aux événements imprévus en élaborant des objectifs clés permettant d'obtenir une souplesse organisationnelle.

À la lumière de ces facteurs, nous pouvons établir le lien avec la gestion de Bombardier dans le secteur de l'aéronautique. Nous notons, toutefois, un changement de philosophie stratégique dans la gestion de la compétitivité de Bombardier aéronautique lors de l'arrivée de Paul Tellier. D'une gestion familiale attachée aux considérations locales et nationales, voilà que Bombardier adopte une attitude plus « féroce » par une vision du marché libre. Cette vision est bien évidemment celle qui prime pour toute multinationale, mais l'ancrage de Bombardier au Québec est si important que nous devons considérer ce changement de cap organisationnel comme un enjeu important pour l'organisation et surtout pour la relation « *État-entreprise* ». Un objectif: obtenir le financement optimal de la part d'un gouvernement afin de réduire les risques dans le développement d'une nouvelle gamme d'avions. Un résultat: surenchère entre l'Irlande du Nord, les États-Unis et le Canada. Une conséquence: une solution à court terme d'une problématique durable. Pourtant, Bombardier échoue à deux niveaux si l'on en croit les outils de Connor (2003). D'une part, l'entreprise conserve une vision court-terme des relations gouvernementales, ce qui peut avoir un impact négatif advenant des demandes d'aide subséquentes. D'autre part, Bombardier fait fit de l'expertise locale et des investissements déjà effectués dans le développement de l'industrie au Québec. Le caractère particulier du Québec dans le secteur a toujours constitué une force stratégique pour le développement de cette industrie. Nous constatons alors qu'il demeure encore difficile de concilier les stratégies

gouvernementales et industrielles et que les liens qui unissent l'industrie et le gouvernement sont fragiles.

4.2. Une stratégie gouvernementale

Pour sa part, le gouvernement évolue dans un environnement complexe ayant de multiples facettes, souvent difficiles à concilier et qui compliquent sa gestion stratégique. Il doit tout de même consolider sa base industrielle afin de garder un niveau de compétitivité nécessaire à son développement économique et social. Barros&Nilssen (1999) montrent en ce sens les différentes motivations qui poussent l'État à intervenir dans le secteur industriel. D'abord, l'investissement au sein du système de production permet aux entreprises d'améliorer leur capacité de production et, ainsi, d'offrir des produits à moindre coût ayant un impact direct sur le consommateur. Ensuite, l'investissement gouvernemental dans la recherche et le développement permet de réduire les coûts de développement des nouveaux produits. Enfin, le gouvernement intervient dans l'industrie afin qu'elle soit plus compétitive sur les marchés extérieurs. Nous notons ici que les raisons, qui doivent motiver le gouvernement à intervenir, sont strictement d'ordre économique. Malheureusement, la réalité nous semble bien loin des concepts théoriques évoqués par Barros&Nilssen (1999). Tel que discuté auparavant, l'aide gouvernementale est, trop souvent, de nature électorale, ayant des visées politiques plutôt que simplement économiques, car « [s]trategic governments calculate policy to provide the greatest number of potential votes ». (Alt&Chrystal, 1983:105). L'État a-t-il le choix ? « Le Canada [, comme le Québec,] n'a pas les moyens de perdre Bombardier, fer de lance de cette industrie, alors que les États-unis et l'Europe appuient massivement ce secteur stratégique par des milliards d'euros en contrats de R-D pour leur industrie militaire [et commerciale] ». (Gagné, 2004:26).

