



Innovation Canada : Le pouvoir d'agir

Rapport spécial sur l'achat
et l'approvisionnement

Examen du soutien fédéral de la recherche-développement – Rapport final du groupe d'experts

Canada

Contact :
Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 441F, tour Est
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : 613-947-5177
Télécopieur : 613-954-6436
Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

Cette publication est également offerte en format HTML à <http://examen-rd.ca>.

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

Les opinions et les déclarations faites dans le présent rapport et attribuées à des auteurs particuliers ne reflètent pas nécessairement la politique d'Industrie Canada ou du gouvernement du Canada.

N° de catalogue lu4-149/2-2011F-PDF
ISBN 0- 978-1-100-98199-4
60964

Table des matières

Introduction	1
La justification du recours à l’approvisionnement pour stimuler l’innovation en entreprise	2
La justification de l’optimisation de l’approvisionnement lié à la défense et à la sécurité	5
La possibilité de recourir à l’approvisionnement pour favoriser l’innovation	7
Faire de l’innovation un objectif spécifique de l’approvisionnement	7
Augmenter la sous-traitance de la R-D à l’industrie	8
Améliorer le soutien aux PME	8
Tirer parti de l’approvisionnement en matière de défense et de sécurité	9
Les opinions présentées au groupe d’experts sur le recours à l’approvisionnement	11
Les pratiques internationales sélectives	14
Approvisionnement auprès des petites entreprises	14
Approvisionnement en matière de défense et de sécurité	15
Un ensemble potentiel d’initiatives d’approvisionnement	22
Approvisionnement général	22
Initiatives civiles stratégiques	23
Approvisionnement militaire	23
Conclusion	25
Annexe : Texte des recommandations en matière d’approvisionnement	26



Introduction

Dans le cadre de l'Examen du soutien fédéral de la recherche-développement, le groupe d'experts a jugé que le recours à l'achat et l'approvisionnement du gouvernement fédéral pour soutenir l'innovation en entreprise méritait une attention particulière. L'approvisionnement peut jouer un rôle important dans la promotion de l'innovation en entreprise parce qu'ils sont un instrument complémentaire d'attraction par la demande dont l'impact direct sur les entreprises est supérieur à celui des programmes axés sur la stimulation de l'offre. Ce point de vue s'est confirmé durant les consultations menées auprès des intervenants et lors d'entretiens avec des décideurs d'autres pays.

Le groupe d'experts s'est aussi penché sur l'approvisionnement en raison de la possibilité unique et sans précédent d'utiliser les crédits de 240 milliards de dollars (montant annoncé publiquement) consacrés par le gouvernement fédéral à la défense et à la sécurité afin d'accroître les capacités technologiques de l'industrie canadienne. À cet effet, le gouvernement du Canada s'est engagé, dans son budget de 2011, à élaborer « une stratégie d'approvisionnement, en consultation avec l'industrie, afin de maximiser la création d'emplois, de soutenir la capacité de fabrication et l'innovation au Canada et de stimuler la croissance économique au pays ».

À la suite de cet engagement, le ministre des Travaux publics et des services gouvernementaux a demandé au ministre d'État (Sciences et Technologie) de charger le groupe d'experts, en consultation avec le milieu des affaires, de formuler des conseils particuliers sur l'optimisation des budgets d'approvisionnement militaire par le gouvernement afin d'atteindre ces objectifs. Il est donc possible d'élaborer une stratégie sur l'industrie de la défense qui tire le meilleur parti des acquisitions importantes d'équipement, tout en mettant en place un système complémentaire, plus général, de soutien à long terme des petites et moyennes entreprises (PME) cherchant à intégrer les chaînes de valeur mondiales.

Les principaux achats courants et planifiés des Forces canadiennes comprennent des hélicoptères maritimes, des avions d'attaque interarmées F35, des navires de patrouille extracôtère dans l'Arctique, la prolongation de la vie des frégates canadiennes, des flottes d'avions de transport stratégique et tactique, des hélicoptères de transport moyen à lourd, des camions logistiques de taille moyenne, des navires de soutien interarmées, des acquisitions de chars, des acquisitions de véhicules blindés et des véhicules de combat terrestre.

La justification du recours à l'approvisionnement pour stimuler l'innovation en entreprise

Le recours à l'approvisionnement du gouvernement fédéral pour soutenir l'innovation en entreprise est un point important et soulevé en temps opportun, et ce, pour diverses raisons :

- Du point de vue des opportunités, les dépenses en approvisionnement du gouvernement fédéral ont augmenté au cours des dernières années — et continueront d'augmenter à l'avenir — principalement en fonction des achats importants de matériel pour la défense. En 2009, les coûts d'approvisionnement du gouvernement fédéral ont considérablement augmenté pour atteindre 27 milliards de dollars, ou 2 % du produit intérieur brut, contre 22 milliards de dollars par année en moyenne pour la période 1999-2008. Alors que pendant cette même période, les achats du ministère de la Défense nationale (MDN) ont compté en moyenne pour 30 % du total des coûts d'approvisionnement, ils en représentaient 46 % en 2009-2010. Ces coûts continueront de compter pour une grande part du total des coûts d'acquisition au cours des prochaines décennies.
- Dans l'optique des politiques, l'approvisionnement constitue le principal instrument d'attraction par la demande dont dispose le gouvernement pour stimuler l'innovation en entreprise, comparativement au large éventail d'instruments de stimulation de l'offre. En tant que tels, ils offrent aux entreprises un soutien axé sur le marché potentiellement plus appréciable pour chaque dollar investi.
- Dans l'optique du programme, l'approvisionnement peut être adapté aux entreprises à forte croissance, essentiellement les PME, ou à des technologies naissantes particulières, telles que les technologies écologiques et les technologies de l'information et des communications (TIC), ou à des secteurs spécifiques, tels que la défense et l'aérospatiale, pour compléter les programmes de stimulation de l'offre. Le gouvernement fédéral est devenu de plus en plus actif dans le domaine au cours des dernières années en affinant les programmes existants et en essayant de nouveaux programmes.
- Sur le plan financier, des politiques et des pratiques « d'achat efficace », fondées sur les coûts-avantages du cycle de vie, peuvent donner des résultats supérieurs lorsqu'on atteint certains niveaux de dépenses, tout en améliorant l'innovation, la productivité et la croissance canadiennes.

Par ailleurs, il faut retenir que certains facteurs restreignent les possibilités d'utiliser davantage ou mieux l'approvisionnement comme outil d'intervention en faveur de l'innovation :

- Les possibilités concrètes d'utiliser l'approvisionnement pour stimuler l'innovation ne représentent qu'une fraction des dépenses totales annuelles. Les principales catégories d'approvisionnement fédéral comprennent, entre autres, les biens immobiliers (7,6 %), les déplacements (5,5 %) et les services-conseils (3,6 %) – des secteurs qui ne sont pas particulièrement mûrs pour l'innovation technologique. Le montant des marchés des



ministères et organismes à vocation plus scientifique ne représente qu'une faible portion du montant total des marchés passés par le gouvernement fédéral. Ceci oblige le MDN (à 46,4 %) et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) (à 24,1 %), en tant qu'organisme de services communs, à prendre en charge toutes les initiatives d'envergure.

- La politique fédérale de longue date en matière d'approvisionnement, élaborée par le Conseil du Trésor et mise en œuvre par TPSGC, a pour principe fondamental « l'optimisation des ressources », ce que l'industrie qualifie le plus souvent comme « le prix le plus bas obtenu grâce à la concurrence entre les soumissionnaires qualifiés ». Cette pratique est facilitée par une culture gouvernementale qui favorise des produits standards faisant appel à des technologies connues. Elle est renforcée par de nouvelles pressions pour réduire les coûts, compte tenu du déficit budgétaire actuel du gouvernement fédéral. Malgré ce qu'en pense l'industrie, les représentants du gouvernement affirment que dans le cas d'approvisionnement plus complexe, comme l'achat d'équipements militaires sophistiqués, le mérite technique l'emporte souvent sur le prix.
- Les achats du gouvernement fédéral sont également soumis aux restrictions des accords de commerce internationaux – l'Accord plurilatéral sur les marchés publics conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – qui exigent que le processus d'appel d'offres soit ouvert aux fournisseurs étrangers pour la plupart des biens et services dépassant divers seuils de marchés, et qui comptent relativement peu d'exceptions quant aux entités et aux catégories de produits. Les principales exceptions ont trait à l'approvisionnement pour la défense et la sécurité et aux marchés réservés aux petites entreprises. Le Canada n'a pas eu recours aux marchés réservés aux petites entreprises, mais applique une exemption particulière dans le cas des entreprises autochtones.
- L'Accord sur le commerce intérieur (ACI) requiert un traitement non discriminatoire entre les administrations canadiennes et touche principalement les achats par les provinces et territoires, qui comptent pour 86 % des achats totaux ou six fois les achats du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral est tenu, aux termes de l'ACI, de ne pas s'approvisionner dans une province ou un territoire particulier. Tout comme les contrats internationaux, l'ACI contient une exception relativement à la sécurité nationale.
- En pratique, même lorsqu'il est possible de déroger aux obligations d'appels d'offres ouverts et concurrentiels, on s'interroge toujours sur le supplément que paie le gouvernement pour les avantages perçus d'un approvisionnement plus restreint. C'est souvent très difficile à évaluer, mais on peut se demander si le montant équivalant au supplément aurait pu être dépensé de façon plus rentable au moyen d'un instrument de programme différent.
- Un principe fondamental tiré de la documentation publiée dans les secteurs de l'économie et des affaires stipule que la concurrence féroce entre les fournisseurs, associée à des clients exigeants, alimente l'innovation en entreprise. Le rapport du comité d'experts sur l'innovation dans les entreprises, *Innovation et stratégie d'entreprise : Pourquoi le Canada n'est pas à la hauteur* [en ligne à [www.sciencepourlepublic.ca/uploads/fr/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/inno/\(2009-06-11\)%20innovation%20report%20fr.pdf](http://www.sciencepourlepublic.ca/uploads/fr/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/inno/(2009-06-11)%20innovation%20report%20fr.pdf)] a consacré un chapitre entier au rôle de la concurrence, notant qu'« en matière d'innovation, la concurrence constitue l'une des sources de motivation les plus puissantes ». En effet, la prémisse qui sous-tend les dispositions relatives à l'approvisionnement dans les accords commerciaux nationaux et internationaux est que, tout comme les autres formes de libéralisation du commerce, la libre

concurrence pour les achats du gouvernement stimule la productivité des entreprises et apporte des avantages économiques à toutes les administrations participantes.

