

Recherches sociographiques



Les marchés publics comme instrument de développement industriel : le cas d'Hydro-Québec

Jorge Niosi et Philippe Faucher

Volume 28, numéro 1, 1987

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056254ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056254ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Niosi, J. & Faucher, P. (1987). Les marchés publics comme instrument de développement industriel : le cas d'Hydro-Québec. *Recherches sociographiques*, 28(1), 9–28. <https://doi.org/10.7202/056254ar>

Résumé de l'article

Les entreprises d'État, au Canada comme ailleurs, ont été mises sur pied pour diverses raisons. Quoiqu'il en soit du mandat initial, l'entreprise, une fois implantée, peut devenir un instrument puissant de politique industrielle, comme on peut l'illustrer par le cas d'Hydro-Québec. Malgré une politique plutôt lâche d'achat préférentiel local, l'entreprise a exercé une influence certaine sur l'industrie québécoise de l'équipement électrique, outre son rôle déterminant dans l'expansion de l'industrie du génie-conseil. De récentes ententes de production avec une quarantaine de fournisseurs devraient accentuer le rôle d'Hydro-Québec dans l'expansion de firmes productrices d'équipement stratégique.

LES MARCHÉS PUBLICS COMME INSTRUMENT DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL : LE CAS D'HYDRO-QUÉBEC *

Les entreprises d'État, au Canada comme ailleurs, ont été mises sur pied pour diverses raisons. Quoi qu'il en soit du mandat initial, l'entreprise, une fois implantée, peut devenir un instrument puissant de politique industrielle, comme on peut l'illustrer par le cas d'Hydro-Québec. Malgré une politique plutôt lâche d'achat préférentiel local, l'entreprise a exercé une influence certaine sur l'industrie québécoise de l'équipement électrique, outre son rôle déterminant dans l'expansion de l'industrie du génie-conseil. De récentes ententes de production avec une quarantaine de fournisseurs devraient accentuer le rôle d'Hydro-Québec dans l'expansion de firmes productrices d'équipement stratégique.

L'attaque en règle dont est victime le secteur public est une manifestation sérieuse de la tendance à l'autodestruction qui menace nos institutions. Dans un monde aussi diversifié, en perpétuel mouvement, où les économies sont soumises à des pressions constantes et où les recettes voyagent mal, il est curieux de constater qu'un nombre aussi important de gouvernements ont décidé, simultanément, que leur secteur public est un instrument lourd, inefficace, et un fardeau dont il faut se défaire au plus vite. Les entreprises publiques sont à vendre, en Grande-Bretagne, au Canada et en France, et depuis peu au Québec.

Quelle que soit la raison particulière qui, dans chaque cas, est invoquée, nous pensons qu'en général c'est une erreur que de se débarrasser des entreprises publiques. Il est certain que plusieurs ne s'acquittent pas de manière satisfaisante de la mission qui leur avait été confiée. Il est vrai également que le contexte économique a évolué et que les firmes de l'État ne sont dès lors plus toujours adaptées au monde économique. Mais ces entreprises peuvent encore aujourd'hui

* Ce texte est la version modifiée d'une communication présentée au colloque « L'État au cœur de la société contemporaine? », Université Bishop's, juin 1986. Nous tenons à remercier Yves Gingras, Hélène Connor et deux lecteurs anonymes pour les commentaires et les corrections qui nous ont été proposées.

rendre de précieux services, car ce sont de puissants instruments de politique économique. Ils peuvent servir à stimuler l'innovation et, par leurs investissements, contribuer à la modernisation nécessaire de la structure industrielle.

Sommes-nous confrontés à un problème de vieillissement de structure? Si l'évaluation du secteur public s'inspire exclusivement de la définition initiale du mandat confié, il est certain à l'avance que celui-ci ne convient plus à nos besoins. Les maux sont connus : manque de dynamisme, résistance à la sanction du marché, refus du risque et trop grande autonomie organisationnelle. Faut-il en conclure que l'instrument est périmé et qu'il convient de s'en débarrasser? Seul un esprit dogmatique le soutiendrait sans plus de nuances.¹ Une autre voix doit alors se faire entendre. L'entreprise publique peut être transformée, ses objectifs redéfinis, son mandat reformulé, de manière à mieux correspondre à la réalité du marché. Nous pensons avoir trouvé de sérieux éléments visant à montrer, non seulement que cette option est défendable au plan théorique, mais également qu'il existe des raisons de penser qu'elle est réaliste au plan empirique.

Le secteur public canadien ressemble plus à ceux que l'on trouve en Europe et se démarque nettement, par son importance, de la norme américaine. L'intervention de l'État prenant la forme d'une société de la Couronne est courante dans les industries des services, de la finance, du transport, et même dans la production manufacturière et les mines. Comme c'est le cas dans d'autres pays, les raisons invoquées pour justifier l'intervention publique sont confuses, disparates et souvent contradictoires. Dans les justifications *a posteriori* aujourd'hui défendues, il est question du rôle des entreprises publiques comme levier de politique industrielle, au moyen d'une meilleure canalisation et réglementation de leur pouvoir d'achat. La concentration de la demande donne certainement à l'acheteur un avantage sérieux. Cet argument peut-il servir à justifier le maintien et l'expansion du secteur public dans nos économies? Si l'actualisation du mandat est envisagée comme solution de rechange à la privatisation, nous tenons ici une piste. En effet, nous observons que le recours aux entreprises publiques comme instrument de politique industrielle n'intervient qu'après que celles-ci ont été implantées et soutenues pour d'autres fins. Le rôle du marché public n'apparaît qu'une fois que l'entreprise s'est installée et s'est intégrée à la structure de l'économie. C'est ce que nous allons montrer en examinant le développement du secteur public au Canada, et en regardant de manière plus attentive la politique d'achat telle qu'elle est appliquée par Hydro-Québec.

1. Cette position est illustrée par le document du Comité sur la privatisation des sociétés d'État, *De la révolution tranquille... à l'an deux mille*, rapport présenté à M. Pierre Fortier, Ministre délégué à la privatisation, Québec, juin 1986.