Par définition, l'État a des droits, des obligations et d'autant plus de devoirs envers ses contribuables. La répartition de l'enveloppe budgétaire s'avère un exercice périlleux compte tenu des intérêts divergents (éducation, santé, culture, etc.) et de l'hétérogénéité des entreprises qui prétendent à l'aide gouvernementale (Barros&Nilssen, 1999). Ces intérêts peuvent, selon les cas, créer des polémiques, des ruptures ou des mécontentements au sein de l'opinion publique. Ils deviennent, tous les 4 ans, le cheval de bataille des politiciens, où l'image du candidat en élection prend tout son sens. Les politiciens ont suffisamment d'instruments de politiques pour être dans une meilleure situation une année avant les élections (Alt&Crystal, 1983:119). « Pour les acteurs politiques, les politiques publiques sont des occasions de contrôler à leur avantage les décisions comprises dans les processus par lesquels se fait la régulation des affaires publiques. C'est par l'exercice du pouvoir que se réalisent ou non les politiques publiques, bien loin de se dérouler d'elles-mêmes ». (Lemieux, 2002:22).

Sur la base de l'« *incrémentalisme disjoint* » de Charles Lindblom (1954), Allison (1969 et 1999) développe un modèle ayant pour unité d'analyse l'individu en tant qu'acteur rationnel. La personnalité de chaque acteur intervient dans la prise de décision, les leaders qui sont au sommet de l'organisation ne sont pas des groupes monolithiques. Au contraire, chaque individu dans ce groupe est, dans son propre droit, un joueur central d'un jeu compétitif (Allison, 1999:144). Le politicien devient alors un acteur privilégié

dans cette course aux subventions et obtient un rôle de premier plan. Les politiciens ont tendance à concentrer leurs dépenses dans certaines périodes durant lesquelles ils sont persuadés d'être en position de pouvoir (Baleiras&Santos, 2000:140). Tellier (2005), dans une recherche sur les dépenses gouvernements provinciaux canadiens, conclut que « [l]'échéance de la prochaine élection compte: plus la date des prochaines élections se rapproche, plus les gouvernements, toutes idéologies confondus, sont incités à augmenter leurs dépenses dans le but de favoriser leur réélection ». (Tellier, 2005 : 151). Cette situation nous semble d'autant plus prégnante dans certains secteurs industriels. En ce sens, Schneider ajoute: « In representative democracies there exists a consistent relationship between the economic situation and voters' evaluation of a government [...]. The better (worse) the economic situation is perceived by voters, the more a government's popularity increases (decreases) ». (1984:222).

Au-delà des intérêts socio-économiques, deux intérêts politiques priment, celui de soutenir un champion local qui est l'emblème provincial et celui d'être réélu. Quel qu'il soit, le gouvernement en place a tout intérêt à soutenir le fleuron québécois. Il est donc dans une impasse rationnelle. D'une part, il peut soutenir une industrie de pointe, dans un secteur compétitif de haute technologie. D'autre part, il peut se retirer de la compétition en choisissant de redistribuer les fonds ailleurs et satisfaire ainsi d'autres demandes d'aide.

La relation entre la géante de l'aéronautique et le gouvernement canadien est faite d'amour-haine. Ottawa a besoin d'une société de l'envergure de Bombardier pour réaliser certains de ses objectifs économiques : la création d'emplois et la présence canadienne dans ce secteur axé sur la haute technologie. Mais chaque fois que le fédéral intervient auprès de l'entreprise [...], il s'attire des critiques de partout au pays, à l'extérieur du Québec. (Yakabuski, 2004:22-23).

Le gouvernement doit avoir une pensée qui englobe tous les intérêts publics, il est alors difficile de s'engager facilement et sans condition aux côtés du milieu des affaires. Nous adhérons à la vision de Weatherford selon laquelle « [the government] with clear, salient goals for economic policy will resist the attraction of using stabilization instruments for short-run electoral gains : they are unlikely to produce political business cycles ». (Weatherford, 1987:945). Un gouvernement efficace doit surtout réorganiser la structure d'intervention qu'il se donne, en élaborant une stratégie à long terme du développement industriel.