Compte tenu de ces considérations, pourquoi les gouvernements voudraient-ils restreindre la concurrence dans leurs achats de biens et services, particulièrement dans une petite économie comme celle du Canada où la concurrence interne est naturellement limitée dans plusieurs secteurs d'activités? En voici la raison : le gouvernement a un besoin immense et persistant d'une panoplie de biens et de services dans un large éventail d'activités novatrices. Les PME canadiennes peuvent éventuellement répondre à ces besoins, mais il se peut qu'elles doivent être accompagnées et encouragées par le gouvernement jusqu'à ce qu'elles atteignent une envergure et une sophistication qui leur permettent de livrer concurrence sans aide spéciale.

Un tel soutien est traditionnellement offert aux PME par le biais de programmes de stimulation de l'offre. L'approvisionnement a l'avantage d'influencer plus directement l'innovation en entreprise en tant qu'instrument d'attraction par la demande. Les bénéfices que retirent les entreprises de l'utilisation de l'approvisionnement comme instrument de choix sont généralement les suivants :

- Les gouvernements peuvent être des clients exigeants et avertis, à la recherche de solutions novatrices pour répondre à leurs besoins.
- En même temps, à cause de la possibilité de retombées plus étendues, les gouvernements sont prêts à offrir un soutien dans le cadre d'achats initiaux de produits novateurs, réduisant ainsi les risques que comporte la commercialisation pour les entreprises.

- De tels achats et les perspectives de ventes subséquentes facilitent l'accès des entreprises aux apports de capital et au financement par emprunt.
- De plus, les entreprises dont les clients principaux sont les gouvernements peuvent plus efficacement commercialiser leurs produits auprès de clients du secteur privé, tant à l'échelle nationale qu'internationale.
- Le succès de ces achats initiaux ouvre la voie à de l'approvisionnement récurrent dans les secteurs public et privé, et est essentiel à l'obtention d'une masse critique permettant des économies d'échelle et une croissance future.

Tous les gouvernements se sont servis de l'approvisionnement, dans le respect des règles internationales, pour soutenir leur industrie nationale. Nombre d'entre eux ont d'ailleurs beaucoup plus exploité que le Canada les mécanismes de flexibilité prévus dans le cadre de leurs obligations commerciales. En s'appuyant sur l'expérience internationale acquise, il est possible de recourir plus fréquemment à l'approvisionnement de produits et de services novateurs pour soutenir l'industrie canadienne. En fait, l'accroissement du recours à l'approvisionnement par le gouvernement fédéral comme instrument de politique aidera à mettre en place des « règles du jeu équitables » pour concurrencer sur les marchés nationaux et internationaux.

La justification de l'optimisation de l'approvisionnement lié à la défense et à la sécurité

La justification du recours à l'approvisionnement préférentiel lié à la défense et à la sécurité est quelque peu différente. Les gouvernements ressentent le besoin, plus ou moins grand d'un pays à l'autre, de mettre en place une infrastructure de l'industrie de la défense nationale. Ce besoin l'emporte sur les coûts potentiellement inférieurs des achats liés à la défense et à la sécurité par suite d'une libre concurrence. Par conséquent, l'approvisionnement en matière de défense et de sécurité ne fait l'objet d'aucune obligation commerciale internationale, et les pays peuvent s'approvisionner sur leur marché intérieur ou chercher à obtenir des fournisseurs étrangers des compensations industrielles dans le cadre d'approvisionnements importants.

Contrairement à d'autres pays, y compris des puissances intermédiaires comme l'Australie, le Canada n'a pas explicitement cherché à développer une infrastructure de l'industrie de la défense en ayant recours à des combinaisons variées de restrictions en matière d'approvisionnement et de soutien de l'industrie. Le gouvernement fédéral a conclu plusieurs grands contrats de défense « faits au Canada » dans les années 1950 et 1960. Ces 30 dernières années toutefois, il a largement eu recours à des marchés réservés – les retombées industrielles et régionales (RIR) – lors d'approvisionnement d'équipements d'importance de maîtres d'œuvre étrangers établis dans les pays partenaires de l'OTAN.

Cette approche a été modifiée ces dernières années dans le cas de deux marchés spécifiques : l'acquisition d'avions d'attaque interarmées, un projet dans lequel le Canada s'est associé à un certain nombre de pays partenaires pour le

codéveloppement de l'avion et qui comporte, par voie de conséquence, des possibilités de coproduction; et l'actuelle Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN), qui désignera un chantier naval comme source d'approvisionnement pour la construction de navires militaires et un autre pour la construction des autres navires.

Le Programme d'avions d'attaque interarmées comprend le développement, la production et l'entretien d'un modèle d'avion de combat multirôle. Le Canada est l'un des neuf pays partenaires du programme, auquel il s'est associé en 1997. À chacune des étapes, les pays participants ont contribué à son développement. La contribution du Canada à ce jour, soit 168 millions de dollars américains, s'est traduite par l'obtention de marchés totalisant 370 millions de dollars par les entreprises, les laboratoires de recherche et les universités. En vertu des plans de participation industrielle, l'industrie canadienne est en mesure de concurrencer pour l'obtention de contrats de production de biens et de services actuellement évalués à 12 milliards de dollars.

Dans le cadre de la SNACN, le Canada établira une relation stratégique avec deux chantiers navals, l'un comme source principale d'approvisionnement pour la construction de navires de combat et l'autre pour la construction de navires autres que de combat, comme des navires hauturiers de science halieutique et un brise-glace polaire pour le ministère des Pêches et des Océans et la Garde côtière canadienne. Les projets de construction de petits navires, ainsi que les travaux de réparation, de carénage et d'entretien seront impartis au moyen d'appels d'offres à un marché concurrentiel plus vaste.



En dépit des récents changements, le Canada fait généralement figure d'exception sur le plan international en ce qui a trait au recours à l'approvisionnement militaire pour promouvoir une infrastructure industrielle. Ceci contribue à créer des disparités à l'échelle internationale, puisque les entreprises canadiennes ne bénéficient pas du soutien explicite de leur gouvernement, par le biais d'achats garantis ou de programmes de soutien de la défense, tout en étant exclues de plusieurs marchés étrangers par des restrictions d'ordre interne aux achats dans ces pays.

De plus, même sur les marchés étrangers ouverts, le manque de soutien en tant que « premier acheteur » de la part du gouvernement fédéral entrave les efforts de marketing des entreprises canadiennes pour lutter contre des concurrents étrangers bénéficiant d'un fort soutien.

Compte tenu de la possibilité offerte par les crédits de 240 milliards de dollars, il serait opportun de revoir la position du Canada sur l'approvisionnement en matière de défense et de sécurité.

La possibilité de recourir à l'approvisionnement pour favoriser l'innovation

Au Canada, le système d'approvisionnement fédéral a des responsabilités assez diffuses. Le Conseil du Trésor est responsable de la politique et de sa supervision. TPSGC est responsable de la gestion du système et octroie officiellement des contrats représentant environ 89 % du montant total des approvisionnements annuels et 11 % de tous les marchés. En d'autres termes, TPSGC offre des services de passation de marchés dans le cadre de marchés importants qui constituent la minorité des marchés, mais la majeure partie du montant total des acquisitions. Le ministre des Travaux publics et services gouvernementaux délègue les pouvoirs en matière d'achats pour les besoins courants et de moindre envergure. TPSGC met également à la disposition des ministères un certain nombre d'outils pour les achats courants, comme les offres permanentes. Malgré le rôle de TPSGC dans les marchés importants, le système laisse aux ministères une latitude considérable pour définir leurs stratégies d'achat et d'approvisionnement.

Il existe toutefois un certain nombre de secteurs, dans le cadre du régime d'approvisionnement du gouvernement du Canada, où les orientations en matière de politiques pourraient être modifiées dans le but de stimuler l'innovation.

Faire de l'innovation un objectif spécifique de l'approvisionnement

L'objectif principal de la politique fédérale en matière d'achat et d'approvisionnement est d'optimiser les ressources. La politique comporte également un certain nombre de sous-objectifs :

soutenir les PME, améliorer les résultats sur le plan de l'environnement et promouvoir les entreprises autochtones. La promotion de l'innovation ne figure pas sur cette liste de sous-objectifs à titre d'orientation stratégique à l'intention des ministères et des organismes. Il n'y a pas non plus de directives claires sur la façon d'obtenir un tel résultat au moyen des achats.

À cet égard, un moyen prometteur d'encourager l'innovation serait de préciser les besoins sur le plan du rendement ou des caractéristiques fonctionnelles plutôt que sur le plan des caractéristiques de conception. Cela laisserait une plus grande marge de manœuvre pour trouver de nouvelles façons de répondre aux besoins ou de les dépasser, et ouvrirait la porte à l'innovation. La Politique sur les marchés du gouvernement fédéral mentionne les caractéristiques du rendement, mais ne met pas l'accent là-dessus, indiquant simplement qu'« on favorisera la recherche de la meilleure valeur si l'on insiste sur les caractéristiques du rendement ».

Le recours à des spécifications du rendement facultatives ne sera probablement pas aussi fréquent qu'il serait souhaitable puisque celles-ci se traduisent par un risque et des frais d'administration supérieurs aux caractéristiques de conception standard connues. Toutefois, l'observation des caractéristiques du rendement n'entraîne pas nécessairement un prix plus élevé. En effet, cette approche s'adresse à un bassin potentiellement plus grand de concurrents et offre une meilleure perspective d'innovation transformatrice et efficiente. À cet égard, certains ministères, comme le MDN, adoptent de plus en plus des spécifications fondées sur le rendement pour les grands projets.

Augmenter la sous-traitance de la R-D à l'industrie

Un autre moyen est de promouvoir la sous-traitance de la R-D nécessaire aux ministères et organismes gouvernementaux. Les ministères et organismes à vocation scientifique ont tendance à effectuer à l'interne la recherche requise pour alimenter leur fonction de réglementation, mais ils ont également tendance à effectuer à l'interne la majeure partie de la recherche relative à leurs mandats sociaux et économiques, plus pour des raisons historiques qu'à la suite d'une analyse détaillée des coûts et des avantages.

Selon Statistique Canada, les coûts de la R-D interne du gouvernement fédéral s'élevaient à 2,7 milliards de dollars en 2009-2010, alors que la R-D effectuée par les entreprises pour le compte du gouvernement totalisait 0,8 milliard de dollars (les contrats impartis aux établissements universitaires représentent environ la moitié de ce montant). Une bonne partie de la R-D externe effectuée par les entreprises est commandée par quelques organismes : l'Agence spatiale canadienne (250 millions de dollars), le CNRC (150 millions de dollars) et le MDN (100 millions de dollars). Il n'existe aucune politique à l'échelle du gouvernement prescrivant ou même favorisant l'impartition.

Il convient de souligner que les règles énoncées dans les accords de commerce internationaux dispensent de l'appel d'offres ouvert les contrats de R-D, le développement de « nouveaux produits ou services » et le « développement de prototypes ». Cela signifie qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour s'assurer que la sous-traitance de la R-D soit effectuée par des fournisseurs établis au Canada.

