



CANADA

Rapport du
Conseil consultatif national
des sciences et de la technologie

COMITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Présenté au
Premier ministre du Canada

**Rapport du
Comité de l'approvisionnement du gouvernement fédéral
du
Conseil consultatif national des sciences et de la technologie**

MARS 1992



National Advisory Board on
Science and Technology

Conseil consultatif national
des sciences et de la technologie

Le très honorable Brian Mulroney
Premier ministre du Canada
Chambre des communes
Pièce 309-S
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le premier ministre,

J'aimerais vous soumettre pour examen un rapport sur l'approvisionnement gouvernemental, lequel a été approuvé par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie (CCNST). Ce rapport, vous vous en souviendrez, a fait l'objet d'une brève discussion lors de votre réunion avec le conseil le 27 janvier 1992.

Ce rapport a été rédigé pour faire suite au travail d'un comité relevant du CCNST précédent, qui vous avait soumis son rapport en 1988. Le conseil actuel m'a demandé d'examiner les politiques et les pratiques en cours concernant l'approvisionnement gouvernemental fédéral, l'objectif étant de vérifier dans quelle mesure le système d'approvisionnement a suivi les recommandations de l'ancien CCNST.

Mon étude m'a permis de constater qu'il existe des politiques et des procédures en vue d'utiliser le système d'approvisionnement gouvernemental comme moyen de soutien au développement industriel et technologique des entreprises canadiennes. Il subsiste toutefois un écart important entre ces politiques et leur mise en pratique de façon efficace.

Le problème relatif à l'application des politiques découle en partie des interprétations contradictoires qui en sont faites, ainsi que de certaines pratiques et attitudes qui empêchent ou retardent leur mise en oeuvre. Les politiques d'achat actuelles du gouvernement, de par l'attitude des personnes concernées, visent la plupart du temps à réduire les risques à zéro, et ne reconnaissent pas la différence entre l'achat d'articles normalisés ou fabriqués en série et l'achat d'articles nécessitant la mise au point de technologies nouvelles.

...2

Un changement d'attitude est plus important qu'un changement de politiques. Bien que la plupart des cadres supérieurs au gouvernement reconnaissent le besoin d'utiliser une nouvelle approche dans l'attribution des contrats lorsque de nouvelles technologies ou compétences sont en jeu, aucun progrès significatif n'a été constaté à ce jour.

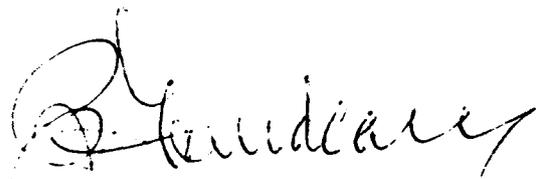
Le rapport du CCNST joint à la présente recommande qu'une équipe d'intervention, composée de cadres supérieurs du gouvernement et de l'industrie, soit constituée dans le but d'établir un dialogue continu et de développer un esprit de collaboration. Ceci est essentiel si le système d'approvisionnement doit servir d'outil efficace pour augmenter la compétitivité de l'industrie canadienne.

Je pense, Monsieur le Premier ministre, que votre appui à titre de chef d'État quant à cette recommandation contribuerait de manière très importante au fonctionnement efficace des politiques d'approvisionnement existantes. Une directive claire venant de vous à ce propos, en s'écartant des objectifs des différents ministères, inciterait les cadres supérieurs concernés à travailler plus étroitement ensemble et à développer une collaboration plus efficace avec l'industrie.

Il serait opportun que votre message indique un engagement clair de votre part envers nos suggestions en désignant deux ministres, par exemple le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le ministre de l'Approvisionnement et des Services, dont le mandat serait de veiller à l'implantation des recommandations du CCNST.

Le rapport du CCNST et les suggestions que nous vous proposons ont peu de répercussions sur le budget fédéral. Toutefois, la mise en oeuvre des recommandations permettrait au gouvernement de gérer ses ressources en approvisionnement de manière beaucoup plus efficace. Grâce à votre appui nous pourrions améliorer progressivement les politiques d'achat et développer un partenariat productif entre le gouvernement et l'industrie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'assurance de mes sentiments les plus respectueux.



Jean Paul Gourdeau

1. Mandat

Le CCNST, à sa réunion plénière tenue à Victoria le 28 septembre 1991, a convenu que je ferais rapport sur les changements introduits dans la pratique des approvisionnements du gouvernement fédéral depuis la publication du rapport du Comité de l'approvisionnement gouvernemental (février 1988) du CCNST. J'ai interprété cela comme une demande de rapport sur :

- la façon dont le gouvernement fédéral a répondu aux recommandations du comité;
- la mesure dans laquelle les actuels systèmes et pratiques d'approvisionnement répondent aux objectifs en matière de S&T;
- ce qu'il faudrait faire maintenant, le cas échéant.