I. LE SECTEUR PUBLIC AU CANADA

a) *Les critères de nationalisation*

L'analyse économique n'a accordé jusqu'à présent que peu d'attention au secteur public. Au Canada, malgré l'importance du phénomène, sa genèse est mal connue. En fait, il n'existe aucune explication simple à la création des entreprises publiques.² La plus répandue s'inspire du concept de « monopole naturel », généralement associé avec la production et la distribution d'énergie électrique, d'eau ou de gaz, le téléphone et les services postaux. On constate cependant que ces « monopoles naturels » ne sont pas nécessairement pris en charge par des entreprises publiques dans toutes les économies de marché. Aux États-Unis, par exemple, ce sont des entreprises privées, réglementées par les gouvernements, qui s'occupent de ces activités. Même au Canada, la situation varie d'une province à l'autre. Ce sont des entreprises publiques qui sont responsables de la production et de la distribution de l'électricité au centre du pays et dans l'Est, mais ce n'est pas le cas en Alberta. À travers le pays, les services de téléphone appartiennent à des entreprises privées qui sont soumises à la réglementation fédérale, à l'exception de la Saskatchewan. Enfin, les entreprises publiques les plus nombreuses, sinon les plus importantes, au Canada comme ailleurs, ne se trouvent pas dans les secteurs réservés aux « monopoles naturels ». Dans les secteurs du pétrole, des chantiers maritimes, de l'aéronautique, de la sidérurgie, on retrouve de nombreuses entreprises d'État qui font concurrence avec des firmes privées. (Niosi, 1980, chap. 5.)

L'analyse politique suggère que la création des entreprises publiques est le résultat des pressions exercées par les groupes d'intérêts (aussi bien les syndicats que les représentants patronaux) qui cherchent à être pris en charge par l'État. Les travailleurs souhaitent la nationalisation de leur entreprise dans l'espoir de conserver leur emploi, alors que les patrons préfèrent être achetés par l'État plutôt que de connaître la faillite. C'est ce qui s'est produit dans le cas des aciéries d'Angleterre, de Belgique et de France. De telles opérations de sauvetage sont rares, particulièrement au Canada (le Canadien national fait bien sûr exception). Il faut admettre que le plus grand nombre des entreprises qui font faillite ne sont pas nationalisées, mais considérer du même coup qu'une grande entreprise ou une banque a plus de chance de recevoir de l'aide de l'État qu'une P.M.E.

La protection accordée à l'industrie naissante peut prendre la forme d'une participation directe de l'État. L'histoire économique du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest nous montre ces gouvernements franchir les barrières à l'entrée en créant des entreprises publiques. Il arrive, une fois que celles-ci sont bien implantées, qu'elles soient cédées au secteur privé. Chez nous, quelques-unes de nos grandes entreprises, comme Air Canada et Polysar, ont été, dès l'origine, des firmes

2. On trouvera une revue de la littérature sur ce thème dans FAUCHER, 1981.

publiques. En effet, le secteur privé de l'époque trouvait l'opération trop risquée ou pas suffisamment rentable. Cette explication ne s'applique toutefois qu'à un nombre fort limité de cas, tant au Canada que dans le reste du monde. Il existe différents moyens de soutenir l'industrie naissante. Le régime fiscal des entreprises, les subventions, la protection tarifaire ont amplement servi à cette fin sans qu'il ait été besoin de nationaliser.

Il existe des critères particuliers qui s'appliquent à l'industrie minière. Les entreprises publiques sont susceptibles d'y jouer le rôle de « fenêtres » sur l'industrie, ou peuvent servir d'instruments pour capter la rente. Au Canada, Pétro-Canada appartient nettement à la première catégorie, alors que la Potash Corporation de Saskatchewan est du deuxième type. Encore une fois, ces critères ne sont des causes ni nécessaires ni suffisantes. Il existe d'autres moyens d'obtenir le même résultat, tels que la réglementation. Le recours à l'entreprise publique ne s'impose donc pas, au plan de la logique formelle.

Il peut arriver que des entreprises publiques soient créées pour fournir des équipements ou des ressources jugés stratégiques, tels que l'énergie, l'acier, les dérivés pétrochimiques et l'équipement militaire. C'est historiquement ce qui s'est produit dans les cas de Sidbec, Pétro-Canada, Alberta Energy Corporation (A.E.C.). Mais pour que cette explication soit satisfaisante, il faudrait trouver la raison pour laquelle ces entreprises demeurent dans le domaine public une fois que la « situation d'urgence », qui prévalait au moment de leur création, a disparu.

Nous constatons par ailleurs que le rôle d'agent de développement associé avec le pouvoir d'achat de l'entreprise publique n'est que très rarement mentionné comme critère de nationalisation. Il existe quelques exceptions, les services téléphoniques en Europe, par exemple. Ces entreprises se doivent d'appliquer des politiques d'achat qui ont pour effet de réserver le marché local aux entreprises nationales. L'industrie japonaise de semi-conducteurs a connu une croissance très rapide grâce à la politique d'achat appliquée par la Nippon Telegraph & Telephone au cours des années 1970 et 1980. Mais, au Canada, on ne constate pas de situation où une entreprise de la Couronne ait été créée dans le but principal d'utiliser son pouvoir d'achat pour stimuler la production locale.

Nous constatons donc qu'il existe un grand nombre de raisons par lesquelles on tente d'expliquer la création des entreprises publiques. Aucune d'entre elles n'est totalement satisfaisante. Il demeure néanmoins que l'entreprise d'État, une fois créée, peut servir d'instrument de politique industrielle. On peut même concevoir que le potentiel du secteur public comme agent de développement serve à expliquer sa persistance alors que les objectifs initiaux ne s'appliquent plus. Cela se conçoit mieux si on se rappelle que les entreprises publiques sont présentes dans les activités qui requièrent des mises de fonds considérables. C'est le cas pour la plus grande partie des services publics, le secteur minier, les transports, etc. Les dépenses en équipements et en services sont d'une telle importance qu'elles suffisent à maintenir

un grand nombre de producteurs en opération. Ceux-ci, si cela s'avère nécessaire, exerceront des pressions pour défendre le secteur public. La logique du marché se double d'une dynamique politique. Que ce soit comme instrument servant à l'ouverture de nouveaux secteurs d'activités ou comme marché, voilà autant de raisons pour lesquelles le secteur public cohabite avec le secteur privé et prend de l'ampleur dans nos économies capitalistes.

b) *Les marchés publics*

Les entreprises publiques occupent une place importante dans l'économie canadienne. En 1984, on leur attribuait près de 16% de l'investissement total. (Statistique Canada, 1986.) Du total des actifs du secteur public, 60% sont représentés par des entreprises provinciales, 32% par des firmes régies par des chartes fédérales, les entreprises municipales étant beaucoup moins importantes avec 8%.