5. POLITIQUE ELECTORALE OU REFLEXION A LONG TERME

Leaders of businesses, government, and institutions all have a stake – and a role to play – in the new economics of competition. (Porter, 1998:90)

5.1 Développement d'une structure à long terme

En mai 2005, le Partenariat canadien de l'aérospatial a vu le jour afin de solidifier les liens qui unissent l'industrie et de réfléchir à une politique à long terme, soustraite à l'influence cyclique des périodes électorales. Ces périodes, ayant un impact certain sur l'élaboration des politiques d'aide gouvernementale, influent trop souvent négativement sur l'opinion publique et l'image commerciale, thèse également soutenue par Richard E. Caves (1980) selon Rugman&Verbeke (1998:117). En mettant de l'avant un réseau formel, le Partenariat canadien de l'aérospatial, vient-on constituer un partenariat durable permettant de contourner les intentions électoralistes et partisans trop souvent prêtées à l'aide gouvernementale à Bombardier et son industrie ? Pouvons-nous croire que les événements passés permettront d'alimenter une réflexion intéressante sur l'importance d'établir des ponts durables entre l'État et les différentes forces industrielles ?

Dès sa création, ce réseau de politiques constitue lieu de relations relativement stables, non hiérarchiques, mais bien interdépendantes entre les acteurs qui partagent des intérêts communs au sens d'une politique. Les acteurs échangent des ressources, car ils croient que la coopération est l'une des seules voies pour atteindre leurs buts communs (Börzel, 1998). Par l'élaboration d'une politique à long terme, il est possible que l'on réduise les luttes de pouvoir entre les entités et amenuise le rapport de force qui existe entre l'entreprise multinationale et le gouvernement, car « derrière chaque décision intervient un rapport de force ». (Mercier, 2004:34). « La mise en place d'une véritable politique nationale qui pourrait comprendre des mesures d'aide à la recherche et au développement, diverses mesures fiscales et des mesures de financement des ventes, fournirait un cadre pour l'ensemble de l'industrie. Une politique permettrait de se mettre à l'abri des contraintes politiques du moment. » (Tison, 2004 : 18). En somme, cela permettrait de se mettre à l'abri de ce que nous avons nommé l'interdépendance conjoncturelle des facteurs et des acteurs.

En ce sens, l'initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense (ISAD), créée en avril 2007, encourage la recherche industrielle et le développement concurrentiel par le secteur privé dans les industries canadiennes de l'aérospatiale, la défense, la sécurité et l'espace par le biais de contributions remboursables.⁴

L'ISAD vise les objectifs⁵ à:

- encourager la R&D stratégique, source d'innovation et d'excellence dans les nouveaux produits et services;
- accroître la compétitivité des entreprises canadiennes de l'aérospatiale et de la défense;

⁴ Voir: <http://ito.gc.ca/epic/site/ito-oti.nsf/fr/Home>, consulté le 13 mai 2007 ;

⁵ Voir: http://ito.gc.ca/epic/site/ito-oti.nsf/fr/h_00090f.html, consulté le 13 mai 2007

- favoriser la collaboration entre les instituts de recherche, les universités, les collèges et le secteur privé.

Par la mise en place de cette initiative de le gouvernement conservateur de Stephen Harper établit-il une vision long terme forgeant un soutien au développement à long terme de ce secteur économique important au Canada et névralgique pour le Québec ? Il faut dire que ce n'est pas d'hier que nous réfléchissons à une vision globale à long terme. En fait, c'est depuis les premiers balbutiements des grappes industrielles élaborées par Gérald Tremblay, alors Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie que le développement « long terme » trouvait son sens : « Puisque c'est l'ensemble de la société qui doit contribuer au redressement de la situation, c'est le gouvernement qui doit tracer la voie et définir une stratégie globale à moyen et long termes du développement économique, social et culturel du Québec ». (Tremblay, 1991 : B3). Plus de quinze ans après ces paroles, il reste à espérer qu'elles seront, cette fois, suivies d'actions. Et plus encore, que celles-ci s'harmoniseront à la réflexion managériale établie par Connor (2003) et seront convergentes, attentives, adaptées, innovatrices et durables afin d'établir une stratégie adéquate.

