

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence
Résumé du rapport de recherche

Auteurs : Roger Martin et James Milway (Institute for Competitiveness and Prosperity)

Titre : Incidence éventuelle de la politique relative aux champions nationaux sur la compétitivité du Canada

Aspects examinés :

- Avantages et inconvénients des politiques gouvernementales visant à créer des champions nationaux
- Expérience et politique canadiennes en la matière à ce jour
- Exemples de l'Union européenne, de l'Asie du Sud-Est et de l'Australie

Champions nationaux

Un champion national est une entreprise nationale qui s'est imposée comme un chef de file de son marché à l'échelle internationale. Les politiques de libre marché permettent de favoriser l'émergence de champions comme celles privilégiant la création d'un vaste marché intérieur, l'accroissement des échanges commerciaux et une concurrence forte. La question qui suscite des débats et qui fait l'objet du présent document est celle de savoir si on doit encourager certains champions à l'aide des mesures suivantes : subventions, soutien à la recherche-développement, marchés préférentiels, soutien aux exportations, barrières commerciales, protection contre le rachat par des entreprises étrangères, entre autres types de protection.

Avantages d'une stratégie ciblée de soutien des champions nationaux

Les défenseurs d'une telle stratégie affirment que les champions nationaux engendrent des retombées extraordinaires dans l'économie locale et, qu'à ce titre, les gouvernements devraient contribuer à leur réussite. Voici les arguments avancés à l'appui de cette approche :

1. Les entreprises naissantes de certains secteurs ont besoin d'aide afin de rivaliser avec les entreprises déjà présentes sur le marché qui, elles, bénéficient d'économies d'échelle, disposent de connaissances spécialisées, n'ont pas à supporter des coûts de démarrage et ont de l'expérience.
2. Les subventions versées aux champions nationaux dans le secteur des technologies de pointe peuvent aider ces entreprises à accroître leur compétitivité dans un oligopole international, ce qui permettrait d'accroître les bénéfices et les emplois qui restent au pays tout en intensifiant la concurrence à l'échelle internationale, en augmentant le choix offert au consommateur et en faisant baisser les prix.
3. Les subventions en recherche-développement accordées aux champions nationaux attireraient des chercheurs souhaitant travailler à l'étranger.

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

4. En faisant la promotion du regroupement d'entreprises en grappes, on peut engendrer des effets d'entraînement qui incitent les participants à être plus innovants et plus compétitifs. Les grappes d'entreprises de biens exportés versent des salaires élevés et déposent davantage de brevets. Les champions d'envergure sont souvent au centre de grappes d'entreprises d'envergure internationale.
5. Dans les pays où les marchés intérieurs sont restreints, les entreprises ont besoin d'aide pour atteindre une masse critique leur permettant d'être concurrentielles malgré l'obstacle que pose la taille du marché intérieur.
6. Des investissements de l'État peuvent s'ajouter aux investissements réalisés par les grandes entreprises dans les usines et l'équipement, ce qui permet d'accroître la productivité et la compétitivité à long terme de ces entreprises et de créer des emplois.
7. Certains secteurs d'activité ont une importante stratégie pour l'avenir du pays, comme la sécurité nationale (industrie de la défense), la sécurité énergétique et la vitalité économique (secteur des technologies). Dans ces secteurs d'activité, un important investissement initial est souvent nécessaire, ce qui justifierait l'octroi de subventions ou l'autorisation de fusions entraînant une position dominante ou un monopole.
8. D'aucuns pensent que les activités de fabrication, favorisant les exportations et stimulant davantage que d'autres secteurs les activités de recherche-développement, sont essentielles dans une économie avancée. Il faut toutefois établir une stratégie industrielle qui en assure le dynamisme.
9. Il se peut que l'État ait à corriger les déficiences du marché à court terme, par exemple lorsqu'une entreprise traverse une crise financière ou une réorganisation.
10. Il se peut que le gouvernement ait à corriger les dysfonctionnements du marché qui ne tiennent pas compte des effets externes (p. ex. la pollution, la nécessité de favoriser les sources d'énergie alternatives afin de lutter contre le changement climatique).
11. L'État est également souvent appelé à venir en aide aux entreprises ou aux secteurs d'activité en difficulté afin d'éviter ou de contenir une hémorragie d'emplois.