Les plus grandes entreprises provinciales sont incontestablement les producteurs d'énergie électrique. Ceux-ci représentent près des deux tiers des actifs. Les plus importantes sont Hydro-Québec et Ontario Hydro. (Tableau 1.) Leurs actifs combinés constituent près de 15% du total de l'ensemble des entreprises publiques canadiennes. Parmi les entreprises provinciales les plus importantes se trouvent : la Potash Corporation de Saskatchewan, Sidbec, Sysco et la Alberta Government Telephone Commission. On compte également de grandes entreprises parmi les sociétés de la Couronne fédérale, notamment le Canadien national, Pétro-Canada, Air Canada, Eldorado nucléaire et Énergie atomique du Canada (E.A.C.).

TABLEAU 1

*Actifs totaux des sociétés provinciales de la Couronne
produisant de l'électricité, 1984.
(en millions de dollars canadiens)*

SOCIÉTÉ	ACTIFS
Ontario Hydro	27 301
Hydro-Québec	27 129
B.C. Hydro	9 593
N.B. Electric	2 768
Manitoba Hydro	2 394
Saskatchewan Power	2 356
Nfld & Labrador Hydro	2 106
Nova Scotia Power	1 337

SOURCE: *Rapports annuels.*

TABLEAU 2

Actifs totaux des principales sociétés fédérales de la Couronne dans l'industrie, 1984.

(en millions de dollars canadiens)

SOCIÉTÉ	ACTIFS
Péto-Canada	9 055
Chemins de fer du C.N.	7 467
Air Canada	2 513
E.A.C.	1 226
Eldorado Nuclear	911
Canadair	399
Devco	397
The Havilland	227

SOURCE: *Comptes publics du Canada*, 1985.

Les marchés publics représentent une part importante de l'activité économique du pays.³ En 1979, ils se montaient à 43.5 milliards de dollars, les dépenses gouvernementales étant responsables pour la moitié, l'autre moitié représentant la part de l'ensemble du secteur public.⁴

Le contrôle sur la demande est, plus que l'action sur l'offre (celle-ci étant néanmoins plus commune), un moyen puissant dont disposent les gouvernements pour orienter la production. Ce potentiel n'est pas lié exclusivement au marché captif que le secteur public peut offrir aux producteurs privés. Il a été montré, par Schmookler entre autres, que la gestion de la demande est susceptible de jouer un rôle majeur dans le processus de production des innovations. (ROTHWELL et ZEGVELD, 1985, p. 60.) Des études ont également montré, par exemple, l'importance des politiques d'achat du gouvernement américain dans la croissance de plusieurs industries stratégiques. (NELSON, 1982.) La limite de l'influence de la demande sur l'innovation a également été amplement soulignée. (MOWERY et ROSENBERG, 1979.) Nous ne proposons pas que la politique d'achat soit considérée comme un déterminant exclusif de l'innovation. Notre analyse de cas montre qu'il existe une double limite à l'application de ces politiques. La première est associée à la structure de l'industrie (degré de concentration, propriété du capital) et à sa capacité d'innover, qui varient beaucoup d'une activité à l'autre. La seconde limite concerne les particularités de l'entreprise : la poursuite d'objectifs propres est susceptible d'avoir une influence sur sa volonté de servir, au moyen de son pouvoir d'achat, de levier de développement économique.

3. La présentation des marchés publics est basée sur le rapport de Robert DALPÉ, 1986.

4. *La taille et la structure du marché du secteur public, 1979. Données à l'appui*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, septembre 1983.

Un grand nombre d'entreprises publiques canadiennes, parmi les plus importantes, se servent de leur pouvoir d'achat à des fins de promotion industrielle. Elles sont responsables de 56% de la consommation publique de produits manufacturés. Ceci s'applique tout particulièrement aux firmes provinciales qui, en 1979, ont acheté des biens transformés pour un montant de 6.4 milliards de dollars.

Le recours à une politique d'achat est cependant loin d'être une norme et son usage varie grandement en intensité d'une province à l'autre et entre gouvernements. À Air Canada, notamment, la politique d'achat n'a jamais fait de concession aux objectifs nationaux de développement de l'industrie aéronautique. (HAFSI, 1984.) Il a été montré par ailleurs que le secteur public est davantage mis à contribution par les gouvernements libéraux ou néo-démocrates. (CHANDLER, 1982.) Et les provinces du centre ont davantage été en mesure d'utiliser le secteur public pour soutenir leur activité industrielle que le reste du pays.

La dimension de « stratégie industrielle » n'intervient que tardivement au cours du « cycle de maturation » de l'intervention publique, comme on peut l'illustrer par le cas d'Ontario Hydro. La création de celle-ci date de 1906 et fait suite à un mouvement de revendication réunissant des chefs d'entreprises petites et moyennes désireux d'avoir accès à de l'énergie électrique abondante et à bon marché. La Commission hydro-électrique, selon l'appellation de l'époque, a fait l'acquisition de plusieurs centrales avant d'entreprendre la construction de ses premières installations, en 1914-1917. Cependant, l'entrée véritable de l'entreprise publique dans le domaine de la production ne se produit qu'au cours de la période 1917-1921, avec la réalisation de l'important complexe Queenston-Chippawa. En 1951, la première centrale thermique au charbon était inaugurée et, en 1955, l'Ontario Hydro lançait son programme d'équipement nucléaire, en collaboration avec E.A.C. et la firme Canadian General Electric. Dès cette époque, la collaboration entre l'entreprise publique et les producteurs d'équipements était étroite. Il a fallu attendre les années 1970 pour connaître l'importance du contenu local dans les dépenses en capital et les opérations courantes. La Commission royale chargée d'enquêter sur les prévisions de consommation en énergie électrique et les investissements qu'elles justifiaient mentionne, dans son rapport de 1980 : « L'Ontario Hydro est devenue l'un des instruments les plus puissants de politique économique dont dispose le gouvernement de l'Ontario. » (Royal Commission, 1980, p. 147; notre traduction.) La Commission a estimé que, du total des investissements et dépenses de 1.7 milliard de dollars réalisés en 1978, 70% restaient dans la province. Si on applique à cette mesure un multiplicateur pour estimer l'effet de ces dépenses sur les revenus locaux, on obtient un montant de 5.1 milliards de dollars, soit 6% du produit provincial brut. (Royal Commission, 1980, p. 17.)