5.2 Polémique et réalité

L'objectif de cette réflexion était de prendre conscience qu'une politique à court terme suite à des engagements électoraux peut s'avérer néfaste pour la croissance industrielle. Selon nous, il est préférable, tel que présenté dans ce papier, d'établir un lien durable entre l'industrie et le gouvernement afin de définir une politique loin des cycles électoraux. Nous avons constaté que l'aide à l'industrie aéronautique est à la fois controversée et incontournable par ses implications économiques, politiques et sociales. Nous avons vu à partir des trois thèmes abordés (grappes industrielles, parties prenantes et les stratégies des acteurs) que l'aide gouvernementale est au milieu des tourments électoraux et qu'elle suscite beaucoup d'intérêts politiques au Canada et au Québec. Nous avons ainsi essayé d'illustrer les enjeux qui gravitent autour de l'industrie aéronautique au Québec. Comme nous l'avons observé, plusieurs problématiques font surfaces lorsque nous analysons les interactions entre les acteurs en présence et leurs stratégies. L'aide industrielle est plus souvent qu'autrement un outil de politique important ayant une certaine influence sur le comportement de l'électorat. Nous pouvons contourner ces interférences par une politique industrielle à long terme. En développant ce type de politique, nous espérons que nous trouverons une stratégie durable et stable. Il faudra, en revanche, s'assurer de mesurer les effets d'une telle politique sur l'industrie et de faire en sorte que nous profitons de l'expérience acquise afin de développer des politiques similaires dans d'autres secteurs économiques. Il serait intéressant, par ailleurs, de faire une recherche exhaustive sur les différentes politiques industrielles développées par nos gouvernements provincial et fédéral afin de porter un regard plus large de l'impact des cycles électoraux et des « *political business cycles* » sur l'action de l'État au sein de différentes industries québécoises et canadiennes.

Références

- Allison, G.T. 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, *American Political Science Review*, 63 (3): 689-718.
- Allison, G.T. & P. Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2e édition, Addison Wesley Longman, New York, États-Unis.
- Alt, J.E. & K.A. Chrystal. 1983. *Political Economics*, Los Angeles: University of California Press.
- Amacher, R.C. & W.J. Boyes. 1982. Unemployment rates and political outcomes: An incentive for manufacturing a political business cycle, *Public Choice*, 38 (2): 197-203.
- Baleiros, R.N. & V. Santos. 2000. Behavioral and Institutional Determinants of Political Business Cycles, *Public Choice*, 104(1-2): 121-147.
- Barros, P. & T. Nilssen. 1999. Industrial Policy and Firm Heterogeneity, *Scandinavian Journal of Economics*, 101 (4): 597-616.
- Bombardier. 1992. *Bombardier : L'internationalisation d'un rêve : 1942-1992*, EDN Bombardier, Montréal, Canada.
- Börzel, T.A. 1998. Organizing Babylon - On The Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, 76: 253-273.
- Buckley, P.J. & P.N. Ghauri. 2004. Globalisation, economic geography and the strategy of multinational enterprises, *Journal of International Business Studies*, 35 (1): 81-98.
- Caves, R.E. et al. 1980. *Competition in the open economy : a model applied to Canada*, Harvard University Press, Cambridge, États-Unis.
- Connor T. 2003. Managing for competitiveness: a proposed model for managerial focus, *Strategic Change*, 12: 195-207.
- Crouch C. & Farrell, H. 2001. Great Britain: failing through the holes in the network concept. In Crouch, C. et al., *Local Production System in Europe: Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Donaldson, T. & L.E. Preston. 1995. The stakeholder theory of the corporation, concepts, evidence and implications, *Academy of management review*, 20 (1): 61-95.
- Dow, J.I. 1992. L'administration publique et les idées politiques, dans Gow et al. 1992. *Introduction à l'administration publique : une approche politique*, Gaëtan Morin, Montréal, Canada.
- Enright M. 1996. Regional clusters: what we know and what we should know. Paper presented at the Kiel Institute International Workshop on Innovation Clusters and SME globalisation. OECD Workshop paper.
- Freeman, E.R. 1984. *Strategic Management: A stakeholder approach*, Pitman Books Ltd., London, UK.
- Freeman, E.R. 1999. Divergent stakeholder theory, *Academy of management review*, 24 (2): 233-236.
- Gagné, J.-P. 2004. L'avenir de notre industrie aéronautique passé par Bombardier, *Les Affaires*, Actualité et analyse, 16 octobre, 26.
- Goldstein, A.E. & S.M. McGuire. 2004. The Political Economy of Strategic Trade Policy and the Brazil-Canada Export Subsidies Saga, *The world Economy*, 27 (4): 541-566.
- Hafsi, T. & C. Demers. 1993. Compétitivité et nation : jeux dominants et jeux périphériques, *Revue Gestion*, septembre, 48-56.