Même lorsqu'il y a impartition, il arrive souvent qu'on n'observe pas la Politique sur le titre de propriété intellectuelle découlant des marchés d'acquisition de l'État, à savoir que la propriété intellectuelle demeure celle de l'entrepreneur. Cette politique de longue date, conçue pour encourager la commercialisation, a été révisée en 2000 à l'instigation d'Industrie Canada dans le but d'atteindre un niveau de conformité plus élevé. Toutefois, les exceptions sont encore la

règle et le vérificateur général du Canada a constaté dans un rapport de 2009 que, dans plus de la moitié des contrats examinés, l'État avait conservé les droits de propriété intellectuelle. Là encore, tout comme la politique générale sur les marchés, la politique sur le titre de propriété intellectuelle sert à fournir des directives, mais ne contient aucune mesure d'incitation et de dissuasion systématique afin de promouvoir la conformité.

Améliorer le soutien aux PME

Les gouvernements soutiennent l'innovation des PME par le biais de divers programmes fiscaux et de dépenses directes en faveur des PME. L'approvisionnement est également un instrument potentiellement efficace. Le Canada n'a pas octroyé de contrats spécifiquement réservés aux petites entreprises, comme le permettent les dispositions des accords commerciaux.

Le gouvernement fédéral a expérimenté l'utilisation de l'approvisionnement comme outil d'innovation en ciblant les PME. Le Programme canadien pour la commercialisation des innovations (PCCI) en est l'exemple le plus remarquable. Ce programme pilote de 40 millions de dollars, annoncé dans le budget de 2010, est géré par le Bureau des petites et moyennes entreprises de TPSGC. Il a été créé pour aider les PME à combler le « fossé de la précommercialisation ». À la suite des foires commerciales de rapprochement des entreprises avec les ministères gouvernementaux, le programme a invité les PME à présenter des soumissions n'excédant pas 500 000 \$ pour des produits quasi commerciaux dont le contenu est canadien à 80 % et plus, dans quatre domaines d'intérêt prioritaire : l'environnement, la sécurité et la sûreté, la santé et les technologies habilitantes.

Le PCCI est conforme aux accords commerciaux puisque l'achat et la mise à l'essai de produits et services précommerciaux sont exclus de ces accords. Les achats ultérieurs feraient l'objet d'appels d'offres ouverts aux entreprises établies



à l'étranger en vertu de l'OMC et de l'ALENA, sauf si le Canada invoque une exemption concernant la petite entreprise, ce qu'il n'a pas choisi de faire jusqu'à présent.

Le précurseur du PCCI a été, de 1974 à 1994, le Programme de propositions spontanées. Ce programme finançait des propositions du secteur privé pour le développement de produits et services présentant un intérêt potentiel à long terme pour les ministères et organismes fédéraux.

Le seul autre programme fédéral qui se rapproche quelque peu du CCPI est Technologies du développement durable du Canada (TDDC). Ce fonds de 1,5 milliard de dollars vise à favoriser les dernières étapes de développement et la démonstration précommerciale de technologies propres. Bien que TDDC n'ait pas d'objectif d'approvisionnement explicite, il consulte régulièrement les ministères fédéraux concernant la première utilisation des technologies. Le marché le plus probable de la plupart de ses produits se situe toutefois au palier municipal.

Tirer parti de l'approvisionnement en matière de défense et de sécurité

L'approvisionnement lié à la défense et à la sécurité constituent une importante possibilité de soutien à l'innovation en entreprise parce qu'elles représentent une très large part des dépenses totales en approvisionnement et parce que les équipements modernes requièrent des perfectionnements technologiques de pointe. En fait, un des principaux vecteurs du système d'innovation américain a été l'adaptation de la technologie militaire à une application civile.

En 2008, le gouvernement fédéral a annoncé la stratégie de défense *Le Canada d'abord*, conçue pour renforcer les capacités militaires clés et faciliter la participation de l'industrie canadienne, particulièrement dans les secteurs technologiques à forte valeur ajoutée, aux appels d'offres des prochains marchés de la défense. La stratégie comporte trois composantes principales relatives à l'industrie :

le développement de technologies cruciales (à court terme) et stratégiques (à plus long terme); les retombées industrielles et régionales; et un approvisionnement sectoriel.

Les technologies cruciales et stratégiques

L'ensemble des dépenses en sciences et technologie du MDN dépassait les 400 millions de dollars en 2009-2010. Ce montant comprend le budget annuel de près de 340 millions de dollars dont dispose Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC), une agence de R-D relevant du Ministère, qui compte 1 700 employés dans neuf centres de recherche répartis dans toutes les régions du Canada. Selon les représentants du MDN, le Ministère a donné en sous-traitance à des partenaires commerciaux et universitaires près de 40 % de ses besoins en R-D par le biais de programmes de partenariat, comme le Programme de recherche industrielle pour la défense et le Programme de démonstration de technologies. Le Projet ACCORD, lancé cette année, est un nouveau programme créé pour stimuler la participation, à un stade précoce, de l'industrie et du milieu universitaire à la recherche de solutions novatrices afin de combler les besoins en approvisionnement de la défense. Le programme est inspiré de modèles qui ont fait leurs preuves en Australie et au Royaume-Uni. Le lancement récent de ce programme permettra certainement d'établir de nouveaux partenariats de R-D avec l'industrie.

Les retombées industrielles et régionales

La plupart des achats d'équipements importants du Canada sont effectués auprès de maîtres d'œuvre étrangers. Le gouvernement fédéral a donc mis en place, il y a de nombreuses années, une politique de retombées industrielles et régionales (RIR) qui oblige les maîtres d'œuvre à générer des activités commerciales au sein de l'industrie canadienne pour un montant égal à 100 % de la valeur du contrat. Les obligations des principaux marchés existants sur le plan des RIR totalisent actuellement près de 20 milliards de dollars. Industrie Canada estime que ces obligations pourraient dorénavant atteindre un total cumulatif de plus de 40 milliards de dollars.

La politique des RIR, qui relève du mandat d'Industrie Canada, a été révisée en 2009 et mise en vigueur en 2010. Elle conserve sa caractéristique essentielle, soit l'obtention de 100 % de retombées par le biais d'engagements reliés directement à l'acquisition faite par le gouvernement ou, indirectement, à d'autres secteurs d'activités du maître d'œuvre. La politique des RIR maintient l'évaluation des propositions selon des facteurs éliminatoires plutôt que selon un élément explicitement coté de la soumission générale. Par conséquent, les transactions spécifiques dans le cadre des plans de RIR sont laissées au gré des maîtres d'œuvre étrangers, mais sont suivies par des représentants du gouvernement fédéral.

Les principales modifications apportées à la politique des RIR visent une plus grande participation canadienne au développement technologique. Par exemple, en vertu de l'ancienne politique, 60 % des RIR devaient être précisées avant l'octroi du contrat. Ce pourcentage a été réduit à 30 % pour les contrats importants dans le cadre d'un plan stratégique à long terme, afin de donner aux entreprises le temps de repérer et de négocier des transactions à forte valeur ajoutée. Il existe également des mesures incitatives : des « multiplicateurs » jusqu'à un coefficient de cinq, c'est-à-dire des crédits qui valent cinq fois le montant nominal, pour la création de consortiums publics-privés, des investissements dans des fonds de capital de risque et des investissements dans des établissements universitaires et de R-D à but non lucratif. Certains éléments de la politique des RIR révisée sont encore au stade de la conception, comme le ciblage des technologies transformatives en fonction des besoins futurs ainsi que l'investissement dans la R-D et la commercialisation au niveau de l'entreprise.

Même si ces modifications constituent un pas important dans la bonne direction, leur mise en œuvre est manifestement inachevée et Industrie Canada devrait activement en réviser le rythme et l'étendue afin d'effectuer des ajustements qui maximiseraient les bénéfices découlant des 20 milliards de dollars en RIR faisant l'objet d'une mise en œuvre active, pour atteindre le total escompté de 40 milliards de dollars.

L'approvisionnement sectoriel

En 2010, le gouvernement fédéral a annoncé la nouvelle Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN). La stratégie repose sur les débouchés économiques découlant des dépenses de l'ordre de 35 milliards de dollars en approvisionnement de navires, prévues pour les 30 prochaines années. C'est une approche stratégique de renforcement durable de la capacité industrielle axée sur le Canada.

La SNACN vise à offrir un soutien à long terme à deux chantiers navals, l'un pour la construction de navires de combat et l'autre pour la construction de navires autres que de combat. Selon les représentants du gouvernement fédéral, même si des chantiers navals canadiens seront désignés, les contrats pourraient être octroyés à des maîtres d'œuvre étrangers, auquel cas des RIR compensatoires se rattacheront au marché global.

En plus des mesures compensatoires traditionnelles, les soumissionnaires doivent présenter une « proposition de valeur » égale à 0,5 % du prix contractuel pour le renforcement à long terme des capacités des partenaires stratégiques dans le secteur de la marine canadienne dans les domaines prioritaires suivants : développement des ressources humaines, investissement technologique et développement industriel. Contrairement à la politique des RIR actuelle, la proposition de valeur est une exigence cotée dans l'évaluation de la soumission. La SNACN est un modèle potentiellement utile pour d'autres désignations d'approvisionnement sectoriel ou technospécifique de type « Canada d'abord ».

Les opinions présentées au groupe d'experts sur l'approvisionnement

Réagissant au document de consultation du groupe d'experts, quelque 88 intervenants ont donné leur point de vue sur l'approvisionnement. Beaucoup avaient des opinions favorables sur le gouvernement en tant que premier utilisateur, en particulier les participants du milieu des affaires. D'autre part, un nombre important d'intervenants ont exprimé des réserves ou des opinions défavorables concernant l'achat par le gouvernement de technologies non éprouvées ou de produits dont il n'avait pas vraiment besoin. Ils considéraient cette initiative comme une subvention déguisée qui faussait les déterminants du marché. Certains intervenants ont proposé un compromis qui mettrait l'accent seulement sur des domaines spécifiques, tels que les PME ou les technologies à coûts en capital et à risques élevés.

Les associations industrielles les plus enthousiastes face à une utilisation accrue de l'approvisionnement afin de promouvoir l'innovation en entreprise étaient l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS), l'Association des industries aérospatiales du Canada (AIAC) et l'Association canadienne de la technologie de l'information (ACTI). Les deux premières y ont vu des possibilités de participation de l'industrie à un stade précoce du processus visant à satisfaire les besoins futurs du gouvernement en matière de technologie et de construction consécutive d'une infrastructure de l'industrie de la défense. La troisième y a vu des possibilités d'augmenter le nombre de partenariats et de projets pilotes qui pourraient faire du gouvernement un client de référence.

Dans l'ensemble, on a fortement appuyé, en principe, le recours à l'approvisionnement pour encourager l'innovation en entreprise. Il n'y avait toutefois pas de consensus clair quant à la meilleure façon de mettre en œuvre le principe.