Péto-Canada est un autre exemple instructif. Créée en 1975 pour garantir au pays un approvisionnement stable en pétrole et pour développer

TABLEAU 3

Produits pour lesquels la consommation des entreprises publiques représente 20% ou plus de la valeur des expéditions, 1979.

PRODUIT	VALEUR DES EXPÉDITIONS \$ 000	CONSOMMATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES %							
		\$ 000			%				
		Canada	Québec	Ontario	C.-B.	Canada	Québec	Ontario	C.-B.
289. Édition	4 543 301	981 676	241 476	360 333	121 035	21.6	5.3	7.9	2.7
301. Chaudières et plaques	630 190	135 242	43 036	40 438	15 367	21.5	6.8	6.4	2.4
302. Éléments de charpente métallique	1 133 602	293 993	89 591	72 152	35 960	25.9	7.9	6.4	3.2
327. Construction et réparation de navires	852 241	172 066	31 682	45 917	43 429	20.2	3.7	5.4	5.1
336. Équipement électrique industriel	1 510 903	601 308	192 097	217 282	47 739	39.8	12.7	14.4	3.2
338. Fils et câbles électriques	1 070 628	358 994	138 114	81 511	46 973	33.5	12.9	7.6	4.4
354. Produits en béton	578 200	191 940	53 556	52 748	21 694	33.2	9.3	9.1	3.7
355. Béton préparé	883 560	424 769	142 072	103 168	52 729	48.1	16.8	11.7	6.0
369. Dérivés divers du pétrole et du charbon	91 202	25 189	5 583	7 750	2 715	27.6	6.1	8.5	3.0

SOURCE: La taille et la structure du marché du secteur public, 1979. Données à l'appui, Ottawa, Ministère des approvisionnement et services, 1983.

l'exploration dans les frontières éloignées, l'entreprise publique est rapidement devenue, de par l'importance de ses dépenses d'immobilisations, un partenaire actif de la politique industrielle. Les investissements en question n'étaient que de 294 millions de dollars en 1976, mais progressèrent pour atteindre 1.2 milliard en 1984. En 1980, la loi s'adressant aux industries du gaz et du pétrole réglementait le contenu canadien des achats de Pétro-Canada. En 1983, l'entreprise fait connaître sa politique d'achat destinée à privilégier les producteurs canadiens.

Potash Corporation de Saskatchewan a été créée en 1975 dans le but d'augmenter la perception de la rente économique par la province et d'exercer un plus grand contrôle sur l'exploitation des ressources. (LAUX et MOLOT, 1981.) Cependant, une fois l'entreprise bien implantée, le gouvernement changea son mandat : il s'agissait désormais de contribuer à augmenter le contenu local de ses dépenses en équipements, de manière à maximiser les retombées économiques de ces investissements sur l'économie de la province.

II. HYDRO-QUÉBEC ET LA GESTION DU POUVOIR D'ACHAT⁵

a) *La politique d'achat*

Hydro-Québec a investi approximativement un milliard de dollars, au cours des dernières années, en contrats de construction et en se procurant des biens et des services de tous types. La politique d'achat date des années 1960 et a été conçue pour restreindre aux firmes du Québec la plus grande partie du marché. Les contrats de plus de \$ 50 000 sont attribués au moyen d'appels d'offre limités aux producteurs locaux. Ceci ne s'applique que lorsqu'il est considéré qu'il existe localement une concurrence suffisante pour garantir le respect des normes de qualité de l'entreprise à un prix raisonnable. Si cette condition n'est pas satisfaite, l'appel d'offre est ouvert aux autres producteurs du Canada et aux firmes étrangères. Pour les contrats se situant entre \$ 2 000 et \$ 50 000, au moins trois fabricants sont invités à présenter des offres. Enfin, les petits contrats inférieurs à \$ 2 000 sont attribués directement à même une liste de fournisseurs habituels. Seulement 5% des contrats, représentant 25% de la valeur des achats, font l'objet d'appels d'offre publics. Les offres sur invitation constituent 75% du nombre des contrats, pour 72% de la valeur, alors que les achats directs représentent approximativement 25% des commandes mais seulement 3% de la valeur monétaire des achats.

5. Quelques éléments de cette section reprennent, sous forme actualisée, des analyses publiées dans le chapitre 9 de notre ouvrage (en collaboration avec Johanne BERGERON), *Hydro-Québec : la société de l'heure de pointe*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.

TABLEAU 4

*Biens et services achetés par Hydro-Québec, selon leur origine, 1967-1985. **

ANNÉE	ORIGINE				TOTAL millions \$		
	Québec millions \$	%	Autres provinces millions \$	%		Autres pays millions \$	%
1967.....	133.6	72	31.5	17	19.9	11	185.0
1968.....	128.4	75	28.4	17	13.4	8	170.2
1969.....	168.3	70	33.7	14	39.1	16	241.1
1970.....	214.7	79	29.0	11	28.8	11	272.5
1971.....	267.3	80	37.1	11	29.1	9	333.5
1972.....	195.7	72	44.7	16	30.7	11	271.1
1973.....	212.9	74	50.1	17	23.5	8	286.5
1974.....	291.1	66	83.4	19	66.6	15	441.1
1975.....	314.8	71	68.8	15	61.0	14	444.6
1976.....	296.8	72	73.0	18	40.1	10	410.0
1977.....	625.2	72	131.2	15	113.7	13	870.2
1978.....	763.0	68	242.9	22	114.6	10	1 120.6
1979.....	737.7	76	119.4	12	107.3	12	964.4
1980.....	884.8	82	91.9	9	99.2	9	1 075.9
1981.....	929.9	78	151.3	12	129.3	10	1 273.5
1982.....	898.2	80	138.8	12	91.6	8	1 128.6
1983.....	591.8	72	156.2	19	68.4	9	816.5
1984.....	805.6	79	106.4	10	113.8	11	1 025.8
1985.....	996.1	75	155.7	12	175.0	13	1 326.8

SOURCE: Hydro-Québec, Direction générale des approvisionnements, Service de planification.