- Howlett, M & M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Le Cours, R. 1990. Gérald Tremblay invite les milieux d'affaires à une révolution culturelle, *La Presse*, 22 septembre, G1.
- Lemieux, V. 2002. *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, 2^{ième} édition, Les Presses de l'Université Laval, Québec, Canada.
- Lindblom, C. 1959. The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 79-88.
- Martin, R. & P. Sunley. 2003. Deconstructing clusters: chaotic concept of policy panacea?, *Journal of Economic Geography*, 1.3: 5-35.
- Mercier, J. 2004. *L'administration publique: De l'école classique au nouveau management public*, Les presses de l'Université Laval, Québec, Canada.
- Mitchell, R.K., B.R. Agle & D.J. Wood. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *Academy of management review*, 22 (4): 853-886.
- Petrella, R. 1989. La mondialisation de la technologie et de l'économie, *Revue Futuribles*, septembre, 3-25.
- Porter, M.E. 1981. The Contributions of Industrial Organization To Strategic Management, *Academy of management review*, 6 (4): 609-620.
- Porter, M.E. 1998. Clusters and the new economics of competition, *Havard Business Review*, November-December, 77-90.
- Porter, M.E. 2001. The Competitive Advantage of Nations, *Havard Business Review*, March-April, 73-93.
- Presse Canadienne. 1990. Gérald Tremblay préconise une vision économique globale pour les entreprises, *La Presse*, 30 septembre, A8.
- Rosenberg, J. 1992. Rationality and the political business cycle: The case of local government, *Public Choice*, 73 (1): 71-82.
- Rosenfeld, S.A. 1997. Bringing business clusters into mainstream of economic development, *European Planning Studies*, 5 (1): 3-23.
- Rugman, A. & A. Verbeke. 1998. Multinational enterprises and public policy, *Journal of International Business Studies*, 29 (1): 115-136.
- Schneider, F.1984. Public Attitudes toward Economic Conditions and Their Impact on Government behavior, *Political Behavior*, 6(3): 211-227.
- Swann, G.M.P., M. Prevezer. 1996. A comparison of dynamics of industrial clustering in computing and biotechnology. *Research Policy*, 25: 139-157.
- Tellier, Geneviève. 2005. *Les dépenses des gouvernements provinciaux canadiens: L'influence des parties politiques, des élections et de l'opinion publique sur la variation des budgets publics*, Les Presse de l'Université Laval, Québec, Canada.
- Tison, M. 2004. Syndicats et patronat réclament une politique aéronautique, *La Presse*, Affaires, 14 septembre, 18.
- Tremblay G. 1991. Économie en état d'urgence: Tremblay propose des solutions, *La Presse*, 12 septembre, B3.
- Turcotte, C. 2004. Paul Tellier réclame une politique nationale de l'aéronautique, *Le Devoir*, 18 février, B1.
- Turcotte, C. 2004a. La FTQ et la CCMM réclament une politique canadienne de l'aérospatiale, *Le Devoir*, Économie, 14 septembre, B1.

- Yakabuski, K. 2004. Quel avenir pour Bombardier ?, *L'actualité*, 15 décembre, 24.
- Weatherford, M.S. 1987. The Interplay of Ideology and Advice in Economic Policy-Making: the Case of Political Business Cycles. *The Journal of Politics*, 49: 925-952.
- Wilson, C.A. 2000. Policy regimes and Policy Change, *Journal of public policy*, 3 (20): 247-274.