En ce qui a trait aux enjeux de la défense et de la sécurité, on a reçu très peu d'avis spécifiques au cours des consultations générales. Par conséquent, le groupe d'experts a mené une autre série de consultations, auprès des chefs d'entreprises canadiennes qui interviennent dans différents domaines de l'infrastructure de l'industrie de la défense. Cette deuxième série de consultations s'est concentrée sur les moyens que pourrait prendre le gouvernement fédéral pour tirer plus efficacement parti des prochains marchés principaux de la défense et de la sécurité afin de promouvoir l'innovation, la productivité et l'emploi durable. Vingt-six hommes et femmes d'affaires, essentiellement représentatifs du milieu, ont participé à des tables rondes et à des discussions bilatérales. Ce qui suit est une synthèse des opinions exprimées lors de ces rencontres et dans les mémoires.

D'entrée de jeu, la plupart des participants ont indiqué que l'approvisionnement militaire est un « commerce administré » dans le cadre duquel nombre de nos concurrents ont recours à des pratiques très restrictives, excluent les fournisseurs étrangers et soutiennent les fournisseurs nationaux au moyen d'approvisionnement auprès de fournisseurs uniques et d'un fort soutien technologique. Même lorsque les entreprises canadiennes peuvent soumissionner, les participants ont cité des cas où ils ont perdu des contrats dans des pays partenaires de l'OTAN après que des entreprises locales moins

concurrentielles ont effectué un lobbying intense. Ils ont reconnu que la taille et l'échelle réduites du marché canadien empêchaient l'adoption systématique d'une telle approche, mais qu'il était possible d'apporter plusieurs améliorations importantes par rapport au statu quo.

De telles améliorations tomberaient à point nommé, compte tenu des possibilités sans précédent qu'offrent les acquisitions de 240 milliards de dollars prévues en matière de défense et de sécurité. Même si les participants n'étaient pas unanimes quant aux détails, il existait un consensus clair voulant que le gouvernement fédéral saisisse cette occasion pour mettre en œuvre des programmes et des politiques plus axés sur *Le Canada d'abord* sans nécessairement apporter des modifications législatives, mais en faisant meilleur usage des outils dont il dispose.

La vision commune s'articulait autour du besoin de mettre en œuvre une stratégie, au cours des 10 prochaines années, afin de consolider étape par étape l'infrastructure de l'industrie de la défense de sorte qu'un nombre croissant d'entreprises canadiennes, particulièrement des PME, puissent devenir des fournisseurs de calibre international dans les chaînes mondiales de valeur des principaux maîtres d'œuvre étrangers.

Pour traduire leur vision sous forme de programmes et de politiques spécifiques, les participants consultés envisageaient de commencer par une évaluation pragmatique des capacités canadiennes, peut-être en définissant trois grandes catégories : les secteurs où il existe une capacité de calibre international, les secteurs à potentiel élevé et les secteurs « qui ne sont pas dans la course ». Une série spécifique de programmes et de politiques s'adresserait à chacune de ces catégories.

Même si la première catégorie est actuellement restreinte, des exemples tels que la télédétection et les véhicules blindés légers soulignent à quel point il importe que le gouvernement soit le « premier utilisateur » afin d'ouvrir un accès essentiel aux marchés d'exportation. Le succès que connaît l'approvisionnement en munitions selon la stratégie *Le Canada d'abord* a été cité comme un exemple de rentabilité à long terme sur le plan de la préparation militaire et des ventes à l'exportation.

De nombreux participants ont fait remarquer qu'ils étaient tenus à l'écart de l'approvisionnement militaire étranger par la passation de marchés à des fournisseurs uniques ou à des fournisseurs nationaux dans des secteurs où ils étaient hautement concurrentiels, mais qu'ils devaient aussi entrer en concurrence avec des entreprises étrangères pour l'obtention de marchés avec le

Le point de vue généralement exprimé par les intervenants du milieu des affaires rejoignait l'esprit du rapport de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS), réalisé en 2009 à la demande de TPSGC et intitulé *L'industrie canadienne de défense : un partenaire essentiel dans le maintien de la stabilité économique et des intérêts nationaux du Canada — Engagement de l'industrie : Saisir les occasions et relever les défis auxquels elle est confrontée, dans le domaine de la défense et des achats militaires* (en ligne à : https://www.defenceandsecurity.ca/UserFiles/File/IE/Procurement_F.pdf). La recommandation principale du rapport était d'appuyer la création « d'une politique industrielle de défense canadienne pour définir un cadre visant la collaboration entre le gouvernement et l'industrie [qui] permettrait de définir les capacités industrielles jugées essentielles aux intérêts économiques et à la défense stratégique du Canada » et établirait « une feuille de route à l'intention de l'industrie, visant notamment les investissements dans la recherche et le développement, l'élaboration de nouvelles capacités, de stratégies en matière de ressources humaines, de partenariats et de stratégies pour remporter des appels d'offres à l'international ».



gouvernement du Canada, suggérant que les décideurs avaient une attitude de « bon scout ». Ils étaient aussi d'avis que l'approvisionnement militaire était « à l'abri du commerce » et que, dans ce domaine, le gouvernement du Canada devrait adopter la réciprocité comme principe de fonctionnement.

La deuxième catégorie, les secteurs à potentiel élevé, n'a pas été explicitement définie, mais des exemples ont été cités au cours des discussions. L'exemple le plus remarquable a probablement été celui de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (SNACN). Cette stratégie était considérée comme un bon prototype de l'approche axée sur la stratégie *Le Canada d'abord*, qui comporte la désignation par processus concurrentiel de chantiers navals canadiens pour la construction de navires de combat et de navires autres que de combat, et la toute première exigence de « proposition de valeur » cotée dans le cadre des soumissions de concurrents pour stimuler un plus grand développement technologique canadien à long terme. D'autres secteurs cités comme ayant un potentiel élevé sont les systèmes du soldat et le soutien en service. Ce dernier secteur représente un facteur important du coût du cycle de vie de l'approvisionnement militaire et pourrait sans nul doute être « canadienisé » au fil du temps par le biais de négociations avec les fabricants étrangers d'équipement d'origine portant notamment sur le transfert de la propriété intellectuelle.

La troisième catégorie, à savoir les technologies qui dépassent les capacités techniques de l'industrie canadienne, comme les systèmes d'armement, pourrait être laissée aux fabricants étrangers d'équipement d'origine; le principal outil d'intervention pour optimiser la valeur économique serait une politique de RIR plus engagée.

En effet, la politique de RIR a été l'instrument de politique le plus critiqué. Certains ont convenu que des compensations pour la fabrication sur mesure servaient les PME au bas de la chaîne de valeur. Toutefois, rien dans cette politique n'incite véritablement les fabricants étrangers d'équipement d'origine à promouvoir la capacité d'innovation technologique des fournisseurs

canadiens et, par la suite, leur intégration à long terme dans les chaînes mondiales de valeur. L'approche privilégiée par de nombreux participants était que le gouvernement définisse des secteurs dont les capacités sont d'intérêt prioritaire, offre des mesures incitatives pour répondre à ces priorités, évalue la qualité des enveloppes de RIR dans le processus d'examen de la soumission dans son ensemble, et assure par la suite un suivi proactif.

Les participants étaient généralement d'accord sur la nécessité de programmes sur mesure pour aider à bâtir une infrastructure de l'industrie de la défense, à titre d'élément nécessaire, mais insuffisant, de la réussite; ils ont fait remarquer que l'approvisionnement auprès de sociétés canadiennes dès le départ était plus important qu'un appui direct pour encourager ces sociétés à investir dans l'innovation. À leur avis, il faudrait mieux coordonner les programmes de soutien et fonder l'approvisionnement sur les capacités prioritaires déterminées. Leurs suggestions concernant les programmes de soutien avaient trait à l'établissement de centres d'excellence industrielle préconcurrentiels, au codéveloppement et, par la suite, au recours à l'attribution de contrats à fournisseur unique et à prix fixe, et à de meilleurs programmes de démonstration de technologie. Diverses suggestions pratiques ont également été formulées, telles que des programmes de formation officiels pour le personnel de la défense qui octroie les contrats du gouvernement fédéral, et le détachement de personnel militaire auprès de l'industrie.

On a soulevé à plusieurs reprises les difficultés qu'éprouvent les PME. Les principaux contrats de défense tendent à être groupés, laissant très peu de chance aux PME de soumissionner, souvent à des prix inférieurs à ceux des maîtres d'œuvre, dans des créneaux du marché où ils excellent. De plus, après avoir obtenu leurs contrats, les maîtres d'œuvre sont peu incités par le biais des RIR à favoriser le développement des PME fournisseuses canadiennes. En outre, les contrats sont périodiques, ce qui crée des disparités et affecte la continuité des activités chez les plus petites entreprises.

Les pratiques internationales sélectives

L'utilisation de l'approvisionnement pour stimuler l'innovation est une pratique de longue date dans d'autres pays, particulièrement aux États-Unis où les dépenses au poste de la défense sont énormes. Les É.-U. sont également un chef de file mondial de la promotion des petites entreprises et possèdent des programmes dynamiques comportant des marchés réservés.

Approvisionnement auprès des petites entreprises

Le programme pour petites entreprises par excellence est le « Small Business Innovation and Research Program » (SBIR) des É.-U., qui a maintenant près de 30 ans. Un mandat législatif stipule que les organismes fédéraux, qui donnent en sous-traitance plus de 100 millions de dollars chaque année en R-D portant sur des technologies, doivent réserver 2,5 % de leurs fonds de R-D pour les petites entreprises. Cela se traduit par des dépenses annuelles de 2 à 3 milliards de dollars. Le département de la Défense et les National Institutes of Health (NIH) sont les plus grands utilisateurs de ces fonds.

Le « Small Business Technology Transfer » (STTR) est un programme datant de 20 ans, apparenté au SBIR, qui réserve 0,3 % des fonds des organismes fédéraux ayant des budgets de plus de 1 milliard de dollars en R-D externe pour financer des partenariats en R-D entre les petites entreprises et les établissements universitaires. Les programmes offrent des contrats entièrement financés pour la phase 1, soit les études de démonstration de principe (150 000 \$

sur six mois dans le cadre du SBIR et 100 000 \$ sur un an dans le cadre du STTR) et pour la phase 2, soit le travail de R-D (1 million de dollars dans le cadre du SBIR et 750 000 \$ dans le cadre du STTR, sur deux ans). Les programmes ne financent pas la phase 3, c'est-à-dire la commercialisation. Celle-ci est financée par des sources traditionnelles (soit les capitaux propres, les emprunts et les bénéfices non répartis).

L'exécution des programmes SBIR et STTR diffère grandement, dans la pratique, entre les organismes fédéraux américains. Pour certains, comme les NIH, ils sont essentiellement une source de financement de la R-D. D'autres, comme le département de la Défense et le département de l'Énergie, peuvent devenir les premiers utilisateurs de produits mis au point grâce au financement du SBIR, si la recherche est fructueuse.