* Excluant les achats d'énergie électrique.

Lorsque les appels d'offre ne sont pas limités aux seuls producteurs locaux, le processus de sélection autorise une marge préférentielle de 10% destinée à aider les équipements à fort contenu local à être concurrentiels avec les produits étrangers. Mais le contenu local n'est certainement pas le seul critère qui détermine le choix du fournisseur. Une première sélection est faite sur la base des spécifications techniques et de la performance du produit ; viennent ensuite les délais de livraison et le mode de financement proposé. Ce n'est qu'alors que le critère du prix entre en ligne de compte et qu'est appliquée la marge préférentielle de 10%.

L'effet de cette politique d'achat est clair. La réglementation exclut pratiquement du processus d'appel d'offre les producteurs qui ne sont pas établis au Québec. Ainsi, un bref examen du *Daily Commercial News* montre que seuls les producteurs locaux font des offres. On doit évidemment supposer que les appels sur invitation pour les contrats de moindre importance sont également réservés aux entreprises québécoises. Depuis 1967, la proportion d'achats locaux de biens et services se situe entre 66% et 82% de la valeur totale des achats, la valeur des importations n'étant que de 10%.

Il convient cependant de préciser l'utilisation qui est faite du concept de contenu local. Il ne s'agit pas là d'une mesure de la valeur ajoutée, comme on pourrait s'y attendre. Le contenu local désigne, plus simplement, la valeur totale des biens et services acquis auprès d'entreprises établies au Québec. Cette définition peu contraignante autorise la confusion entre les produits fabriqués au Québec et ceux achetés à des entreprises locales, mais dont les composants peuvent être importés. Ceci nous laisse supposer que la valeur réelle du contenu local, compris comme la valeur ajoutée locale du produit acquis, est beaucoup plus basse que ce qu'Hydro-Québec ne prétend. C'est effectivement ce que l'on constate lorsque l'on consulte la seule étude qui, se servant d'un modèle économique, a opérationnalisé le concept de valeur ajoutée aux investissements d'Hydro-Québec. La première phase de la Baie-James (La Grande, phase 1) a coûté \$ 8 milliards (1979), dont 76% a été dépensé localement en salaires, en biens et en services. De ce pourcentage, plus de la moitié (55%) est constituée par les salaires des milliers d'ouvriers de la construction, opérateurs d'équipements et travailleurs des services connexes.

Des \$ 3 662 millions payés pour l'achat des produits manufacturés et de services, plus de la moitié, soit \$ 1 993 millions (54%), ont été importés. De manière plus significative, 83% des importations exigées par le projet étaient des produits manufacturés. Cela signifie que la plus grande partie de l'équipement acheté ou loué, tel que les camions, les grues, les combustibles, les outils et l'équipement électrique, a été achetée à l'étranger. L'entreprise explique cette situation en faisant valoir que, pour de nombreux produits, il n'existe pas de producteur local ; ce qui est exact.

TABLEAU 6

Coûts additionnels qui résultent du taux préférentiel, Hydro-Québec, 1976-1982.

ANNÉE	COÛTS ADDITIONNELS DES PRÉFÉRENCES \$	VALEUR TOTALE DES PRÉFÉRENCES \$	COÛTS ADDITIONNELS		VALEUR TOTALE DES BIENS ET SERVICES ACHETÉS 000 \$	COÛTS ADDITIONNELS %
			COÛTS ADDITIONNELS %	COÛTS ADDITIONNELS %		
1976	236 405	14 058 800	1.68		409 975	0.06
1977	960 606	25 854 187	3.71		874 964	0.11
1978	1 122 929	29 422 112	3.81		1 132 024	0.10
1979	440 312	26 514 626	1.65		971 810	0.05
1980	582 693	28 696 003	1.02		1 075 936	0.05
1981	1 582 176	46 496 718	3.4		1 273 518	0.05
1982	376 596	21 148 216	1.78		1 128 583	0.03
1983	156 841	7 738 043	2.03		816 468	0.02
1984	128 575	6 130 186	2.10		1 025 828	0.01
1985	127 012	9 033 994	1.41		1 326 883	0.01

SOURCE: Hydro-Québec, Service des achats, Direction générale des approvisionnements.

TABLEAU 5

Contenu local de La Grande, phase 1.

DÉPENSES	INVESTISSEMENT		PART DU QUÉBEC		CONTENU LOCAL	
	millions \$	%	millions \$	%	millions \$	%
Salaires et gages	4 404	55	4 404	100	4 404	55
Biens et services	3 662	45	1 669	46	1 669	21
TOTAL	8 066	100			6 073	76

SOURCE: Hydro-Québec, Direction de la recherche économique, « Les retombées économiques québécoises du complexe de La Grande, phase 1 », *Information-Cadres*, IV, 11, 1981: 29-38.

Signalons enfin que la marge préférentielle de 10% offerte aux fabricants du Québec n'a que peu d'impact sur le coût total des achats. Le coût additionnel consenti varie entre \$ 1.5 millions et \$ 376 000. Cela ne représente jamais plus, malgré l'importance de la variation, que 0.1% de la valeur totale des achats, ou encore, de 1% à 4% du coût des contrats attribués par suite de l'application de la marge préférentielle.