Inconvénients de la stratégie ciblée de soutien des champions nationaux

D'après les auteurs, les études montrent que les coûts de cette stratégie sous l'angle de la compétitivité globale de l'économie l'emportent sur les avantages que pourraient en tirer les secteurs d'activité ou les entreprises ciblées. Par conséquent, le soutien que le gouvernement apporte à certains champions nationaux a peu de chances de permettre au Canada d'atteindre sa pleine prospérité potentielle.

Voici les arguments avancés pour défendre ce point de vue :

1. En règle générale, les entreprises accèdent à une position dominante sur les marchés mondiaux en se livrant à une concurrence intense, et non parce

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

qu'elles ont été protégées de la concurrence. D'après leurs recherches, William Lewis et Michael Porter concluent que la concurrence dans un marché intérieur façonne des entreprises efficaces et productives qui sont plus à même de rivaliser sur les marchés mondiaux. Les politiques visant à protéger les entreprises conduisent à l'immobilisme, car elles rendent celles-ci trop confiantes, ce qui freine la dynamique évolutive et perturbe le processus par lequel les entreprises les plus rentables remplacent celles qui le sont moins. Au lieu de protéger les entreprises sur de petits marchés intérieurs, la politique de l'État devrait chercher à maximiser la taille du marché accessible en élargissant l'accès aux autres marchés.

2. En outre, les gouvernements n'ont pas réussi jusqu'à présent à dégager les tendances sur les marchés ni à mettre en place des stratégies commerciales fructueuses (c.-à-d. à miser sur les bons champions dans les années 1970 et 1980, ceux qui ont réussi par la suite). Le Japon, par exemple, a tenté de former des champions nationaux dans les années 1970 et 1980, mais bon nombre des champions qui ont été les plus prospères et les plus compétitifs (dans les domaines de l'automobile, de la robotique et des télécopieurs) ne faisaient pas partie des secteurs d'activités qui recevaient un soutien particulier (aéronefs, logiciels, commerce de détail). D'ordinaire, les gouvernements misent souvent sur des secteurs d'activité déterminés, notamment ceux pour lesquels les perspectives économiques sont peu prometteuses, et continuent de subventionner ces entreprises ou ces secteurs d'activités bien après qu'on se soit rendu compte qu'ils ne seraient jamais prospères. Le fait de maintenir à flot des sociétés non rentables ne se justifie pas sur le plan économique. Il est vrai que si on laisse des faillites se produire, le coût social peut en être très élevé, sauf que la véritable solution consiste à transmettre des compétences aux travailleurs touchés et à prendre en main les frais de transition de ces personnes.
3. Enfin, les subventions et la protection des champions nationaux engendrent des représailles d'autres pays, et tous les pays finissent par détourner les ressources sans que ne s'améliore l'état de l'industrie dans le monde. Au lieu d'avoir recours à des mesures ciblées, les gouvernements devraient appuyer les grappes d'entreprises au moyen d'une politique publique dont l'objectif serait d'investir davantage à l'échelle nationale dans l'éducation, l'infrastructure, la recherche subventionnée par l'État et une politique de la concurrence efficace.

Le débat sur les champions nationaux au Canada

Au Canada, la politique de la concurrence n'est vraiment pas favorable à la création de champions nationaux. Néanmoins, trois de nos secteurs d'activité clés fonctionnent dans un cadre de propriété qui s'apparente à une approche axée sur les champions nationaux : l'aviation commerciale, les services de télécommunication et les services bancaires. Les faits montrent que de tels cadres de propriété n'ont pas contribué à accroître la compétitivité du Canada; ils

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

n'ont pas non plus donné naissance à des champions nationaux qui se sont avérés de véritables chefs de file.

En 1985, la Commission Macdonald soulevait le problème du Royaume-Uni qui subventionnait les secteurs d'activité en déclin et de la France qui choisissait les entreprises pour leur prestige plutôt que pour des motifs économiques et qui refusait de laisser tomber les entreprises au bord de la faillite. Le Canada a également commis certaines de ces erreurs, notamment en subventionnant des secteurs d'activité en déclin, bien que la Commission ait également recensé plusieurs cas de réussite. La Commission a recommandé le libre-échange, un renforcement de la main-d'œuvre, du capital, de la technologie et de la gestion dans l'économie. Elle conseillait également de soutenir les travailleurs afin que ceux-ci s'adaptent plutôt que de venir en aide aux entreprises ou aux secteurs d'activité.