D'autres pays, tels que le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, la Finlande, le Japon et la République de Corée, ont adopté des programmes similaires au SBIR. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est appuyé sur un livre blanc présenté en 2008, qui exigeait des ministères qu'ils préparent des plans d'approvisionnement axés sur l'innovation. Il a établi en 2010, à titre d'objectif, que 25 % des marchés iraient aux PME. Il a par la suite pris une série de mesures pour améliorer la transparence et l'accès pour les PME (particulièrement l'approvisionnement en TIC). Toutefois, l'outil probablement le plus important dont il dispose est la « Small Business Research Initiative » (SBRI) lancée en 2001. Tout comme le SBIR, le programme offre des contrats entièrement financés entre les PME et les



ministères du gouvernement, mais sur une base volontaire et non obligatoire comme aux É.-U. La valeur des contrats dans le cadre de la SBRI équivalait à environ 50 millions de dollars en 2009.

Acquisition en matière de défense et de sécurité

Pour la plupart des pays, le développement de l'industrie de la défense constitue un défi de taille. Au cours des deux dernières décennies, la mondialisation et la fin de la guerre froide ont ouvert la voie à d'importantes consolidations dans le secteur de la défense à l'échelle internationale. L'industrie de la défense se polarise aujourd'hui aux É.-U. et dans certaines puissances économiques européennes, et les grands fournisseurs ont établi des sociétés affiliées dans de petits marchés comme le Canada et l'Australie. Il est plus difficile que jamais pour les économies de moindre importance de développer une infrastructure de l'industrie de la défense dans le contexte d'une industrie de l'armement mondialisée et dominée par une poignée de gros joueurs. De nombreux pays ont adopté comme solution de s'intégrer à la chaîne d'approvisionnement internationale, comme le favorise le Canada en prenant part à l'acquisition des avions d'attaque interarmées.

Certains pays ont choisi d'adopter une stratégie officielle relative à l'industrie de la défense, tandis que d'autres, comme le Canada, en ont décidé autrement. Dans certains pays, l'industrie de la défense est prospère et les exportations atteignent des chiffres impressionnants. D'autres pays accordent la priorité à certains créneaux de marché et dépendent du commerce international pour répondre à leurs besoins militaires globaux. Nombre de pays ont choisi d'adopter des mesures de compensation industrielle similaires à celles du Canada, où 100 % de la valeur contractuelle doit être atteinte. D'autres laissent plutôt place à la négociation des pratiques de compensation lors des processus d'appel d'offres. D'autres encore, comme les États-Unis, n'approuvent pas le

recours aux pratiques de compensation, bien qu'en ce qui concerne ces derniers, l'approvisionnement à l'étranger de matériel de défense est rarissime. Chaque pays évolue dans un contexte qui lui est propre, mais l'étude de ces contextes revêt une grande utilité pour déterminer ce qui fonctionne ou non dans chaque cas, pour que nous en arrivions à une meilleure compréhension du nôtre.

Un rapport sur la question (le Rapport Grover) a été préparé à l'intention du Secrétaire du Conseil du Trésor du Canada en 2008. On y compare les politiques et les pratiques clés, en matière d'approvisionnement militaire, de l'Australie, du Danemark, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada. Le rapport indique que, bien que les pays disposent tous d'une stratégie officielle sur l'industrie de la défense, « l'ensemble des pays, à l'exception des É.-U., ont fixé une exigence en matière de compensation, et chacun y fait référence par quelque euphémisme : participation industrielle, coopération industrielle ou, dans le cas du Canada, retombées industrielles et régionales ». En conclusion, le rapport affirme qu'« étant donné les investissements considérables effectués sur le plan du renouvellement du matériel de défense et l'accroissement des activités de l'industrie de la défense qui en découle, il peut s'avérer utile d'examiner l'utilité du renouvellement de la politique canadienne en matière d'industrie de la défense ».

L'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis sont des cas intéressants en raison des liens étroits qu'ils partagent et des similarités de leur politique étrangère et de défense. On dit souvent de l'Australie qu'elle est la cousine stratégique du Canada en raison des similarités démographiques, culturelles et économiques que présentent les deux pays. Plusieurs autres pays valent la peine d'être étudiés : la France, qui a un solide tissu économique et une forte infrastructure de défense, et les Pays-Bas, qui ont réalisé d'importants investissements militaires. Tous deux sont membres de l'OTAN et entretiennent des liens en matière de défense avec le Canada. La Suède, malgré sa superficie restreinte, maintient une infrastructure de

l'industrie de la défense très saine et a connu de vifs succès en tant qu'exportateur de matériel militaire.

Australie

L'Australie est un important pays de comparaison puisqu'il s'agit d'une moyenne puissance disposant d'un petit marché national et d'une portée limitée pour faire directement concurrence aux pays fournisseurs de matériel militaire de premier rang. Ces dernières années, l'Australie a profondément modifié son approche à l'égard de l'approvisionnement militaire.

Une nouvelle approche en la matière a été adoptée dans le cadre de la Defence Industrial Policy de 2007 et de la mise à jour de 2010. La stratégie vise principalement à assurer la fourniture économique de matériel de défense et le soutien de la défense en harmonie avec la situation stratégique de l'Australie. Ce but sera atteint par l'entremise des neuf stratégies suivantes :

- mettre en œuvre une approche stratégique à l'égard de la dotation et du maintien de la force de défense aérienne;
- maintenir les capacités industrielles prioritaires locales;
- assurer l'optimisation des ressources par le truchement de pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement;
- créer des débouchés pour les sociétés australiennes;
- encourager les PME;
- soutenir le développement des compétences dans le secteur de la défense;
- faciliter les exportations;
- favoriser l'innovation dans le secteur des technologies de défense;
- favoriser la collaboration entre la défense et l'industrie.

À l'image d'autres pays qui tablent également sur des entrepreneurs étrangers de premier plan pour répondre à la majeure partie de leurs besoins en matière d'approvisionnement militaire, l'Australie a depuis longtemps recours aux compensations industrielles pour accroître la participation nationale à de tels contrats. Toutefois, dans le cadre de l'analyse de l'approvisionnement militaire (gouvernement de l'Australie, ministère de la Défense, *Building Defence Capability: a Policy for a Smarter and More Agile Defence Industry Base*, p. 7 [en ligne à http://www.defence.gov.au/dmo/id/dips/DIPS_21.pdf]) une nouvelle approche a été adoptée :

[Traduction] De manière générale, les compensations et les quotas ne fonctionnent pas. Le flux de rentrées qui en découle ne s'échelonne que sur la durée du contrat d'acquisition et se limite aux biens acquis dans le cadre du contrat. Au lieu de protéger les sociétés australiennes de matériel de défense contre la concurrence internationale, la Défense tente maintenant d'accroître ses chances de conclure des contrats dans le cadre de programmes internationaux. On s'éloigne ici fondamentalement des compensations. En vertu de cette politique, il n'y aura plus de cibles de participation des industries locales. Les activités de toute industrie locale sélectionnée seront chiffrées individuellement et ne seront financées dans le cadre du processus d'acquisition de matériel militaire que si l'on juge qu'elles vont dans le sens de l'optimisation des ressources.

La nouvelle approche de l'Australie en matière d'approvisionnement militaire est basée sur l'objectif primordial d'intégrer les PME australiennes dans les chaînes d'approvisionnement mondiales des maîtres d'œuvre internationaux et de leurs principaux sous-traitants, tout en leur permettant d'être concurrentielles quant à l'optimisation des ressources. Aucune exigence particulière en matière de compensation n'a été fixée, mais les

sociétés étrangères se voient dans l'obligation de prévoir la participation de sociétés nationales chaque fois qu'elles soumissionnent pour un contrat d'envergure. Dans la pratique, cela signifie que les fournisseurs de matériel de défense offriront aux PME nationales des occasions de sous-traitance et de transfert de technologies, en plus de les aider à développer leurs compétences en termes de soutien en service.

Au cœur de cette politique se trouve la liste des capacités industrielles prioritaires (*Priority Industry Capabilities*, ou PIC) qui confère à une société l'avantage stratégique d'avoir pignon sur rue en Australie et qui, par son absence, saperait les capacités du pays en matière de défense et d'autonomie. Cette liste est revue et actualisée régulièrement. Y figurent actuellement les capacités suivantes : technologies et systèmes acoustiques; capacités anti-sabotage; uniformes de combat et équipement personnel; guerre électronique; intégration de systèmes et de systèmes de systèmes; radars haute fréquence et synchronisés; armes d'infanterie et postes de tir télécommandés; soutien en service de systèmes de combat sous-marins; balistique et munitions explosives; cales sèches pour navires; gestion des signatures; soutien des logiciels essentiels à la mission et à la sécurité.

Dans le cadre d'un plan prospectif de 10 ans axé sur les capacités, on encourage les entreprises à soumettre leurs propositions d'innovation liées aux PIC pour qu'elles soient directement financées à titre de contrats de renforcement des capacités des fournisseurs en vertu du PIC Innovation Program. L'idée est de disposer de perspectives adéquates pour stimuler le travail au sein de l'industrie australienne ou de générer des économies de coûts lors de marchés de défense futurs. Ce plan est appuyé par le Capability Development Advisory Forum, qui permettra à l'industrie de communiquer sur une base régulière avec la Défense, ainsi que par l'implantation de bureaux d'information et d'accès aux entreprises via le Web dans les principales villes.

L'Australie a également établi un certain nombre d'instituts de recherche où collaborent le gouvernement, l'industrie et le milieu universitaire, comme la Defence Science and Technology Organisation et le Defence Industry Innovation Centre, ainsi que des programmes comme le Rapid Prototyping, Development and Evaluation Program, similaire au Projet ACCORD canadien.

Royaume-Uni

L'énorme différence entre les budgets militaires canadien et britannique rend difficile la comparaison des contextes des deux pays, mais le Royaume-Uni a, tout comme l'Australie, pris certaines mesures dans le cadre d'un long processus visant à améliorer l'approvisionnement militaire. Puisant ses racines dans les années 1980 et 1990, l'effort de réforme visait à mettre à profit l'expertise du secteur privé et à réduire les dépenses publiques. Dans la foulée de la guerre froide, les dépassements de coûts et les retards avaient atteint des proportions démesurées, et ces échecs ont été mis en lumière dans un rapport de 1997 de l'UK National Audit Office.

La Defence Industrial Strategy, qui remonte à 2005, présente deux caractéristiques essentielles : établir les capacités industrielles requises à l'échelon national (tout en reconnaissant que d'autres capacités seront recherchées par l'entremise de la collaboration et de la concurrence internationales) et expliquer plus clairement les facteurs qui influenceront sur les décisions en matière d'approvisionnement. La stratégie a pour objectif global de conserver au Royaume-Uni les capacités industrielles (infrastructure, compétences et connaissances) requises pour assurer une souveraineté appropriée.