b) *Les retombées*

On constate donc que la politique d'achat n'existait qu'en théorie. Toute entière orientée vers la réalisation de ses grands projets énergétiques, l'entreprise n'avait pas les moyens (tant au plan des ressources que de la crédibilité) de réaliser le pouvoir dont elle disposait à travers ses approvisionnements. Après plus de vingt ans, il manque encore de producteurs locaux pour un grand nombre de produits, et ce n'est pas la faible marge préférentielle qui suffira à les inciter à s'établir au Québec. Néanmoins, on doit créditer notre principale société d'État d'une influence décisive dans l'implantation et l'expansion d'un nombre limité de grands investissements dans l'industrie de l'équipement électrique. L'ensemble constitué par les turbines, les alternateurs et les vannes représente entre 40% et 50% du coût de l'équipement d'une centrale hydro-électrique. C'est pourquoi deux entreprises implantées au Québec produisent ces équipements: Marine Industries, qui utilise une technologie française (achetée à Neyrpic, une filiale du groupe Alsthom), et Dominion Engineering Works (une filiale de Canadian General Electric). D'autres entreprises se sont spécialisées dans les produits couramment achetés par Hydro-Québec. C'est le cas de ASEA Electric (pour les transformateurs), Merlin-Gérin, Cegelec Industries, C.G.E. et Montel (pour les isolateurs et les coupe-circuit), Westinghouse Canada (pour les réacteurs et les condensateurs), Reynolds

Aluminium, Pirelli, Northern Telecom, Câble Phillips et les Produits Alcan du Canada (pour les câbles et les fils), Brown Boveri Canada (pour l'équipement électrique lourd) et B.-G. Checo International (pour les travaux de construction).

L'implantation au Québec s'est produite, dans tous les cas, entre 1965 et 1970. Certaines firmes se sont vu offrir des garanties de marché (pour une période de vingt ans dans le cas de ASEA) ou des prix préférentiels combinés à d'autres stimulants (sous la forme de prêts gouvernementaux, de subventions et de stimulants fiscaux). Mais la liste des firmes qui sont venues s'implanter au Québec est courte: l'ensemble de l'industrie de l'équipement électrique ne comprend qu'une quarantaine d'entreprises, étrangères pour la plupart.

Il faut souligner que la proportion des achats réalisés au Québec n'a pas augmenté depuis 1971. Cela signifie également que le montant des achats locaux a accompagné la progression des besoins de l'entreprise, ce qui est la preuve d'un certain dynamisme. Néanmoins, il apparaît que, dans sa conception actuelle et dans la manière dont elle a été appliquée, la politique d'achat d'Hydro-Québec n'a eu qu'un effet limité sur la structure industrielle de la province. Il est concevable que l'étroitesse du marché n'autorise qu'un nombre restreint de producteurs hautement spécialisés. Selon une vision plus globale de la question, cette situation illustre la limite des politiques de gestion de la demande, ce qui confirme l'analyse de ROTHWELL et ZEGVELD (1985).

Une autre dimension importante, qui relève de la gestion par Hydro-Québec de son pouvoir d'achat, se constate dans le développement phénoménal des firmes québécoises de génie-conseil. Près du tiers du chiffre d'affaires de ces entreprises est relié à des projets énergétiques. Tous ces travaux, qui prennent la forme d'études de faisabilité et d'impact, de conception de centrales, de barrages, de routes, de ponts, de lignes de transmission, etc., et de programmes de réalisation, sont entrepris à la demande d'Hydro-Québec.

L'industrie du génie-conseil compte au Québec plus de 200 entreprises qui emploient 10 000 personnes dont la moitié sont des professionnels. Il est remarquable à quel point les plus grandes entreprises doivent leur expansion à leur association avec Hydro-Québec dans la réalisation de grands projets énergétiques. Ainsi, Surveyer, Nenninger et Chênevert (S.N.C.) a participé au projet Manic 5; Asselin, Benoît, Boucher, Ducharme et Lapointe (A.B.B.D.L.) a collaboré aux centrales Manic 2, 3, 5 et à Outardes 2; Georges Demers a travaillé sur les projets Outardes 3 et 4; S.N.C., Montréal Engineering Company (Monenco) et The Shawinigan Engineering Company ont collaboré dans la réalisation de la centrale nucléaire de Gentilly 2; une filiale de Bechtel de San Francisco, en association avec Lavalin, était responsable du projet Baie-James. Cela ne signifie pas que la création et la croissance de l'industrie québécoise du génie-conseil soit le résultat d'une politique voulue d'Hydro-Québec. Il semble que ce soit plutôt le résultat bénéfique d'une volonté arrêtée

d'utiliser des services de l'extérieur pour prévenir la création d'un service de génie trop important à l'intérieur de l'entreprise. On craignait, en effet, qu'un tel service ne s'avère coûteux et politiquement difficile à contrôler au sein de l'organisation. Cette décision a été prise par suite des relations de travail tendues entre la direction d'Hydro-Québec et ses professionnels syndiqués, qui datent du début des années 1960.

Pour survivre, après la baisse des investissements, les firmes de génie-conseil, à la différence des producteurs d'équipement, se sont tournées vers les marchés d'exportation, et en particulier vers le Tiers-Monde. Mais cette expansion, qui représente aujourd'hui des contrats d'exportation de services de plusieurs centaines de millions de dollars, n'a pas stimulé les producteurs locaux d'équipements.⁶ La très forte présence des multinationales est la raison généralement invoquée pour expliquer le développement tronqué de l'industrie de l'équipement électrique au pays.

En 1978, Hydro-Québec a donné naissance à une filiale à part entière, Hydro-Québec International. Celle-ci, en étroite collaboration avec le secteur privé, a pour mandat de vendre la technologie et le *know-how* dans la conception des projets de production, transport, distribution et gestion de l'énergie électrique. Le montant des contrats obtenus depuis 1978 s'élève à \$ 50 millions (dont \$ 13 millions pour 1985 seulement). Cette somme représente une quarantaine de projets de formation technique, d'études de faisabilité et de conception de projets dans vingt-deux pays.

Le secteur privé a fortement critiqué Hydro-Québec International, au début des années 1980, sous le prétexte que la firme, parce qu'elle appartient au secteur public, n'a pas à satisfaire aux mêmes critères de performance que l'entreprise privée, et qu'elle est un concurrent additionnel dans un marché déjà saturé. L'expérience récente montre que les stratégies privées et publiques de pénétration des marchés se sont réconciliées sur le terrain : au moins quatre projets impliquant une association entre Hydro-Québec International et au moins une entreprise privée sont actuellement en cours de réalisation.

c) *Une nouvelle politique d'expansion*

Parce qu'elle a dû diminuer le montant annuel de ses investissements, Hydro-Québec a adopté récemment une politique d'achat plus dynamique. En établissant des liens plus étroits avec ses fournisseurs, l'entreprise cherche à avoir une influence positive sur leur expansion, tout en se servant de son pouvoir d'achat pour stabiliser les prix, contrôler la qualité, stimuler la R & D et promouvoir les exportations.