2. Travaux terminés

J'ai rencontré des cadres supérieurs du secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), d'Approvisionnements et Services Canada (ASC), d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC), de la Défense nationale (MDN) et des Transports (TC). Ces ministères sont les principaux intervenants dans l'actuel système d'approvisionnement du gouvernement fédéral : le réglementeur, l'exploitant, le décideur industriel et les deux principaux utilisateurs.

3. Recommandations du rapport du CCNST précédent

Cette revue n'est pas exhaustive, mais elle met en lumière la réponse du gouvernement aux recommandations les plus importantes. En résumé, bien que *des progrès mesurables* aient été accomplis, on se *demande si les principaux intervenants du système savent bien comment utiliser au mieux les achats comme un outil pouvant augmenter la compétitivité de l'industrie canadienne*.

3.1 Mandat d'approvisionnement du gouvernement (2.1.2)

Le rapport du CCNST indiquait que les responsables confondent trop souvent l'objectif de l'«optimisation des ressources» avec l'approvisionnement au plus bas prix. Ainsi ils ne tiennent pas compte de la valeur d'un approvisionnement pour l'économie canadienne en fait de productivité améliorée, d'exportations, de création d'emplois et de recettes fiscales. Le CCNST a tenté d'inclure l'expansion industrielle et régionale à long terme comme principaux objectifs des approvisionnements.

Actuellement, le SCT examine pour la énième fois les politiques du gouvernement sur les marchés et l'approvisionnement. Il estime qu'aux fins d'une rentabilité maximale, l'autorité gouvernementale chargée des marchés pourrait aussi s'efforcer d'obtenir "ce qui est le plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien".

Cependant, les actuelles politiques d'approvisionnement ne font pas de distinction entre l'achat d'articles normalisés ou fabriqués en série qu'on peut se procurer facilement et l'achat d'articles nécessitant la mise au point de technologies. De plus, l'expansion industrielle à long terme demeure un objectif secondaire des marchés.

En 1989, ISTC a signalé au CCNST que la Stratégie annuelle des approvisionnements canadiens (SAAC) constituait une réponse à cette recommandation. Quels que soient les mérites de la SAAC, celle-ci n'a pu fonctionner comme prévu en période d'instabilité des budgets d'immobilisations. Les responsables d'ISTC estiment que le processus SAAC est malade; les responsables d'autres ministères ont déclaré qu'il était décédé; et d'autres se demandent s'il a réellement existé. Il semble donc que la SAAC soit devenue une prescription annuelle sur les politiques régissant la stratégie industrielle, évolution qui convient davantage à une économie planifiée.

3.2 Planification (2.2.4)

Le rapport du CCNST recommandait que les ministères fonctionnels élaborent des plans de 10 à 15 ans pour les besoins en biens d'équipement. De tels plans permettraient de consulter l'industrie canadienne en ce qui a trait aux besoins ainsi que d'impartir les contrats de R-D thématique de manière à ce que l'industrie soit capable de répondre aux besoins futurs.

L'incertitude récente relative aux budgets d'immobilisations du gouvernement fédéral a rendu la planification à long terme irréaliste, surtout si les plans doivent être considérés comme des engagements de la part du gouvernement. Actuellement, les ministères qui ont un gros budget d'immobilisations ne sont pas en mesure de promettre de faire des dépenses plus de deux ans à l'avance.

La recommandation du rapport du CCNST concernant la planification à long terme, qui figure également dans la SAAC, pourrait être problématique, pour une autre raison. En effet, les technologies et les marchés évoluent à un rythme si rapide que les besoins précisés il y a dix ans pourraient bien porter sur une

technologie qui est aujourd'hui désuète et qui n'est plus utilisée depuis longtemps. À l'avenir, il sera essentiel que le gouvernement et l'industrie agissent rapidement en fonction des besoins et des possibilités qui évoluent.

3.3 Transfert de technologies (2.3.1)

Le rapport du CCNST recommandait que les projets d'approvisionnement internationaux prévoient le transfert de technologies à des entreprises canadiennes. Les responsables estimaient qu'une co-entreprise, une alliance stratégique ou un partenariat technologique était la méthode la plus efficace.