La stratégie comporte trois composantes indissociables :

- les besoins en matière de capacité de défense à long terme (p. ex., les nouveaux projets, la modernisation et les modifications du matériel actuel) qu'elle souhaite conserver à l'intérieur du pays;

- un examen des différents secteurs de l'industrie et des capacités transectorielles (dans le contexte des besoins futurs, y compris une analyse de la façon dont on pourra combler les asymétries entre les deux);
- un aperçu de la façon dont la stratégie sera mise en œuvre (c.-à-d. les principes et les processus qui sous-tendent l'approvisionnement et les décisions industrielles) et les répercussions sur la défense et l'industrie dans son ensemble.

Bien que le Royaume-Uni soit un grand exportateur de matériel de défense (d'une valeur moyenne de 8,5 milliards de dollars par année), le ministère de la Défense reconnaît que les entreprises britanniques cherchant à exporter directement du Royaume-Uni sont souvent confrontées à des obstacles au commerce qui prennent la forme de mesures protectionnistes ou de régimes de compensation rigoureux. Selon le ministère de la Défense, la « participation industrielle » constitue un moyen flexible de franchir ces obstacles et encourage les sociétés étrangères à collaborer avec l'industrie de la défense du Royaume-Uni sans certains des effets négatifs parfois liés à des politiques plus restrictives en matière de compensation. Les sociétés doivent toutefois indiquer le degré et la nature de la participation nationale dans le cadre de leurs propositions et tout travail proposé doit être en lien avec la défense.

En ce qui a trait au soutien direct, le Defence, Science and Technology Program Office du ministère de la Défense investit environ les deux tiers de son budget annuel dans des projets réalisés par l'industrie et le milieu universitaire. En outre, le programme Niteworks met davantage l'accent sur les projets concertés où collaborent le gouvernement et l'industrie. D'autres programmes présupposent l'établissement du Centre for Defence Enterprise, qui financerait les innovations potentiellement destinées à des applications de défense, et INSTINCT, un programme qui assure la participation des entreprises et du milieu universitaire à des démonstrations de technologies liées à des applications de sécurité.

États-Unis

S'il est difficile de comparer le budget de la défense du Canada et celui du Royaume-Uni, les comparaisons avec les États-Unis sont encore plus ardues. L'organisation militaire des États-Unis est unique quant au financement alloué à chaque service, à l'indépendance de chaque service dans les acquisitions militaires, et au rôle très actif que joue le Congrès dans l'approvisionnement militaire. Parallèlement, les services des forces armées sont tous si vastes que chacun est seul responsable de son programme d'acquisition. En fait, il conviendrait davantage de comparer chaque service des forces armées américaines aux forces d'un pays donné.

Les É.-U. ont établi une politique claire sur l'industrie militaire (même si elle n'en porte pas le nom), prévoyant un adjoint au secrétaire adjoint à la défense chargé des tâches suivantes : l'ensemble des décisions relatives aux fusions et aux acquisitions (tant nationales qu'étrangères) qui influent sur l'industrie de la défense américaine; les relations du département avec les industries de défense et aérospatiales de l'OTAN; et la vitalité globale de l'infrastructure de l'industrie de la défense des É.-U. Ce pays s'oppose officiellement aux politiques et aux pratiques sur la participation industrielle, les qualifiant de restrictions à la liberté et à l'ouverture des marchés.

Le rapport Grover mentionne que les É.-U. ont adopté nombre de politiques sur l'industrie de la défense, lesquelles visent à garantir les sources d'acquisition de matériel essentiel, à protéger les technologies clés et à assurer, de manière générale, une base industrielle intérieure capable de soutenir les intérêts du pays en matière de sécurité nationale.

Le budget annuel d'acquisition du gouvernement américain se chiffre à environ 600 milliards de dollars, l'approvisionnement militaire comptant pour environ les deux tiers de ce montant. L'ampleur de l'approvisionnement militaire a un effet prononcé sur les capacités technologiques des É.-U. Toutefois, dans le cadre de la planification de ses acquisitions, le département de la Défense cerne les

technologies prometteuses provenant de toutes sources, qu'elles soient étrangères ou nationales. D'intéressantes possibilités s'offrent donc aux innovations développées au Canada de franchir les frontières du marché canadien de l'approvisionnement militaire. L'accès du Canada aux contrats de défense américains est régi par une entente bilatérale de longue date et appuyé par la Corporation commerciale canadienne (CCC).

La DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) est l'un des éléments clés pour faciliter la R-D effectuée dans le cadre de l'effort de défense américain. Contrairement à RDDC au Canada, la DARPA ne dirige pas ses propres laboratoires de recherche. Elle finance plutôt des équipes de recherche composées d'intervenants des entreprises et du milieu universitaire. La DARPA s'est toujours concentrée sur les investissements à haut risque dans des innovations fondamentales visant des besoins de défense déterminés, de la recherche au prototypage. L'acquisition des avions d'attaque interarmées, par exemple, a débuté en tant que projet financé par la DARPA. La DARPA jouit d'un budget annuel d'environ 3 milliards de dollars, soit 10 fois celui alloué à RDDC. Toutefois, une grande part de l'effort de recherche américain en matière de défense, qui atteint les 60 milliards de dollars, est réalisée par les divers services des forces armées.

Ces dernières années, le concept de sécurité nationale a été élargi pour englober l'énergie; le gouvernement américain a établi l'ARPA-E (Advanced Research Projects Agency – Energy) en tant qu'homologue civil de la DARPA. Le concept de l'ARPA-E est similaire à RDDC au Canada et finance des projets portant sur des « innovations évolutives ». L'ARPA-E tente de manière explicite de promouvoir l'approvisionnement ultérieur par des organismes fédéraux.

France

La France est un cas unique quant à son infrastructure de l'industrie de la défense en raison du niveau très élevé de contrôle exercé par l'État sur les entreprises de défense; le pays est souvent le partenaire majoritaire ou le

coassocié des fournisseurs majeurs. La stratégie française de l'industrie de défense vise à rationaliser la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) autour de centres d'excellence comportant une composante française raisonnablement ambitieuse. Le ministère français de la Défense a établi un plan prospectif sur 30 ans relativement aux besoins de son armée.

La stratégie française vise à maintenir le savoir-faire dans les secteurs arrivés à maturité et à perfectionner ce savoir-faire dans les secteurs nouveaux ou en plein essor. La France cherche également à ouvrir les marchés d'exportation à son industrie de la défense afin de réduire sa dépendance à l'acquisition nationale. La stratégie tient aussi compte de l'impact du cycle de l'approvisionnement militaire. À titre d'exemple, l'atténuation des risques découlant de la perte de capacité industrielle ou des lacunes sur le plan de la capacité industrielle en raison d'un ralentissement de l'économie ou d'une surcapacité constitue un élément important de l'approche française.

La nationalisation du secteur et le contrôle de l'État sont d'importantes facettes de la notion d'approvisionnement française. La Direction générale de l'armement (DGA) participe directement à la gouvernance des secteurs de l'aérospatiale et de la défense. Elle est actionnaire majoritaire et minoritaire de plusieurs sociétés œuvrant dans les secteurs des navires et des sous-marins, des explosifs et de l'aérospatiale. Par l'entremise de la DGA, le gouvernement français travaille dans l'intérêt de ces sociétés, et favorise le développement et la consolidation des capacités industrielles jugées nécessaires à son autonomie stratégique. La DGA participe activement à la mise en œuvre de la stratégie économique du gouvernement français et a également établi une politique de mesures économiques régionales visant à renforcer les capacités industrielles, notamment parmi les PME.

Dans l'ensemble, la France a su préserver une industrie de la défense diversifiée pour répondre à ses besoins futurs. Elle y est parvenue en mettant en œuvre une stratégie cohérente,

quoiqu'officieuse, relative à l'industrie de la défense. Malgré l'accent récemment mis par la France sur la collaboration avec les autres nations européennes dans le cadre du développement et de la production de matériel militaire, il semble que ce soit une politique de collaboration « à la carte » qui permet au pays de maintenir une présence dans tous les secteurs prépondérants de l'industrie de la défense, particulièrement au niveau des systèmes.

Suède

La Suède dispose depuis des siècles d'un pouvoir militaire comportant une base de l'industrie de la défense qui appuie avec succès la position de neutralité armée du pays. Aujourd'hui, le secteur de l'aérospatiale est la base de l'industrie de la défense de la Suède. Le principal intervenant, Saab AB, jouit d'un marché florissant de l'exportation. Outre le secteur de l'aérospatiale, qui figure au cœur des priorités stratégiques des efforts déployés dans son industrie de la défense, la Suède a également connu du succès sur les marchés national et extérieur de l'artillerie des navires, des véhicules blindés, des systèmes antichars et des sous-marins. En plus de l'absence de dépassements dans les dépenses publiques et de retards, ce sont là tous des indices d'une industrie de la défense prospère, qui répond avec succès tant aux besoins nationaux qu'aux possibilités d'exportation.

La Suède n'a pas officiellement énoncé de politique relativement au maintien et au développement de son infrastructure de l'industrie de la défense. Or, un enchaînement de projets de loi relatifs à la défense et à la sécurité et comportant des affectations de crédits a mis en relief l'importance du maintien d'une capacité industrielle à l'appui des politiques sur les affaires étrangères, la défense et le commerce.

Récemment, un groupe de travail spécial a prêté une attention particulière au secteur de l'aérospatiale en présentant au gouvernement une vision d'avenir de l'industrie aérospatiale (de défense) ainsi qu'un train de mesures stratégiques pour permettre aux entreprises,

aux établissements de recherche et au gouvernement de concrétiser cette vision. En réponse au rapport du groupe de travail, le gouvernement suédois a adopté une stratégie détaillée pour orienter les mesures relatives au leadership technologique et à la compétitivité internationale de son industrie aérospatiale.

Les compensations industrielles, quant à elles, sont du ressort du ministère de la Défense et le programme a pour objectif de soutenir la protection à long terme des intérêts essentiels de la Suède en matière de défense et de sécurité, de s'assurer la participation de l'industrie nationale de la défense, de promouvoir le transfert des technologies de pointe à l'industrie de la défense et d'accroître les exportations suédoises de produits, de systèmes et de technologies évolués liés à la défense. Ces compensations sont obligatoires dans le cadre des projets dépassant les 10 millions d'euros et doivent représenter 100 % de la valeur contractuelle.

Pays-Bas

La stratégie néerlandaise relative à l'industrie de la défense, qui s'apparente aux politiques du Royaume-Uni et de l'Australie, repose sur la reconnaissance de l'importance des capacités nationales de défense; elle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle son industrie de la défense ne peut connaître des succès que si ses sociétés font partie de réseaux internationaux axés sur le développement, la production et le maintien des chaînes d'approvisionnement du matériel.