6. Cette information est tirée de l'étude de MAJOR et MARTIN, 1981.

Quelques nouvelles mesures ont été mises en place afin de stimuler la production au Québec. La valeur ajoutée locale pourrait être considérablement accrue si des entreprises, dont les capacités de production sont complémentaires, au lieu de se faire concurrence, acceptent de coopérer en formant des réseaux de sous-traitants. De tels accords pour la production du matériel d'interconnection pourrait faire passer le contenu local de 30 % à 60 %. Il est possible de remédier à l'absence de producteur local en offrant à une firme intéressée de se lancer dans une nouvelle production, contre un engagement d'investissement, l'exclusivité du marché. Mais il est difficile, pour l'entreprise d'État, de garantir un volume d'achat à moyen terme. Le fournisseur doit donc pouvoir avoir accès aux marchés extérieurs. Le soutien à l'exportation peut également servir à maintenir les producteurs locaux en opération.

Dans les cas où la valeur ajoutée locale d'un produit est faible, l'entreprise publique peut négocier un accord de compensation avec son fournisseur. En échange d'une garantie de marché, la firme s'engage à investir dans les activités de production. Des firmes étrangères en particulier ont été approchées pour les inciter à obtenir de leur maison-mère des mandats mondiaux de production.⁷

Pourquoi une entreprise publique de la taille d'Hydro-Québec, et qui dispose d'une marge de fonctionnement autonome considérable, se soucie-t-elle de canaliser les effets d'entraînement associés avec ses achats vers la structure industrielle québécoise? Si l'on met de côté les tendances nationalistes de certains services, la société d'État, en l'absence de toute directive de son ministère de tutelle, n'a apparemment pas intérêt à consacrer du temps et des ressources pour venir en aide aux producteurs locaux. La stratégie de l'entreprise consiste ici, au moyen de la politique d'achat, à s'assurer un approvisionnement régulier des produits dont elle a besoin. Par le contrôle qu'il exerce sur ses fournisseurs, l'acheteur obtient l'équipement souhaité au prix convenu, en quantité adéquate et en temps voulu. Cela est d'autant plus vrai dans une situation de monopsonne.

Il y a toujours danger que la firme qui jouit d'une garantie de marché perde sa capacité concurrentielle en négligeant d'investir dans la R & D. Ses produits ou ses techniques de production deviennent obsolètes, ce qui se traduit par une difficulté accrue à exporter. (ROTHWELL et ZEGVELD, 1985, p. 119.) C'est pourquoi Hydro-Québec insiste auprès des fournisseurs qu'elle avantage pour qu'ils utilisent leur réserve de marché comme point d'appui pour prospecter d'autres marchés. De plus, l'entreprise publique ne veut pas être tenue seule responsable pour le maintien de l'activité chez ses fournisseurs.

7. Les firmes suivantes possèdent de tels mandats: la Compagnie Général Électrique du Canada, Federal Pioneer, Cegelec, B.-G. Checo International, Westinghouse, ASEA, Siemens, Crouse-Hinds, Brown-Boveri Howden et Klockner-Moeller. Mais parce que ces mandats ne portent que sur des produits qui ne sont achetés que par Hydro-Québec ou par Ontario Hydro, ils n'ont pas contribué à augmenter de manière significative les exportations. (DALPÉ, 1986, p. 106.)

Au cours des deux dernières années, Hydro-Québec a conclu quelques ententes de production.⁸ L'entreprise d'État a identifié un nombre limité de produits dits « stratégiques », pour lesquels elle absorbe, par ses achats, une part importante de la production locale. Près de trente produits et une quarantaine de fabricants ont été sélectionnés. Jouant de son pouvoir d'achat, Hydro-Québec offre aux producteurs des garanties conditionnelles de marché. Celles-ci peuvent aller jusqu'à 80 %, sur trois ans, des besoins réels d'un équipement, assorti d'une garantie pour un minimum de 50 % des besoins prévus. De son côté, l'entreprise se doit de respecter les caractéristiques techniques déterminées par les normes de l'acheteur, contrôler la qualité, livrer dans les délais prévus et maintenir ses prix dans une fourchette déterminée. Ces conditions minimales étant satisfaites, trois autres critères interviennent dans la transaction. En premier lieu, le contenu local doit être amélioré. Il n'existe pas de niveau préétabli, mais le producteur doit montrer qu'il achète ses matières premières et les pièces au Québec. De même, la plus grande partie de la production doit se faire localement. Et l'entreprise doit faire état d'un programme d'investissement.

Hydro-Québec se préoccupe aussi de la capacité concurrentielle de ses fournisseurs sur les marchés d'exportation. Pour la société d'État, c'est un moyen de se décharger de la responsabilité qui découle de sa situation d'acheteur monopsonique. Si la firme obtient de sa maison-mère un mandat mondial de production, il s'agit là d'un signe très positif de la volonté de l'entreprise de parvenir à une entente. Dans le cas contraire, des objectifs d'exportation sont déterminés et l'on s'attend à ce que les barrières internes aux exportations (telles que les restrictions dans l'application des brevets et les limites aux exportations) soient abolies.

En troisième lieu, Hydro-Québec s'attend à ce que l'entreprise se dote d'un programme de R & D. Les caractéristiques techniques et la performance des équipements sont régulièrement révisés afin d'encourager l'innovation. Il faut noter, cependant, que la capacité d'Hydro-Québec à influencer le changement technologique est limitée par le haut niveau de maturité technique atteint par les équipements de production et de distribution d'énergie électrique.⁹

Ces ententes de production ont une durée de trois ans et sont l'objet, par Hydro-Québec, d'un suivi régulier. De telles ententes ont été signées avec neuf entreprises portant sur quatorze produits différents. La valeur des achats couverts par ces ententes se monte à \$ 56 millions.

8. Ces informations ont été obtenues par entrevues auprès du Service de planification et développement des approvisionnements d'Hydro-Québec, le 12 mai 1986.