Au début des années 80, on a conclu d'importants marchés d'approvisionnement à caractère international afin d'accroître les retombées ou applications industrielles grâce à des activités de compensation. À mon avis, cette méthode n'a pas favorisé le transfert efficace de la technologie, étant donné qu'elle a substitué le transfert à la vente de produit secondaire. Des politiques plus récentes, en place depuis le milieu des années 80, ont souligné que la mise au point de la technologie constituait un facteur important relativement au bien-fondé des propositions de contrat. Cependant, les politiques d'avantages industriels semblent appuyer les entrepreneurs canadiens qui s'avancent d'une manière significative dans le cadre d'un gros contrat lorsque le produit final dépend des marchés locaux. Le résultat est que, dans la plupart des cas, quand le contrat se termine, le marché n'est pas assez vaste pour justifier l'existence de la nouvelle installation. Compte tenu de la mondialisation des marchés, nous devrions envisager l'attribution d'une plus faible partie des marchés d'approvisionnement prévoyant l'exclusivité mondiale.

L'actuel CCNST propose d'examiner les problèmes et les possibilités en ce qui a trait à l'acquisition de technologies. Le comité formé à cette fin aurait intérêt à examiner les possibilités de transferts de technologies au moyen des approvisionnements du gouvernement fédéral.

3.4 Prise de risques (2.3.2b)

Le rapport du CCNST recommandait que la politique gouvernementale appuie une certaine prise de risques dans les marchés portant sur la mise au point de technologies et la production. Dans le passé, c'était le fournisseur qui assumait tous les risques imputables à la mise au point de technologies, surtout lorsqu'un prix ferme était fixé. De telles exigences forçaient les fournisseurs à parier leur entreprise lorsqu'ils devaient mettre au point des nouvelles technologies. Ils perdaient trop souvent. Nombreux sont les exemples de bonnes entreprises de haute technologie qui ont fait faillite à cause de ces rigoureuses exigences.

Un changement d'attitude est aussi important qu'un changement dans la politique. Il faut que ceux qui définissent les exigences et qui préparent les contrats adoptent la pratique du partage des risques entre le gouvernement et les concepteurs de technologies.

Certains cadres supérieurs au gouvernement reconnaissent qu'il faut adopter une nouvelle approche pour les marchés lorsque ceux-ci nécessitent la mise au point de nouvelles technologies ou une expertise, mais jusqu'ici on n'a pas constaté de progrès significatifs.

3.5 Propriété intellectuelle (2.4.1)

Le rapport du CCNST recommandait que la propriété intellectuelle acquise dans le cadre de marchés entièrement financés par l'État devienne la propriété conjointe du concepteur et du gouvernement, mais que celle qui est acquise dans le cadre de marchés à financement conjoint devienne la propriété du concepteur.

On vient tout juste de nous remettre une nouvelle politique datée du 31 octobre 1991 selon laquelle «les ministères doivent présumer que les droits de propriété intellectuelle reviendront à l'entrepreneur; lorsque cela n'est pas possible, des «explications et des pièces justificatives doivent être fournies».

Depuis 15 ans, on demande de libéraliser le système du gouvernement fédéral qui régit la propriété intellectuelle. Cette nouvelle politique constitue une réponse initiale mais favorable.

3.6 Le rôle du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (2.5.1)

Selon la recommandation du rapport du CCNST, «c'est à ISTC que devrait incomber la gestion et la surveillance en ce qui a trait aux acquisitions, qui visent à favoriser le développement industriel.»

ISTC a, semble-t-il, joué ce rôle en créant le processus de la SAAC. Comme on l'a déjà indiqué, le processus de la SAAC est malade, décédé ou inexistant. On nous a fait savoir que certains tentent de le ressusciter. Si cela est vrai, une telle action illustre à quel point ISTC n'a plus le sens des réalités en ce qui a trait aux approvisionnements.

ISTC a un rôle à jouer dans la négociation et la gestion des retombées industrielles découlant des grands projets de l'État (les projets d'immobilisations d'une valeur de plus de 100 millions de dollars). Cependant, tel qu'il est mentionné aux points 3.2, 3.3 et 3.4, le gouvernement n'a pas réussi à atteindre son objectif d'obtenir des retombées industrielles significatives.

3.7 Programme des propositions spontanées (PPS) (p. 3, Rapport)

Selon le rapport du CCNST, le PPS est un politique d'approvisionnement du gouvernement fédéral qui est «à la source de l'expansion industrielle canadienne».

Le gouvernement fédéral a annulé ce programme en 1989 dans le cadre d'une série de mesures budgétaires visant à réduire ses dépenses. Il s'agissait là d'une réponse négative au rapport du CCNST.