En raison de la taille relativement petite de l'industrie de la défense du pays, la stratégie vise à tirer parti des occasions sur le plan international et à promouvoir une synergie entre les besoins des forces armées néerlandaises et les intervenants des marchés civils. La taille relativement petite de cette industrie a amené le gouvernement des Pays-Bas à se concentrer sur certains secteurs. Dans ce contexte, la stratégie cerne des secteurs technologiques dans lesquels l'industrie néerlandaise a la capacité d'exceller et de consolider sa position sur le marché



mondial (principalement européen) de la défense. Voici les six secteurs technologiques prioritaires dans le cadre de la stratégie de l'industrie de la défense néerlandaise : C3IR (commandement, contrôle, communications, informatique et renseignement); systèmes de détection; conception, développement et production intégrés de plateformes; électronique et mécatronique; matériaux de pointe; et environnements de simulation, de formation et synthétiques.

La stratégie confère également au ministère de la Défense un rôle important en tant que principal client pour certaines nouvelles technologies. Ainsi, elle reconnaît le besoin que le gouvernement participe à des programmes multinationaux de développement et de production dès leurs stades initiaux, comme ce fut le cas lors de la participation au projet des avions d'attaque interarmées.

Le National Technology Project (NTP), dans le cadre duquel des propositions peuvent être soumises par un ou plusieurs instituts de recherche, l'industrie, ou les deux, est le plus important instrument financier à ce chapitre. En principe, le NTP couvre 100 % des coûts afférents à la mise au point des technologies. Des projets précis liés à la R-D en matière de défense sont exécutés par la National Defence Research Organization et ses trois laboratoires.

Cette orientation technologique s'inscrit dans la perspective selon laquelle, malgré les lacunes dans la portée et la profondeur des ressources industrielles nécessaires à l'industrie néerlandaise pour développer des systèmes d'armes de premier plan autres que des navires militaires, cette industrie possède les compétences et l'expertise voulues pour occuper une place prépondérante au sein d'une vaste gamme de programmes internationaux, de leur développement jusqu'à la gestion de leur cycle de vie. Cela englobe également, dans certains cas, l'assemblage final et la mise à l'essai des principaux systèmes d'armes qu'elle fournit.

Les Pays-Bas mettent en œuvre une politique de « compensation » des sociétés néerlandaises lorsque le matériel de défense est acquis auprès de fournisseurs étrangers. En effet, des commandes peuvent être passées auprès de fournisseurs étrangers sous réserve que l'industrie néerlandaise participe à leur exécution ou que des sociétés néerlandaises se voient solliciter pour des produits ou services qui ne sont pas directement liés au projet. En pratique, cette politique se solde par un engagement de 100 % en matière de compensation.

Un ensemble potentiel d'initiatives d'approvisionnement

La mise sur pied de nouvelles initiatives visant à faire un meilleur usage de l'achat et de l'approvisionnement pour stimuler l'innovation témoignerait de la prise de conscience par le gouvernement fédéral des possibilités de promotion de l'innovation en entreprise au moyen de cet outil. Il existe également plusieurs orientations stratégiques complémentaires et améliorations potentielles aux récentes initiatives qui en sont encore au stade de démarrage (le PCCI de TPSGC, le Projet ACCORD du MDN, et la politique révisée des retombées industrielles et régionales (RIR) d'Industrie Canada). Ces initiatives comportent trois volets : acquisition générale, initiatives civiles stratégiques et approvisionnement militaire.

Approvisionnement général

La politique de passation de marchés du gouvernement fédéral pourrait faire l'objet de quelques modifications de façon à soutenir davantage l'innovation. En premier lieu, le soutien de l'innovation pourrait y figurer en tant que sous-objectif clé de l'objectif global d'optimisation des ressources. En second lieu, la politique pourrait invoquer l'utilisation de spécifications de rendement (en d'autres mots, les résultats) à titre d'élément prépondérant dans l'élaboration des demandes de propositions, avec les justifications qui s'imposent pour l'utilisation des spécifications de projet pour les achats autres qu'administratifs.

La sous-traitance de la R-D est un autre secteur prometteur inexploité. Dans les années 1970 et 1980, le gouvernement fédéral a exercé de fortes pressions en faveur l'impartition de la R-D afin de renforcer les capacités commerciales. Ce projet a cessé d'exister, de même que son principal promoteur, le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie, puisque les ministères et organismes n'étaient pas obligés de tenir compte de cette politique optionnelle. Comme nous l'avons souligné précédemment, cette situation perdure aujourd'hui dans la mesure où les grands ministères à vocation scientifique effectuent la majorité de leur R-D à l'interne.

Il serait improbable que l'option de l'adoption hâtive d'un programme SBIR inspiré par celui des É.-U., en vertu duquel un certain pourcentage des contrats extérieurs est réservé aux petites entreprises, engendre des changements fondamentaux dans le contexte canadien puisque le problème sous-jacent, pour la plupart des ministères, est le manque généralisé d'impartition, peu importe la taille de l'entreprise. Pour que des changements systématiques s'opèrent, les ministères et organismes ayant une orientation commerciale devront accroître le niveau d'impartition de la R-D. Le recours à des cibles annuelles contribuerait à stimuler ce processus.



Initiatives civiles stratégiques

Le fait d'entreprendre une série d'initiatives pilotes d'approvisionnement dans des secteurs triés sur le volet pourrait faire évoluer notre philosophie d'approvisionnement, de sorte qu'une culture où l'on cherche à gérer les risques en visant des résultats supérieurs l'emporte sur la mentalité actuelle, plus craintive. De par leur nature, les initiatives très sélectives comportent des risques, mais témoignent des avantages d'une approche axée sur l'innovation. Voici quels pourraient être ces secteurs : les soins de santé (hôpitaux militaires, programmes de vaccination à financement partagé), les TIC (nouveaux besoins du gouvernement fédéral), l'environnement (démonstration des technologies de TDDC) et la construction (exigences gouvernementales « écologiques »). Il sera possible de mieux harmoniser les programmes d'innovation actuels et de fournir un meilleur soutien en la matière au fur et à mesure que seront développées des initiatives sectorielles pilotes.

Le fait que des initiatives sectorielles engendreraient, en raison des règles commerciales, des fuites économiques en faveur de fournisseurs extérieurs ne devrait pas dissuader le recours à telles initiatives. La libre concurrence stimule l'innovation chez tous les acteurs de l'industrie, et le véritable objectif à long terme est d'instaurer une mentalité avant-gardiste au sein des ministères et organismes du gouvernement engagés dans l'approvisionnement.

De tels programmes pilotes compléteraient le PCCI ou pourraient être incorporés à un programme actualisé et étoffé. Il s'agirait essentiellement d'initiatives d'attraction par la demande, qui favoriseraient l'innovation en répondant aux besoins actuels, aussi bien ministériels que pangouvernementaux. Dans sa forme actuelle, le PCCI peut être qualifié d'initiative hybride de stimulation de l'offre par l'industrie, qui essaie de créer une demande pour des produits futurs par l'entremise d'un processus de courtage. Il est évalué activement de sorte qu'on puisse éventuellement faire des recommandations au gouvernement quant à son orientation future.

Approvisionnement militaire

L'éventail actuel d'initiatives gouvernementales et l'augmentation potentielle de l'approvisionnement de nature civile ne sont que le pâle reflet des occasions issues de l'ampleur phénoménale de l'approvisionnement à venir en matière de défense et de sécurité.

La majeure partie des avantages dont jouiront les entreprises canadiennes découleront des compensations industrielles, puisque la grande majorité de l'approvisionnement d'envergure continuera d'être attribué à des maîtres d'œuvre étrangers. La politique des RIR, récemment actualisée, a tenté d'améliorer les mesures visant à inciter les maîtres d'œuvre à renforcer les capacités d'innovation à long terme au sein de l'industrie canadienne. À l'heure actuelle, nous ignorons si ces mesures incitatives suffiront à influencer les activités ayant pour but d'intégrer à long terme les sociétés canadiennes aux chaînes d'approvisionnement mondiales.

Bien que les RIR soient fixées à 100 % de la valeur des marchés (où seule la valeur ajoutée canadienne est prise en compte), le véritable enjeu à plus long terme est de nature qualitative plutôt que quantitative. Il s'agira en effet d'orienter les maîtres d'œuvre étrangers vers les capacités industrielles particulières désirées pour soutenir les intérêts essentiels du Canada en matière de défense et de sécurité.

Une partie du défi réside dans le fait que les programmes de RIR sont évalués sur la foi de leur réussite ou de leur échec, plutôt que comme élément coté du marché dans son ensemble. À ce titre, leur exécution se fait au gré du maître d'œuvre. L'utilisation des « propositions de valeur », essentiellement un type de compensation, à titre d'élément coté dans le cadre de la SNACN pourrait constituer un modèle utile en vue de leur utilisation à plus grande échelle.

Pour que les RIR soient orientées vers la mise au point de technologies de pointe et la commercialisation, plutôt que sur l'approche traditionnelle de la fabrication sur mesure, il



faudrait que le gouvernement cerne les capacités industrielles essentielles pour la défense et la sécurité du Canada. Ceci laisse entendre que le Canada aurait tout intérêt à s'inspirer de pays comme l'Australie en définissant des « capacités industrielles prioritaires » et en harmonisant ses pratiques d'approvisionnement militaire, ainsi que les programmes de soutien connexe, pour renforcer ces capacités en prévision des besoins nouveaux en matière de défense et de sécurité. La SNACN est un pas dans cette direction, et l'industrie canadienne ne manque pas d'idées concernant les autres capacités qu'il y aurait lieu de développer. Une mise en garde d'importance est toutefois de mise : il faudra veiller à être très sélectif lorsque viendra le moment de définir les capacités industrielles souhaitées, en reconnaissant que de tels choix altéreront le paysage de la concurrence industrielle canadienne et qu'un compromis s'imposera peut-être entre, d'une part, une hausse des coûts à court terme et, d'autre part, la sécurité à long terme de l'offre et une capacité d'exportation autonome.

Le Projet ACCORD, principal instrument du MDN pour promouvoir les capacités industrielles à long terme, n'a été lancé que dernièrement. Par conséquent, son potentiel n'a pas encore été mis à l'épreuve. Ce qui apparaît clairement, toutefois, c'est qu'environ 60 % des besoins en R-D du MDN sont encore satisfaits à l'interne. Le recours à l'impartition pour satisfaire une proportion croissante des besoins en R-D devrait donc être un élément constituant du projet ACCORD en évolution.

Le soutien de la commercialisation des technologies de défense mises au point directement et indirectement par l'entremise de l'approvisionnement semble être l'un des chaînons manquants de la chaîne de valeurs. Un tel mandat de commercialisation pourrait être explicitement intégré au projet ACCORD et aux secteurs technologiques prioritaires du Programme de démonstration des technologies, et pourrait être financé en partie par un meilleur effet de levier financier des mesures de compensation, qui représenteront plusieurs milliards de dollars au cours des prochaines années.