9. « The single most important factor affecting the ability of public procurement to influence technological change was the stage of maturity of the product and the industry. It is when the industry and product are in the early stages of their cycle of development that procurement incentives have their greatest potential impact on technological change. » (ROTHWELL et ZEGVELD, 1985, p. 123.)

Associées à la gestion des marchés, on s'attend à trouver des activités de recherche et de développement. Hydro-Québec possède un centre de recherche, l'IREQ, dont la fonction est de faire subir des tests aux nouveaux équipements et de trouver des solutions techniques aux problèmes spécifiques qui accompagnent la production, le transport et la distribution de quantités énormes d'énergie électrique dans des conditions géographiques et climatiques difficiles. En tout, près de soixante innovations et adaptations différentes ont été considérées suffisamment significatives pour faire l'objet d'une demande de brevet dans pas moins de vingt pays.¹⁰ Mais l'application commerciale de ces découvertes a été lente à se concrétiser. Ce n'est que tout récemment que l'IREQ a entrepris de convertir son expertise en réalisations commerciales. Quelques firmes ont entrepris de produire, sous licence, les produits découverts et mis au point par l'IREQ. En 1985, la production a atteint \$ 3 millions. À cette étape, le client principal, sinon exclusif, est Hydro-Québec. Le vrai test sera passé lorsque ces produits seront acceptés sur le marché international.

*
* *
*

La politique d'achats appliquée par Hydro-Québec a contribué à inciter des producteurs d'équipements à investir pour satisfaire aux exigences de plus en plus élaborées de la firme. Cependant, malgré les investissements réalisés au cours des années 1970, on constate que la structure de l'industrie de l'équipement électrique ne s'est pas modifiée outre mesure. Ceci peut être dû aux caractéristiques mondiales de cette industrie, qui est organisée en cartel, l'un des plus anciens et des plus exclusifs de l'histoire contemporaine. Le Québec comptait en 1979 une quarantaine d'entreprises qui appartenaient directement à cette industrie, la moitié étant des filiales de firmes étrangères. La raison pour laquelle la marge préférentielle de 10% a été sous-utilisée peut ne pas être due au fait que les producteurs locaux sont compétitifs à l'échelle mondiale, mais que les filiales des multinationales n'ont pas l'intention de diversifier et d'augmenter leur production locale. Nous sommes en présence d'une limite structurelle qu'il est notoirement très difficile de contourner. Les marchés publics ne peuvent pas solutionner toutes les imperfections des marchés privés.

La politique d'achat donne un pouvoir de négociation limité à la firme. D'autres dimensions doivent être considérées pour évaluer l'ampleur de la marge de manœuvre que confère la gestion du pouvoir d'achat. Le niveau de concentration de la demande, la structure de l'industrie, sa place dans le cycle du produit, voilà autant de facteurs à analyser.

10. Les informations sur l'IREQ proviennent de documents internes de l'Institut, communiqués aux auteurs à leur demande.

Les entreprises publiques ont un rôle à jouer en tant qu'instrument de développement, contribuant à accélérer l'apprentissage et le transfert technologiques. Même lorsque la politique d'achat n'est appliquée que de manière lâche, comme dans le cas d'Hydro-Québec avant la réorientation, on constate néanmoins que l'attrait du marché a suffi à attirer des investissements, à donner naissance à une industrie de génie-conseil dynamique et à inciter les filiales à se faire confier des mandats mondiaux de production dans le domaine de l'équipement électrique. La remise en cause du secteur public, à laquelle nous assistons actuellement, fait plus que menacer le patrimoine collectif : elle signifie la disparition de l'ensemble de la dynamique que nous venons d'exposer, et qui, même imparfaitement, au fil des ans, a servi à la construction de notre espace économique.

Jorge NIOSI

*Département de sociologie/Centre de recherche
en développement industriel et technologique,
Université du Québec à Montréal.*

Philippe FAUCHER

*Département de science politique,
Université de Montréal.*

BIBLIOGRAPHIE

- CANADA, *La taille et la structure du marché du secteur public, 1979*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services, 1983.
- CHANDLER, Marsha, « State enterprise and partisanship in provincial politics », *Canadian Journal of Political Science*, XV, 4, décembre 1982 : 711-740.
- Comité sur la privatisation des sociétés d'État, *De la révolution tranquille... à l'an deux mille*, rapport présenté à M. Pierre Fortier, Ministre délégué à la privatisation, Québec, juin 1986.
- Daily Commercial News*, Montréal, 1980-1983.
- DALPÉ, Robert, « Politique d'achat et développement technologique au Québec », rapport présenté au Conseil de la science et de la technologie, Gouvernement du Québec, 1986.
- FAUCHER, Philippe, « L'entreprise publique comme instrument de politique économique », Département de science politique, Université de Montréal, 1981. (« Notes de recherche », 2.)
- FAUCHER, Philippe, et Johanne BERGERON, *Hydro-Québec : la société de l'heure de pointe*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.

- HAFSI, Taieb, *Entreprises publiques et politique industrielle*, Paris, McGraw-Hill, 1984.
- Hydro-Québec, Direction de la recherche économique, «Les retombées économiques québécoises du complexe de La Grande, phase 1», *Information-Cadres*, IV, 11, 1981 : 29-38.
- LAUX, Jean, et Maureen MOLOT, «The Potash Corporation of Saskatchewan», dans : Bruce DOERN et Allan TUPPER, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.
- Major et Martin, Inc., *Les activités des sociétés québécoises de génie-conseil et leurs effets d'entraînement*, Québec, O.P.D.Q./A.I.C.Q., 1981.
- MOWERY, David, et Nathan ROSENBERG, «The influence of market demand upon innovation : A critical review of some recent empirical studies», *Research Policy*, 8, 1979 : 102-153.
- NELSON, Richard (éd.), *Government and Technical Progress*, New York, Pergamon, 1982.
- NIOSI, Jorge, *La bourgeoisie canadienne*, Montréal, Boréal Express, 1980.
- ROTHWELL, Roy, et Walter ZEGVELD, *Reindustrialization and Technology*, Harlow, Longman, 1985.
- Royal commission on electric power planning, *Report*, Toronto, Department of supply and services, Ontario, 1980.
- Statistique Canada, *Perspective 86*, Ottawa, 1986, Cat. 62-205.