Dans son étude réalisée en 1991 intitulée *Canada at the Crossroads*, Michael Porter concluait qu'une bonne politique devait créer un contexte concurrentiel et non un partenariat commode entre l'État et les entreprises. Il a également souligné que les grappes d'entreprises canadiennes ne profitaient pas des avantages d'une concurrence féroce, qu'elles ne subissaient pas suffisamment de pression extérieure et souffraient de l'absence de rivaux sur le marché intérieur.

L'Institute for Competitiveness & Prosperity ne peut guère affirmer que le soutien de l'État au Canada ait été déterminant dans l'émergence de chefs de file canadiens sur les marchés mondiaux. Seule une poignée d'entreprises canadiennes dominent à l'échelle internationale grâce à un soutien ciblé du gouvernement, comme Bombardier, CAE, CHC et Nortel. Sinon, presque toutes les entreprises phares dans leur domaine se sont hissées au sommet grâce aux efforts qu'elles ont elles-mêmes déployés.

Approches en matière de champions nationaux dans les autres pays

Les politiques à l'égard des champions nationaux font partie intégrante des stratégies économiques de l'État en France (Airbus, Agence de l'innovation, rapport remis par M. Beffa en 2005 recommandant un soutien des champions nationaux), en Italie (où l'État défend la propriété nationale du champion italien dans le domaine des télécommunications) et en Espagne. Les objectifs de cette approche sont d'appuyer des entreprises ou des secteurs d'activité stratégiques et de maintenir à flot les entreprises et les secteurs d'activités en difficulté. L'Allemagne et le Royaume-Uni ne prévoient aucune mesure particulière de soutien des champions nationaux. La Commission européenne suit une approche de libre marché et a sanctionné des cartels et des États qui tentaient de protéger « leurs » entreprises. L'approche chinoise en matière de champions nationaux continue d'évoluer parallèlement à ses politiques économiques générales. L'Australie a adopté des politiques axées sur le marché. Sinon, partout ailleurs, les politiques publiques font peu cas des champions nationaux.

La politique industrielle actuelle du Japon, d'après le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie, est axée sur l'innovation et

Le présent document constitue un résumé de recherche commandé pour les besoins du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Les rapports demeurent la responsabilité des chercheurs. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du Groupe d'étude ou du Secrétariat.

l'accroissement de la productivité grâce à une intensification de la concurrence intérieure. Elle vise à maintenir l'esprit du dynamisme à l'asiatique et à bonifier le contexte commercial en Asie. Le gouvernement continue de jouer un rôle important dans la stratégie économique. Un élément essentiel de la politique industrielle du Japon tient à la création d'un concept d'une « autoroute de l'innovation » (Innovation Superhighway Concept) selon lequel la coordination entre l'industrie, les universités, les organismes publics et l'État donnera la priorité à la recherche-développement dans des domaines stratégiques.

Conclusion

Les entreprises qui s'imposent sur le marché réussissent grâce à la pression de la concurrence. En outre, les gouvernements n'ont pas eu beaucoup de succès pour ce qui est de miser sur les bonnes entreprises ou les bons secteurs d'activités ou de savoir quand il faut battre en retraite. Au lieu de tenter de favoriser l'émergence de certains champions nationaux et de les protéger, l'État devrait se faire le promoteur de changements bénéfiques pour l'économie. La politique économique devrait mettre l'accent sur la création de conditions favorables pour la réussite et l'innovation par la voie d'investissements dans le capital humain spécialisé, l'infrastructure et les institutions. Elle doit également donner la priorité à la création d'un contexte concurrentiel sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux.

Les grappes d'entreprises sont importantes; cela dit, la constitution de grappes devrait être soutenue indirectement par une politique publique dont l'objectif serait d'investir davantage à l'échelle nationale dans l'éducation, l'infrastructure, la recherche subventionnée par l'État et une politique de la concurrence efficace. Les gouvernements devraient s'employer à repérer les grappes d'entreprises et les entreprises qui réussissent et veiller à ce que le contexte commercial au Canada ne soit pas défavorable par rapport à d'autres pays.

Dans le cas d'un marché très restreint, les gouvernements devraient chercher à accroître les débouchés en élargissant l'accès à d'autres marchés.