Conclusion

En principe, l'achat et l'approvisionnement semblent être un outil prometteur de soutien de l'innovation en entreprise puisqu'il s'agit d'un complément de quasi-marché, régi par la demande, au soutien de l'innovation axée sur l'offre. Pour diverses raisons historiques, il s'est avéré difficile, en pratique, de mobiliser l'approvisionnement au profit de l'innovation. Nous pouvons cependant tirer des leçons des autres pays et élaborer un ensemble de politiques et de pratiques adapté au contexte canadien, en tirant profit progressivement de nos récentes améliorations.

Dans l'immédiat, le plus grand défi consiste à tirer parti de l'approvisionnement en matière de défense et de sécurité déjà planifiée en prenant des mesures plus audacieuses en fonction des orientations déjà tracées : cerner de nouvelles capacités industrielles stratégiques, mobiliser des ressources pour soutenir la mise au point de technologies dans ces secteurs, et utiliser plus efficacement le système d'approvisionnement dans son sens large pour offrir des débouchés

commerciaux aux sociétés canadiennes, sur une base élargie d'optimisation des ressources qui tienne compte des avantages à long terme sur la durée du cycle de vie dont profitera le gouvernement, à titre d'acheteur, ainsi que l'ensemble de l'économie canadienne.

Il importe également de mettre en place des mesures plus globales qui modifieront à la longue la culture de l'approvisionnement afin qu'en matière d'innovation de pointe on privilégie la meilleure valeur plutôt que le prix le plus bas. S'ils sont bien planifiés et bien exécutés, les investissements modestes découlant des mesures proposées dans le présent rapport ne devraient pas se traduire par une hausse des coûts d'approvisionnement pour le gouvernement, et ce, en raison des avantages que procureront des biens et services supérieurs; ils fourniront aussi un soutien essentiel à l'industrie canadienne, et particulièrement aux PME, sur le plan de l'innovation.

Annexe : Texte des recommandations en matière d'approvisionnement

Recommandation 3

Faire de l'innovation en entreprise l'un des objectifs clés des politiques d'achat et d'approvisionnement du secteur public, et déployer des initiatives complémentaires pour atteindre cet objectif.

La vision du groupe d'experts

L'achat et l'approvisionnement du gouvernement et les programmes connexes doivent servir à créer des opportunités et à stimuler la demande de technologies, de produits et de services à la fine pointe auprès des fournisseurs canadiens. Cela aura pour effet de favoriser le développement d'entreprises canadiennes innovantes et concurrentielles à l'échelle mondiale, tout en stimulant l'innovation et une productivité accrue dans la fourniture de biens et la prestation de services par le secteur public.

Comment y parvenir

Pour concrétiser cette vision, le gouvernement devrait intégrer les pratiques suivantes à ses initiatives d'achat et d'approvisionnement.

3.1 L'innovation comme objectif — Faire en sorte que l'encouragement de l'innovation au sein de l'économie canadienne soit un objectif déclaré des politiques et des programmes gouvernementaux d'achat et d'approvisionnement.

Dans la pratique, cette vaste recommandation signifie que le gouvernement devrait considérer

toute acquisition importante de produits et services comme une occasion de renforcer les capacités d'innovation des PME. Il élargira par le fait même son bassin de fournisseurs pour l'achat et l'approvisionnement futurs et, de façon plus générale, renforcera les capacités d'innovation de l'économie canadienne. Pour ce faire, le gouvernement devra, au fil du temps, entreprendre un examen détaillé des politiques et des activités d'approvisionnement afin de s'assurer qu'elles appuient l'innovation; il devra aussi permettre aux ministères de disposer de la souplesse nécessaire pour travailler avec des fournisseurs de solutions du secteur privé, puis d'acquérir et de déployer les solutions résultantes. Comme premières mesures concrètes, le groupe d'experts recommande en outre ce qui suit.

3.2 Un champ d'action pour des propositions novatrices — Dans la mesure du possible et lorsque cela s'avère approprié, baser les appels de propositions sur une description des besoins à combler ou des problèmes à résoudre, plutôt que sur des spécifications techniques détaillées qui laissent peu de place aux propositions novatrices.

Le recours à l'achat et à l'approvisionnement pour favoriser la capacité d'innovation des entreprises canadiennes exige une approche renouvelée du rapport qualité-prix selon des spécifications axées sur les résultats. L'approvisionnement fondé sur les résultats attendus pose un défi pour les entreprises et, par conséquent, incite les fournisseurs éventuels à trouver des solutions novatrices. Il en résulte un double avantage : la proposition de meilleurs

produits à l'acheteur et le développement, chez les éventuels fournisseurs, d'une mentalité axée sur l'innovation. Il n'est pas nécessaire d'inclure à tout prix des spécifications axées sur les résultats dans les appels d'offres; dans certains cas, il sera nettement plus approprié d'utiliser des spécifications techniques plus détaillées, ce qui n'irait pas à l'encontre du but de cette recommandation.

3.3 Attraction par la demande — Fixer des objectifs en matière de dépenses, pour les ministères et les organismes, concernant l'attribution de contrats de R-D, assortis de sous-objectifs pour les PME. Faire passer le Programme canadien pour la commercialisation des innovations (PCCI) du stade de projet pilote à celui de programme permanent de plus grande portée, qui sollicite et finance la mise au point de solutions à des besoins ministériels particuliers de sorte que le gouvernement stimule la demande et devienne un premier utilisateur des technologies et des produits innovants.

Les ministères et organismes fédéraux, notamment ceux qui remplissent un important mandat industriel, comme le ministère de la Défense nationale, effectuent à l'interne la plupart des activités non réglementaires de R-D. Selon Statistique Canada (2010, *Activités scientifiques fédérales*. N° 88-204-XWF au catalogue [en ligne à <http://www.statcan.gc.ca/pub/88-204-x/88-204-x2010001-fra.pdf>]) on prévoyait, en 2010-2011, des activités fédérales internes en R-D d'une valeur de 1,9 milliard de dollars, et des activités de R-D attribuées par voie de contrat à des entreprises d'une valeur d'environ 272 millions de dollars, soit seulement 15 % du total de la R-D effectuée à l'interne. Plus de 80 % de la R-D attribuée par voie de contrat est le fait de deux organismes : l'Agence spatiale canadienne (167 millions de dollars) et le ministère de la Défense nationale (59 millions de dollars) (Statistique Canada, 2010). L'établissement de cibles propres à chaque ministère pour des contrats externes de R-D favoriserait l'innovation en entreprise. De plus on améliorerait vraisemblablement les résultats

obtenus par les ministères contractants et l'on renforcerait leur capacité d'exécuter leur mandat.

Le projet pilote actuel du PCCI favorise la stimulation de l'offre, en ce sens que les demandeurs soumettent des propositions de solutions novatrices à mettre à l'essai, bien qu'il ne s'agisse pas de réponses aux besoins clairement définis d'un ministère ou d'un organisme particulier. Il faut créer un nouvel élément pilote qui offrirait des encouragements pour résoudre des problèmes opérationnels cernés par les ministères. En faisant du PCCI transformé un programme permanent, une fois qu'on aura pu procéder à une évaluation du rendement d'un projet pilote révisé, on favoriserait la transformation de la « culture » de l'approvisionnement.

3.4 Capacités concurrentielles à l'échelle mondiale — Planifier et concevoir les achats et l'approvisionnement d'envergure des ministères et sociétés d'État de façon à offrir aux entreprises canadiennes l'opportunité de devenir des sous-traitants concurrentiels à l'échelle mondiale

L'achat et l'approvisionnement prévus d'équipements et de services liés à la défense et à la sécurité constituent une excellente opportunité d'accroître considérablement l'état de préparation technologique de l'industrie canadienne. Le ministère de la Défense nationale (MDN) doit promouvoir de manière plus proactive les capacités industrielles dans le secteur de la défense au pays. Pour ce faire, il faut, pour chaque projet d'approvisionnement important, que le gouvernement et l'industrie élaborent et mettent en œuvre conjointement un plan de renforcement des capacités technologiques à long terme, assorti de programmes adaptés. Ceci impliquerait que le MDN accélère la mise en œuvre de son Projet ACCORD avec l'industrie, ainsi que celle du Programme de démonstration de technologies de Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC). Comme on a pu le constater dans d'autres pays, même les efforts concertés pour promouvoir la participation à la chaîne d'approvisionnement mondiale ne produisent de résultats qu'après de nombreuses années.

Le Canada doit donc agir immédiatement. Il faut souligner que les investissements supplémentaires réalisés pour se doter d'une telle capacité améliorée à long terme sont échelonnables. Les décisions quant aux montants à investir devraient être prises en fonction des opportunités.

Bien que les récentes améliorations apportées à la Politique des retombées industrielles et régionales (RIR) (notamment les multiplicateurs appliqués aux investissements en matière d'innovation) n'aient pas encore fait leurs preuves, un encouragement supplémentaire à investir dans la commercialisation des technologies aiderait à accroître la participation, surtout des PME, à la chaîne de valeur mondiale pour les prochains achats dans le secteur de la défense. (On pourrait s'inspirer du modèle de commercialisation élaboré par Technologies du développement durable Canada.) Cette mesure est urgente. En effet, si les capacités canadiennes demeurent encore sous-développées au moment de l'attribution de contrats, les RIR iront davantage aux travaux conventionnels de « fabrication sur mesure » plutôt qu'à la mise au point et à la commercialisation de technologies de pointe. Afin d'atteindre rapidement une masse critique, le gouvernement pourrait envisager une certaine formule de contrepartie avec les entrepreneurs principaux. La possibilité de tirer pleinement parti des approvisionnements de l'État dépend des investissements faits par le gouvernement et les entreprises très tôt dans le processus. On obtient ainsi l'effet de levier

désiré pour le renforcement des capacités d'innovation procuré par une RIR dont les coûts sont assumés par les entrepreneurs principaux. Il pourrait donc s'avérer nécessaire de bien cibler les programmes en place, plutôt que d'ajouter de nouvelles ressources.

3.5 Travailler en collaboration — Explorer des pistes de collaboration avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales concernant l'utilisation de l'achat et de l'approvisionnement pour appuyer l'innovation par les fournisseurs canadiens, et encourager les gouvernements à recourir à des produits innovants qui permettront de réduire les coûts et d'améliorer la qualité des services publics.

L'achat et l'approvisionnement effectués chaque année, partout au Canada, par les provinces et les municipalités dépassent nettement ceux du gouvernement fédéral, en raison des compétences provinciales et locales concernant les soins de santé, l'éducation et l'infrastructure des transports, entre autres services publics. Tous les ordres de gouvernement devraient collaborer pour élaborer et mettre en commun des pratiques exemplaires concernant le recours à l'achat et à l'approvisionnement. On favoriserait ainsi la croissance des entreprises canadiennes innovantes et, dans la mesure du possible, on élaborerait des stratégies conjointes pour accroître l'effet de levier de l'approvisionnement public dans certains secteurs.