On ne sait absolument pas pourquoi les responsables ont annulé un programme dont les avantages considérables par rapport aux sommes investies avaient été prouvés, et n'ont pas compris à quel point une telle mesure nuisait à l'économie.

On tente actuellement de préserver l'esprit du PPS grâce à l'action individuelle de différents ministères. Jusqu'ici, on n'a pas constaté de résultats concrets. Récemment,

ASC a proposé qu'on offre un service semblable à un service de courtage aux entreprises de S&T comme soutien à la commercialisation pour les propositions spontanées soumises aux ministères du gouvernement.

Cependant, les contraintes budgétaires auxquelles sont confrontés de nombreux ministères peuvent limiter l'efficacité de l'initiative, si ASC n'offre pas de financement semblable à celui du PPS ou, du moins, un financement de contrepartie.

4. Conclusions

Certains cadres supérieurs des ministères du gouvernement fédéral font voir qu'ils comprennent les possibilités d'expansion industrielle inhérentes aux approvisionnements du gouvernement fédéral. Au cours de la période de près de quatre ans qui s'est écoulée depuis la publication du rapport du CCNST, plusieurs éléments nouveaux ont été introduits dans les politiques d'approvisionnement, mais de telles mesures sont pour la plupart des cas isolés (p. ex., la propriété intellectuelle). Des améliorations ont été apportées en ce qui a trait aux achats d'articles normalisés que l'on trouve facilement.

Cependant, le système d'approvisionnement du gouvernement fédéral ne procure pas encore les avantages qui pourraient découler de l'acquisition par le gouvernement de produits à forte concentration technologique. Le problème est plus grave, mais plus subtil, que ceux qu'on attribue aux énoncés de politiques et aux méthodes de fonctionnement. Au fond, il existe un problème d'approche et d'attitude causé par l'attitude de ceux qui appliquent en réalité les politiques d'approvisionnement du gouvernement.

Par exemple :

- les principaux intervenants dans les approvisionnements du gouvernement fédéral ne semblent pas parler la même langue et encore moins avoir un sens commun des buts à atteindre;
- même si l'on consulte l'industrie, le processus n'est pas une activité continue et constructive;
- on ne prend pas de risques lorsqu'on négocie les contrats.

Si l'on veut accomplir des progrès pour ce qui est de l'objectif consistant à tirer le maximum d'avantages industriels et technologiques de l'approvisionnement, le système doit être compris - et l'on doit agir en ce sens - comme étant un partenariat gouvernement-industrie pour l'atteinte d'un but commun. Établir et maintenir le partenariat est un processus continu qui requiert la détermination et l'énergie de tous les intervenants, au gouvernement et dans l'industrie.

5. Recommandations

- 1) ***Je ne recommande pas une nouvelle étude du CCNST.*** La plupart des éléments d'un système d'approvisionnement amélioré sont compris au niveau des cadres. Les changements qui s'imposent dépendront moins des règles, des procédures et des programmes que des changements dans l'attitude, l'approche et l'effort fourni pour atteindre un objectif commun; p. ex., le partenariat entre les ministères du gouvernement et l'industrie.
- 2) ***Je recommande que le gouvernement constitue une nouvelle équipe d'intervention aux fins d'une consultation permanente et continue entre les cadres supérieurs des ministères et des entreprises privées.*** Ainsi, on pourrait constituer l'équipe dans le cadre d'un projet pilote de douze mois pour déterminer si une telle équipe est nécessaire en permanence et pour identifier la personne qui serait la plus apte à la présider. Le projet pilote permettrait de déterminer s'il est nécessaire que l'équipe d'intervention soit coprésidée par le Ministre d'ISTC avec le Ministre d'ASC. Les membres de cette équipe devraient inclure au moins des cadres supérieurs d'ISTC, d'ASC, du SCT, du MDN, de TC, d'Énergie, Mines et Ressources et de Travaux publics, ainsi que de représentants des secteurs pertinents de l'industrie.

L'équipe d'intervention aurait pour objectif d'encourager un dialogue continu entre les cadres supérieurs du gouvernement et les représentants de l'industrie dans le but de favoriser une amélioration de l'attitude actuelle et de permettre l'introduction d'un changement dans l'approche et les procédures qui régissent actuellement les marchés.

En supposant que le projet pilote aura du succès, cette équipe d'intervention devrait faire rapport annuellement au Premier ministre par l'entremise du CCNST sur les progrès accomplis et sur le soutien supplémentaire qui pourrait être nécessaire de temps à autre.

1
j

1700

1
j